



PRESCRIZIONE **PENALE e** **CORRUZIONE**

*Proposte di riforma
dell'attuale disciplina
in materia di prescrizione penale.*

PRESCRIZIONE PENALE E CORRUZIONE

*Proposte di riforma dell'attuale disciplina
in materia di prescrizione penale.*

INDICE

Introduzione

Cos'è la prescrizione

Il problema

Pareri e dati

Commissione Europea

Consiglio d'Europa - GRECO

OCSE

Corte di giustizia dell'Unione Europea

Le nostre proposte

Interruzione della prescrizione

Estensione del termine assoluto

Note

Per approfondire

Chi siamo

Contatti

A cura di:

Federico Anghelè

Pietro Mensi

Priscilla Robledo

Mattia Anzaldi

INTRODUZIONE

Nel 2014 ci sono state 132.296 prescrizioni: una media di 402 procedimenti penali prescritti al giorno. Sono passati oltre 700 giorni da quando il governo ha promesso una riforma adeguata. Inoltre va evidenziato che i detenuti in carcere per reati di corruzione nel 2015, erano solo 299 a fronte di una popolazione carceraria di oltre 54.000 individui¹. Questo clima di impunità e mancanza di certezza della pena rende il patto corruttivo vantaggioso per i criminali. Oggi corrompere è un'opportunità che non genera rischio proprio perché la condanna è facilmente evitabile grazie alla prescrizione.

Per questo Riparte il futuro ha lanciato una petizione per chiedere una riforma migliorativa di questa legge. L'obiettivo è quello di consentire alla magistratura di perseguire agevolmente i reati di corruzione che oggi rimangono sostanzialmente impuniti. Attualmente **la petizione lanciata da Riparte il futuro ha raccolto oltre 107.000 firme**: sentiamo il dovere di intervenire nel dibattito pubblico per portare la voce di tutti questi cittadini.

Il nostro report è frutto di un'analisi fondata su ricerche bibliografiche ed empiriche, condotte per elaborare una proposta equilibrata che non rappresenti i interessi corporativi o di categoria.

COS'È LA PRESCRIZIONE

La prescrizione è disciplinata dall'articolo 157 del Codice penale. Lo scopo di questa legge è di estinguere i reati, infatti, trascorso un determinato lasso di tempo, lo Stato non ha più interesse a perseguire un reato.

MA PERCHÉ UN REATO DOVREBBE ESTINGUERSI E RIMANERE IMPUNITO?

Le ragioni per cui lo Stato, trascorso molto tempo, non ha interesse a perseguire un reato sono molteplici :

- **Economia del sistema giudiziario**: la giustizia deve operare in modo efficiente. Maggiore è il tempo trascorso maggiori sono le risorse dello Stato necessarie per perseguire un reato. Oltre un certo lasso temporale il reato non crea più allarme sociale e l'azione penale diventa troppo svantaggiosa.
- **Diritto di difesa**: ognuno ha diritto a difendersi in giudizio ma con il passare del tempo le prove si deteriorano e dimostrare la propria innocenza diventa eccessivamente difficile.
- **Diritto a una pena rieducativa**: secondo la nostra Costituzione (art 27, comma 3) la pena deve tendere a rieducare il responsabile di un reato. Se trascorre troppo tempo da quando

il reato è stato commesso, il condannato potrebbe essere divenuto una persona completamente diversa e questo renderebbe impossibile o superflua la rieducazione e quindi la pena stessa.

