

## **Sospensione della prescrizione e Covid-19: spunti per un “*commodus discessus*” nel rispetto dell’art. 25, co. 2, Cost.**

di **Francesco P. Modugno**

**Sommario.** **1.** Premessa. – **2.** L’oggetto della questione. – **3.** Il *commodus discessus* ricavabile dalla lettera dell’art. 159, co. 1, c.p. – **3.1.** Il carattere sospensivo delle disposizioni dell’art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020. – **3.2.** La pretesa elusione del principio di irretroattività. – **3.2.1.** La prevedibilità delle conseguenze e l’influenza sulle scelte processuali. – **3.2.2.** La garanzia contro gli abusi del potere legislativo – **4.** Conclusioni.

### **1. Premessa.**

Lo stato di emergenza causato dalla pandemia per il Covid-19 ha indotto il legislatore ad assumere da subito misure drastiche e ad amplissimo spettro anche in materia di giustizia e di esercizio della giurisdizione all’interno dei tribunali italiani.

Come già avvenuto – seppur con portata più contenuta – in occasione di altre calamità naturali<sup>1</sup>, in parallelo con gli interventi sulle attività d’udienza e sui termini processuali, sono state introdotte anche disposizioni tese a sospendere il decorso del «*tempo dell’oblio*», con l’obiettivo di impedire che il blocco temporaneo della giurisdizione, causato da fattori esogeni di portata senza precedenti, finisse per incidere in modo incontrollato e – potenzialmente – irragionevole, sui meccanismi che regolano la prescrizione del reato.

All’interno della normativa emergenziale legata alla pandemia Covid-19 vi sono, nello specifico, tre distinte disposizioni che intervengono, secondo scadenze parzialmente diversificate, sul tema della sospensione della prescrizione.

Nel caso qui in esame viene in rilievo, in particolare, l’art. 83, co. 4, d.l. n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020), come modificato dall’art. 36, d.l. 8 aprile 2020, n. 23, che dispone la sospensione della prescrizione dal 9 marzo fino all’11 maggio 2020 per tutti i procedimenti in cui opera la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto processuale di cui all’art. 83, co. 2, d.l. 18/2020.

---

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio la normativa introdotta in occasione del terremoto in Emilia, nel 2012: art. 6, commi 6, 7 e 9, d.l. 74/2012, convertito in legge con l. 122/2012.

Benché il dettato normativo non brilli per chiarezza, i primi commentatori<sup>2</sup> e, per vero, anche la giurisprudenza<sup>3</sup>, ritengono che tale disposizione si applichi anche a quei procedimenti le cui udienze in origine chiamate tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020 sono state rinviate *ex lege*, ai sensi del comma 1 dell'art. 83, d.l. 18/2020, ad una data successiva all'11 maggio 2020<sup>4</sup>.

È di tutta evidenza che disposizioni di tal specie nascono, nella propria funzione, per trovare applicazione rispetto a fatti pregressi, già commessi alla data di entrata in vigore della legge, rispetto ai quali già esiste un procedimento penale la cui prosecuzione è impedita dallo stato emergenziale, che, imponendo stringenti regole di distanziamento sociale, rende inattuabile l'esercizio regolare della giurisdizione.

Proprio questa congenita caratteristica della normativa emergenziale determina un inevitabile conflitto con i principi costituzionali che regolano la materia penale, ed in particolare con il divieto di irretroattività *in malam partem*, che in virtù dello *ius receptum* della Corte costituzionale<sup>5</sup>, permea

---

<sup>2</sup> Cfr. GATTA G.L. "Lockdown" della giustizia penale, sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 4 maggio 2020.

<sup>3</sup> Cfr. Ordinanze del 21 maggio 2020, Trib. Siena, Giudice Spina, pubblicate in questa rivista ([link](#)).

<sup>4</sup> Le altre due disposizioni sono:

(i) l'art. 83, co. 9, d.l. n. 18/2020 dispone invece la sospensione della prescrizione fino al 30 giugno 2020 per tutti i procedimenti nell'ambito dei quali sia stato disposto il rinvio dell'udienza, nel corso della c.d. "fase 2", in applicazione della regola organizzativa di cui all'art. 83, co. 7, lett. g) d.l. 18/2020, che impone il rinvio dell'udienza, nel periodo intercorrente tra il 12 maggio (in origine, 16 aprile, poi così sostituito ai sensi dell'art. 36, d.l. 23/2020) e il 30 giugno ove le condizioni locali, il numero delle parti e le strutture a disposizione non consentano la celebrazione dell'udienza nel rispetto delle regole di distanziamento sociale previste per il contenimento dell'emergenza Covid-19;

(ii) l'art. 83, co. 3-bis d.l. n. 18/2020, introdotto in sede di conversione in legge dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, dispone la sospensione della prescrizione sino alla data fissata per l'udienza o comunque sino al 31 dicembre 2020, per tutti i procedimenti pendenti avanti alla Corte Suprema di Cassazione pervenuti alla cancelleria della Corte nel periodo intercorrente tra il 9 marzo e il 30 giugno 2020. Il termine del 30 giugno 2020 è stato inizialmente prorogato al 31 luglio 2020, ex art. 3, lett. i), d.l. 30 aprile 2020, n. 30. Quest'ultima disposizione è stata poi abrogata in sede di conversione con l. 25 giugno 2020, n. 70, cosicché il termine permane oggi quello del 30 giugno 2020.

<sup>5</sup> Cfr., da ultimo, la pronuncia della Corte Costituzionale che ha posto la parola fine all'assai noto *affair* Taricco (Corte Cost., n. 115/2018 del 10 aprile 2018) ove si ribadisce, a chiare lettere, che "la prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto" del "principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza". Tale principio è stato, per vero, affermato a più riprese, ad esempio nell'ordinanza n. 24/2017, in sede di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sempre nell'ambito del caso Taricco; o anche nelle pronunce n. 393/2006 (par. 4), 324/2008 (par. 7) 265/2017 (par. 5), 143/2014 (par. 3).

anche la disciplina della prescrizione, quale espressione inderogabile della natura sostanziale dell'istituto.

L'attivazione di incidenti di costituzionalità nei confronti dell'art. 83, co. 4, d.l. 18/2020 è stata, pertanto, da subito ampiamente prevista<sup>6</sup> e prevedibile, ed è notizia di qualche settimana fa che, dopo il Tribunale di Siena<sup>7</sup>, anche il Tribunale di Spoleto<sup>8</sup> ha sollevato due identiche questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020 ove prevede la sospensione del decorso del termine di prescrizione nel periodo intercorrente tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, in quanto applicato e applicabile a reati commessi prima dell'entrata in vigore della norma di riferimento, in pretesa violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Molto in breve<sup>9</sup>, ad avviso dei giudici rimettenti, non vi sarebbe dubbio alcuno che la disciplina di cui all'art. 83, co. 4, d.l. 18/2020, "*concernendo condotte anteriori alla sua entrata in vigore, determini un aggravamento del regime della punibilità (consistente nel prolungamento, pari a sessantatré giorni, del tempo necessario a prescrivere)*" e si ponga, quindi, "*in contrasto con il principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma della Costituzione, in forza del quale le modifiche normative che comportino un aggravamento del regime della punibilità devono spiegare la propria efficacia con riferimento ai soli fatti commessi quando le stesse erano già in vigore*"<sup>10</sup>.

I giudici rimettenti hanno escluso altresì la possibilità di opzioni ermeneutiche alternative, in quanto né l'art. 159, co. 1, c.p., né il carattere emergenziale della disciplina consentirebbero deroghe al principio di irretroattività, con conseguente conclusione obbligata della necessaria rimessione del processo alla Corte costituzionale per il vaglio di legittimità della norma in esame.

---

<sup>6</sup> Da subito i primi commentatori ne hanno evidenziato i dubbi profili di costituzionalità: cfr. FIDELIO L. – NATALE A., *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, in *Questione Giustizia*, 16 aprile 2020; MAZZA O., *Sospensioni di primavera: prescrizione e custodia cautelare al tempo della pandemia*, in *Archivio penale*, 2020 n. 1, p. 7; MADIA N., *Tre questioni problematiche in tema di sospensione della prescrizione connessa all'emergenza Covid-19*, in questa rivista, 2020, n. 5; MALAGNINO F., *Sospensione dei termini nel procedimento penale in pandemia da Covid-19*, in questa rivista, 18 aprile 2020.

