

**LA “RAGIONEVOLE” RETROATTIVITÀ DELLA LEGGE PENALE:  
ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE SULLA PRONUNCIA DELLA  
CONSULTA, 23 DICEMBRE 2020, N. 278**

di Ernestina Sacchetto

(Dottoranda di ricerca presso l'Università degli studi di Torino)

SOMMARIO: 1. Cenni sul procedimento *a quo* e le *quaestiones* dei remittenti; 2. Gli argomenti della Corte Costituzionale in sintesi; 2.1 L'art. 159 Cp e la (sorprendente) legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 83, co. 4 d.l. n. 18/2020; 2.2. Da solide premesse...; 2.3...a scivolose conclusioni; 3. Riflessione conclusiva.

1. Con ordinanza del 21 maggio 2020<sup>1</sup>, il Tribunale ordinario di Siena ha sollevato, in riferimento all'art. 25 c. 2 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 c. 4 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (*“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*)<sup>2</sup>, quest'ultimo convertito, con

<sup>1</sup> R.o.n. 112/2020.

<sup>2</sup> Il rimettente ha riferito di essere stato chiamato a celebrare un dibattimento per reati edilizi commessi, secondo la contestazione, tra il 20 aprile 2015 (capo A dell'imputazione) e il 24 aprile 2017 (capo B). Per i fatti più risalenti, qualificati ex art. 44, co. 1, lett. c), in relazione all'art. 32, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*», il giudice a quo ha individuato la decorrenza del termine prescrizione alla data del 20 aprile 2015, indicando in cinque anni la durata del medesimo termine, con scadenza, quindi, al 20 aprile 2020. Sempre il rimettente ha osservato come un «differimento urgente delle udienze e una sospensione dei termini» fossero stati disposti, con decorrenza dal 9 marzo 2020 e fino al 22 marzo successivo, mediante il d.l. 11/2020 (*“Misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”*), poi decaduto per mancata conversione e, comunque, espressamente abrogato ex art. 1, co. 2, l. 27/2020. Per vero, gli effetti del provvedimento sono stati prolungati, sempre con decorrenza dal 9 marzo precedente, fino al 15 aprile 2020, per effetto dei co. 1 e 2 dell'art. 83 del d.l. 18/2020 e che una dilazione ulteriore era intervenuta con l'art. 36 comma 1, d.l. 23/2020 (*“Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”*), convertito, con modificazioni, nella legge 40/2020. La norma ha stabilito che il termine previsto ai commi 1 e 2 del citato art. 83 fosse prorogato all'11 maggio 2020. Con il co. 4 dello stesso art. 83 d.l. 18/2020 è stato disposto che, contestualmente alla sospensione dei termini sancita dal precedente co. 2, rimanesse sospesa anche la decorrenza del termine di prescrizione del reato.

modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27<sup>3</sup>. Come noto, tale previsione emergenziale è stata in vigore dal 9 marzo all’11 maggio 2020 al fine di regolare il funzionamento dei procedimenti penali durante l’emergenza pandemica da Covid-19<sup>4</sup>: in particolare, l’ipotesi di sospensione del corso della prescrizione è stata assimilata, quanto agli effetti, alle cause enucleate nell’art. 159 c. 1 Cp. Ne è conseguito, dunque, che i termini necessari all’estinzione dei reati, oggetto di procedimenti in corso durante l’emergenza pandemica<sup>5</sup>, sono andati incontro ad un corrispondente incremento della durata del tempo ivi sancita. Di qui, l’ipotizzata incompatibilità della normativa con il principio costituzionale di irretroattività della legge penale sfavorevole all’agente: tale si prospetta, infatti, una legge che comporti un allungamento del termine di prescrizione del reato<sup>6</sup>, sul presupposto della natura sostanziale e non già processuale della disciplina dell’istituto affermata dalla giurisprudenza costituzionale (e non solo)<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> L’art. 83 c. 4 d.l. 18/2020, coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 (“*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l’adozione di decreti legislativi*”) afferma che: «nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 sono altresì sospesi, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303 e 308 del codice di procedura penale».

<sup>4</sup> Inizialmente, il d.l. 2.3.2020 n. 9, all’art. 10, aveva disposto, da un lato (c. 7) il rinvio d’ufficio a data successiva al 31.3.2020 delle udienze nei procedimenti penali pendenti negli uffici giudiziari dei circondari dei tribunali cui appartenevano i comuni compresi in zona “rossa” ai sensi dell’Allegato 1 d.p.c.m. 1.3.2020, e dall’altro (c. 8) la sospensione fino al 31.3.2020 dei termini per il compimento di qualsiasi atto che chiunque dovesse svolgere nei procedimenti penali pendenti presso gli uffici giudiziari del distretto di corte d’appello di appartenenza dei medesimi comuni. Il successivo d.l. 8.3.2020, n. 11, pubblicato sulla G.U. dell’8.3.2020 al n. 60 ed entrato in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione, aveva stabilito, all’art. 1 che, a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto (9.3.2020) e fino al 22.3.2020, le udienze dei procedimenti penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari fossero rinviate d’ufficio a data successiva al 22.3.2020 e fossero sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto in tali procedimenti<sup>4</sup>. Oltre a ciò, erano state introdotte le misure organizzative adottabili dai capi degli uffici giudiziari (art. 2), nel periodo compreso tra il 23.3.2020 e il 31.5.2020 per contrastare l’emergenza epidemiologica e regolamentare lo svolgimento dell’attività giudiziaria. In data 17.3.2020 è stato adottato il d.l. 18/2020, convertito con modificazioni con l. 24.4.2020 n. 27 (cd. decreto “*cura Italia*”), che, a causa del rapidissimo aggravarsi del quadro epidemiologico, ha abrogato le previsioni dei precedenti decreti in quanto sono state ritenute necessarie misure più stringenti, precisando che sarebbero rimasti validi gli atti e i provvedimenti adottati sulla base dei provvedimenti stessi.

<sup>5</sup> Per l’accertamento di reati evidentemente consumati prima dell’introduzione delle modifiche legislative.

<sup>6</sup> Pari nel caso di specie a 64 giorni.

<sup>7</sup> Sul punto in giurisprudenza, v. Corte cost., n. 24 del 2017 e 31 maggio 2018 n. 115 con nota di Civello, in *AP*, tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) e Corte Edu, *Alikaj c. Italia*, 15 settembre 2011, n. 47357/08, Corte Edu, Sez. IV, sent. 7 aprile 2015, *Cestaro c. Italia*, n. 6884/11; Corte Edu, *A e B c. Norvegia*, ric. n. 24130/11 e 29758/11. In dottrina v. *ex multis* S. Silvani, *Il giudizio del tempo. Uno studio sulla prescrizione del reato*, Bologna 2009;

Tanto la questione è apparsa immediatamente complessa che, successivamente, con ordinanze rispettivamente del 27 maggio 2020<sup>8</sup> e del 3 luglio 2020<sup>9</sup>, i Tribunali di Spoleto e di Roma hanno anch’essi sollevato, in riferimento all’art. 25, co. 2 ed all’art. 117, co. 1 Cost., in relazione all’art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, questione di legittimità costituzionale dell’art. 83 co. 4 d.l. 18/2020, come modificato dall’art. 36 d.l. 23/2020<sup>10</sup>. Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali rimettenti con le richiamate ordinanze, sono state valutate dalla Corte come sostanzialmente analoghe sul piano giuridico, rendendo quindi opportuna la loro trattazione congiunta mediante la riunione dei giudizi.