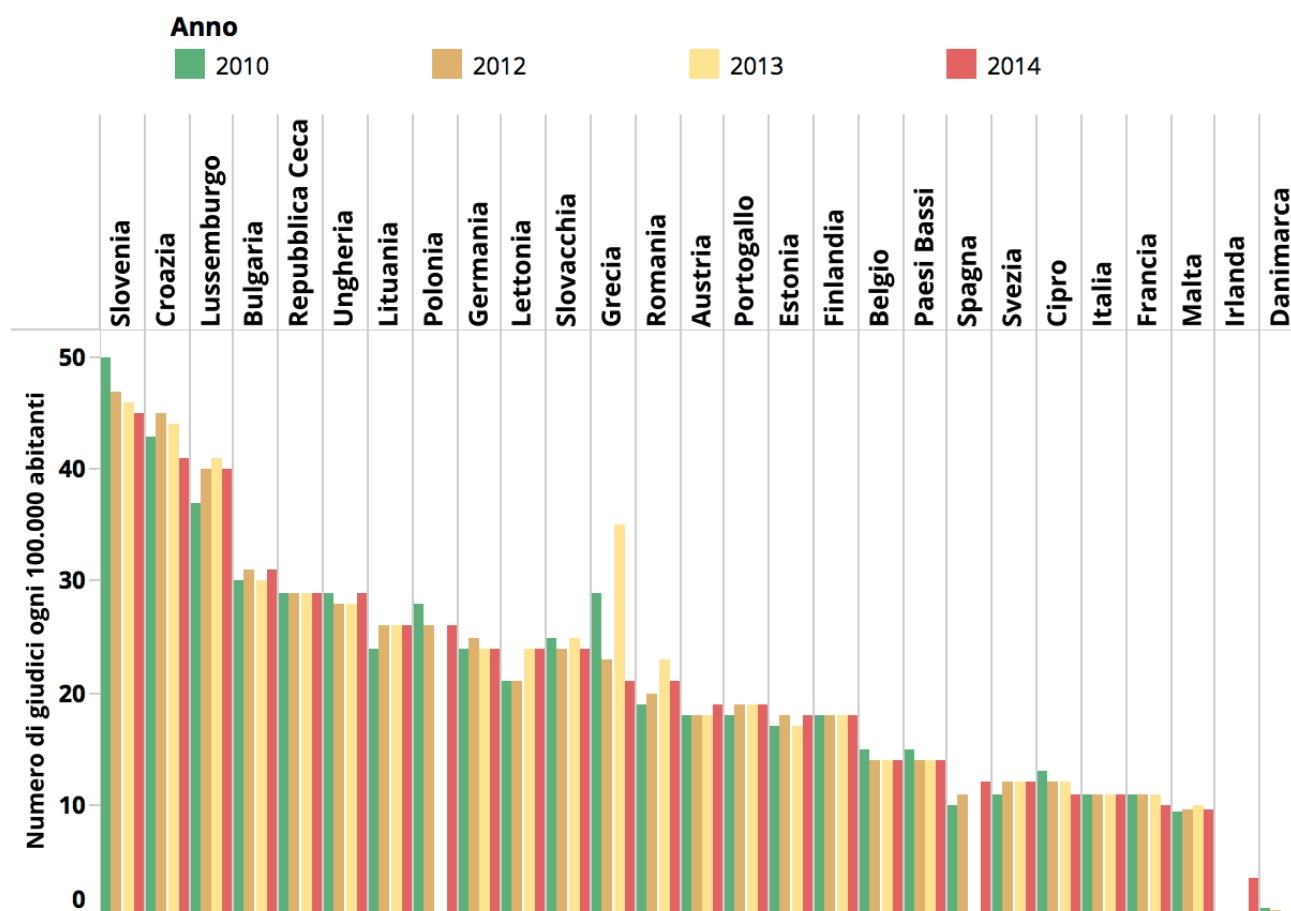
La prescrizione non corrisponde a una piena assoluzione anche se per l'imputato l'effetto finale è quello di non scontare la pena. Proprio per garantire l'onore dell'imputato che si considera estraneo al reato, l'ordinamento prevede che la prescrizione sia sempre da lui rinunciabile. Se un imputato rinuncia alla prescrizione il processo continua ed egli potrà dimostrare pienamente la sua innocenza.