<sup>7</sup> Cfr. Ordinanze del 21 maggio 2020, Trib. Siena, Giudice Spina, pubblicate in questa rivista ([link](#)).

<sup>8</sup> Cfr. Ordinanze del 27 maggio 2020, Trib. Spoleto, Giudice Cercola, rinvenibili su Sistema Penale (al seguente [link](#)).

<sup>9</sup> Per un'analisi più di dettaglio delle ordinanze di rimessione si veda ANDÒ B., *La natura sostanziale della prescrizione e le intenzioni processuali della legislazione ai tempi dell'emergenza sanitaria: in dubbio la legittimità costituzionale della sospensione della prescrizione disposta dal Decreto Cura Italia*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 6

<sup>10</sup> Cfr. ordinanza Trib. Siena, 21 maggio 2020, Giudice Spina, [qui](#).

## 2. L'oggetto della questione.

È bene chiarire da subito che la questione di legittimità costituzionale posta al vaglio della Consulta è l'esito inevitabile e ampiamente scritto della frizione esistente tra le diverse esigenze, entrambe di rango costituzionale, che sottendono da un lato all'esercizio della giurisdizione e alla capacità dello Stato di reprimere e punire i reati con efficacia ed efficienza<sup>11</sup>, e dall'altro al diritto *all'oblio* riconosciuto al reo attraverso l'istituto della prescrizione.

Tale conflitto, che permea tutta la disciplina della prescrizione, trova nella normativa emergenziale la sua massima espressione.

È chiaro, infatti, che l'impossibilità di esercitare la giurisdizione, determinata dall'esplosione della pandemia, rende lo Stato inerme di fronte al trascorrere del tempo e, quindi, al decorso della prescrizione, senza che tale situazione sia determinata – quantomeno in gran parte – da una colpevole carenza organizzativa della macchina della giustizia.

Da qui l'esigenza di introdurre dei correttivi a tale condizione di impotenza, individuati nell'istituto della sospensione, disciplinato in via generale dall'art. 159 c.p.

Non vi è dubbio, al riguardo, che non vi sia alcun preconcetto, né vi debba essere alcuna esitazione nell'affermare la prevalenza dell'interesse dell'imputato a che lo stesso non sia sottoposto a un processo eterno (in larvato conflitto con la presunzione di non colpevolezza *ex art. 27, co. 1, Cost.*), in condizioni di minorata difesa dovute al trascorrere del tempo che rende irto di ostacoli insuperabili l'accesso alla prova e alla piena esplicazione del diritto di difesa<sup>12</sup> (art. 111 Cost.), e in presenza di un interesse sociale alla repressione dell'illecito che inesorabilmente scema, a fronte di fatti commessi in un tempo assai risalente.

Lo stesso principio costituzionale previsto dall'art. 27, co. 3, Cost., implicitamente impone che l'imputato sia giudicato colpevole entro un tempo ragionevole dalla commissione del fatto, poiché in caso contrario la pena potrebbe andare a colpire una persona assai diversa (per condizioni personali, familiari, economiche, ecc.) da quella che, tempo addietro, ha commesso il reato. Con il rischio che la pena comminata, lungi dal perseguire

---

<sup>11</sup> Cfr. VIGANO F., *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, n. 3, p. 24: "L'efficiente attuazione della norma penale attraverso il processo corrisponde dunque ad un preciso obbligo gravante sull'ordinamento, discendente a) dai principi costituzionali di legalità penale, di eguaglianza e di obbligatorietà dell'azione penale in funzione delle ragioni di prevenzione delle aggressioni ai beni giuridici più essenziali per la convivenza collettiva che stanno alla base delle scelte di incriminazione; nonché b) degli obblighi eurounitari ed internazionali di tutela dei diritti della singola vittima del reato, in particolare quando essa sia stata aggredita nei propri diritti più fondamentali".

<sup>12</sup> Sempre VIGANO F., *op. cit.*, p. 26.

finalità rieducative, sarebbe vissuta come una punizione eccessiva, o più banalmente come una pena ingiusta<sup>13</sup>.

Allo stesso tempo, non pare irragionevole osservare che è proprio il sistema della prescrizione, così come concepito dalla legge ex-Cirielli<sup>14</sup>, a richiedere – o meglio a pretendere – che alla fissazione di un tempo finale, un momento ultimo oltre il quale lo Stato perde in modo irrevocabile la propria potestà punitiva, a fronte dell'estinzione del reato, siano al contempo apposti adeguati correttivi, che contemperino il verificarsi di incidenti processuali, tali da giustificare, nel bilanciamento tra gli interessi, l'estensione di quel termine finale per un tempo ritenuto congruo e ragionevole.

Così avviene, ad esempio, per gli incidenti di costituzionalità, di cui all'art. 159, co. 2., n. 2), c.p., o anche nei casi di legittimo impedimento delle parti o dei difensori, ex art. 420-ter c.p.p.

Così si è operato, a ben vedere, anche nel contesto dell'emergenza Covid-19, attraverso le disposizioni dell'art. 83, d.l. 18/2020, le quali tuttavia si scontrano inevitabilmente con il principio di legalità di cui all'art. 25, co. 2, Cost. ed in particolare con il divieto di irretroattività: si tratta, infatti, di disposizioni destinate ad operare *ab origine*, in modo pressoché esclusivo, rispetto a fatti pregressi, in relazione ai quali già esiste un procedimento penale teso all'accertamento del reato e alla punizione del colpevole, la cui prosecuzione viene congelata a causa dell'emergenza sanitaria in atto.

L'esito della discussione, ove posto in riferimento alla violazione dell'art. 25, co. 2, Cost., appare, ad una prima analisi, scontato, a fronte della granitica – e largamente condivisibile – posizione espressa dalla Giurisprudenza della Corte costituzionale, che ritiene la prescrizione un istituto di diritto sostanziale, soggetto alle regole di cui all'art. 2 c.p., in materia di successione di leggi nel tempo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. UBERTIS G., *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 1020. V. anche VIGANO F., *op. cit.*, p. 26: "L'idea del 'tempo dell'oblio' ha un suo solido fondamento nell'orizzonte costituzionale della pena, ove le ragioni generalpreventive di regola si attenuano man mano che si attenua il ricordo del reato commesso, mentre quelle specialpreventive devono fare i conti sempre più con una personalità del reo che muta con il passare del tempo, e rispetto alla quale potrebbe non avere più senso né un trattamento mirante alla neutralizzazione di una pericolosità in ipotesi non più sussistente, né a fortiori un trattamento rieducativo".

<sup>14</sup> L. 5 dicembre 2005, n. 251. *Modifiche al Codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*".

<sup>15</sup> Cfr. *ex multis* Corte Cost., sent. n. 324 del 2008: "È pacifico, infatti, che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all'art. 2, quarto comma, cod. pen. che prevede la regola generale della retroattività della norma più favorevole, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva»; v. anche Corte Cost., sent. n. 143/2014: "Sebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale – concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111,

Autorevole dottrina<sup>16</sup>, puntualmente avvedutasi della peculiarità della fattispecie in esame, ove la frizione fra gli interessi coinvolti raggiunge l'apice del conflitto, ha posto da subito il tema della possibile rivalutazione della "soluzione che inquadra la prescrizione del reato quale istituto soggetto al principio di irretroattività", suscitando al contempo la reazione critica di altra parte della dottrina<sup>17</sup>, che vede nell'ipotizzata applicazione del principio del *tempus regit actum* alla prescrizione l'assegnazione di "un privilegio all'adempimento delle funzioni punitive – messe in difficoltà dall'incedere della pandemia" dettando un "apriori che travolge il bilanciamento che si deve realizzare comunque attraverso l'istituto della prescrizione sostanziale: nel confronto tra diritto all'oblio e ragioni della memoria, accanto ad altri principi costituzionali messi in gioco dalla freccia del tempo".