Con la sentenza n. 278 del 2020, depositata il 23 dicembre scorso, la Corte costituzionale ha concluso escludendo che integri una violazione del principio di irretroattività (art. 25, co. 2 Cost.) la sospensione del corso della prescrizione del reato prevista dall’art. 83 c. 4 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27)<sup>11</sup>.

---

G. De Francesco, Il torpore del “buon senso” genera incubi. A proposito della prescrizione del reato, in *www.la legislazione penale.it*, 21.8.2020; D. Micheletti, Il regime intertemporale delle cause di sospensione della prescrizione penale, in *DisCrimen*, 4.7.2020, 6; F. Giunta, D. Micheletti, *Tempori cedere, Prescrizioni del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino 2003; F. Viganò, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 3/2013; G. Marinucci, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano 2002, 328 e G. L. Gatta, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull’art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell’art. 25, co. 2 Cost.*, in *SP*, 26.12.2020.

<sup>8</sup> R.o.n. 117/2020.

<sup>9</sup> R.o.n. 132/2020.

<sup>10</sup> L’art. 23 d.l. 23/2020 ha disposto la proroga all’11 maggio 2020 del termine del 15 aprile 2020, previsto dall’articolo 83, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Più nel dettaglio, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato la questione anche con riferimento all’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Lo stesso Tribunale ha censurato l’art. 36 co. 1 d.l. 23/2020 convertito con modificazioni nella legge 40/2020 nella misura in cui ha prorogato fino all’11 maggio 2020 il termine previsto dall’art. 83 co. 1 e 2.

<sup>11</sup> In argomento v. G. L. Gatta, “Lockdown” della giustizia penale, *sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito*, in *SP*, 4.5.2020; cfr. G.L. Gatta, *Il corso della giustizia e il corso della prescrizione del reato durante l'emergenza Covid-19*, in *SP*, 2.11.2020.; V. Manes, *Diritto dell'emergenza, sospensione della prescrizione e garanzie fondamentali: davvero bilanciabile il principio di irretroattività?* In *Giur.pen.web*, n. 2020, 1 ss.; N. Madia, *Tre questioni problematiche in tema di sospensione della prescrizione connessa all'emergenza Covid-19*, *ivi*, 2020, n. 5, 1 e ss.; L. Agostini, *Sulla legittimità costituzionale della sospensione del corso della prescrizione del reato da Covid-19: un quadro di sintesi del diritto vivente in vista della Consulta*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 ottobre 2020, 1 e segg.; A. Massaro, *La sospensione della prescrizione e il principio di irretroattività della legge penale alla prova dell'emergenza Covid-19: le questioni*

2. In estrema sintesi la Corte, in seguito ad un’approfondita ricostruzione della normativa introdotta durante il periodo emergenziale<sup>12</sup>, ha ribadito l’inderogabilità

---

di legittimità costituzionale, in Osservatorio costituzionale, 6 ottobre 2020, 160 e segg. La sentenza è stata già annotata, v. G.L. Gatta, *Emergenza Covid e prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull’art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell’art. 25, co. 2 Cost.*, in *SP*, 26 dicembre 2020. V. anche, criticamente, N. Madia, *La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 2020, salva la disciplina in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19*, in *GPW*, 2020, 12; O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web); L. Stortoni, *La legge penale è “ragionevolmente” retroattiva*, in *PDP*, 4.1.2021; G. M. Flick, *Emergenza e sospensione della prescrizione: una scelta problematica della corte costituzionale* in *CP*, fasc.1, 1.1.2021, 44.

<sup>12</sup> Dal § 6 in avanti della sentenza in commento, infatti, la Corte richiama brevemente il contesto normativo connesso all’emergenza epidemiologica da Covid-19, in tema di svolgimento dell’attività giudiziaria, nel cui ambito si sono collocate le disposizioni censurate. Più del dettaglio, il primo intervento emergenziale concernente l’attività giurisdizionale posto in essere dal Governo per rispondere alle esigenze scaturite dall’epidemia si è avuto con il d.l. 9/2020 (“*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19*”), il quale, all’art. 10 ha interessato esclusivamente i procedimenti civili e penali pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari dei tribunali cui appartenevano i Comuni indicati all’allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020 (“*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19*”). Con tale provvedimento si era prevista la sospensione dei termini e il rinvio delle udienze: oltre a ciò, era stato stabilito che, a partire dal 3 marzo 2020, il corso della prescrizione fosse sospeso per il tempo in cui il processo fosse rinviato o i termini procedurali fossero sospesi e comunque fino al 31 marzo 2020 (art. 10, comma 10 del citato d.l.). A distanza di pochi giorni, il Governo è intervenuto con il d.l. 11/2020 (“*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell’attività giudiziaria*”), per disciplinare il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari. L’art. 1 co. 1, in particolare prevedeva che, a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto medesimo (9 marzo 2020) e sino al 22 marzo 2020, le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari fossero rinviate d’ufficio a data successiva al 22 marzo 2020. Per il periodo successivo (23 marzo-31 maggio), ai capi degli uffici giudiziari era stato attribuito il potere di autorizzare provvedimenti di dilazione degli adempimenti processuali in base alle esigenze del territorio e in considerazione della situazione pandemica. In ogni caso, però, il co. 4 dell’art. 2 d.l. 11/2020 stabiliva che il termine di prescrizione rimanesse sospeso anche per tali giudizi, ma solo fino al 31 maggio 2020, sempreché ne fosse stato disposto il rinvio. Sempre a distanza di pochissimi giorni, il Governo è nuovamente intervenuto con il d.l. 18/2020 con contestuale abrogazione per mancata conversione dei dd.l. n. 9 e n. 11 del 2020, per effetto dell’art. 1, co. 2, l. 27/2020 (“*Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l’adozione di decreti legislativi*”). Con tale norma, si è disposto in via generale e obbligatoria, salvo alcune eccezioni concernenti alcune tipologie urgenti di procedimento, il rinvio d’ufficio delle udienze a data successiva al 15 aprile 2020 e la sospensione dei «termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali» dal 9 marzo al 15 aprile 2020,