LA PRESCRIZIONE RENDE PIÙ VELOCI I PROCESSI?

Nel dibattito pubblico si è fatta strada l'idea che accorciare i termini di prescrizione spingerebbe i magistrati inquirenti a fare le cause più in fretta e stimolerebbe i giudici a finire i processi più rapidamente. Chi sostiene queste ragioni accusa la magistratura di essere lenta nel terminare le cause e fa leva giustamente sulla ragionevole durata di un equo processo, diritto sancito dalla costituzione e ribadito in numerose sentenze dalla Corte europea.

NUMERO DI GIUDICI OGNI 100.000 ABITANTI - UNIONE EUROPEA

Fonte: 2016 EU Justice Scoreboard - CEPEJ Study



A nostro avviso, tuttavia, sono altre le ragioni che rendono così lenta la nostra giustizia. La ragionevole durata del processo è garantita da una buona macchina giudiziaria: i magistrati italiani chiudono un numero pro capite di cause annue altissimo in media e non hanno nulla da invidiare ai colleghi europei.

I giudici si scontrano troppo spesso con la mancanza di risorse umane e materiali. Il numero di magistrati giudicanti italiani è nettamente inferiore alla media europea e questo rallenta di molto la definizione delle cause. Inoltre, la carenza di personale amministrativo (i cancellieri) rappresenta una vera e propria piaga per gli uffici giudiziari: attualmente risulta mancante il 26,1% dell'organico nei tribunali italiani, 9.046 impiegati su 34.656. Quale azienda o servizio pubblico può lavorare bene se manca un impiegato su 4?

Un'ulteriore causa di lentezza dei processi poi è il sistema degli appelli delle corti italiane.

Oggi il divieto di *reformatio in peius*² incentiva i condannati in primo grado ad impugnare in appello. Questi infatti possono solo guadagnare da una sentenza di appello. Ma che esiti può avere un appello per l'imputato? a) la pena viene confermata (né vantaggi né svantaggi); b) La pena viene ridotta (vantaggio) c) la sentenza di appello passa da condanna ad assoluzione (grande vantaggio); d) passa troppo tempo e interviene la prescrizione (grande vantaggio). Il giudice ha il divieto di riformare la sentenza in peggio. Mal che vada un imputato colpevole non perde nulla. Questo incentiva appelli tattici proposti solo per arrivare a prescrizione.

In sintesi, pur essendo stata introdotta nel 2005 una radicale diminuzione dei termini di prescrizione, la giustizia non è divenuta più veloce.

In compenso il numero di reati prescritti e la conseguente impunità sono aumentati esponenzialmente.

FACCIAMO UN ESEMPIO...

Mario Rossi, imprenditore, corrompe Piero Verdi, un dirigente comunale, per far ottenere alla sua impresa, **CEMENTO S.P.A.**, un appalto pubblico nel 2010. Il dirigente accetta la mazzetta e tutto sembra filare liscio per loro.

Nel 2015 il procuratore Luigi Bianchi, grazie alla soffiata di un impiegato onesto della CEMENTO S.P.A, inizia a indagare. Nel 2016 le indagini terminano e Luigi Bianchi ottiene il rinvio a giudizio del dirigente Piero Verdi per il reato di corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318 c.p). Piero Verdi rischia da 1 a 6 anni.

Calcoliamo i tempi di prescrizione: il reato si estingue dopo 6 anni, più 1/4 nel caso di ci siano motivi di interruzione. Un totale di 7 anni e 6 mesi dal giorno in cui il reato è stato commesso (sarebbero stati 15 anni + 1/4 prima della riforma Cirielli datata 2005).

Il processo inizia e a Luigi Bianchi rimangono 1 anno e mezzo per fare primo, secondo e terzo grado di giudizio (il reato commesso a inizio 2010 si estingue a metà del 2017). **Impossibile.**

Di media in Italia un processo penale dura 6/7 anni. Pare quindi impossibile che Piero Verdi sconti la sua pena.