Nell'acceso dibattito che si è avviato e che con ogni probabilità accompagnerà la Consulta sino alla pronuncia sull'incidente di costituzionalità sollevato dai Tribunali di Siena e Spoleto, è d'altra parte possibile identificare una terza via, un vero e proprio *modus discensus* che, ove compiutamente inquadrato, potrebbe preservare uno spazio di intervento, affatto irrazionale, per il legislatore dell'emergenza, al fine di mitigare gli effetti della stasi della giustizia sugli interessi costituzionali ad essa sottesi, nel conflitto con l'istituto della prescrizione, senza entrare al contempo in conflitto con i principi costituzionali sanciti dall'art. 25, co. 2, Cost.

---

*secondo comma, Cost.) – la prescrizione costituisce, nell'attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale (ex plurimis, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006), la cui ratio si collega preminentemente, da un lato, all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato [...] l'allarme della coscienza comune» (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, «al "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (sentenza n. 23 del 2013). V. anche Corte Cost., sent. n. 265 del 2017: "Al riguardo, si è rilevato che la prescrizione, pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale (ex plurimis, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017): istituto la cui ratio «si collega preminentemente, da un lato, all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l'allarme della coscienza comune» (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, «al 'diritto all'oblio' dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (sentenza n. 23 del 2013)» (sentenza n. 143 del 2014). Tali finalità si riflettono nella tradizionale correlazione del tempo necessario a prescrivere al livello della pena edittale, indicativo della gravità astratta del reato e del suo disvalore nella coscienza sociale: correlazione divenuta, peraltro, ancor più stretta e diretta a seguito della legge n. 251 del 2005."*

<sup>16</sup> GATTA G.L. *op. cit.*, 4 maggio 2020, § 7.

<sup>17</sup> GAMBERINI A. – INSOLERA G., *Che la pandemia non diventi l'occasione per accelerare le soluzioni sulla prescrizione e sulle sue ragioni costituzionali*, in *Sistema penale*, 24 maggio 2020, rinvenibile [qui](#).

### 3. Il *commodus discessus* ricavabile dalla lettera dell'art. 159, co. 1, c.p.

Il riferimento è al disposto di cui all'art. 159, co. 1, c.p.,<sup>18</sup> ove si afferma che *"il decorso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge [...]"*.

La clausola generale prevista dall'art. 159, co. 1, c.p. costituisce un vero e proprio rinvio mobile, in funzione del quale diversi sono i casi in cui, a fronte della sospensione del processo, si determina l'automatica e obbligatoria<sup>19</sup> sospensione anche del decorso della prescrizione<sup>20</sup>. Così avviene per i casi di accertamento della sopravvenuta infermità mentale reversibile dell'imputato di cui all'art. 71 c.p.p., ovvero per le ipotesi di richiesta di rimessione del processo ex art. 47 c.p.p.

Ciò potrebbe valere, in astratto, anche rispetto ai casi obbligatori di rinvio d'ufficio e sospensione dei termini processuali stabiliti dall'art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020, senonché le ordinanze di rimessione hanno ritenuto di non poter dare applicazione all'art. 159, co. 1, c.p., nel caso sottoposto al loro esame, per diversi ordini di ragioni.

Il Tribunale di Siena ne ha escluso l'applicazione ritenendo che una simile opzione ermeneutica, che riconduca le ipotesi di sospensione previste dall'art. 83, co. 1, d.l. 18/2020 sotto la clausola generale dell'art. 159 c.p., non sarebbe ammissibile, in quanto determinerebbe l'*interpretatio abrogans* dell'art. 83, co. 4, d.l. 18/2020, disconoscendone la portata innovativa, e in ogni caso, poiché la norma che dispone il rinvio d'ufficio dell'udienza non potrebbe essere assimilata *tout court* ad un caso di sospensione del processo<sup>21</sup>.

Il Tribunale di Spoleto, invece, ha ritenuto che l'eventuale applicazione dell'art. 159, co. 1, c.p. al caso di specie si tradurrebbe in una facile *"elusione del divieto di retroattività in ambito penale"*, laddove si ritenesse che *"il rinvio in bianco operato dalla citata disposizione"* non possa valere *"unicamente per*

<sup>18</sup> Ipotesi questa già accennata in altri precedenti commenti, quali MALAGNINO F., *op. cit.*, p. 29; GATTA G.L., *Regime intertemporale della sospensione della prescrizione nel d.l. 18/2020: anche il Tribunale di Spoleto solleva questione di legittimità costituzionale*, in *Sistema Penale*, 2 giugno 2020, rinvenibile [qui](#).

<sup>19</sup> Cfr. Cass., sez. V, sent. n. 48212 del 12.9.2019 (dep. 27.11.2019), ove si è escluso che il decorso della prescrizione possa essere sospeso nel caso in cui la sospensione del procedimento non sia imposta dalla legge, bensì sia facoltativa, come nel caso dell'art. 479 c.p.p. per la pendenza del giudizio civile di impugnazione della sentenza di fallimento.

<sup>20</sup> Cass., sez. II, sent. n. 47160 del 22.10.2019 (dep. 20.11.2019) ha osservato come l'ordinanza con la quale si dispone la sospensione del procedimento ha natura meramente dichiarativa, conseguendo l'effetto sospensivo in modo automatico dall'applicazione della disposizione di legge che contempla il caso concreto posto al vaglio dell'Autorità Giudiziaria. La sospensione della prescrizione non produce, invece, effetti, nei casi in cui il provvedimento sia stato emesso fuori dei casi consentiti.

<sup>21</sup> Ordinanza Trib. Siena, pag. 7, § 5.2.

*leggi extra codicistiche preesistenti al Codice penale ovvero successive ma entrate in vigore prima della commissione del fatto-reato di cui si occupa il processo penale*<sup>22</sup>.

In mancanza di una preesistente normativa che disciplini lo specifico caso di sospensione – osserva il Tribunale di Spoleto – *“la nuova ipotesi”* prevista dall’art. 83, co. 4, d.l. 18/2020 non *“era prevedibile neppure in astratto; sicché, non avendo potuto l’imputato tenerne conto – valutazione che sarebbe stata potenzialmente utile per orientare al meglio la difesa tecnica e l’autodifesa – ora non si può pretendere che essa si ripercuota negativamente sulla posizione del soggetto accusato, facendo corrispondere ad essa anche la sospensione del corso della prescrizione”*<sup>23</sup>.

Sebbene i tratti della questione sottoposta al vaglio della Consulta siano assai complessi e potenzialmente forieri di conseguenze di ampio respiro per l’istituto della prescrizione, all’esito di una compiuta analisi della disposizione di cui all’art. 159, co. 1, c.p. e della *ratio* sottostante, gli argomenti addotti dai giudici rimettenti al fine di escluderne l’applicabilità al caso di specie non appaiono fino in fondo convincenti, per le ragioni che si tenderanno di esporre nei successivi paragrafi.

### **3.1. Il carattere sospensivo delle disposizioni dell’art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020.**

Quanto alla pretesa *interpretatio abrogans* dell’art. 83, co. 4, d.l. 18/2020, la tesi del Tribunale di Siena non sembra cogliere nel segno, posto che, in ultima analisi, non vi è alcuna reale antinomia tra tale disposizione e quella di cui all’art. 159, co. 1, c.p.: entrambe le norme non fanno altro che disporre, in termini del tutto sovrapponibili, la sospensione del decorso della prescrizione nel caso di sospensione del procedimento.

In altri termini, l’art. 83, co. 4, d.l. 18/2020 sarebbe al più di una norma inutile, in quanto ricognitiva di una situazione già prevista, in termini generali, dall’art. 159, co. 1, c.p., e che svolge in concreto la funzione di rimarcare che la condizione processuale di stasi pressoché assoluta determinata dall’emergenza sanitaria, fatte salve le eccezioni di cui al comma 3 del medesimo articolo, rappresenta, in concreto, una forma di sospensione del procedimento, tale da richiedere e giustificare la sospensione del decorso della prescrizione, al pari di altre situazioni analoghe previste dalla legge.

