

COUNTDOWN TO IMPUNITY

Corruption-related Statutes of Limitations in the European Union

Progetto europeo JLS/2008/ISEC/100



Prevention of and Fight Against Crime 2009

*With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission - Directorate-General Justice, Freedom and Security*

CONTO ALLA ROVESCIA VERSO L'IMPUNITA'

*Termini di prescrizione per i reati di corruzione
in Italia e nell'Unione Europea*

Ricerca legale di:

Giorgio Fraschini

Supervisione e editing di:

Giuseppe Imbrogno

Davide Del Monte

Novembre 2010



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA (TI-IT)
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE

**Via Zamagna, 19
20148 Milano
Tel. +39 02 40093560
Fax +39 02 406829
info@transparency.it
www.transparency.it**

INDICE

1. I termini di prescrizione per reati di corruzione in Italia

Report nazionale

di Giorgio Frascini

| | |
|---|-------|
| Introduzione | p. 3 |
| 1. Procedimenti penali | p. 4 |
| 2. I termini di prescrizione e i reati legati alla corruzione | p. 10 |
| 3. Statistiche | p. 12 |
| 4. Possibili riforme future | p. 13 |
| 5. Alcuni casi | p. 15 |
| 6. Procedimenti civili, amministrativi e disciplinari | p. 17 |
| 7. Cosa pensano gli esperti | p. 20 |
| 8. Conclusioni | p. 23 |
| Bibliografia | p. 24 |

2. Timed out / Prescritto:

Come i termini di prescrizione influenzano le azioni giudiziarie relative ai casi di corruzione nei Paesi dell'Unione Europea

a cura del Segretario di Transparency International

| | |
|--|------|
| Il report in sintesi | p.29 |
| 1. Introduzione, principali conclusioni e raccomandazioni | p.30 |
| 2. La natura dei termini di prescrizione | p.38 |
| 3. I termini di prescrizione e l'applicazione delle leggi contro la corruzione | p.48 |
| 4. Profili nazionali di 11 paesi | p.53 |

3. Appendice

Tabella I: Termine di prescrizione fino al termine delle indagini o all'inizio del processo

Tabella II: Termine di prescrizione fino alla fine del processo o alla sentenza

Tabella III: Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza

I termini di prescrizione per reati di corruzione in Italia

di Giorgio Frascini

Introduzione

Transparency International Italia partecipa al progetto *“Countdown to Impunity: Corruption-related Statutes of Limitation in the EU”*, co-finanziato dalla Commissione europea e coordinato dal Segretariato di Transparency International a Berlino. Undici paesi europei sono stati coinvolti nella realizzazione del progetto con una ricerca dettagliata e approfondita. È stato poi realizzato un quadro generale delle normative nazionali per i restanti sedici stati membri dell'Unione Europea.

La metodologia della ricerca si è basata su un controllo di legittimità delle norme penali e civili in tema di prescrizione, una ricerca dei principali articoli accademici in materia, la raccolta e lo studio di statistiche e interviste con vari esperti provenienti da diverse aree di competenza (giudici, pubblici ministeri, avvocati, docenti universitari). Abbiamo considerato innanzitutto la giurisdizione penale, la più colpita dall'inefficienza delle procedure e dagli effetti dei termini di prescrizione: l'impunità degli autori dei reati è un serio rischio che corre il nostro sistema giuridico. Abbiamo analizzato la disciplina della durata dei termini, il momento di inizio, le cause di sospensione e di interruzione. Abbiamo inoltre considerato i procedimenti civili, amministrativi e disciplinari e i relativi termini di prescrizione nei casi legati ai reati di corruzione.

Sono infine state inserite alcune statistiche fornite dal Ministero di Giustizia sulla percentuale di reati estinti a causa della scadenza dei termini, dati generali su alcuni casi rilevanti che mostrano le conseguenze pratiche del regime giuridico e anche una sezione con i pareri degli esperti interpellati su specifici settori della disciplina. I casi citati sono di particolare interesse in quanto riguardanti procedimenti di rilevanza nazionale che sono stati nell'occhio dei media per mesi o anni (Tangentopoli per il gran numero di persone in posizioni di alto livello coinvolte, il caso Mills per le sue implicazioni politiche e molti altri).

1. Procedimenti penali

Il settore penale è quello più colpito dai termini di prescrizione in relazione ai reati legati alla corruzione: l'impunità è un problema che tocca migliaia di procedimenti penali ogni anno. L'attuale regime dei termini di prescrizione rappresenta un ostacolo per molti procedimenti nell'arrivare a una sentenza di merito. Le disposizioni penali sui termini di prescrizione sono inserite nel codice penale italiano (articoli 157, 158, 159, 160, 161): il regime originale, inserito nel codice penale, è stato modificato con la Legge n. 251, 5 dicembre 2005, 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. Questa legge è anche nota come "ex Cirielli": l'originale firmatario, il senatore Edmondo Cirielli, se ne è voluto distaccare affermando che il suo intento è stato completamente travisato da un gran numero di emendamenti a livello parlamentare, e ha quindi chiesto che il suo nome fosse ritirato dalla proposta (votando successivamente contro l'approvazione).

Una proposta di legge relativa alla durata dei processi è stata recentemente portata in Parlamento: il disegno di legge S.1880, Misure per la tutela del Cittadino Contro la Durata indeterminata dei Processi, conosciuto anche come "processo breve": questo disegno di legge si propone di fissare un tetto massimo per la durata dei procedimenti, pur non riferendosi direttamente all'estinzione del reato come la ex Cirielli.

Nel 2005 molti ritenevano che il regime esistente in materia di termini di prescrizione andasse riformato. Alcune riforme giuridiche avevano portato all'allungamento dei processi e a un aumento del numero dei procedimenti che i singoli tribunali dovevano discutere senza un conseguente aumento delle risorse. Due problemi in particolare affliggevano i procedimenti prima della riforma: i termini di prescrizione erano troppo brevi per i reati meno gravi, in particolare quando le indagini venivano avviate in un momento relativamente distante rispetto al *tempus commissi delicti*; d'altra parte, i termini di prescrizione erano troppo lunghi in relazione ai reati gravi, i cui processi sarebbero potuti durare 30 anni o più (non esistevano e non esistono tutt'ora termini per i reati sanzionati con l'ergastolo). Un altro aspetto problematico era l'ampio margine di discrezionalità lasciato al giudice nella fissazione dei termini: il giudice aveva il compito di bilanciare circostanze attenuanti ed aggravanti, con una grave incertezza circa la lunghezza dei termini di prescrizione nei singoli casi.

La riforma introdotta nel 2005, la ex Cirielli, si basa su tre principi cardine:

- frammentazione: le preesistenti sei classi di lunghezza dei termini (venti, quindici, dieci, cinque, tre e due anni) sono state sostituite da un numero indefinito di regimi basati sulla sanzione massima prevista dalla legge per ogni singolo reato;
- predeterminazione: la discrezionalità originariamente in capo al giudice è stata eliminata e sostituita dalla determinazione dei termini in base alla sanzione massima prevista dalla legge, senza considerazioni riguardanti le circostanze attenuanti o aggravanti (a meno che le circostanze siano tali da determinare un cambiamento nella tipologia della sanzione);
- personalizzazione: i termini di prescrizione variano in relazione alla storia criminale della persona accusata di aver commesso il reato.