del principio di legalità ai sensi dell’art. 25 co. 2 della Costituzione, comprensivo della garanzia dell’irretroattività della legge penale sfavorevole all’agente e<sup>13</sup>, in linea con la propria giurisprudenza, la natura sostanziale dell’istituto della prescrizione del reato, che ricade nell’area coperta dal suddetto principio e dai suoi corollari (precisione o determinatezza)<sup>14</sup>. Perciò, avendo la Corte individuato nella disciplina emergenziale di cui all’art. 83 d.l. 18/2020, un’ipotesi generalizzata di sospensione del procedimento penale per esigenze di tutela della salute pubblica, ha ricondotto la neo-introdotta normativa alla regola generale espressa nell’art. 159 co. 1 Cp, che, attraverso un automatismo, ha ancorato la sospensione del termine di prescrizione del reato alla sospensione del procedimento penale «imposta da una particolare disposizione di legge». Di qui, è stata esclusa una violazione del principio di irretroattività dopo aver considerato come - proprio in virtù della disciplina di cui all’art. 159 co. 1 Cp - al momento del fatto l’autore sapesse o fosse comunque in grado di prevedere che, in caso di sospensione del procedimento o del processo in applicazione di una disposizione di legge, lo sarebbe stato anche il decorso del termine di prescrizione.

2.1 La Corte si concentra sulla disciplina generale di cui all’art. 159 co. 1 Cp, sottolineando la sua funzione di “cerniera” tra, da una parte, una causa generale di sospensione – secondo cui «[i]l corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge» – e dall’altra, una catalogazione di altri “casi” particolari<sup>15</sup>. Tale premessa si basa sul fatto che la disciplina emergenziale abbia integrato la predetta fattispecie sospensiva, prevedendo un’ipotesi di sospensione

senza possibilità di intervento da parte dei capi degli uffici giudiziari (art. 83, co. 1 e 2). Con riferimento a tali fattispecie si è altresì disposta la sospensione dei termini di prescrizione, oltre che dei termini di durata massima delle misure cautelari personali. Con l’art. 36 del d.l. 23/2020 il Governo ha stabilito che il termine del 15 aprile 2020, previsto dai commi 1 e 2 dell’art. 83 del d.l. 18/2020 fosse prorogato fino all’11 maggio 2020. Per effetto di quest’ultima proroga la sospensione dei termini prescrizionali ha operato dal 9 marzo 2020 all’11 maggio 2020.

<sup>13</sup> v. § 10.

<sup>14</sup> § 9. In dottrina v. *ex multis*, F. Antolisei, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano 1985, 655; P. Pisa, *Prescrizione (diritto penale)*, in *ED*, XXXV, 1986, 79, che segnala il dato come «indiscusso»; F. Mantovani, *Diritto Penale*, Padova 1979, 737; A. Molari, *Prescrizione del reato e della pena (Diritto Penale)*, in *Nss.* d.l., XIII, 1966, 680 ss.; P. Bartolo, *Prescrizione del reato*, in *EG*, vol. XXIV, 1991, p. 1, secondo cui «nessun dubbio può più sussistere sulla natura sostanziale della prescrizione».

<sup>15</sup> Art. 159 co. 1 Cp, come sostituito dall’art. 6 co. 3 della 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).

del procedimento e del processo penale: «il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell’art. 83 contempla l’integrale sospensione dell’attività giurisdizionale nel periodo emergenziale, prevedendo non solo il rinvio delle udienze (comma 1), ma anche la sospensione dei termini processuali di qualsiasi natura»<sup>16</sup>. In tal senso, espone la Corte, l’art. 83 c. 4 d.l. 18/2020 ha solamente ribadito la regola generale prevista dall’art. 159 c. 1 Cp.

Qui, la pronuncia comincia a produrre i primi scricchiolii<sup>17</sup>. Per diverse volte nel testo della motivazione, infatti, la sospensione del processo viene definita come la “stasi” di tutte le attività processuali: «in altri termini la sospensione del processo, cui va ricollegata quella della prescrizione, è prevista da una norma che imponga una “stasi” del giudizio basata su elementi certi ed oggettivi»<sup>18</sup>. A tal proposito, viene naturale chiedersi se la nuova previsione dell’art. 83 d.l. 18/2020 aderisca effettivamente ai tratti tipici della sospensione del processo che, ai sensi dell’art. 159 co. 1 Cp, porta con sé. La Corte si astiene, in questo senso, dall’argomentare: la “stasi” assume le forme di un vero e proprio dogma che non richiede riscontri nei ragionamenti a sostegno della pronuncia.

Invero, soffermandosi sul dato testuale, si ritiene che l’art. 83 co. 2 d.l. 18/2020 non preveda né la sospensione dei procedimenti, né quella dei processi, ma si limiti a stabilire la sospensione dei termini «per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali», specificando che «si intendono pertanto sospesi, per la stessa durata, i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l’adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali»<sup>19</sup>. La sospensione prevista dall’art. 83 co. 2 d.l. 18/2020 non equivale alla sospensione dei procedimenti o dei processi. Trattasi di due istituti del tutto differenti, in quanto la sospensione dei termini non sospende né il processo, né il procedimento, né tantomeno il

---

<sup>16</sup> § 15.

<sup>17</sup> E’ dello stesso avviso, O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web): «È come se il sillogismo sviluppato dal Giudice delle leggi, poste alcune solide e condivisibili premesse, si sia poi interrotto proprio al momento di trarre la conclusione che sarebbe stata logicamente necessitata».

<sup>18</sup> § 15. Di opinione contraria, G.L. Gatta, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull’art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell’art. 25, co. 2 Cost.*, in *SP*, 26.12.2020.

<sup>19</sup> V. sul punto, O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web): «In una materia coperta dalla riserva costituzionale di stretta legalità, tanto processuale quanto sostanziale, l’interprete dovrebbe almeno considerare le implicazioni fornite dal tenore letterale dell’art. 83, co. 2, d.l. n. 18 del 2020».

compimento di singole attività, bensì eventuali termini per il compimento di specifici atti processuali. La sospensione del processo o del procedimento opera diversamente: mentre in costanza di questo istituto non può essere compiuta alcun tipo di attività, salvo che la legge non disponga diversamente, quando ricorre la sospensione dei termini, le attività possono essere validamente compiute e l'unica conseguenza è che le tempistiche risultano dilatate<sup>20</sup>.

Neppure il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 83 conduce ad una sospensione del procedimento o del processo. Il rinvio d'ufficio disposto dal giudice in occasione di un'udienza già calendarizzata nel periodo emergenziale risulta un'attività senza dubbio incompatibile con la “stasi” processuale imposta dalla sospensione.