Ed è proprio in questi termini che non pare condivisibile nemmeno l’assunto secondo cui vi sarebbe una differenza semantica e sostanziale tra le norme di cui all’art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020, ove dispongono il rinvio *de plano* delle udienze e la sospensione di tutti i termini processuali, e le norme che invece dispongono *tout court* la sospensione del procedimento.

---

<sup>22</sup> Ordinanza Trib. Spoleto, pag. 3.

<sup>23</sup> Ordinanza Trib. Spoleto, pag. 5.



Appare evidente, infatti, che tali norme, dettate dalla eccezionale necessità – espressa anche nella relazione illustrativa<sup>24</sup> – di raccogliere al proprio interno tutti i possibili rivoli in cui si articola l’attività giurisdizionale, non fanno altro che esplicitare, attraverso elencazioni di dettaglio, l’esigenza sottesa all’intervento normativo di congelare, *recte* sospendere, per il periodo di emergenza sanitaria e fatte salve le situazioni di urgenza<sup>25</sup>, l’intera l’attività giudiziaria, non limitata alla sola udienza, bensì riferita a tutti i termini processuali e più in generale a tutte le ramificazioni in cui si articola l’esercizio della giurisdizione penale, civile ed amministrativa, ove siano previste forme di interazione sociale tra gli attori coinvolti.

Detto altrimenti, l’effetto concreto che le norme in commento intendono raggiungere, attraverso una enunciazione più di dettaglio, è inequivocabilmente quello della sospensione a tutto tondo del procedimento penale, per il tempo strettamente necessario a contenere l’epidemia e a superare l’emergenza sanitaria, all’epoca estesa in modo incontrollato.

È in questo senso, pertanto, che il rinvio *de plano* di tutte le udienze fissate nel periodo 9 marzo – 11 maggio 2020 e il congelamento di tutti i termini procedurali sembrano costituire esplicitazione normativa di dettaglio, legata all’estensione dell’emergenza che richiedeva norme eccezionali, della più ampia nozione di sospensione del procedimento, rilevante in linea generale ai fini dell’applicazione dell’art. 159, co. 1, c.p.

### **3.2. La pretesa elusione del principio di irretroattività.**

Chiarito quanto sopra, resta da affrontare l’ulteriore e più spinoso aspetto, evidenziato dal Tribunale di Spoleto<sup>26</sup>, inerente alla pretesa elusione del divieto di irretroattività *in malam partem*, laddove l’art. 159, co. 1, c.p. possa trovare applicazione in funzione del rinvio ad una norma di legge, l’art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020, entrata in vigore in un momento successivo al fatto-reato per cui si procede.

---

<sup>24</sup> Cfr. la relazione illustrativa al D.L. Cura Italia, del 17.03.2020, rinvenibile in questa rivista al seguente [link](#), p. 5: “Si è dovuto constatare, infatti, in relazione alla previsione originaria di cui all’art. 2, comma 2, del decreto legge 8 marzo 2020, n. 11, il fiorire di dubbi interpretativi e prassi applicative sostanzialmente elusive del contenuto della previsione o comunque non adeguatamente sensibili rispetto all’evidente dato teleologico della norma, costituito dalla duplice esigenza di sospendere tutte le attività processuali allo scopo di ridurre al minimo quelle forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell’epidemia, da un lato, e di neutralizzare ogni effetto negativo che il massimo differimento delle attività processuali disposto dal comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali, dall’altro”.

<sup>25</sup> Elencate al comma 3, dell’art. 83, d.l. 18/2020 e in seguito oggetto di alcune rivisitazioni e integrazioni, di cui all’art. 3, d.l. 30 aprile 2020, n. 28 e alle modifiche apportate in sede di conversione con l. 27/2020.

<sup>26</sup> Condiviso anche da ANDÒ B., *op. cit.*, § 3., p. 7 ss.

Si tratta, a ben vedere, dell'aspetto più delicato della presente analisi, a fronte del carattere "assolutamente inderogabile" di tale principio<sup>27</sup>, sancito dall'art. 25, co. 2, Cost., e che trova esplicita menzione anche nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, CEDU, nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Come osservato dalla Consulta nella recente sentenza n. 32/2020, relativa alle assai note modifiche dell'art. 4-bis l. 26 luglio 1975, n. 354<sup>28</sup> apportate dalla c.d. legge «spazzacorrotti», il divieto di irretroattività, quale "garanzia del cittadino"<sup>29</sup>, si regge almeno su due distinte *ratio* di tutela:

*Per un verso, il divieto in parola mira a garantire al destinatario della norma una ragionevole prevedibilità delle conseguenze cui si esporrà trasgredendo il precetto penale. E ciò sia per garantirgli – in linea generale – la «certezza di libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988); sia per consentirgli poi – nell'ipotesi in cui sia instaurato un procedimento penale a suo carico – di*

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 394/2006: "Il collegamento del principio della retroattività in mitius al principio di eguaglianza ne segna, peraltro, anche il limite: nel senso che, a differenza del principio della irretroattività della norma penale sfavorevole – assolutamente inderogabile – detto principio deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli (sentenze n. 74 del 1980 e n. 6 del 1978; ordinanza n. 330 del 1995)". Sul punto si veda anche MANES V., *Principi costituzionali in materia penale (diritto penale e sostanziale) – Giurisprudenza sistematica*, 2013, p. 10, rinvenibile [qui](#).

<sup>28</sup> Si tratta delle modifiche apportate alle norme sull'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354 - "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"), dall'art. 1, co. 6, lett. b), l. 3/2019, che ha esteso l'applicabilità del regime di cui all'art. 4-bis, co. 1, ord. penit., ad alcuni delitti contro la pubblica amministrazione. Il quesito rimesso alla Consulta riguardava, nello specifico, l'applicabilità del principio di irretroattività alle modifiche peggiorative disposte con l. 3/2019 al regime penitenziario (misure alternative, liberazione condizionale e divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione) per i delitti previsti dall'art. 4-bis ord. penit., ora esteso anche ai delitti contro la pubblica amministrazione. Il testo della sentenza è rinvenibile su questa Rivista al seguente [link](#).

<sup>29</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 394/2006: "Infatti, il principio di retroattività della *lex mitior* ha una valenza ben diversa, rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale. Avuto riguardo anche al fondamentale principio di colpevolezza ed alla funzione preventiva della pena, desumibili dall'art. 27 Cost., ognuno dei consociati deve essere posto in grado di adeguarsi liberamente o meno alla legge penale, conoscendo in anticipo – sulla base dell'affidamento nell'ordinamento legale in vigore al momento del fatto – quali conseguenze afflittive potranno scaturire dalla propria decisione (al riguardo, v. sentenza n. 364 del 1988): aspettativa che sarebbe, per contro, manifestamente frustrata qualora il legislatore potesse sottoporre a sanzione criminale un fatto che all'epoca della sua commissione non costituiva reato, o era punito meno severamente.