1.1 Il tempo necessario a prescrivere (Articolo 157 Codice Penale)

I nuovi termini di prescrizione coincidono con la massima sanzione detentiva prevista per ciascun reato, non considerando l'entità di possibili sanzioni accessorie. La legge prevede un termine minimo per i reati sanzionati con una detenzione breve, distinguendo tra delitti e

contravvenzioni: il termine minimo è di 6 anni per i delitti (compresi i delitti che prevedono una sanzione detentiva inferiore ai 6 anni) e di 4 anni per le contravvenzioni. Un termine minimo di tre anni è previsto per i reati puniti con sanzione diversa da quella detentiva o pecuniaria¹.

Il nuovo regime per i termini di prescrizione appare coerente con l'interesse decrescente dello stato per i reati meno significativi, per i reati commessi in un passato molto remoto e con le difficoltà oggettive nell'ottenere delle prove qualitative dopo un certo periodo di tempo. Tuttavia, ciò potrebbe spingere il legislatore a prevedere sanzioni detentive più lunghe da applicare ai reati di futura introduzione nel codice penale proprio per evitare problemi derivanti dalla collegata disciplina sui termini di prescrizione. Il collegamento diretto tra i nuovi termini e la possibile dimenticanza dei reati da parte del sistema non ha però preso in considerazione la natura nascosta di una categoria di crimini, tra cui rientrano anche i reati legati alla corruzione, cioè quei reati che vengono scoperti in un momento molto successivo rispetto alla loro commissione: il termine di prescrizione per questi reati sarà molto breve, pur avendo questi stessi reati gravi conseguenze per la comunità.

La *ratio* della decisione di prevedere soglie di 6 e 4 anni deriva dall'inadeguatezza delle norme preesistenti, che prevedevano termini irragionevolmente brevi. I termini per i reati che prevedono una sanzione detentiva inferiore ai sei anni hanno ora un termine più lungo; i reati puniti con sanzioni dai 6 ai 10 anni hanno ora un termine inferiore, basato sulla sanzione prevista.

Piccoli allungamenti dei termini si applicano alle contravvenzioni che passano da 2 o 3 a 4 anni, ai crimini minori sanzionati con meno di 5 anni di reclusione, che passano da 5 a 6 anni, ad alcuni reati di grave entità (come l'omicidio colposo, incendi o altri disastri colposi). Numerose riduzioni dei termini di prescrizione si applicano ai reati sanzionati con una reclusione tra i 5 e i 6 anni (tra cui la corruzione propria) che precedentemente avevano un termine di prescrizione di 10 anni; anche i reati puniti con una detenzione minima di 10 anni si prescrivono ora in 10 o più anni invece dei precedenti 15.

Uno degli effetti prodotti dalla nuova normativa è la riduzione della discrezionalità del giudice nel determinare i termini di prescrizione, in quanto al giudice stesso non è più attribuito il compito di fare un bilanciamento tra le circostanze. Le circostanze aggravanti devono ora essere prese in considerazione solamente nel caso in cui queste portino a una specie diversa di sanzioni o per le aggravanti ad effetto speciale, per le quali si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto per tale circostanza.

Per fronteggiare la tendenza diminutiva dei termini, la legge del 2005 ha introdotto alcune eccezioni, tra cui un raddoppiamento dei termini per due categorie di reati²:

- i delitti previsti agli articoli 51, comma 3bis e 3quater del Codice di Procedura Penale. La norma vuole estendere la prescrizione per i reati di crimine organizzato, terrorismo e altri in modo da precludere il rischio che reati così rilevanti corrano il rischio della prescrizione. L'inconveniente di questo comma è che questi reati sono già sanzionati con una pena di entità rilevante, con la conseguenza inevitabile di un termine di prescrizione sostanzialmente illimitato;
- alcuni reati colposi regolati dagli articoli 449 e 589, commi 2 e 3 del Codice Penale (come gli incendi colposi, disastri, allagamenti e omicidi colposi). Anche questa norma porta a una conseguenza equivoca: il termine di alcune infrazioni colpose diventa superiore a quello per le corrispondenti infrazioni dolose.

¹ Questo tipo di reato non esiste nel nostro sistema penale ad oggi; la norma (articolo 157, comma 5 del codice penale) potrebbe essere pensata per i crimini di competenza del Giudice di Pace.

² Articolo 157, comma 6 del Codice Penale.

Essendo la disciplina dei termini di prescrizione un istituto favorevole all'accusato, egli ha il diritto di decidere se rinunciare o meno agli effetti della prescrizione.

L'ultimo comma dell'articolo 157 del Codice Penale stabilisce infine un termine illimitato per i reati puniti con l'ergastolo. Questa norma dovrebbe essere presa in considerazione dalla Corte Costituzionale in quanto non conforme all'articolo 111, comma 2 della Costituzione Italiana sul principio di ragionevole durata del processo.

1.2 Momento di inizio del termine (Articolo 158 del Codice Penale)

Il termine di prescrizione decorre dall'ultima attività costituente la condotta criminale, a seconda della natura del reato:

- reato consumato: il termine decorre dal giorno in cui è commesso il reato;
- reato tentato: il termine decorre dal giorno in cui il colpevole termina la sua condotta illecita;
- reato permanente³: il termine decorre dal giorno in cui la permanenza cessa.

La legge 251/2005 ha eliminato dalla disciplina il concetto di "reato continuato", fatto che comporta l'inizio di un nuovo termine per ogni reato commesso, senza prendere in considerazione il singolo reato come parte di un piano criminale più ampio. Questa modifica normativa rispetto alla precedente disciplina è stata criticata dal mondo accademico in quanto l'eliminazione del concetto di reato continuato comporta il possibile spostamento dell'attenzione durante le attività investigative dal reato continuato a un'analisi più specifica delle singole condotte criminali.

1.3 Sospensione della prescrizione (Articolo 159 del Codice Penale)

Il corso del termine di prescrizione può essere sospeso e riprende il giorno in cui la causa della sospensione cessa. I casi in cui si attiva la sospensione sono:

- sospensione del procedimento per disposizione di legge;
- autorizzazione a procedere: la sospensione inizia nel momento in cui il pubblico ministero chiede l'autorizzazione e il decorso del termine riparte il giorno in cui l'autorità competente accetta la richiesta;
- deferimento della questione ad altro giudizio;
- impedimenti delle parti o dei difensori, o su richiesta della persona accusata o del suo difensore. Il procedimento viene sospeso per non più di 60 giorni dopo che l'impedimento è terminato.

1.4 Interruzione della prescrizione (Articoli 160 e 161 del Codice Penale)

Il corso del termine di prescrizione può essere interrotto in alcuni casi e riparte (dall'inizio) il giorno stesso dell'interruzione.

Le cause di interruzione sono:

- sentenza o decreto di condanna;

³ Un crimine la cui condotta costitutiva dura per un certo periodo di tempo.

- l'ordinanza che applica le misure cautelari personali;
- l'ordinanza di convalida del fermo o dell'arresto;
- l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o al giudice;
- l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio;
- il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione;
- la richiesta di rinvio a giudizio;
- il decreto di fissazione dell'udienza preliminare;
- l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato;
- il decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena;
- la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo;
- il decreto che distingue il giudizio immediato;
- il decreto che dispone il giudizio;
- il decreto di citazione a giudizio.