La differenza risulta ancora più evidente se si considera la fase procedimentale in cui i termini sono sospesi, ma l'attività investigativa può proseguire. Non è incorso in un'invalidità chi ha compiuto un atto nel periodo di sospensione dei termini, ovvero, non è ipotizzabile l'invalidità di una sentenza o di una impugnazione depositate fra il 9 maggio e l'11 maggio (30 giugno 2020)<sup>21</sup>. Ne consegue che la sospensione del termine di prescrizione prevista dall'art. 83 co. 4 non possa essere ricondotta nell'alveo dell'art. 159 c. 1 Cp, sia perché l'art. 83 co. 2 d.l. 18/2020 non ha introdotto alcuna nuova causa di sospensione del procedimento e del processo, sia perché il co. 4 dispone del tutto autonomamente ed espressamente la sospensione della prescrizione, senza che sia necessario fare riferimento alla *lex generalis*. A tal proposito, la Corte afferma che «la previsione del comma 4 del censurato art. 83, secondo cui è sospeso anche il corso della prescrizione in ragione della sospensione del procedimento o del processo penale, non è inutile perché fissa, in modo espresso e quindi in termini maggiormente chiari, compatibili con il rispetto del principio di eguaglianza, la collocazione della disposizione nell'alveo della causa generale di sospensione contenuta nell'art. 159, primo comma, cod. pen., secondo una tecnica legislativa non nuova».

---

<sup>20</sup> Per un approfondimento sull'istituto della sospensione della prescrizione v. *ex multis* M. Chiavario, *Diritto processuale penale*, Milano 2019, 363. Dello stesso pensiero v. sul punto, O. Mazza, *op. cit.*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web).

<sup>21</sup> A sostegno di quanto affermato, vi sarebbe anche la giurisprudenza che, riguardo all'art. 159 co. 1 Cp si era espressa nel seguente modo: «deve essere interpretato nel senso che la sospensione o il rinvio del procedimento o del dibattimento hanno effetti sospensivi della prescrizione, anche se l'imputato non è detenuto, in ogni caso in cui siano disposti per impedimento dell'imputato o del suo difensore ovvero su loro richiesta, salvo quando siano disposti per esigenze di acquisizione della prova o in seguito al riconoscimento di un termine a difesa» (Cass., Sez. un., 11 gennaio 2002, Cremonese, in *Mass. Uff.*, n. 2205090). Quindi, anche facendo prevalere l'interpretazione sistematica su quella meramente letterale, la conclusione sarebbe la medesima, ossia che il combinato disposto dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 83 d.l. 18/2020 non determina la sospensione del procedimento o del processo, e quindi, del termine di prescrizione.

Il percorso argomentativo suscita ancora una volta alcuni dubbi esegetici: una previsione speciale riguardante la sospensione dei termini di prescrizione, che peraltro non richiama mai l'art. 159 c. 1 Cp, non trova giustificazione qualora il medesimo effetto possa essere raggiunto direttamente con la norma generale. È qui che poggia uno dei pilastri “claudicanti” della pronuncia. Solo grazie al richiamo all'art. 159 co. 1 Cp la Corte ritiene di poter superare la censura di retroattività sfavorevole della nuova disciplina<sup>22</sup>. Che la sospensione della prescrizione discenda direttamente dall'art. 83 co. 4 d.l. 18/2020, è un dato di fatto indiscusso e indiscutibile. Ne consegue che solo il richiamo improprio all'art. 159 c. 1 Cp consente alla Corte di superare l'incidente della retroattività sfavorevole, in contrasto con l'art. 25 co. 2 Cost.<sup>23</sup>.

2.2 Con la pronuncia in commento, la Corte si sofferma poi su alcune statuizioni di principio estremamente importanti che meritano un accenno. *In primis*, a proposito della prescrizione, la Corte conferma «senza tentennamenti»<sup>24</sup> il suo inquadramento quale «istituto di natura sostanziale»<sup>25</sup> e, come poc'anzi

---

<sup>22</sup> La Corte, infatti, afferma che, «sotto questo profilo, il principio di legalità è rispettato perché la sospensione del corso della prescrizione di cui alla disposizione censurata, essendo riconducibile alla fattispecie della ‘particolare disposizione di legge’ di cui al primo comma dell'art. 159 c.p., può dirsi essere anteriore alle condotte contestate agli imputati nei giudizi *a quibus*. La regola, secondo cui quando il procedimento o il processo penale è sospeso in applicazione di una particolare disposizione di legge lo è anche il corso della prescrizione, è certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti proprio perché contenuta nel codice penale del 1930 e ribadita dalla richiamata novella del 2005».

<sup>23</sup> In altre parole, «volendo connotare in chiave psicologica il ragionamento svolto dalla sentenza in esame, non è difficile scorgere l'attivazione del meccanismo della rimozione dei fatti disturbanti, tecnica di difesa che consente di raggiungere l'obiettivo senza tener conto della realtà rappresentata dalla precisa scelta del legislatore emergenziale di dettare, con disciplina sopravvenuta, la sospensione dei termini di prescrizione, a prescindere dal riferimento al collaudato meccanismo del collegamento fra sospensione del processo e sospensione della prescrizione contemplato dall'art. 159 c.p.», O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web).

<sup>24</sup> G. L. Gatta, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost.*, in *SP*, 26.12.2020.

<sup>25</sup> § 9. Cfr. le pronunce sul caso Taricco: l'ordinanza n. 24/2017, e la sentenza n. 115/2018 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), che anche alla luce della seconda sentenza della Corte UE (5 dicembre 2017) ha riaffermato che per la prescrizione vale il principio penalistico di legalità/determinatezza. V. anche Corte cost. 275/1990, Corte cost., 393 e 394/2006, Corte cost. 65/2008, Corte cost. 324/2008, Corte cost. 393/2006 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). La stessa soluzione trova peraltro pacifico riscontro in sede di legittimità dove, per tale ragione l'allungamento della durata della prescrizione è assoggettata al divieto di retroattività: Cass. II, 7 febbraio 2018, n. 9494, Rv. 272350; Cass. VI, 16 maggio 2017, n. 31877, Rv. 270629.