*compiere scelte difensive, con l'assistenza del proprio avvocato, sulla base di ragionevoli ipotesi circa i concreti scenari sanzionatori a cui potrebbe andare incontro in caso di condanna (supra, 4.2.5.).*

*Ma una seconda ratio, altrettanto cruciale, non può essere trascurata. Come già acutamente colse una celebre decisione della Corte Suprema statunitense a qualche anno appena di distanza dalla proclamazione del divieto di "ex post facto laws" nella Costituzione federale, il divieto in parola erige un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo, da sempre tentato di stabilire o aggravare ex post pene per fatti già compiuti. Quel divieto – scriveva nel 1798 la Corte Suprema – deriva con ogni probabilità dalla consapevolezza dei padri costituenti che il Parlamento della Gran Bretagna aveva spesso rivendicato, e in concreto utilizzato, il potere di stabilire, a carico di chi avesse già compiuto determinate condotte ritenute di particolare gravità per la salus rei publicae, pene che non erano previste al momento del fatto, o che erano più gravi di quelle sino ad allora stabilite. Ma quelle leggi, osservava la Corte, in realtà «erano sentenze in forma di legge»: null'altro, cioè, che «l'esercizio di potere giudiziario» da parte di un Parlamento animato, in realtà, da intenti vendicativi contro i propri avversari (Corte Suprema degli Stati Uniti, *Calder v. Bull*, 3 U.S. 386, 389 (1798)).*

*Il divieto di applicazione retroattiva di pene non previste al momento del fatto, o anche solo più gravi di quelle allora previste, opera in definitiva come uno dei limiti al legittimo esercizio del potere politico che stanno al cuore stesso del concetto di "stato di diritto". Un concetto, quest'ultimo, che evoca immediatamente la soggezione dello stesso potere a una "legge" pensata per regolare casi futuri, e destinata a fornire a tutti un trasparente avvertimento sulle conseguenze che la sua trasgressione potrà comportare.*

Due sono, in estrema sintesi, gli aspetti di rilievo che occorre considerare nella presente analisi al fine di valutare se la pretesa applicabilità dell'art. 159, co. 1, c.p. al caso in esame possa entrare in conflitto, così come prospettato dalle ordinanze di rimessione, con il divieto di irretroattività sancito dall'art. 25, co. 2, Cost.: (i) la ragionevole prevedibilità delle conseguenze cui si espone il soggetto agente nel commettere un reato, ivi comprese le scelte difensive assunte nel contesto di un procedimento penale e (ii) la garanzia contro possibili abusi da parte del potere legislativo, nella misura in cui la norma di nuova introduzione aggravi ex post il carico sanzionatorio, inteso in senso ampio, previsto per un determinato reato.

Orbene, è proprio confrontandosi con la *ratio* che guida l'estensione e i caratteri essenziali del divieto di irretroattività che ci si può avvedere, sulla scorta di un'interpretazione adeguatrice conforme ai canoni di rango costituzionale, di come l'applicazione al caso in esame dell'art. 159, co. 1, c.p. non appaia determinare un *vulnus* di quei principi essenziali dello stato di diritto che governano le garanzie essenziali del cittadino sancite dall'art. 25, co. 2, Cost.

### 3.2.1. La prevedibilità delle conseguenze e l'influenza sulle scelte processuali.

L'aspetto relativo alla prevedibilità delle conseguenze da parte dell'imputato è, a ben vedere, proprio quello sollevato dal Tribunale di Spoleto per escludere l'applicabilità dell'art. 159, co. 1, c.p. al caso in esame.

Laddove la norma sia riferita ad un fatto-reato commesso in momento antecedente all'entrata in vigore del d.l. 18/2020, che attraverso il meccanismo del rinvio mobile consentirebbe l'applicazione dell'art. 159 al caso di specie, ciò potrebbe porre l'imputato in una situazione di minorata difesa, non avendo questi potuto tener conto, nelle proprie scelte personali e processuali, di un fatto imprevedibile come la pandemia Covid-19, tale da ripercuotersi negativamente, estendendo il tempo dell'oblio, sulla posizione del soggetto accusato<sup>30</sup>.

È stato, osservato, sul punto<sup>31</sup> che *"l'incremento «in corsa» dei termini di prescrizione, provocando una dilatazione delle tempistiche al cui interno è possibile esercitare la pretesa punitiva" espone "l'agente a un peggioramento non pronosticabile della disciplina esistente quando si è risolto a commettere il fatto, compromettendosi il senso di affidamento sull'assetto ordinamentale in base al quale ha effettuato le sue scelte"*.

Ora, se è pur vero che, sulla scorta della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, tale affidamento appare inviolabile espressione del divieto di irretroattività, cardine dello stato di diritto<sup>32</sup>, d'altra parte appare innegabile che il problema debba essere compiutamente inquadrato in funzione dell'istituto giuridico che deve trovare applicazione nel caso concreto.

Nel caso in esame, invero, il principio in questione deve essere declinato in funzione di un istituto giuridico, la sospensione ex art. 159, co. 1, c.p., legato ad accidenti prettamente processuali, che si innestano nel più ampio tema della prescrizione al fine di regolare le eccezioni che giustificano una

---

<sup>30</sup> In questi termini si è, invero, espressa parte della dottrina. Cfr. NOBILI M. – STORTONI L. – DONINI M. – VIRGILIO M. – ZANOTTI M. – MAZZACUVA M., *Prescrizione e irretroattività fra diritto e procedura penale*, in *Foro It.*, 1998, v. 121, n. 7/8, pp. 317 ss.; v. anche ROMANO M., *Art. 157*, in ROMANO M. – GRASSO G. – PADOVANI T., *Commentario sistematico al Codice penale*, vol. III, 2011, p. 65. Si oppone, invece, a tale impostazione, ove ricomprende il tempo di prescrizione tra gli elementi per i quali operi il principio di affidamento e di prevedibilità, VIGANO F., *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *Dir. pen. cont.*, 9 maggio 2016, rinvenibile [qui](#). Negli stessi termini GATTA G.L., "Lockdown", *cit.*, § 7.

<sup>31</sup> Cfr. MADIA N., *op. cit.*, p. 5.

<sup>32</sup> Benché, come fa notare GATTA G.L., "Lockdown", *cit.*, § 7, la Consulta non si sia in realtà mai espressa in modo specifico sull'applicabilità di tale principio anche alla disciplina della sospensione della prescrizione, in quanto tale. Con la conseguenza che, con ogni probabilità, tale questione sarà per la prima volta affrontata proprio in relazione alla legittimità costituzionale dell'art. 83, co. 4, d.l. 18/2020.

estensione del c.d. *tempo dell'oblio* in funzione di accadimenti processuali contingenti<sup>33</sup>.

Più in particolare, con riferimento all'art. 83, d.l. 18/2020, la questione interpretativa riguarda le modalità con cui deve essere declinato il principio di irretroattività, inteso come abilità dell'imputato di svolgere una valutazione prognostica della disciplina esistente all'atto di commettere il reato, rispetto ad eventi umani o naturali esogeni e privi di qualsiasi carattere di prevedibilità.

Sicché già questo aspetto dovrebbe indurre qualche riflessione sull'effettiva incidenza di norme, quale l'art. 83, co. 4, d.l. 18/2020, rispetto al legittimo affidamento e alle scelte liberamente compiute dall'imputato all'atto di commettere un reato.

Detto altrimenti: è accettabile e ragionevole, nel bilanciamento tra interessi costituzionali, sostenere che sussista una violazione del divieto di irretroattività, la cui *ratio* è quella di garantire all'individuo che si risolve a commettere un reato la prevedibilità delle conseguenze, anche di carattere processuale, laddove la sospensione della prescrizione è dovuta al verificarsi di eventi che incidono sulla capacità dello Stato di esercitare la giurisdizione e che sono, di per sé stessi, imprevedibili?

Senonché, va osservato che in materia di sospensione della prescrizione, tra le cause identificate dall'art. 159 c.p. al fine di giustificare il temporaneo congelamento del tempo dell'oblio ve ne sono alcune che per caratteristiche appaiono riconducibili alla medesima categoria concettuale a cui appartiene il caso qui in esame.