In ognuno di questi casi gli effetti di un'interruzione sui procedimenti hanno un limite temporale in modo da non comportare a una durata indefinita del processo. Le nuove norme, in particolare il revisionato articolo 161 del codice penale, prevedono un termine massimo causato dalle interruzioni: una volta raggiunto questo termine il processo deve essere fermato permanentemente. Prima della riforma del 2005, l'interruzione del termine non poteva portare a un'estensione superiore alla metà del termine stabilito in base all'articolo 157 del codice penale. La riforma del 2005 ha introdotto 5 differenti regimi, basati sulla condizione soggettiva dell'accusato:

- nessun limite massimo per i reati per i quali non è previsto un termine di prescrizione e per i reati di cui agli articoli 51, commi 3bis e 3quater del codice di procedura penale (sono i reati oggetto di indagine da parte della D.N.A., la Direzione Nazionale Antimafia)
- estensione di un quarto del termine di prescrizione: tutte le contravvenzioni, i reati colposi e dolosi commessi da un individuo incensurato o da un recidivo semplice;
- estensione di un terzo del termine di prescrizione: reati dolosi commessi da un recidivo aggravato;
- estensione di due terzi del termine di prescrizione: reati dolosi commessi da un recidivo reiterato;
- estensione del doppio del termine di prescrizione: reati dolosi commessi da un criminale abituale, per tendenza personale o professione.

1.5 Disciplina Transitoria (Articolo 10, Legge 251/2005)

Uno dei punti più dibattuti della riforma si riferisce alla disciplina transitoria delle norme riformate in materia di termini di prescrizione. L'impatto della nuova legge sulla giustizia penale è stato così rilevante da rendere necessaria l'analisi sui possibili effetti dei nuovi termini sui nuovi processi: l'ambito di applicazione della nuova legge non venne estesa a tutti i

procedimenti esistenti ma è stata fatta una distinzione principalmente sulla fase in cui si trova il procedimento. Il decimo e ultimo articolo della legge Ex Cirielli crea quattro differenti regimi:

- reati commessi dopo l'8 dicembre 2005: si applica la nuova disciplina;
- reati inseriti nel registro delle notizie di reato prima dell'8 dicembre 2005, quando il procedimento non è ancora arrivato all'udienza di apertura del dibattimento: si applica la disciplina più favorevole all'accusato (termine di prescrizione più breve);
- reati inseriti nel registro delle notizie di reato prima dell'8 dicembre 2005, quando il processo di primo grado è già iniziato: si applica la disciplina meno favorevole all'accusato;
- reati commessi dopo l'8 dicembre 2005, non ancora noti all'autorità giudiziaria: la riforma non ha previsto nulla lasciando all'autorità giudicante la facoltà di decidere la disciplina applicabile.

Esiste una lacuna normativa per i reati commessi prima dell'8 dicembre 2005 e non ancora inseriti nel registro delle notizie di reato in quella data. In questo caso la decisione è lasciata all'autorità giudicante. Tale scelta dipenderà dalla natura che la corte potrebbe attribuire a questo istituto giuridico: se considerato sotto il profilo sostanziale, il giudice sceglierà il termine di prescrizione più breve, basandosi sul principio di "successione delle leggi penali" (articolo 2, comma 3 del codice penale). Se viene considerata invece la natura procedurale, andrà applicata la nuova disciplina (a meno che la prescrizione sia già avvenuta in base al precedente regime).

1.6 Profili di possibile incompatibilità con la Costituzione italiana

La riforma del 2005 sui termini di prescrizione è stata oggetto di critica per via della sua possibile incompatibilità con la costituzione italiana. Due principi fondamentali, in particolare, sembrano in contrasto con la nuova disciplina: il principio di ragionevole durata del procedimento e quello di personalizzazione dei termini.

1.6.1 Il principio di ragionevole durata

L'articolo 111 comma 2 della Costituzione italiana afferma che "Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata."

Negli ultimi cinque anni lunghi dibattiti si sono focalizzati sulla caratterizzazione oggettiva o soggettiva della norma. La maggior parte della dottrina considera tale principio come un'applicazione del principio amministrativo del buon andamento della pubblica amministrazione. Tale opinione si basa sul testo di legge che non prevede esplicitamente che "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole (...)"⁴, come previsto dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In base a ciò, sembra difficile considerare la riforma compatibile con la costituzione italiana per due principali motivi:

- i nuovi termini di prescrizione non prevedono termini sufficienti per il completamento dei processi;

⁴ European Convention on Human Rights, Article 6: "(...) everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time (...)".

- la riforma è problematica in quanto non considera una durata ragionevole per i reati che prevedono la pena detentiva massima dell'ergastolo (i quali non hanno un termine di prescrizione) o una pena detentiva molto lunga (i cui termini di prescrizione sono estremamente lunghi).

Alcuni importanti autori considerano il principio di ragionevole durata in base a un profilo di protezione personale. La loro opinione è che il principio di ragionevole durata vada inserito in un contesto di protezione più ampia garantita agli individui dai principi costituzionali; inoltre sottolineano il fatto che il concetto di ragionevole durata non vada confuso con quello di celerità.

Tuttavia la "ragionevole durata" presuppone che il procedimento debba essere congruo sia con le necessità spazio-temporali necessarie al sistema giuridico che con le protezioni difensive dell'accusato. In questo senso la riforma sembra passibile di una richiesta di incostituzionalità sia dal punto di vista formale che pratico in quanto da un lato esclude un gran numero di procedimenti dalla disciplina dei termini di prescrizione, dall'altro non appare ragionevole in quanto prevede termini troppo brevi per i reati considerati meno rilevanti.

1.6.2 La personalizzazione dei termini di prescrizione

Un secondo profilo di non compatibilità con la Costituzione italiana risiede nel differente regime applicabile agli accusati in base alla loro "carriera criminale". La qualifica di un termine di prescrizione diverso in base ai diversi reati commessi in passato dall'accusato potrebbe portare a un contrasto con il principio di uguaglianza previsto all'articolo 3 della Costituzione italiana⁵.

Norme che tendono a produrre un diverso e più lungo termine di prescrizione in alcune circostanze non sono irragionevoli: ad esempio i sospettati che restano latitanti rendono più difficile la qualificazione dei reati; o un possibile procedimento contro una persona importante dal punto di vista politico o istituzionale crea un'aspettativa significativa nella comunità sulla soluzione del procedimento.

Questa norma appare come uno strumento di grazia nei confronti degli accusati: uno strumento che viene però attribuito con meno favore agli individui che hanno commesso un reato in precedenza. In ogni caso, questa distinzione segue la stessa *ratio* legislativa che prevede sanzioni più dure per i recidivi.

Esiste un'altra constatazione illogica che emerge da questa norma: essendo i termini di prescrizione una problematica procedurale, dovrebbero essere basati sul procedimento, non sulla persona che può condizionare solo marginalmente la lunghezza del procedimento, in particolare una volta che è iniziato il dibattimento.

⁵ Costituzione Italiana, articolo 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. (...)"