Sul punto, poi, si v. R. Bartoli, *Irretroattività e prescrizione: proposta di una soluzione in vista della Corte Costituzionale*, in *SP*, 3: «si può osservare come la prescrizione sia istituto sostanziale non soltanto prima

ricordato<sup>26</sup>, soggetto alla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost.<sup>27</sup>. Invero, la Corte prosegue fornendo una ricostruzione ermeneutica circa il rapporto fra il principio di legalità e l'istituto della prescrizione del reato<sup>28</sup>. Contrariamente a quanto ci si aspetterebbe leggendo le conclusioni<sup>29</sup>, con riferimento alla non retroattività della norma di legge, la Corte afferma che «la determinazione della durata del tempo, il cui decorso estingue il reato per prescrizione (art. 157 co. 1 c.p.) ricade nell'area di applicazione del principio di legalità posto dall'art. 25 co. 2 Cost.»<sup>30</sup>. Ne consegue che «è la legge del *tempus commissi delicti* che non solo definisce la condotta penalmente rilevante e ad essa riconduce la pena, detentiva o pecuniaria (art. 17 c.p.), ma anche fissa il tempo oltre il quale la sanzione non potrà essere applicata per essere il reato estinto per prescrizione (art. 157 c.p.), tempo che può essere anche illimitato ancorché per delitti gravissimi (puniti con la pena dell'ergastolo) sia la legge stessa a prevedere che la prescrizione non estingue i reati (art. 157, ult. co. c.p.)». Pertanto, secondo la Corte il rispetto del principio di legalità implica la non retroattività della norma di legge che<sup>31</sup>, fissando la durata del tempo di prescrizione dei reati, ne allunghi il

---

che inizi il procedimento, ma anche quando è già iniziato. (...), in questa seconda ipotesi ha inizio una zona grigia, in cui la natura sostanziale si offusca e tuttavia vi sono ottime ragioni per ritenere che la natura continui ad essere decisamente sostanziale. Si offusca perché l'inizio del procedimento fa sorgere problemi e pone esigenze che, attraverso una sorta di illusione ottica, inducono a credere che la prescrizione muti natura, divenendo istituto processuale. Tuttavia, a ben vedere, l'inizio del procedimento non muta la natura della prescrizione, ma piuttosto costringe a prendere in considerazione l'interesse dello Stato a punire attualizzato proprio con l'inizio del procedimento». Per una ricostruzione sulla natura giuridica della prescrizione penale v. F. Giunta, D. Micheletti, *Tempori cedere, Prescrizioni del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino 2003, 63 e segg.

<sup>26</sup> Cfr. § 2.1.

<sup>27</sup> «La prescrizione, pur determinando, sul versante processuale, l'arresto della procedibilità dell'azione penale, si configura come causa di estinzione del reato sul piano più specificatamente sostanziale». Cfr. § 9.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione del concetto di aspettativa *ex ante* rispetto all'istituto della prescrizione v. P. Rescigno, *Condizione*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, 1961, p. 797; A.C. Pelosi, *Aspettativa di diritto*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. I, 1987, p. 468 e F. Giunta, D. Micheletti, *Tempori cedere, Prescrizioni del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 83 e segg.

<sup>29</sup> Cfr. la nota. n. 34. «È come se il sillogismo sviluppato dal Giudice delle leggi, poste alcune solide e condivisibili premesse, si sia poi interrotto proprio al momento di trarre la conclusione che sarebbe stata logicamente necessitata». V. O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3 (versione Web), p. 1, ma sul punto v. anche p. 9.

<sup>30</sup> § 9.

<sup>31</sup> Si concorda con O. Mazza che afferma: «Come si può agevolmente notare, la premessa maggiore del ragionamento era molto solida e condivisibile: la prescrizione è un istituto di diritto sostanziale a cui si applica inderogabilmente la garanzia del principio di legalità e il suo corollario intertemporale della irretroattività sfavorevole. Tale principio è di valore assoluto, non bilanciabile né comprimibile, sottratto

decorso ampliando *in peius* la perseguibilità del fatto commesso<sup>32</sup>. Specularmente, richiamando una sua precedente pronuncia, la Corte osserva come «la norma che riduca la durata del tempo di prescrizione costituisca una disposizione penale più favorevole ai sensi dell'art. 2 Cp, applicabile *in melius* anche ai fatti già commessi in precedenza (quindi retroattivamente) nei limiti di operatività della *lex mitior*, suscettibile di «limitazioni e di deroghe», entro i limiti consentiti dal canone della ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.<sup>33</sup>. In tal senso, la proiezione «diacronica» della punibilità integra la fattispecie penale e l'autore del fatto, secondo la Corte, detiene la «previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale (ossia la durata di prescrizione del reato), anche se ciò non comporta la precisa predeterminazione del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione»<sup>34</sup>. Ne consegue che, tutto ciò che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale<sup>35</sup>.

Con più specifico riferimento ai controversi rapporti fra prescrizione e principio della ragionevole durata del processo, la Corte ha preso una posizione

---

alla discrezionalità del legislatore ordinario.», O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web), 10.

<sup>32</sup> § 11.

<sup>33</sup> § 11.

<sup>34</sup> § 9. Ci si sarebbe però aspettati un'altra conclusione da parte della Corte, ossia che, come osserva O. Mazza, «la disciplina delle cause di sospensione della prescrizione non può che essere sottoposta al principio di irretroattività sfavorevole, con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 83, co. 4, d.l. n. 18 del 2020 se inteso come applicabile ai processi in corso per reati commessi prima della sua entrata in vigore. (...) Secondo la Corte, la legge integratrice del precetto penale rappresentato dall'art. 159, co. 1, c.p. deve rispettare i principi di ragionevole durata del processo, di ragionevolezza e di proporzionalità, ma sorprendentemente non quello di legalità sostanziale sotto forma di irretroattività sfavorevole. Questa eccezione non è, tuttavia, in alcun modo giustificata e si pone in aperta contraddizione con le premesse, in particolare con l'affermazione secondo cui tutta la disciplina della prescrizione è attratta nell'area del diritto penale sostanziale, compresa la regolamentazione della sospensione e della interruzione dei termini.». E ancora, «La garanzia effettiva non è data dal sapere *ex ante* che, se una previsione di legge sopravvenuta sospenderà il processo, la prescrizione sarà parimenti sospesa, ma dal conoscere esattamente quali siano le leggi vigenti al momento del fatto che potranno determinare la sospensione del processo e della prescrizione». O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, cit., 10, 11 e 13.

<sup>35</sup> Si conviene con M. Chiavario, *Norma (dir. proc. pen.)*, in *ED*, XXVIII, Milano 1978, 479, il quale ha affermato che: «appare però una forzatura il pretendere che – in relazione a tutta l'area delle norme che, in qualche modo, possono concretamente influire, per l'*an* o per il *quantum*, su un'eventuale condanna – l'affidamento dell'individuo debba necessariamente riportarsi al quadro normativo esistente al momento del fatto».

piuttosto *tranchante*<sup>36</sup>, affermando come l'istituto possa assumere anche una valenza processuale «concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, 2 co., Cost.)»<sup>37</sup>. La Corte definisce infatti la prescrizione come un istituto di natura sostanziale che spiega i suoi effetti anche sul processo, con particolare riferimento alla procedibilità dell'azione, e che concorre a garantire l'osservanza del principio costituzionale di ragionevole durata<sup>38</sup>. A tal proposito, sulla complessiva durata del termine di prescrizione del reato incidono vicende processuali in concreto imprevedibili *ex ante*, fra le quali, quelle che comportano l'interruzione e la sospensione del termine stesso<sup>39</sup>. Infatti, l'interruzione del termine prescrizionale – che, come noto, comporta l'azzeramento del computo con la ripresa *ex novo* del relativo corso (160 Cp) – dipende

<sup>36</sup> Come già del resto affermato con la sentenza n. 143 del 2014.