---

<sup>33</sup> Proprio su tali basi, VIGANO F., *Il caso Taricco*, cit, p. 25, si interroga sull'effettiva riconducibilità dell'istituto della sospensione nell'alveo della garanzia costituzionale del divieto di irretroattività: *"davvero l'ordinamento dovrà farsi carico della tutela di queste (umanamente comprensibili) strategie, riconoscendo addirittura all'indagato, e poi all'imputato, un diritto fondamentale a che il decorso del processo non sia rimesso in discussione da una riforma intervenuta in itinere in materia di prescrizione? E, anche se così fosse: non sarebbe allora la sede più appropriata, per collocare questo (ipotetico) diritto, quella del 'giusto processo' ex art. 111 Cost., o quella del 'processo equo' ai sensi dell'art. 6 CEDU, piuttosto che quella del principio di legalità penale di cui all'art. 25 co. 2 Cost., che guarda per sua natura – ripeto – al tempo di commissione del reato, e non al tempo (eventuale) della sua concreta persecuzione? Senza contare poi che, anche in quest'ultima prospettiva, parrebbe quanto meno stravagante ipotizzarsi una violazione del diritto a un 'processo equo', ai sensi dell'art. 6 CEDU, in relazione alla posizione di un imputato il quale candidamente ammetta di avere deciso di rinunciare allo sconto di pena legato al patteggiamento, per non pregiudicarsi la possibilità di proporre appello contro la sentenza di condanna pronunciata in dibattimento al solo fine di lucrare una prescrizione ormai a portata di mano. Chiedo ai miei colleghi processualpenalisti: non saremmo forse in presenza, in una tale ipotesi, di un evidente abuso della facoltà di proporre appello – che è funzionale al riesame nel merito di una pronuncia di condanna che si assume essere ingiusta, non già al mero allungamento del processo in vista del traguardo della prescrizione –, abuso che renderebbe a priori immeritevole di tutela, anche dal punto di vista dell'art. 17 CEDU, l'affidamento invocato dal nostro imputato?"*

Invero, a fronte di circostanze talvolta rimesse alla libera scelta dell'imputato (es. la rimessione *ex art. 45 ss. c.p.p.*) e talvolta alla decisione dell'Autorità Giudiziaria (es. il deferimento alla Consulta, di cui alla lett. b) dell'art. 159 c.p.), in altri casi vi sono ipotesi di sospensione del procedimento dovute ad accadimenti imponderabili, quali il legittimo impedimento per sopravvenuti motivi di salute o la sospensione del procedimento per sopravvenuta infermità mentale di cui all'art. 71 c.p.p.

Sono, pertanto, codificate dall'ordinamento espresse ipotesi di sospensione del decorso della prescrizione legate a fatti di per sé stessi non suscettibili di un vaglio di prevedibilità da parte dell'imputato, rispetto alle quali il legislatore, nel bilanciamento tra contrapposti interessi costituzionalmente tutelati, ha identificato una legittima *ratio* che rende ammissibile la sospensione del decorso della prescrizione in funzione di tali accadimenti.

Non pare, quindi, accettabile una esegesi interpretativa che imponga in siffatta materia la prevedibilità da parte del soggetto agente del possibile verificarsi del singolo evento che determini, in concreto, la sospensione del processo.

Detto altrimenti, la valutazione non può evidentemente fondarsi sulla possibilità da parte del soggetto agente di temperare la possibile esplosione di una emergenza sanitaria mondiale, in quanto è auto-evidente che siffatta valutazione non sarebbe mai esigibile da alcuno, nemmeno dal legislatore, rendendo superflua qualsiasi dissertazione sul tema.

Così non avviene, per vero, nemmeno per i casi già previsti dalla legge in materia di sospensione, ove non è nemmeno immaginabile ipotizzare che il soggetto agente debba poter prevedere il sopravvento di uno stato di infermità mentale che ne renda impossibile la partecipazione fattiva al processo, o il verificarsi di un infortunio o di una malattia tale da configurare un legittimo impedimento *ex art. 420-ter c.p.p.*

L'oggetto di attenzione potrebbe, d'altra parte, essere diverso: si potrebbe considerare necessaria l'esistenza di una disposizione di legge che, declinando o richiamando una classe più o meno definita di accadimenti, umani, naturali o anche processuali, identifichi *ex ante*, in via generale ed astratta, la categoria di situazioni contingenti che, in funzione di un bilanciamento tra diversi interessi di rango costituzionale, rendono necessaria una stasi processuale, con conseguente estensione dell'effetto sospensivo anche al decorso della prescrizione.

Sulla scorta di tale impostazione, all'applicabilità nel caso di specie dell'art. 159, co. 1, c.p. si potrebbe obiettare che, a differenza dei casi di cui agli artt. 47 e 71 c.p.p., al momento della commissione del fatto-reato non esisteva nell'ordinamento una norma di legge che imponesse la sospensione del procedimento nell'ipotesi in cui si verificasse una calamità naturale, che renda impossibile l'esercizio dell'attività giudiziaria.

In altri termini, affinché il divieto di irretroattività *in malam partem* ex art. 25, co. 2, Cost. non possa dirsi violato, sarebbe necessaria una disposizione di legge che preveda, *ex ante*, la sospensione del processo nell'ipotesi in cui si verificano eventi catastrofici di carattere emergenziale, quali terremoti o pandemie, tale per cui il soggetto agente possa sapere in anticipo che, nel caso in cui un evento riconducibile a tale categoria concettuale dovesse verificarsi, ciò determinerebbe la sospensione dell'attività giudiziaria e l'automatica sospensione del decorso della prescrizione.

Tale argomentazione non appare condivisibile, in quanto contraria a qualsiasi criterio di ragionevolezza e foriera di cortocircuiti logici che non sembrano poter trovare spazio all'interno del sistema dei principi costituzionali in materia penale.

In primo luogo, è circostanza nota – e finanche ovvia – che in tutti i casi in cui si sono verificati, negli ultimi decenni, eventi catastrofici di ampia portata, il legislatore è intervenuto – *recte*, è dovuto intervenire – disponendo *ex lege* l'immediata sospensione di tutte le attività processuali nelle aree interessate e, in aggiunta (o più precisamente, *ad abundantiam*), il congelamento del decorso della prescrizione per il tempo dell'emergenza.

Così è successo<sup>34</sup> per il terremoto in Emilia nel maggio 2012<sup>35</sup>, nonché per il terremoto in Abruzzo, nel 2009<sup>36</sup>, e per il sisma che ha colpito Umbria, Marche, Lazio e ancora Abruzzo nell'ottobre 2016<sup>37</sup>.

Pare, di conseguenza, irrealistico sostenere che al potenziale verificarsi di eventi catastrofici e calamità naturali non sia prevedibile l'adozione di una norma di legge che disponga la sospensione delle attività giudiziarie, di fatto prendendo atto dell'inattuabile prosecuzione della giurisdizione proprio a causa del verificarsi di tali eventi, posto che ciò avviene regolarmente – e in modo nient'affatto irrazionale – laddove il verificarsi di un evento catastrofico renda indispensabile tale decisione.

Ciò è peraltro connaturato alla natura stessa di tali eventi calamitosi, quali terremoti, maremoti, o anche una pandemia, in quanto è proprio la portata espansiva e incontrollata del fenomeno a rendere necessaria la sospensione per legge delle attività giudiziarie, prendendo atto di una situazione di fatto tale per cui, comunque, tali attività non potrebbero essere utilmente espletate.

---

<sup>34</sup> Come ha puntualmente ricordato MALAGNINO F., *op. cit.*, p. 2, che ha richiamato in nota anche la normativa adottata in tempo assai risalente a seguito del terremoto dell'Irpinia del 1980.

<sup>35</sup> Come da disposizioni dell'art. 6, commi 6, 7 e 9, d.l. 74/2012, convertito in legge con l. 122/2012

<sup>36</sup> Cfr. art. 5, co. 5, 6, lett. a) e b), 8, D.L. 28 aprile 2009, n. 39 (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*).

<sup>37</sup> Art. 49, co. 6, 7, lett. a) e b), 9, D.L. 17 ottobre 2016, n. 189 (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016"*).

Sarebbe, pertanto, irrazionale pretendere che l'ordinamento contempri una norma che disciplini in termini generali ed astratti le conseguenze determinate dal verificarsi di simili calamità, laddove è auto-evidente che ciascun intervento normativo, nella sua estensione processuale, territoriale e temporale, non potrà che essere parametrato in funzione dell'estensione stessa della calamità, risultando invece inconcepibile una norma di legge che ne anticipi, non si sa bene come, i contenuti.

Ciò che, invece, è non solo astrattamente prevedibile, ma è anche l'ovvia ed inevitabile conseguenza di calamità naturali che rendano in concreto inesigibile l'esercizio dell'attività giudiziaria, è la immediata necessità, costantemente recepita a livello legislativo in tutti i più drammatici episodi che hanno colpito l'Italia negli ultimi decenni, di provvedere con norme di carattere generale ed astratto all'immediato blocco della giurisdizione, entro un tempo precisamente delimitato in funzione dell'estensione e della durata dell'emergenza.