2. I termini di prescrizione e i reati legati alla corruzione

La lunghezza relativa dei termini di prescrizione ha un impatto rilevante sui procedimenti legati alla corruzione. Un periodo di segretezza del reato è connaturato a questi reati e l'inizio del loro termine di prescrizione alla data di commissione del reato invece che alla loro scoperta, riduce significativamente il tempo disponibile per le indagini e per il completamento dei tre gradi del processo della giustizia italiana.

Il termine di prescrizione per molti dei reati legati alla corruzione è di 6 anni, che possono essere allungati a 7 e mezzo in caso di atti di interruzione. Alcuni reati, come l'accettazione di una tangente, il peculato, il riciclaggio di denaro e l'ostruzione di giustizia, hanno un termine più ampio, comunemente considerato sufficiente a completare il procedimento.

La disciplina precedente era strutturata su diverse classi di reati: i reati sanzionati con una condanna detentiva fino a 5 anni avevano un termine di prescrizione di 5 anni, quelli sanzionati con una detenzione tra i 5 e i 10 anni avevano un termine 10 anni, e così via (inoltre le considerazioni sulle circostanze aggravanti e attenuanti fatte dai giudici avevano un effetto molto potente in quanto potevano far spostare un reato da una classe a un'altra). La Ex Cirielli ha modificato il regime dei termini di prescrizione di molti di questi reati: il termine precedente era di 10 anni, che potevano diventare fino a 15 in caso di atti interruttivi. Nel 2005 molti termini dei reati legati alla corruzione sono stati tagliati della metà, da 15 a 7 anni e mezzo.

| Elenco dei reati | Fonte giuridica | Regime pre Ex Cirielli | Termine di prescrizione (anni) fino alla sentenza di terzo livello | |
|--|-----------------------------|------------------------|--|----------|
| | | | Relativo | Assoluto |
| Corruzione (inclusa la Corruzione Internazionale) | | | | |
| Concussione | Art. 317 | 15 (22 e ½) | 12 | 15 |
| Corruzione per un atto d'ufficio | Art. 318.1 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Corruzione per un atto d'ufficio già compiuto | Art. 318.2 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio | Art. 319 | 10 (15) | 6 | 7 e ½ |
| Istigazione alla corruzione | Art. 322 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Peculato | | | | |
| Peculato | Art. 314.1 | 15 (22 e ½) | 10 | 12 e ½ |
| Peculato d'uso | Art. 314.2 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Peculato mediante profitto dell'errore altrui | Art. 316 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Millantato credito | | | | |
| Millantato credito | Art. 346 | 10 (15) | 6 | 7 e ½ |
| Abuso d'ufficio | | | | |
| Abuso d'ufficio | Art. 323 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio | Art. 325 | 10 (15) | 6 | 7 e ½ |
| Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio | Art. 326 | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Arricchimento illecito | | | | |
| Malversazione a danno dello Stato | Art. 316bis | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Indebita percezione di pagamenti a danno dello Stato | Art. 316ter | 5 (7 e ½) | 6 | 7 e ½ |
| Riciclaggio di denaro | | | | |
| Ricettazione | Art. 648 | 10 (15) | 8 | 10 |
| Riciclaggio | Art. 648bis; Art. 648ter | 15 (22 e ½) | 12 | 15 |
| Corruzione in atti giudiziari | | | | |
| Corruzione in atti giudiziari | Art. 319ter.1 | 10 (15) | 8 | 10 |
| Corruzione in atti giudiziari (conducenti a una sentenza di reclusione di massimo 5 anni) | Art. 319ter.2 | 15 (22 e ½) | 12 | 15 |
| Corruzione in atti giudiziari (conducenti a una sentenza di reclusione superiore a 5 anni) | Art. 319ter.3 | 15 (22 e ½) | 20 | 25 |

3. Statistiche

| Reati | Procedimenti giuridici estinti a causa dei termini di prescrizione | Totale procedimenti giuridici conclusi con una sentenza | Reati penali estinti per scadenza dei termini di prescrizione (%) |
|------------------------------|--|---|---|
| 2009 (primo semestre) | | | |
| Reati penali | | 806.918 | |
| 2008 | | | |
| Reati penali | 153.388 | 1.509.455 | 10.16% |
| 2007 | | | |
| Reati penali | 163.635 | 1.467.677 | 11.14% |
| 2006 | | | |
| Reati penali | 159.533 | 1.406.082 | 11.34% |
| 2005 | | | |
| Reati penali | 189.345 | 1.502.504 | 12.60% |

Le statistiche sono state fornite dal Ministero della Giustizia, Dipartimento Generale di Statistica.

Queste statistiche, fornite dal Ministero di Giustizia, elencano solamente il numero totale di processi penali estinti a causa dei termini di prescrizione. Sfortunatamente non sono disponibili statistiche specifiche sui reati legati alla corruzione. Diversi esperti intervistati durante questa ricerca stimano la percentuale di reati legati alla corruzione estinti a causa dei termini di prescrizione molto superiore alla media generale dei reati. La percentuale dei procedimenti estinti a causa dei termini di prescrizione, pur rimanendo elevata, è in sorprendente diminuzione, probabilmente a causa di una migliorata efficienza del sistema giudiziario.

In Italia non esistono termini di prescrizione relativi alla fase d'indagine in quanto la legge prevede un termine unico che va dal momento della commissione del reato fino al termine del procedimento.

Abbiamo potuto inoltre raccogliere statistiche parziali dagli uffici di alcune procure⁶ ma questi dati, pur mostrando il numero assoluto di reati legati alla corruzione prescritti, non forniscono la percentuale di reati che sono estinti a causa dei termini di prescrizione in relazione al numero di procedimenti completati.

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (precedentemente Alto Commissario contro la Corruzione) non raccoglie statistiche sui reati legati alla corruzione estinti per scadenza dei termini di prescrizione.

⁶ In particolare le procure di Bergamo, Campobasso, Oristano, Trapani e Trento.

4. Possibili riforme future

Nel novembre 2009 il senatore Maurizio Gasparri ha presentato un disegno di legge, S.1880, "Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", conosciuto anche come "Processo breve". Il progetto di legge si propone di riformare l'attuale durata dei procedimenti, considerata pregiudizievole nei confronti dei cittadini. L'obiettivo primario è la conformità del sistema italiano con l'articolo 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani del Consiglio d'Europa⁷ e con l'articolo 111 della Costituzione italiana (sulla ragionevole durata dei procedimenti giudiziari).

L'Italia ha subito negli ultimi anni diverse sanzioni da parte della Corte Europea dei Diritti Umani per i ritardi nella definizione dei processi penali e amministrativi: la legge 89/2001, conosciuta anche come Legge Pinto, introduce la possibilità di chiedere un equo risarcimento per i danni subiti a causa dell'eccessiva lunghezza della giustizia.

Il disegno di legge è stato fortemente criticato dai partiti d'opposizione e da buona parte della magistratura: il disegno originale è stato successivamente modificato e approvato in Senato con una versione emendata nel gennaio 2010, col progetto risultante in discussione presso la camera dei rappresentanti. Il testo, come votato il 20 gennaio, prevede diversi segmenti temporali per l'estinzione dei processi.

Il disegno non stabilisce degli specifici termini di prescrizione ma stabilisce termini per l'estinzione del processo in relazione a determinate fasi del procedimento.