<sup>37</sup> Sul punto, si ritiene che, come ribadito da S. Quattrocchio, *Nelle vicende Taricco e Taricco bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in AA.VV., *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano 2018, 216: «(...) a ben vedere, non è la sola prescrizione – né sostanziale, né processuale – a dover/poter garantire la ragionevolezza dei tempi del processo. Infatti, come ribadito dalla redazione di accompagnamento al progetto di riforma del codice di procedura penale elaborato dalla Commissione Riccio, la prescrizione, in ogni forma, genera al contempo effetti virtuosi – da parte dell'autorità giudiziaria nella gestione dei tempi del procedimento – ed effetti nocivi – da parte della difesa, inevitabilmente in cerca di strategie dilatorie – che il sistema di giustizia penale deve saper riassorbire nel suo complesso». Secondo alcuni, infatti, sostenere che la prescrizione serve a garantire il principio della ragionevole durata del processo sarebbe una “giuridicolaggine”, G. Giostra, *Un giusto equilibrio dei tempi, sfida per la nuova prescrizione*, in *SP*, 2020).

<sup>38</sup> Sul rapporto fra l'istituto della prescrizione e il principio della ragionevole durata del processo in dottrina v. M. Chiavario, *Diritto ad un processo equo*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Padova 2001, spec. 206 ss., V. Grevi, *Spunti problematici sul nuovo modello costituzionale di «giusto processo» penale (tra «ragionevole durata», diritti dell'imputato e garanzia del contraddittorio)*, in *PD*, 2000, 423 ss., spec. 434 ss., A. Nappi, *La ragionevole durata del giusto processo*, in *CP*, 2002, spec. 1543 ss. e infine per una puntuale ricostruzione dottrinarie v. F. Giunta, D. Micheletti, *Tempori cedere, Prescrizioni del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino 2003, 45, 102 e 111.

<sup>39</sup> § 12. Come noto, l'assetto dei tempi di prescrizione nell'ordinamento italiano, è stato modificato dalle riforme del 2005 (v. D. Micheletti, *Commento all'art. 10 l. 5 dicembre 2005, n. 251*, in *LP*, 2006, 505 ss.) e del 2017 (su quest'ultima, per un commento v. D. Micheletti, *Commento alle modifiche dell'art. 159 c.p.*, in A. Giarda, G. Spangher, *Codice di procedura penale commentato*, Milano 2017, 3471 ss.), e “distorto” dalla previsione (legge n. 3 del 2019) del blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado (anche assolutoria), con entrata in vigore il 1° gennaio 2020. Cfr. anche D. Pulitanò, *La giustizia penale e il tempo*, in *SP*, fasc. 12/2019, 15.

R. Bartoli sottolinea l'importanza degli istituti di interruzione e sospensione della prescrizione, affermando che: «Interruzione e sospensione sono esattamente gli istituti con cui si dà una chance al processo. Se non ci fossero, si finirebbe per ridurre le chance del processo. Più precisamente, si finirebbe per non dare rilevanza ad eventuali fattori che operano nel processo e col processo e che addirittura possono ostacolare la rapida definizione del procedimento», in R. Bartoli, *Irretroattività e prescrizione: proposta di una soluzione in vista della Corte Costituzionale*, in *SP*, 5.

dall'adizione di specifici provvedimenti, tassativamente indicati dalla legge. Ne consegue che, in relazione a questi, è impossibile per l'imputato prevedere *ex ante* quante volte il termine sarà azzerato lungo l'arco del procedimento. Allo stesso modo, non potrà essere previsto *ex ante* dall'imputato quante volte il decorso del termine di prescrizione sarà sospeso (159 Cp)<sup>40</sup>. Per entrambi gli istituti, la prevedibilità *ex art. 25 co. 2 Cost.* deve essere rapportata al carattere variabile e non predeterminabile degli eventi processuali che, secondo la valutazione del legislatore, possono integrare quelle stesse cause: è qui che risiede la *ratio decidendi* della sentenza in esame. Secondo la Corte, l'art. 83 c. 2 d.l. 18/2020, introducendo una causa di sospensione del procedimento o del processo (posto che sia davvero così)<sup>41</sup>, ha comportato una conseguente introduzione della sospensione del termine di prescrizione (c. 4) per la quale, in virtù del carattere variabile connotante l'istituto in generale, è necessario fare riferimento all'art. 159 c. 1 Cp, in qualità di “cerniera”, norma sufficientemente precisa e determinata, nel rispetto dell'art. 25 c. 2 Cost. A tal proposito, volendo ripercorrere le specifiche argomentazioni della Corte, la sentenza in commento pone in luce come nel sistema costituzionale esistano alcuni diritti fondamentali che non tollerano bilanciamenti con altri valori concorrenti, in quanto costituiscono espressione di civiltà e come tali incompressibili anche di fronte a situazioni di emergenza. In tal senso, la garanzia del principio di legalità (art. 25, co. 2 Cost.) nel suo complesso – tale, perciò, da coprire anche le implicazioni sostanziali delle norme processuali – restituisce corpo e contenuto a un diritto fondamentale della persona accusata di aver commesso un reato, diritto che, avendo come contenuto il rispetto del principio di legalità, non può essere compresso, non entrando in bilanciamento con altri diritti in ipotesi antagonisti<sup>42</sup>: si tratta certamente di una garanzia della persona contro i possibili arbitrii del legislatore, la quale rappresenta un valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali<sup>43</sup>. Proprio tale garanzia appartiene al

---

<sup>40</sup> Fatta salva l'ipotesi di sospensione per assenza dell'imputato (art. 159 co.1, n. 3-bis Cp, in relazione all'art. 420-quater Cp).

<sup>41</sup> Cfr. il §2.1 del presente contributo.

<sup>42</sup> Anche con riferimento alla pronuncia in commento «(...) il nodo dell'intera vicenda qui all'attenzione si concentra, essenzialmente, proprio nella misura dell'estensione applicativa dell'art. 25, 2° c., Cost. (...). Misura che, (...), difficilmente può essere racchiusa entro parametri rigidi e che dovrebbe essere in grado, al contempo, di proteggere l'affidamento del singolo, senza ingessare inutilmente il flusso della giustizia penale». S. Quattrocchio, *Nelle vicende Taricco e Taricco bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in AA.VV., *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano 2018, 208. Cfr. O. Mazza, *La norma processuale penale nel tempo*, Milano 1999, 61 s. e 66 ss.; F. Giunta, *Ghiribizzi penalistici per colpevoli. Legalità, “malalegalità”, dintorni*, Pisa 2019, 23 ss.