A ben vedere, è proprio ciò che il legislatore ha espressamente contemplato con l'articolazione dell'art. 159, co. 1, c.p.: una norma di carattere generale che, in termini di per sé affatto irrazionali, prevede la automatica sospensione del decorso della prescrizione nel caso in cui una norma di legge disponga la sospensione dell'attività processuale.

In questo modo il soggetto agente è messo in grado di apprezzare con un ragionevole grado di prevedibilità che, laddove per un qualsiasi evento, anche di per sé imprevedibile (come è, d'altronde, la sopravvenuta infermità mentale), il processo dovesse essere sospeso, ciò determinerà automaticamente anche la sospensione del decorso della prescrizione, per il tempo strettamente necessario in funzione della causa che ha determinato, appunto, la sospensione del processo.

Diversamente opinando, peraltro, si giungerebbe al paradossale – e inaccettabile – esito di ammettere che, laddove un imputato (in autonomia, in concorso con altri, o anche a fronte di scelte autonome di terzi) realizzi gravi fatti di reato, quali la diffusione di agenti patogeni o anche l'uso di ordigni esplosivi, al fine di ostacolare e finanche impedire l'esercizio della giurisdizione in un determinato Tribunale<sup>38</sup>, questi potrebbe comunque beneficiare del decorso della prescrizione, sul presupposto che non ne possa essere disposta la sospensione in assenza di una norma, entrata in vigore prima del fatto-reato per il quale il soggetto agente si trova a giudizio, che disponga la sospensione del processo nel caso in cui un evento catastrofico

---

<sup>38</sup> Si pensi, ad esempio, alla nemmeno troppo irrealistica situazione di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata che si risolvano a piazzare un ordigno esplosivo all'interno di un Tribunale, la cui detonazione causa la devastazione dell'edificio e determina, in concreto, la paralisi dell'attività giudiziaria del distretto per un tempo indefinito.



di qualsiasi genere, finanche di matrice dolosa, rendesse impossibile la prosecuzione dell'attività giudiziaria.

L'imputato verrebbe quindi mandato assolto per intervenuta prescrizione rispetto all'ipotesi accusatoria per cui lo stesso si trovava a giudizio, in funzione di un blocco della giurisdizione da lui stesso o da altri determinato, per assenza di una norma che *ex ante* ne preveda la possibile sospensione.

Il corto-circuito pare oltremodo evidente, al punto da rendere necessaria un'interpretazione adeguatrice dell'art. 159, co. 1, c.p. che ammetta l'estendibilità del rinvio mobile di cui al medesimo articolo a ipotesi di sospensione del processo disposte *ex lege* anche in un momento successivo alla commissione dei reati per cui si procede, determinate da eventi avversi e imprevedibili che impediscano l'esercizio dell'attività giurisdizionale.

In conclusione, non pare che il criterio della prevedibilità delle conseguenze legate alla normativa emergenziale possa essere risolutivo per escludere la compatibilità costituzionale dell'art. 159, co. 1, c.p. e degli artt. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020 con il divieto di irretroattività dell'art. 25, co. 2, Cost.

Anzi, una compiuta analisi del principio, nel contesto normativo e processuale in cui viene in rilievo, evidenzia la sostenibilità e la razionalità di tale approdo argomentativo.

### **3.2.2. La garanzia contro gli abusi del potere legislativo.**

L'ulteriore, ed ultimo, aspetto da considerare, per vero non menzionato nelle ordinanze di rimessione di Siena e Spoleto, è quello relativo al rischio che, attraverso una surrettizia elusione del divieto di irretroattività, l'imputato sia esposto a possibili abusi da parte del potere legislativo, laddove finisca per adottare *ex post* rispetto al fatto-reato disposizioni che aggravano il carico sanzionatorio nei confronti del soggetto agente, in modo non conforme ai principi dello stato di diritto.

È, infatti, indubitabile che, in astratto, l'adozione di norme di legge che dispongano *post facto* la sospensione dell'attività giurisdizionale *sine die*, o comunque per durata apprezzabile e sulla base delle ragioni più varie<sup>39</sup>, potrebbe dare luogo ad abusi e a surrettizie elusioni della disciplina della prescrizione, lasciando potenzialmente l'imputato soggetto alla spada di Damocle del processo penale senza limiti di tempo e senza concrete ragioni che giustificino una compressione dei diritti inviolabili sanciti dalla Costituzione nella materia penale<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Quali ad esempio, riprendendo un caso menzionato da altri commentatori, "un'eventuale sospensione di due anni per chiusura degli uffici giudiziari per ristrutturazione" (Cfr. MALAGNINO F., *op. cit.*, p. 29 in nota).

<sup>40</sup> Oltre ai principi di cui all'art. 25, co. 2, Cost., il riferimento è generalmente inteso anche al diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., nonché alla presunzione di non colpevolezza e alla finalità rieducativa di cui all'art. 27, ed infine alla ragionevole durata del processo di cui all'art.

Anche tale ipotesi, tuttavia, non pare cogliere nel segno, in quanto l'eventuale *vulnus* ai principi costituzionale potrebbe essere prontamente sottoposto a rimedio, di fronte alla Consulta, non tanto nell'ottica dell'art. 159, co. 1, c.p., riferito *stricto sensu* alla disciplina della prescrizione, bensì della norma di riferimento, che dispone, a monte la sospensione dell'attività giudiziaria.

Ove, infatti, la sospensione del processo fosse dovuta ad ingiustificate o inesistenti ragioni di emergenza, o fosse comunque viziata da elementi di irragionevolezza, anche rispetto ad altre situazioni contingenti da cui il legislatore fa dipendere tale sospensione, essa stessa risulterebbe suscettibile di incidente di costituzionalità, in relazione ad altri – non meno importanti – parametri costituzionali, che, ove accolto, travolgerebbe anche l'eventuale congelamento del tempo di prescrizione, scaturito quale automatica conseguenza, ex art. 159, co. 1, c.p., dalla sospensione del processo.

In altri termini, laddove il legislatore dovesse, ad esempio, surrettiziamente approfittare di una calamità naturale per disporre la sospensione del processo *sine die* o comunque per un tempo non connesso all'effettiva durata dello stato emergenziale, è proprio la norma che dispone la sospensione del processo ad entrare in conflitto con i principi costituzionali del diritto di difesa, del principio di non colpevolezza e della ragionevole durata del processo, di cui agli art. 24, 27 e 111 Cost.

Stesso discorso vale per l'esempio sopra citato, in cui si ipotizza la sospensione del processo per un tempo prolungato a causa della ristrutturazione degli uffici giudiziari: in assenza di una valida ragione fondante la sospensione del procedimento, conforme ai principi costituzionali in materia penale, tale da legittimare anche il congelamento del termine di prescrizione, sarebbe, invero, comunque possibile sollevare incidente di costituzionalità e rimuovere *ex tunc* gli effetti di tale disposizione sul computo del tempo dell'oblio.

In un certo senso, è la medesima situazione di recente verificatasi rispetto al ben noto fenomeno dei c.d. «eterni giudicabili», conseguente all'applicazione senza limiti di durata della sospensione ex art. 71 c.p.p., in caso di sopravvenuta incapacità dell'imputato che non ne consenta l'effettiva partecipazione al processo.