Innanzitutto il disegno di legge compie una distinzione tra reati gravi e meno gravi. La differenziazione dipende dalla sanzione massima prevista per i reati: i reati gravi sono quelli sanzionati con una reclusione superiore ai 10 anni. Per tali reati l'estinzione scatta dopo 4 anni per il processo di primo grado, 2 anni per il processo d'appello, un anno e mezzo per il processo in Cassazione. I reati sanzionati con una detenzione inferiore ai 10 anni hanno una differenziazione in base al tempo di commissione del reato: quelli commessi prima del 2 maggio 2006 (la data dell'indulto⁸) hanno un regime di 3 + 2 + 1 e ½, quelli commessi dopo hanno un regime di 2 + 2 + 2 anni. Sono comunque previste alcune eccezioni: i reati di terrorismo e crimine organizzato hanno un regime di 5 + 3 + 2 anni.

Il disegno di legge include anche altre disposizioni:

- quando la Corte di Cassazione annulla le sentenze dei livelli precedenti e rinvia il procedimento a nuovo giudizio, i nuovi processi hanno un nuovo termine di 1 anno;
- i giudici hanno la facoltà di aumentare i periodi per l'estinzione di un terzo nel caso di procedimenti particolarmente complessi;
- i periodi possono essere sospesi in alcuni casi determinati (autorizzazione a procedere, impedimento dell'accusato o del suo difensore, quando sia in atto l'estradizione dell'imputato, e altri);
- quando il processo penale si estingue, l'azione civile può continuare (con priorità) in una corte civile;

⁷ La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Consiglio d'Europa) è stata ratificata il 4 agosto 1995 con la legge n. 848.

⁸ Il 29 luglio 2006 il Parlamento ha introdotto un indulto per i reati commessi prima del 2 maggio 2006 (legge n. 241/2006). L'indulto è limitato a tre anni per le sanzioni detentive e a 10.000 Euro per le sanzioni monetarie. Alcuni reati sono esclusi, come terrorismo, strage, schiavitù, prostituzione minorile, pedo-pornografia, traffico di persone, possesso di droga, usura, mafia e altri.

- l'accusato può rinunciare all'applicazione del "processo breve";
- le disposizioni sono anche applicabili ai procedimenti di primo grado presso la Corte dei Conti quando questi non vengono conclusi entro cinque anni.

5. Alcuni casi

Esistono molti casi emblematici sugli effetti che i termini di prescrizione hanno sui procedimenti. Alcuni dei casi considerati per anni sono stati in primo piano nell'attenzione dei media, in particolare per la posizione significativa di molte delle persone coinvolte nei processi, le serie accuse e la lunghezza dei procedimenti.

Processo SME

Questo caso è particolarmente interessante in quanto è stato di grande interesse per i media e ha riguardato diversi profili dei termini di prescrizione. La SME era un'azienda statale nel settore elettrico (e successivamente in quello agro-alimentare e nella distribuzione) attiva nel sud Italia. Le vicende giudiziarie si riferiscono alla mancata vendita della società: la Buitoni citò l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale, di cui SME era parte) per non aver adempiuto a un contratto preliminare. Il giudice della Corte d'Appello di Milano è stato accusato di essere stato corrotto da Renato Squillante⁹ al fine di emettere una certa sentenza.

La prima sentenza emessa dalla Prima Sezione del Tribunale Penale di Milano il 22 novembre 2003, ha dichiarato che Fabio Squillante e Mariano Squillante¹⁰, accusati di corruzione, non sarebbero stati processati a causa della scadenza dei termini di prescrizione, passati da 10 a 5 anni per via dell'intervenuto cambiamento di regime dovuto alle circostanze attenuanti (nel 2003 era ancora vigente il bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti).

Una seconda sentenza emessa il 10 dicembre 2004 dalla stessa corte ha dichiarato che i termini di prescrizione per le accuse di corruzione contro Silvio Berlusconi erano estinte a causa delle circostanze attenuanti¹¹. Questo proscioglimento è rilevante in quanto Berlusconi era stato condannato in primo grado¹².

Il 30 novembre 2006 la Corte di Cassazione ha annullato le sentenze contro Cesare Previti¹³, Attilio Pacifico¹⁴ e Renato Squillante in quanto il Tribunale di Milano non aveva giurisdizione sul caso. La sentenza ha rinvia gli atti al Tribunale di primo grado di Roma dove il procedimento è stato estinto per la prossima scadenza dei termini di prescrizione nell'aprile 2007.

L'inchiesta Telecom Italia

Nel settembre 2006 è esploso uno scandalo sulle intercettazioni telefoniche illegali che ha coinvolto più di 50 persone (impiegati di Telecom, membri delle forze dell'ordine e altri).

Il caso è di particolare interesse in relazione alla nuova disciplina del reato continuato: la riforma sui termini di prescrizione ha eliminato il concetto unitario di reato continuato, calcolando il termine di prescrizione di ogni singolo reato e tralasciando il contesto generale. Di conseguenza, le indagini si rivelano più complesse e la determinazione del momento di inizio diventa difficoltosa, con la necessità di calcolare diversi termini.

⁹ Renato Squillante è l'ex Giudice Capo per le Indagini Preliminari del Tribunale di Milano.

¹⁰ Fabio e Mariano Squillante sono i figli del giudice per le indagini preliminari Renato Squillante.

¹¹ Silvio Berlusconi è stato assolto in altri casi a causa della scadenza dei termini di prescrizione. In particolare il caso Lodo Mondadori ha visto una sentenza di assoluzione a causa della riduzione dei termini dopo che la valutazione di una circostanza attenuante aveva accorciato i termini di prescrizione.

¹² Il caso dell'ex Presidente della Provincia di Trento Mario Malossini è simile: fu condannato in primo grado, con la Corte d'Appello a confermare la decisione ma, dopo la modifica del capo di imputazione da concussione in corruzione, la Corte di Cassazione dichiarò estinti i termini di prescrizione.

¹³ Cesare Previti, ex senatore, ai tempi dei fatti avvocato di Silvio Berlusconi.

¹⁴ Attilio Pacifico è un avvocato.

Il processo Mills

Il caso dell'avvocato David Mills è di particolare interesse per le motivazioni della corte sul momento di inizio dei termini di prescrizione.

Il 17 febbraio 2009 Mills è stato condannato dal Tribunale di Milano per aver accettato una tangente per rendere falsa testimonianza durante un processo. La sentenza è stata confermata dalla Corte d'Appello il 27 ottobre 2009.

Il 25 febbraio 2010 il Procuratore Generale della Corte di Cassazione ha chiesto il proscioglimento per la scadenza dei termini di prescrizione: questa richiesta di basa sul fatto che il momento della commissione del reato venne considerato quando l'avvocato diede istruzioni per l'atto di corruzione invece che quando ricevette concretamente il denaro. La corte ha deciso di accettare la richiesta con due principali motivazioni: 1) il ritardato trasferimento di denaro fu causato dalle azioni compiute da Mills per nascondere il reato; 2) nei casi di incertezza sulla data di commissione del crimine, si considera quello più favorevole all'accusato.