<sup>43</sup> Non spetta al presente contributo il compito di approfondire tale principio fondamentale. Per un approfondimento sul tema, si v. alcune precedenti pronunce della Corte, tra le quali, *ex multis*, Corte cost.

nucleo essenziale dei diritti di libertà che concorrono a definire la identità costituzionale del sistema giuridico nazionale, quale riconosciuta dall’ordinamento dell’Unione europea, segnatamente nella clausola generale di cui all’art. 4, § 2, del Trattato sull’Unione europea (TUE)<sup>44</sup>. Più nel dettaglio, «nello statuto delle garanzie di difesa dell’imputato, il principio di legalità di cui all’art. 25, co. 2 Cost., viene esteso fino a comprendere anche la determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati», rivestendo, così, un ruolo centrale e affiancandosi al principio di non colpevolezza dell’imputato fino alla condanna definitiva (art. 27 co. 2 Cost.) e a quello della ragionevole durata del processo (art. 111, co. 2 Cost.). Da ultimo, esso si proietta finanche sull’esecuzione della pena quanto al regime delle misure alternative alla detenzione. È noto che il rispetto del principio di legalità comporta innanzitutto che, come la condotta debba essere definita dalla legge con sufficiente precisione e determinatezza<sup>45</sup>, così la fissazione della durata del tempo di prescrizione debba essere sufficientemente determinata<sup>46</sup>. Soltanto leggi eccezionali e temporanee – come peraltro potrebbero essere quelle adottate per fronteggiare un’epidemia – possono derogare il principio di retroattività della *lex mitior*, come stabilisce l’art. 2 co. 5 Cp. Il principio di irretroattività *in malam partem*, invece, non tollera deroghe<sup>47</sup>. Si tratta di un diritto irrinunciabile che «erige un bastione di garanzia dell’individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo»<sup>48</sup>.

Quanto detto è valido anche nella prospettiva del diritto internazionale. Infatti, l’art. 15 Cedu annovera il *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (art. 7 Cedu) tra i diritti che non ammettono deroghe nemmeno «in caso di guerra o in

---

n. 32/2020 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Corte cost. n. 236/2011 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Corte cost. n. 394/2006 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Osservava M. Gallo, *Interpretazione della Corte costituzionale e interpretazione giudiziaria (a proposito delle garanzie della difesa nell’istruzione sommaria)*, in *RIDPP*, 1965, 215 e segg: «sotto l’ambito della norma costituzionale cade, oltre che la legge penale sostanziale, pure quella processuale, se è vero che si è puniti in forza di una legge non soltanto con riferimento al titolo per cui si è puniti ma altresì alle modalità del procedimento con cui le ragioni della punibilità sono accertate e la pena è irrogata e applicata».

<sup>44</sup> Così come firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>45</sup> Corte cost. n. 25/2019 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>46</sup> A tal proposito, la Corte cita come esempio negativo di quanto appena affermato la cd. “regola Taricco” di derivazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, la quale, ampliando la misura “tabellare del tempo di prescrizione di alcuni reati fiscali in materia di tributi armonizzati, non ha ingresso nel nostro ordinamento, neppure *ex nunc*, stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona la maggiore estensione temporale della prescrizione (Corte cost. 115/2018 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>47</sup> R. Bartoli, *Irretroattività e prescrizione: proposta di una soluzione in vista della Corte Costituzionale*, in *SP*, 2.

<sup>48</sup> Corte cost. 32/2020 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione»<sup>49</sup>. Ne consegue che, il carattere inderogabile del principio di irretroattività della legge penale preclude un possibile bilanciamento, in nome dell'emergenza, con altri principi di rango costituzionale, come quello di ragionevolezza<sup>50</sup>.

Proprio in virtù di quanto appena ribadito dalla Corte rispetto a sue precedenti pronunce, alcuni si aspettavano che la disciplina delle cause di sospensione della prescrizione potesse anch'essa essere sottoposta al principio di irretroattività sfavorevole, con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 83 co. 4 d.l. 18/2020, se inteso come applicabile ai processi in corso per i reati commessi prima della sua entrata in vigore<sup>51</sup>. La Corte, invece, come poc'anzi accennato (cfr. il § 2), ha desunto che, posto che l'art. 83 co. 2 d.l. 18/2020 ha introdotto una nuova causa di sospensione delle attività processuali, il riferimento fisiologico sia l'art. 159 Cp che, al primo comma, prevede una causa generale di sospensione della prescrizione legata proprio ai casi in cui la legge disponga la sospensione del processo. In questo senso, la previsione del codice penale viene definita “di cerniera” fra le due sospensioni del processo e della prescrizione. La stessa norma, secondo la Corte, rispetta il principio di legalità di cui all'art. 25 co. 2 Cost., avendo un contenuto sufficientemente preciso e determinato.

Tale conclusione però non si ritiene giustificata dalle premesse, in virtù delle quali la Corte ha statuito che l'intera materia della prescrizione risulta attratta nell'area del diritto penale sostanziale, compresa la regolamentazione della sospensione e della interruzione dei termini. La considerazione che l'art. 159 Cp risulta certamente entrato in vigore prima delle condotte appare in contraddizione con quanto premesso<sup>52</sup>. È la legge che stabilisce la sospensione del processo e della prescrizione che deve essere parametrata al *tempus commissi delicti* e non l'art. 159 co. 1 Cp.

Anche volendo fare un breve cenno alla controversa tematica della legge

---

<sup>49</sup> Tuttavia, osserva S. Quattrocchio, *Nelle vicende Taricco e Taricco-bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in AA.VV., *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, A. Amalfitano (a cura di), Milano 2018, 205 e segg.: «sono numerosi gli esempi, soprattutto con riguardo alla sfera della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nei quali la Corte costituzionale italiana ha dovuto ribadire il ruolo essenziale delle implicazioni anche formali del principio di legalità, ai fini della “tenuta complessiva” del sistema penale».

<sup>50</sup> G. L. Gatta, *Covid-19, sospensione del corso della prescrizione del reato e irretroattività: una prima discutibile decisione della Cassazione e due nuove ordinanze di merito che sollecitano una rilettura dell'art. 159 c.p.*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 6.07.2020.

<sup>51</sup> Cfr. O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web).

<sup>52</sup> «Una nuova causa di sospensione – riconducibile alla causa generale di cui all'art. 159, primo comma, c.p. e quindi applicabile anche a condotte pregresse – non può decorrere da una data antecedente alla legge che la prevede», § 13.

penale in bianco, le conclusioni non cambierebbero. Il co. 1 dell'art. 159, infatti, opera un rinvio mobile alla legge che disciplina la sospensione del processo e non ha una sua autonoma portata precettiva. Per riempire di contenuto la norma, occorre fare riferimento alla disposizione di legge che regola le cause di sospensione del processo. Ne consegue che, la garanzia costituzionale non può dirsi rispettata quando, «al momento della commissione del fatto il suo autore sa *ex ante* che, se il procedimento o il processo saranno sospesi in ragione dell'applicazione di una disposizione di legge [sopravvenuta e quindi imprevedibile] ..., lo sarà anche il decorso del termine di prescrizione (art. 25, secondo comma, Cost.)»<sup>53</sup>.