In tale circostanza<sup>41</sup>, la Corte costituzionale, ravvisato un *vulnus* ai principi di ragionevolezza e del diritto di difesa di cui all'art. 3, 24 e 111 Cost., ha affermato che:

---

111 Cost. In rilievo potrebbe venire altresì il parametro di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost.

<sup>41</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 45/2015, del 14 gennaio 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 159 c.p. *“nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile”*. Per un

*«L' indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo – con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell'imputato, dovuta all'effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione – presenta il carattere della irragionevolezza, giacché entra in contraddizione con la ratio posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione del processo. La prima è legata, tra l'altro, sia all'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati, sia al "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela. La seconda poggia sul diritto di difesa, che esige la possibilità di una cosciente partecipazione dell'imputato al procedimento. Nell'ipotesi di irreversibilità dell'impedimento di cui sopra risultano frustrate entrambe le finalità insite nelle norme sostanziali e processuali richiamate, con la conseguenza che le ragioni delle garanzie ivi previste si rovesciano inevitabilmente nel loro contrario».*

Sulla scorta di quanto sopra, non si vede come l'applicazione al caso di specie dell'art. 159, co. 1, c.p., in funzione dell'esplosione della pandemia Covid-19 e della sospensione del processo ai sensi dell'art. 83, co. 1, 2 e 4, d.l. 18/2020, per il solo tempo strettamente connesso al propagarsi della pandemia e al protrarsi della situazione emergenziale, potrebbe *ex se* rappresentare un abuso da parte del legislatore teso ad aggravare *post factum* la disciplina sanzionatoria del reato, in violazione del divieto di irretroattività della legge penale.

La sospensione del processo è, infatti, strettamente limitata e connessa all'estensione temporale della c.d. «fase 1», nel corso della quale massima e improrogabile è stata la necessità di intervenire sull'attività giudiziaria, congelandone la prosecuzione, al fine di contrastare efficacemente il propagarsi dell'epidemia e tutelare, al contempo, la vita, la salute e l'incolumità della popolazione coinvolta.

Di converso, dubbi di legittimità costituzionale potrebbero ravvisarsi rispetto alle altre due disposizioni, previste dall'art. 83, co. 3-bis e co. 9, d.l. 18/2020, sotto molteplici aspetti.

Si pensi, ad esempio, alla disposizione di cui al comma 3-bis, laddove dispone la sospensione della prescrizione, in funzione dell'emergenza Covid-19, sino alla data fissata per l'udienza avanti alla Corte di Cassazione o comunque sino al 31 dicembre 2020, per tutti i procedimenti pervenuti alla cancelleria della Suprema Corte nel periodo intercorrente tra il 9 marzo e il 30 giugno 2020.

---

commento alla sentenza si rimanda a DANIELE M., *Il proscioglimento per prescrizione dei non più 'eterni giudicabili'*, in *Dir. pen. cont.*, 20 aprile 2015, rinvenibile [qui](#).

In quest'ultima ipotesi, viene meno l'aggancio normativo alla sospensione del processo, cosicché non sembra possibile ricondurre tale fattispecie, nei termini sopra illustrati, alla clausola generale di cui all'art. 159, co. 1, c.p. al fine di riconoscere la legittimità costituzionale della sospensione della prescrizione così disposta.

Non appare nemmeno facilmente comprensibile la ragione che giustifica, in funzione dell'emergenza Covid-19, l'estensione del periodo di sospensione della prescrizione sino al 31 dicembre 2020, o comunque sino alla data dell'udienza, laddove invece l'attività giurisdizionale della Suprema Corte sia ripresa pur con tutte le difficoltà, a partire dall'11 maggio 2020, in seguito alla conclusione della fase strettamente emergenziale dell'epidemia.

Né appare comprensibile, rispetto ai criteri di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il differente trattamento in materia di prescrizione riservato ai soli procedimenti pervenuti alla Corte di Cassazione nel periodo 9 marzo – 30 giugno 2020, differente e assai più esteso nella portata rispetto a quello riferito alla generalità dei procedimenti che si trovano in altre fasi del giudizio di merito, o finanche in fase di indagini.

Nondimeno, lasciando da parte queste ultime ipotesi, che non è possibile affrontare compiutamente in questa sede, pare potersi ragionevolmente sostenere che la pretesa applicazione al caso qui in esame dell'art. 159, co. 1, c.p., in funzione della sospensione del procedimento disposta dal 9 marzo all'11 maggio 2020, dall'art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020, trovi ampia giustificazione e ragionevole fondamento nella gravità ed estensione della crisi sanitaria, che ha reso necessario, per il periodo emergenziale, il blocco dell'attività giudiziaria.

Non pare ravvisabile, di conseguenza, alcuna violazione della *ratio* sottostante al divieto di irretroattività *in malam partem*, qui in esame, che giustifichi l'inapplicabilità al caso di specie della disposizione di cui all'art. 159, co. 1, c.p.

#### **4. Conclusioni.**

All'esito dell'analisi compiuta nei precedenti paragrafi, appare sostenibile un'interpretazione adeguatrice del disposto di cui all'art. 159, co. 1, c.p. che ammette l'applicazione del principio generale ivi contenuto anche al caso di sospensione delle attività processuali previsto dall'art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020 in connessione con l'emergenza Covid-19.

A ciò non si oppone la formulazione della norma, che pur non facendo espresso riferimento alla sospensione del processo, tratteggia comunque un blocco onnicomprensivo dell'attività giudiziaria che, per portata ed estensione, è in tutto e per tutto assimilabile alla più ampia nozione di sospensione del procedimento penale e di tutte le attività ad esso collegate. A ciò non si oppone nemmeno il divieto di irretroattività *in malam partem*, sancito dall'art. 25, co. 2, Cost., in quanto una attenta disamina della materia

porta a concludere che il richiamo compiuto dall'art. 159, co. 1, c.p. ai casi di sospensione del processo previsti per legge soddisfa a pieno il criterio della prevedibilità e del legittimo affidamento da parte dell'imputato, come declinati dalla giurisprudenza della Consulta.

Non solo. Anche il potenziale rischio di abusi da parte del potere legislativo, altro fondamentale corollario del divieto di irretroattività, non è ravvisabile nel caso in esame, attese la soggezione della norma di riferimenti ai parametri costituzionali in materia penale e la stretta connessione esistente tra sospensione del processo, sospensione della prescrizione e situazione emergenziale di massima gravità legata al Covid-19, protrattasi dal 9 marzo 2020 sino all'11 maggio 2020.

Di conseguenza, non pare ravvisabile alcuna elusione del divieto di irretroattività, laddove la sospensione della prescrizione ex art. 159, co. 1, c.p. consegue ad un provvedimento di sospensione dell'attività giudiziaria la cui estensione non entra in conflitto con alcun parametro costituzionale, a garanzia della ragionevolezza e della conformità ai principi dello stato di diritto dell'effetto estensivo sul termine di prescrizione determinato dall'art. 83, co. 1 e 2, d.l. 18/2020.

Sia consentito osservare, da ultimo, che il *commodus discessus* alla spinosa questione sottoposta al vaglio della Consulta, che qui si intende sostenere, oltre a garantire la legittimità di un intervento normativo di carattere emergenziale mosso da un proposito di per sé non certo irragionevole, ha altresì il pregio di evitare che, sottraendo l'istituto della sospensione della prescrizione al divieto di irretroattività previsto dall'art. 25, co. 2, Cost., si giunga ad attribuire al legislatore l'indiscriminata facoltà di estendere, *post facto*, il termine finale della prescrizione, in assenza di qualsivoglia collegamento con situazioni di stasi processuale ed in spregio dei principi di prevedibilità e legittimo affidamento che governano la materia penale.

Non va dimenticato, infatti, che l'attuale norma sulla sospensione della prescrizione di cui all'art. 159, co. 2, c.p., introdotta dalla legge «spazzacorrotti»<sup>42</sup>, non prevede alcuna disposizione di diritto intertemporale, che ne sancisca l'applicabilità solo per l'avvenire, cosicché laddove venisse meno l'argine rappresentato dal divieto di irretroattività *in malam partem*, si darebbe ingresso ad un'immediata ed indiscriminata estensione del tempo dell'oblio anche in relazione a fatti pregressi, con radicale alterazione delle regole del processo, foriera di esiti e conseguenze imprevedibili e con potenziale lesione dei principi dello stato di diritto.

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 1, co. 2, l. 9 gennaio 2019, n. 3 (*"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"*, il cui testo è rinvenibile [qui](#)), ove si dispone la sospensione *sine die* della prescrizione a seguito della pronuncia della sentenza di primo grado, dando così nuova linfa, seppur in forme diverse ma non meno deprecabili, al fenomeno dei c.d. «eterni giudicabili».