Tangentopoli – Mani Pulite

Tangentopoli, conosciuta anche come Mani Pulite, è stata un'importante inchiesta giudiziaria che ha coinvolto politici e funzionari pubblici nella città di Milano. Questo scandalo esplosa nel 1992 ha esposto l'enorme diffusione di corruzione e finanziamento illecito ai partiti riguardante ministri, membri del parlamento e uomini d'affari.

Importanti statistiche sono state raccolte da Piercamillo Davigo and Grazia Mannozi¹⁵ nel loro libro "La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale". I dati mostrano che dopo le indagini preliminari 635 individui (il 19,8% del totale) furono prosciolti, 314 dei quali (il 49,4%) a causa della scadenza dei termini di prescrizione; dopo il processo il 40,5% degli accusati venne prosciolti, il 57% dei quali a causa della scadenza dei termini di prescrizione.

Delle 4.520 persone registrate nel Registro Nazionale delle Notizie di Reato del Tribunale di Milano, 586 (13,1%) furono prosciolte per la scadenza dei termini di prescrizione. Questo numero rappresenta una percentuale rilevante, in particolare se paragonato al numero totale delle sentenze di condanna (40,03%), con una proporzione di 1 a 3 tra procedimenti estinti per scadenza dei termini di prescrizione e sentenze di condanna.

Un'altra importante problematica che emerge da questo studio è che la maggioranza dei reati prescritti non raggiunse nemmeno la fase del processo: i termini furono così brevi (o la lunghezza dei procedimenti così lunga) che anche la prima fase del procedimento, le indagini, non poté essere completata.

¹⁵ Piercamillo Davigo è Consigliere della Suprema Corte di Cassazione; Grazia Mannozi è Professore universitario di Diritto Penale presso l'Università dell'Insubria a Como.

6. Procedimenti civili, amministrativi e disciplinari

6.1 La prescrizione nel diritto civile

Il corso del tempo, insieme ad altri elementi, può portare all'acquisto o alla perdita di alcuni diritti personali: la legislazione civile italiana crea una distinzione tra prescrizione estintiva e decadenza: si parla di prescrizione estintiva quando il titolare del diritto non fa uso del suo diritto; si parla di decadenza quando un termine scade, senza considerare alcuna circostanza soggettiva.

6.1.1 La prescrizione estintiva

Un diritto si estingue quando il titolare non lo esercita¹⁶ o non ne fa uso¹⁷ prima del termine stabilito dalla legge. La *ratio* della previsione di termini di prescrizione civili risiede nell'esigenza di certezza delle relazioni giuridiche: dopo che un diritto non è stato esercitato per un lungo periodo diventa difficile stabilire se tale diritto possa essere considerato abbandonato o se non esista più.

Dato che questo istituto giuridico persegue un interesse pubblico, le parti non possono rinunciare alla prescrizione né allungare o accorciare i termini stabiliti dalla legge. Solo il soggetto favorito dalla prescrizione può eventualmente rinunciare agli effetti della prescrizione una volta che il termine è scaduto (il giudice stesso non può assumersi l'onere di rilevare la prescrizione, un diritto lasciato alla parte interessata). L'unica eccezione a questa regola è il principio generale in base al quale un creditore può agire in luogo dei suoi creditori quando questi non lo fanno¹⁸.

Tutti i diritti sono soggetti a prescrizione estintiva, ad eccezione di quelli inalienabili come i "diritti personali", gli stati familiari o la responsabilità genitoriale. Anche alcuni diritti alienabili non sono soggetti alla prescrizione, come il diritto di proprietà (che è soggetto a un altro tipo di limitazione, l'usucapione), il diritto di successione o il diritto di annullare un negozio giuridico.

La prescrizione inizia il giorno in cui il diritto avrebbe potuto essere esercitato. Se il diritto è condizionato, la prescrizione inizia quando tale condizione si verifica.

La prescrizione presuntiva differisce leggermente da quella estintiva: dopo un determinato lasso di tempo il diritto si presuppone estinto. Questa prescrizione opera quando un debitore non richiede una prova di pagamento o quando il contratto non ha rilevanza tale da conservarne una prova.

6.1.1.1 Durata

La durata ordinaria della prescrizione è di 10 anni, generalmente applicata quando la legge non prevede eccezioni. Un periodo più lungo di 20 anni è previsto in alcuni casi, come l'usucapione¹⁹ e la prescrizione sui diritti riferiti ai beni appartenenti ad altri.

Sono previste prescrizioni brevi in alcuni casi specifici:

- 5 anni: le annualità delle rendite perpetue o vitalizie; il capitale nominale dei titoli di Stato; gli affitti di case, beni rustici e ogni altro corrispettivo di locazioni; gli interessi e

¹⁶ Articolo 2934 Codice Civile Italiano.

¹⁷ Articoli 954, 970, 1014, 1073 del Codice Civile.

¹⁸ Articolo 2900 del Codice Civile, "Azione surrogatoria".

¹⁹ Articolo 1158 del Codice Civile.

tutto ciò che deve essere pagato periodicamente per anno o in termini più brevi; le indennità spettanti per la cessazione del rapporto di lavoro; i diritti che derivano dai rapporti sociali, se la società è iscritta nel registro delle imprese; l'azione di responsabilità che spetta ai creditori sociali verso gli amministratori.

- 3 anni: il diritto dei prestatori di lavoro per le retribuzioni corrisposte a periodi superiori al mese; il diritto dei professionisti, per il compenso dell'opera prestata e per il rimborso delle spese relative; i diritti notarili; i diritti degli insegnanti per la retribuzione delle lezioni impartite per un tempo superiore a un mese.
- 1 anno: il diritto del mediatore al pagamento della provvigione; i diritti di spedizione e di trasporto (18 mesi se il trasporto ha inizio o termine fuori d'Europa); i diritti verso gli esercenti di servizi pubblici; il diritto al pagamento delle rate di premi assicurativi (2 anni in caso di re-assicurazione); il diritto degli insegnanti per la retribuzione di lezioni occasionali; il diritto dei prestatori di lavoro, per le retribuzioni corrisposte a periodi non superiori al mese; il diritto dei proprietari di una casa al prezzo della pensione; il diritto degli ufficiali giudiziari, per il compenso degli atti compiuti nella loro qualità; il diritto dei commercianti, per il prezzo delle merci vendute a chi non ne fa commercio; il diritto dei farmacisti per il prezzo dei medicinali.
- 6 mesi: il diritto degli albergatori per il vitto e l'alloggio.

6.1.1.2 Sospensione

La prescrizione si basa sull'inattività ingiustificata del titolare del diritto. Viene sospesa o interrotta quando esiste una giusta causa dietro l'inattività (sospensione) o quando cessa l'inattività (interruzione). La sospensione dura per l'intero periodo della causa di inattività ma non cancella il tempo già trascorso; l'interruzione arresta il corso della prescrizione e porta a un nuovo inizio del termine.

Le due cause di sospensione sono:

- le relazioni tra le parti²⁰ (tra gli sposi, parentale, tra il tutore/curatore e il minore, tra l'erede e l'eredità accettata con beneficio d'inventario, tra coloro i cui beni sono sottoposti ad amministrazione altrui e gli amministratori fino all'approvazione del conto, tra debitore e creditore quando il debito è stato inizialmente tenuto nascosto);
- lo stato del titolare del diritto²¹ (il minore non emancipato o interdetto per infermità in relazione al periodo in cui non è legalmente rappresentato più sei mesi; i soldati in servizio).