DOPO QUANTO TEMPO INTERVIENE LA PRESCRIZIONE?

La prescrizione nell'ordinamento penale italiano è legata alla pena prevista per il reato. Più un reato è grave più è alta la pena, più è alta la pena più lunghi saranno i termini di prescrizione. In particolare il tempo in cui un reato si estingue è pari al massimo della pena, partendo da un minimo di 6 anni previsto per i cosiddetti delitti.

DA QUANDO INIZIA A DECORRERE IL TERMINE DI PRESCRIZIONE?

Dal momento in cui il reato è compiuto il cronometro della prescrizione inizia a correre. Non importa se i magistrati inquirenti non hanno avuto notizia del reato in questione e quindi non possono materialmente indagare o avviare un processo.

IL CRONOMETRO DELLA PRESCRIZIONE INTERROMPE LA SUA CORSA IN ALCUNI CASI?

Esistono degli atti previsti dalla legge che interrompono la prescrizione³, cioè azzerano il cronometro e lo fanno ricominciare da zero, ma anche se intervengono non possono mai allungare i termini ultimi di oltre 1/4 del massimo della pena prevista per quel reato.

La disciplina dell'interruzione è la vera anomalia del sistema italiano: anche se lo Stato esercita l'azione penale, il processo viene avviato, e si giunge a una condanna di primo grado, la prescrizione continua a decorrere.

Anche per il procuratore più solerte il tempo limite rimane molto basso (pena base + 1/4) e questo è ancor più vero per quei reati la cui scoperta è intrinsecamente tardiva e lontana nel tempo rispetto alla commissione del fatto (*esempio a pagina precedente*).

COME FUNZIONA ALL'ESTERO?

In Germania la pena per un reato grave con una pena tra i 5 e i 10 anni (la nostra corruzione per atti contrari al dovere d'ufficio), si estingue per prescrizione in 10 anni. Se interviene l'interruzione, quindi in occasione di tutti gli atti tipici dell'autorità giudiziaria, si arriva fino a 20 anni (cioè il doppio del termine legale di prescrizione).

In Francia il termine di prescrizione per la categoria di reati più gravi (i "crimes") è di dieci anni, e può essere interrotto da qualsiasi atto di istruzione e di azione giudiziaria.

Il Regno Unito non conosce l'istituto della prescrizione. Esistono limiti all'inizio di un'azione penale ma esclusivamente per i reati minori. Per crimini più gravi non sussistono limiti di legge⁴.

IL PROBLEMA

La riforma “ex Cirielli” nel 2005 ha aumentato drasticamente il numero di prescrizioni penali, generando effetti devastanti sul sistema processuale⁵. Gli effetti più critici hanno riguardato la repressione della corruzione. Se prima del 2005 il termine di prescrizione previsto per un reato di corruzione era di 15 anni, **dopo il 2005 veniva spostato a 7 anni e 6 mesi**, e rimaneva tale sino alla riforma del 2012. Sostanzialmente ridotto della metà.

Se guardiamo ai dati, ben il 13,7% delle prescrizioni riguarda reati contro la Pubblica amministrazione e a beneficiarne sono soprattutto i cosiddetti “colletti bianchi”. Inoltre 85 processi per reati di corruzione hanno subito la prescrizione solo nel 2013, **circa 1 su 10**.

Se guardiamo poi ai casi di corruzione transnazionale, il 62% dei reati non arriva mai a sentenza a causa della prescrizione⁶.

L'attuale paralisi dell'azione repressiva italiana è stata oggetto di richiamo da parte di molte istituzioni europee che hanno chiesto a gran voce riforme anticorruzione.

PARERI E DATI

A partire dal 2009 diversi organismi internazionali hanno ravvisato criticità e formulato raccomandazioni per affrontare il fenomeno della corruzione, il cui contrasto sarebbe ostacolato anche dalla prescrizione.