2.3. Proseguendo, la Corte non sembra ancora mostrarsi del tutto coerente con quanto affermato in premessa. A poche righe di distanza, infatti, vengono scolpiti sia la solenne affermazione secondo la quale il principio di legalità e il corollario dell'irretroattività sfavorevole costituiscano valori assoluti, non comprimibili nemmeno per tutelare altri interessi di pari rango, sia il principio di bilanciamento fra diversi valori costituzionali. In particolare, «da una parte c'è l'esigenza che – mediante l'esercizio obbligatorio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero (art. 112 Cost.) – i comportamenti in violazione della legge penale siano perseguiti perché il rispetto di quest'ultima appartiene ai fondamentali del comune vivere civile, mentre la sua violazione crea, in misura direttamente proporzionale alla gravità del fatto, allarme sociale e mina la fiducia dei cittadini. Nello stesso verso, inoltre, rileva la tutela delle vittime dei reati: la persona offesa ha anch'essa diritto, quando costituita parte civile, all'accertamento del reato per ottenere il risarcimento del danno per la lesione subita. A fronte di queste esigenze vi è, dall'altra parte, l'interesse dell'imputato ad andare esente da responsabilità penale per effetto del decorso del tempo». Prosegue la Corte, il bilanciamento «rischierebbe di essere alterato se 'una particolare disposizione di legge', che preveda la sospensione del procedimento o del processo penale, in ipotesi, per la ragione imperiosa di una sopravvenuta calamità (quale, nell'attualità, la pandemia da COVID-19, ma similmente in precedenza eventi tellurici, disastri idrogeologici e altri), debba sempre ... lasciar scorrere il tempo di prescrizione dei reati già commessi prima della disposizione censurata e invece arrestarne il decorso solo per i reati commessi dopo, così decurtandone soltanto per questi ultimi la durata, incongruamente quanto inutilmente per essere la prescrizione appena iniziata a decorrere»<sup>54</sup>. In altre parole, la Corte equipara l'emergenza sanitaria ad una

<sup>53</sup> § 13. Su questo punto è molto chiaro O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, cit.

<sup>54</sup> §13. In tal senso, v. D. Micheletti, *Il regime intertemporale delle cause di sospensione della prescrizione penale*, in *DisCrimen*, 4.7.2020, 9.

calamità naturale, come i disastri determinati dai terremoti, che rappresenterebbe una causa di forza maggiore e che giustificerebbe il blocco dei processi e della prescrizione, nonché la sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, senza però riconoscere all'imputato alcuna forma di ristoro<sup>55</sup>.

Nella ricostruzione della pronuncia in commento la Corte sembra mossa dal raggiungimento di un “risultato utile” a tutti i costi<sup>56</sup>. Nella prassi applicativa, la prescrizione è stata considerata fino ad oggi una sorta di “sanzione” per la violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo. Lo scopo diretto della prescrizione non è garantire tutela al principio della durata ragionevole del processo<sup>57</sup>, ma rappresenta la sanzione per i casi limite in cui tale durata è stata ampiamente superata. La ragionevole durata del processo costituisce un valore a sé stante e una garanzia strumentale per assicurare la tutela di altri principi fondamentali del giusto processo. Di fronte ad un'eccessiva dilatazione temporale fra il reato e il processo, l'intera struttura delle garanzie processuali, comprese l'immediatezza e la concentrazione dell'accertamento, finirebbe per sgretolarsi. Per tale ragione, era lecito attendersi dalla Corte una pronuncia intransigente sulla tutela dei diritti fondamentali e non una sentenza, definita da alcuni di “scopo”<sup>58</sup>, che anche “inciampando” in alcune contraddizioni, non ha scelto di far prevalere i diritti dell'individuo a fronte della pretesa punitiva dello Stato.

3. E così l'azione del Governo sembra essere prevalsa sulle ragioni di diritto, in un momento di tale emergenza ed eccezionalità, anche a costo di sacrificare

---

<sup>55</sup> O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *AP*, 2020, n. 3 (versione Web): «lo Stato può anche decidere di non celebrare i processi per ragioni sanitarie, ma così come indennizza gli imprenditori per le chiusure della loro attività, altrettanto deve fare con gli imputati per i costi derivanti dalla chiusura dei palazzi di giustizia».

<sup>56</sup> Sul punto, O. Mazza, *op. cit.*, definisce le certezze su cui si basa la pronuncia come «il frutto avvelenato di una trama abilmente tessuta dal diritto vivente attraverso semplificazioni e scorciatoie ermeneutiche giustificate dal raggiungimento del fine rappresentato dal presunto risultato utile di sterilizzare in forma generalizzata i termini di prescrizione».

<sup>57</sup> Sul punto P. Ferrua, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea in Questione Giustizia*, fasc. 1/2017, ove al § 5 l'autore afferma espressamente che «all'interno del nostro sistema costituzionale la prescrizione non può certo essere ritenuta un mezzo per garantire la durata ragionevole del processo, con la quale ha poco a che spartire». V. anche P. Ferrua, *La prescrizione del reato e l'insostenibile riforma “Bonafede” in Giurisprudenza Italiana*, n. 4, 2020, 978 e M. Flick, *Emergenza e sospensione della prescrizione: una scelta problematica della corte costituzionale in CP*, fasc.1, 1 GENNAIO 2021, 44 e F. Giunta, D. Micheletti, *Tempori cedere, Prescrizioni del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino 2003, 96.

<sup>58</sup> O. Mazza, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, cit.

principi di garanzia basici del nostro ordinamento<sup>59</sup>. La pronuncia deve essere interpretata come una parentesi isolata dovuta alla specifica contingenza pandemica in atto, che ha costretto di fatto il Governo ad agire in modo improvvisato e frettoloso. I Giudici hanno mostrato in certi passaggi una lucida ed efficace messa a fuoco dell’istituto della prescrizione nonché un irreprensibile rispetto per i diritti fondamentali. D’altra parte, però, la Corte, ribadendo più volte la breve durata della sospensione dei termini di prescrizione<sup>60</sup>, sembra aver voluto “salvare” a tutti i costi la normativa oggetto di censura, in una logica paternalistica del “solo per questa volta passi”.



---

<sup>59</sup> Sul punto v. M. Flick, *Emergenza e sospensione della prescrizione: una scelta problematica della corte costituzionale in CP*, fasc.1, 1 GENNAIO 2021, 44. e G. De Francesco, Il torpore del “buon senso” genera incubi. A proposito della prescrizione del reato, in [www.la legislazione penale.it](http://www.la legislazione penale.it), 21.8.2020, 9.

<sup>60</sup> Dal 9 marzo 2020 all’11 maggio 2020 (sessantaquattro giorni).