L'interruzione si attiva quando:

- il titolare del diritto notifica al debitore l'inizio di una procedura legale;
- la parte non titolare del diritto riconosce l'esistenza del diritto.

6.1.2 Decadenza

La decadenza di un diritto²² si distingue dalla prescrizione in quanto prevede una scadenza senza considerare alcuna circostanza soggettiva: il diritto decade per il solo effetto del tempo.

Non sono previste cause di sospensione e interruzione per la decadenza di un diritto che può essere evitata solo con l'esercizio del diritto. La decadenza può essere concordata tramite

²⁰ Articolo 2941 del Codice Civile.

²¹ Articolo 2942 del Codice Civile.

²² Articoli 2964-2969 del Codice Civile.

contratto (decadenza convenzionale) o può essere prevista dalla legge (decadenza legale). La decadenza legale rappresenta un'eccezione al principio generale che permette agli individui di esercitare i loro diritti a piacimento: le parti non possono modificare né possono rinunciare alla decadenza legale.

6.2 Prescrizione nei procedimenti amministrativi e disciplinari

La Corte dei Conti è competente per la prosecuzione dei dipendenti pubblici condannati penalmente per fatti di corruzione.

I procedimenti disciplinari presso la Pubblica Amministrazione sono stati riformati recentemente dal decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 che crea un collegamento tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale collegato (art. 69). La nuova regolamentazione prevede termini di prescrizione brevi (da pochi giorni a 7 anni) che possono essere sospesi in attesa della definizione del processo penale.

6.3 Considerazioni sui termini di prescrizione per i reati di corruzione in ambito civile, amministrativo e disciplinare

La principale problematica relativa ai termini di prescrizione per i reati legati alla corruzione si riferisce al risarcimento dei danni subiti come conseguenza di un atto illecito: l'articolo 2947 del codice civile stabilisce un termine di prescrizione di cinque anni dal giorno in cui è stato commesso l'atto illecito.

Quando l'atto illecito costituisce un reato che prevede un termine di prescrizione superiore ai 5 anni, tale termine viene applicato anche all'azione civile. Solo nel caso in cui il reato sia estinto per una causa diversa dalla prescrizione, il termine di 5 anni inizia dalla data di tale sentenza.

Anche i procedimenti disciplinari dipendono dal relativo procedimento penale: al fine di decidere su un determinato caso i termini sono sospesi in attesa della sentenza penale sulle accuse penali.

Queste previsioni normative mostrano quanto i termini di prescrizione per i reati di corruzione hanno una valenza in particolare in ambito penale, in quanto le conseguenze civili, amministrative e disciplinari del reato dipendono principalmente dalle decisioni sul procedimento penale²³.

²³ Nel caso SME sopra menzionato, ad esempio, il Tribunale di Milano ha recentemente condannato una delle parti a pagare un risarcimento a causa della provata corruzione.

7. Cosa pensano gli esperti

Le interviste fatte ad esperti con un diverso background²⁴ mostrano come le opinioni sulla disciplina giuridica dei termini di prescrizione, la loro applicazione giudiziaria e le ipotesi per un possibile miglioramento della materia possono essere varie, nonostante alcuni punti comuni.

I termini di prescrizione

Esiste un consenso generale sulla bontà teorica dell'istituto: sono considerati ragionevoli in quanto l'interesse a perseguire un reato tende a svanire dopo un certo periodo di tempo e diventa difficoltoso trovare delle prove significative (Davigo, Scognamiglio), in quanto sono utili nell'ottica del giusto processo (Spissu) e in quanto sono "sacrosanti" e necessari per la durata ragionevole del procedimento (Flora). Sono inoltre ritenuti un "segnale di civiltà" in un contesto ben funzionante (Raimondi).

Gli esperti evidenziano anche l'utilizzo dei termini: le motivazioni alla base dell'istituto sembrano essere cambiate (Fassone) e un procedimento viene ragionevolmente arrestato solo prima della fase dibattimentale (Davigo, Fassone). I procedimenti non dovrebbero neanche iniziare nel caso in cui non ci sia la certezza di arrivare a una sentenza (Mannozi), anche considerando i diritti delle vittime (Mannozi, Piacente). L'avvocato Pulitanò considera la prescrizione per scadenza dei termini di prescrizione come un fallimento della giustizia.

Il contesto giuridico italiano

Gli esperti non sono in accordo sui termini di prescrizione in Italia. I termini vengono ritenuti brevi o sufficienti a seconda del reato considerato: i termini dei reati legati alla corruzione o per il reato di falso in bilancio (Mannozi, Flora) sono brevi, in particolare per via della tarda scoperta del reato rispetto al momento di commissione (Davigo, Sardella). Alcuni ritengono sufficienti i termini in generale (Flora, Scognamiglio), altri ritengono i termini sufficienti solo per alcuni reati (Mannozi, Spissu), opinione residuale è che i termini non siano assolutamente brevi, specialmente per determinate tipologie di reati (Micheletti).

Il problema principale dei termini in Italia è il loro inserimento nel contesto giuridico nazionale. A causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, i termini sembrano brevi (Micheletti) e non idonei al contesto (Sardella).

Esistono diversi motivi per l'irragionevole durata dei processi, come l'obbligatorietà dell'azione penale, il dogma della completezza ("eccessiva") delle indagini, la mancanza di termini vincolanti per l'apertura del dibattimento, il sistema delle notifiche (Flora). La conseguenza di queste procedure irragionevolmente lunghe è l'utilizzo di strategie da parte della difesa – ritardi ed eccezioni per raggiungere la prescrizione dei termini (Pulitanò, Spissu) – e dell'accusa – riqualificazione del reato come un altro con un termine di prescrizione più lungo (Micheletti, Spissu).

La riforma del 2005

Esiste un forte dibattito sulla riforma del 2005, la legge ex Cirielli: l'opinione generale è che la disciplina recentemente introdotta abbia portato più conseguenze negative che positive.

Il miglior contributo portato dalla riforma è l'aver eliminato la discrezionalità in capo al giudice sul calcolo del termine attraverso il bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti

²⁴ Gli esperti intervistati sono giudici, pubblici ministeri, accademici e avvocati (maggiori dettagli in bibliografia).

(Davigo, Pulitanò, Sardella): tale discrezionalità poteva portare a una variazione di 5 anni nel termine di prescrizione; tale regola appariva come ridicola in virtù del fatto che queste circostanze non rappresentano il “cuore del reato” (Mannozi).

Gli esperti sottolineano gli effetti negativi, se non terribili, della riforma: ad eccezione di alcuni reati minori e di quelli particolarmente gravi – che hanno visto un lieve aumento dei termini -, tutti i reati sanzionati con una detenzione tra i 5 e i 10 anni – la grande maggioranza – hanno visto una drastica riduzione dei termini (Fassone, Mannozi, Pulitanò). Le conseguenze appaiono ancora più drammatiche in quanto il sistema giudiziario è sovraccaricato di procedimenti – anche per via dell’obbligo di azione penale da parte dei pubblici ministeri – e spesso accade di iniziare un procedimento senza la reale possibilità di arrivare a una sentenza definitiva prima della scadenza dei termini (Mannozi).