COMMISSIONE EUROPEA

Secondo la Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione del 2014, **circa il 10% dei reati di corruzione si estingue per prescrizione ogni anno**. La media per gli altri Stati oscilla tra lo 0,1 e il 2%. La Commissione inoltre commenta così la situazione italiana:

La questione della prescrizione è un problema particolarmente serio [...] i termini di prescrizione previsti dalla disciplina italiana, sommati alla lunghezza dei processi, alle regole e ai metodi di calcolo della prescrizione, alla mancanza di flessibilità circa i motivi per sospendere e interrompere la decorrenza dei termini e all'esistenza di un termine assoluto che non può essere interrotto o sospeso, hanno determinato e determinano tuttora l'estinzione di un gran numero di procedimenti. La revisione della normativa che regola attualmente la prescrizione rientra tra le raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio ha rivolto all'Italia a luglio 2013, nel quadro del semestre europeo, quale fattore importante per rafforzare il quadro giuridico di contrasto della corruzione.

Le più recenti note negative giungono dai **documenti di lavoro dei servizi della Commissione europea datati febbraio 2016**⁷. Lo studio è disposto in funzione della relazione annuale che valuta l'economia italiana alla luce dell'analisi della crescita pubblicata dalla Commissione.

Tra i **problemi economici strutturali la corruzione** emerge con forza. Il mancato contrasto del fenomeno criminale è imputato quasi esclusivamente a una **inadeguata disciplina della prescrizione**.

Secondo lo studio i tassi di prescrizione in primo grado sono aumentati vertiginosamente nell'anno 2014 arrivando al 7,4%, in secondo grado sono passati dal 15% al 23% e un aumento significativo si è registrato anche in Cassazione. Viene inoltre confermato un numero elevato di reati estinti dopo la condanna di primo grado.

Lo studio europeo pone diverse critiche per le mancate riforme e per la lentezza del dibattito parlamentare sulla riforma della prescrizione, ormai in corso da due anni.

CONSIGLIO D'EUROPA - GRECO

(Gruppo di Stati Europei contro la corruzione)

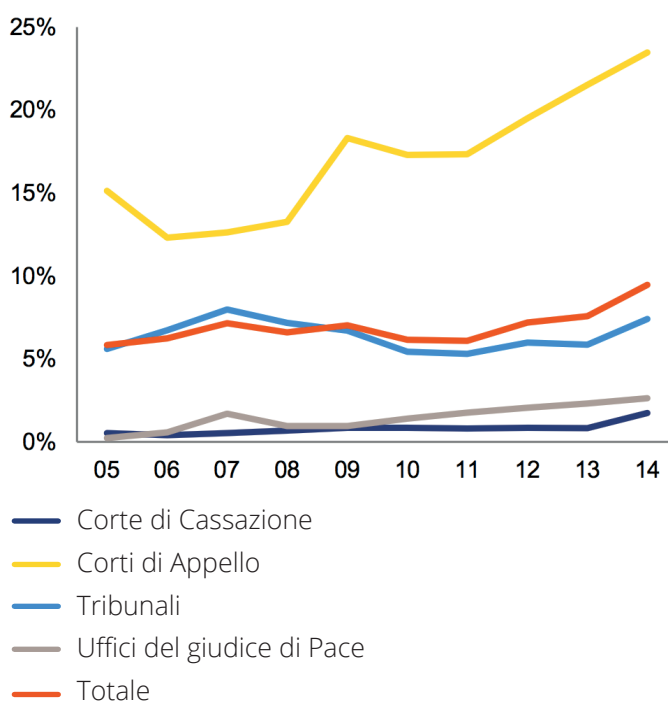
Nel 2013, pur essendo l'anno in cui l'Italia aveva appena aumentato le pene per reati di corruzione, il GRECO dava un parere negativo circa gli strumenti penali messi in campo dall'Italia.

In particolare nel rapporto venivano

segnalati diversi aspetti critici del sistema repressivo italiano in materia di corruzione: il tempo che può trascorrere tra la data in cui è commesso il reato e il giorno in cui esso è denunciato alle forze dell'ordine; l'eccesso di canali di appello disponibili; i ritardi e il sovraccarico della giustizia penale; il modo in cui era calcolato il tempo necessario a prescrivere;

Queste ragioni, secondo l'organismo internazionale, portavano troppo spesso i reati a estinzione.

Rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti



Numero di procedimenti conclusi per ciascun grado nel 2014:

Corte di Cassazione: 53 350;

Corti di Appello: 103 577;

Tribunali: 320 551;

Uffici del Giudice di Pace: 54 763;

Totale: 532 441.

Fonte: Ministero della Giustizia, Commissione europea
Grafico: Commissione Europea, relazione Italia 2016

OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)

Nel suo report del 2015, indica diverse riforme chiave per garantire un sistema giudiziario stabile e in grado di incentivare lo sviluppo economico italiano. Tra queste troviamo il rafforzamento sanzioni contro la frode fiscale e l'associazione mafiosa e la **revisione della legge sulla prescrizione** la cui discussione pende in parlamento da oltre 1 anno⁸.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Anche una **sentenza della Corte di giustizia del 2015**⁹ afferma che:

- in Italia, per quei reati che richiedono indagini complesse (evasione fiscale nel caso di specie, ma vale anche per la corruzione) la prescrizione garantisce impunità diffusa: «l'impunità di fatto costituirebbe in Italia non un'evenienza rara, ma la norma».
- il giudice italiano è tenuto a disapplicare i termini di prescrizione se la loro applicazione impedisce di sanzionare quei reati che pregiudichino la piena efficacia del diritto dell'Unione (inclusi reati di corruzione, ndr).

LE NOSTRE PROPOSTE

Riteniamo che la società civile organizzata debba mettersi a disposizione delle istituzioni per contribuire a migliorare le leggi. Evidenziamo come segue gli elementi che a nostro avviso una riforma della prescrizione dovrebbe contenere per garantire il corretto corso della giustizia.

1

INTERRUZIONE DELLA PRESCRIZIONE DOPO LA CONDANNA DI PRIMO GRADO

La prescrizione deve interrompersi dopo la condanna di primo grado. Quindi al deposito della condanna di primo grado il conto dei termini di prescrizione deve ricominciare da zero.

Questa caratteristica è un requisito minimo che è necessario mantenere e rafforzare con l'estensione del termine assoluto.

2

ESTENSIONE DEL TERMINE ASSOLUTO DELLA PRESCRIZIONE DOPO DIVERSE INTERRUZIONI

È fondamentale modificare il termine assoluto di prescrizione previsto dall'articolo 161 del codice penale che, qualora intervenissero diverse ipotesi d'interruzione, dovrebbe essere posto al doppio dei termini di prescrizione base.

In questo modo l'autorità giudiziaria che legittimamente persegue un reato, per cui ad esempio è prevista una pena massima di 6 anni, se riuscisse a ottenere una condanna di primo grado, avrebbe 12 anni (dal momento del compimento del reato) per arrivare al terzo grado di giudizio¹⁰. Questo renderebbe più gravi le condanne di primo grado ponendo un filtro all'uso di strategie dilatorie in appello al solo scopo di arrivare a prescrizione.

NOTE

1. Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato, Sezione statistica.
2. Il divieto di reformatio in pieus cade se ad appellare è anche il pubblico ministero che nel nostro ordinamento rappresenta l'accusa. Non di rado accade che l'imputato, condannato in primo grado, appelli in secondo grado e il pubblico ministero non impugni perché non abbia motivo di chiedere pene superiori a quelle comminate in primo grado.
3. L'istituto dell'interruzione è previsto dall'articolo 160 del codice penale e i suoi effetti sono disciplinati all'articolo 161.
4. Camera dei deputati, XVII LEGISLATURA, documentazione per l'esame di Progetti di legge, modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati, AA.CC. 1174-1528-2150, 26 maggio 2014.
5. Nella Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione si legge: "I tentativi di definire un quadro giuridico in grado di garantire l'efficacia dei processi e la loro conclusione nei casi complessi sono stati più volte ostacolati. In diverse occasioni il parlamento ha approvato o ha tentato di far passare leggi ad personam a favore di politici imputati in procedimenti penali, anche per reati di corruzione. Ne è un esempio il progetto di legge sulla "prescrizione breve" che comportava l'elevato rischio di vedere estinguere i procedimenti a carico di indagati incensurati".
6. Camera dei deputati, XVII LEGISLATURA, documentazione per l'esame di Progetti di legge, modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati, AA.CC. 1174-1528-2150, 26 maggio 2014.
7. Servizi della Commissione, Documento di lavoro per la relazione per paese relativa all'Italia comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles 2016, p. 78.
8. OCSE, Studi economici, febbraio 2015.
9. Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del settembre 2015, causa C-105/14. In questo momento si attende una pronuncia della Corte costituzionale in merito ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Milano circa l'esecuzione della sentenza della Corte europea nella causa C-105/14 nell'ordinamento giuridico italiano.
10. L'ipotesi è di corruzione per l'esercizio delle funzioni, art. 318 c.p.

PER APPROFONDIRE

- Avviso pubblico: osservatorio parlamentare. Leggi e documenti sulla lotta alle mafie e alla corruzione. *Riforma del codice penale e del codice di procedura penale e modifiche in materia di prescrizione del reato (AS 1844 e AS 2067)*, 2016
- Bartolomeo Romano, *Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo: principi da difendere e ostacoli da abbattere?*, Cagliari, 2015
- B.G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, presente in *Corruzione contro Costituzione*, n. 1-2/2012 di Percorsi costituzionali, 1-2/2012
- Camera dei Deputati, XVII LEGISLATURA, *documentazione per l'esame di Progetti di legge, modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati*, AA.CC. 1174-1528-2150, 2014
- Commissione europea, *Allegato sull'Italia della Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 2014
- Commissione europea, *Quadro di valutazione UE della giustizia*, Bruxelles, 2016
- Servizi della Commissione europea, *Documento di lavoro per la relazione per paese relativa all'Italia comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 2016, p. 78.
- GRECO, *Primo e secondo ciclo di valutazione congiunti: addendum al Rapporto di conformità sull'Italia*, 2013.
- OCSE Italia, *Studi economici*, 2015
- Sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *causa C-105/14*, 2015
- Servizio studi del Senato della Repubblica, *DDI 1844, nota n° 103*, 2016
- Ufficio legislazione straniera della Camera dei Deputati, XVI legislatura, A.C. 1235 - *La prescrizione nei principali paesi stranieri*, 2009.

CHI SIAMO

Riparte il futuro è una comunità digitale apartitica di **oltre 1 milione di persone** che cerca di sconfiggere la corruzione promuovendo la trasparenza e la certezza del diritto.

Perché un'Italia corrotta è un'Italia povera, senza lavoro, che non attira investimenti stranieri e non è capace di offrire un futuro a tutti, in particolare ai giovani.

Il livello di corruzione nel nostro Paese è ancora alto, ma cresce anche l'impegno per contrastare questo male che distrugge le speranze e il bene comune.

Con il contributo di tutti possiamo vincere questa battaglia.

CONTATTI

RIPARTE IL FUTURO

sito web: www.riparteilfuturo.it

campagna: www.riparteilfuturo.it/prescrizione

indirizzo mail: info@riparteilfuturo.it

FEDERICO ANGHELÉ

Responsabile relazioni istituzionali Riparte il futuro

federico.a@riparteilfuturo.it