Un’altra norma inopportuna crea una differenziazione per quanto riguarda il termine di prescrizione assoluto in base alla condizione soggettiva dell’accusato: il termine dello stesso reato è più lungo per i criminali recidivi rispetto a quello per gli individui “incensurati”. Questa norma è senza senso in quanto il tempo necessario a portare a termine un procedimento non è in alcun modo legato alla condizione personale del criminale (Fassone, Pulitanò).

Altro motivo di preoccupazione è l’assimilazione tra la sanzione detentiva massima prevista per un reato e il suo termine di prescrizione: questa norma rende il termine incerto in quanto questo dipende direttamente dalla sanzione, di modo che un cambiamento legislativo sulla sanzione comporta un conseguente cambiamento del termine di prescrizione per lo stesso reato (Pulitanò, Sardella). Tuttavia uno degli intervistati (Scognamiglio) ritiene il collegamento tra sanzione detentiva massima e termine di prescrizione una soluzione perfettamente accettabile. Dall’altra parte, un altro esperto (Fassone) ritiene questo collegamento obsoleto in quanto il codice penale italiano è così datato che diversi reati sono teoricamente sanzionati con pene severe, pur non avvenendo ciò nella prassi.

Termini di prescrizione legati ai reati di corruzione

Gli esperti non credono che i reati legati alla corruzione debbano essere trattati in un modo differente rispetto ad altre tipologie di reati (Mannozi), anche perché a volte sono le differenziazioni giuridiche a determinare segnalazioni tardive o mancate (Piacente). Tuttavia c’è accordo sul fatto che il sistema fronteggi difficoltà nel perseguire questi reati: i reati di corruzione, infatti, sono caratterizzati dalla loro natura clandestina, di modo che la loro scoperta avviene spesso in modo tardivo. Essendo il momento di inizio del termine di prescrizione il momento di commissione del reato, spesso accade che i procedimenti debbano essere completati in un periodo breve. Il suggerimento è quello di separare le due fasi di indagine e dibattimento (Fassone) o di far partire il termine di prescrizione dal momento della scoperta del reato (Micheletti); altri esperti (Raimondi, Pulitanò) allungerebbero i termini, che sono considerati appena sufficienti.

Altre preoccupazioni derivano dal fatto che questi reati necessitano di tempi considerevoli per essere provati, in quanto è necessario un confronto con reati dello stesso tipo (Fassone) o perché è complicato ottenere prove sufficienti (Raimondi).

La riforma ha creato un nuovo problema eliminando la disciplina dei termini di prescrizione per il reato continuato: i reati di corruzione sono spesso reati seriali ma il nuovo articolo 159 del codice penale prevede termini di prescrizione separati per i singoli reati, creando problemi nel perseguire il più ampio disegno criminale (Mannozi).

Sebbene per alcuni reati – come il peculato – i termini di prescrizione siano considerati pienamente accettabili, a volte i pubblici ministeri non riescono a completare il procedimento nei tempi a causa della complessità dei casi (Spissu). Tuttavia spesso i reati di corruzione

costituiscono il mezzo di reati di crimine organizzato, il che conduce a un diverso e più lungo termine di prescrizione (Sardella).

Sospensione e interruzione

Quasi tutti gli esperti sono concordi nel considerare problematica la disciplina sulle cause di sospensione e interruzione: da alcuni considerato un aspetto critico (Scognamiglio) o una soluzione disastrosa (Micheletti), c'è consenso sul fatto che la nuova disciplina abbia portato a una riduzione drastica dei termini (Sardella). Appare totalmente insensato limitare le cause di interruzione e inserire un termine di prescrizione assoluto (Fassone, Piacente, Mannozi). Altri autori hanno un parere più moderato e ritengono l'elenco di cause di interruzione dei termini rilevante ma non esaustivo (Piacente) e che un limite massimo sia accettabile solo quando ragionevole – sebbene questo non sia il caso dell'Italia (Pulitanò).

Idee e suggerimenti

In pochi ritengono l'idea di allungare i termini di prescrizione come una soluzione per migliorare la disciplina: alcuni credono che un aumento ragionevole potrebbe essere utile, in modo da rendere i casi di procedimenti prescritti un'eccezione (Pulitanò). Tuttavia si ritiene che sarebbe comunque difficile completare in tempo procedimenti complessi (Spissu).

Altre ipotesi suggeriscono di spostare il momento di inizio dei termini di prescrizione dal momento di commissione del reato a quello della sua scoperta (Micheletti), con un possibile secondo termine che inizia dopo la scoperta (Fassone). Un'idea maggioritaria, invece, è di interrompere il termine al momento di apertura del dibattimento (Davigo, Scognamiglio, Piacente, Mannozi, Micheletti, Flora), o dopo la sentenza di primo grado (Scognamiglio), o prevedendo termini diversi per le varie fasi del procedimento in base alla gravità del reato (Flora).

Altre idee proposte prevedono di abbreviare la durata del procedimento per evitare la scadenza dei termini. Per ridurre il numero eccessivo dei procedimenti, questi potrebbero essere ridotti attraverso:

- la depenalizzazione di reati in infrazioni amministrative – essendo questa possibilità praticabile solo nel caso di un'amministrazione pubblica efficiente (Scognamiglio);
- un utilizzo maggiore di procedure alternative, come il rito abbreviato – rendendo queste procedure la regola generale a meno di una richiesta per un processo tradizionale (Scognamiglio) -, o attraverso l'incentivazione di patteggiamenti²⁵ (Mannozi);
- un miglioramento delle procedure: il sistema delle notifiche che causa fino a 1 anno di ritardo nella definizione di un caso (Piacente) attraverso l'uso di tecnologie informatiche (Raimondi, Flora); la soppressione di alcune inutili garanzie difensive (Flora); la riduzione del tempo disponibile per le indagini (Flora), anche attraverso la sanzione di magistrati inefficienti (Piacente);
- divisione dei maxi-processi in diversi filoni (Flora) in quanto spesso la complessità di queste grandi cause allunga considerevolmente i tempi del processo conducendo alla prescrizione.

²⁵ Nell'intervista Grazia Mannozi spiega l'utilizzo in Italia del sistema accusatorio (come previsto dal nuovo codice di procedura penale del 1989), che garantisce ampie protezioni per l'accusato ma non si rivela particolarmente efficiente in quanto il numero dei patteggiamenti è limitato (il 95% negli Stati Uniti, meno del 40% in Italia). L'opinione della Professoressa Mannozi è che il processo sia inutile quando le prove non sono contestate e che sia quindi ragionevole premiare il condannato con uno sconto di pena per aiutare l'economia della giustizia. Tuttavia in Italia il numero dei patteggiamenti è ancora basso in quanto il raggiungimento dei termini di prescrizione rappresenta una facile strategia processuale alternativa.

8. Conclusioni

L'analisi dei termini di prescrizione nel contesto giuridico italiano mostra la rilevanza di questo istituto giuridico per il funzionamento della giustizia in Italia, così come altre applicazioni processuali, tra cui i tre livelli della giurisdizione.

La problematica è sollecitata dal lungo dibattito politico sull'importanza di alcuni procedimenti giuridici seguiti dall'opinione pubblica. È evidente come anche le proposte degli esperti sui miglioramenti del processo penale e dei termini di prescrizione rischiano di essere influenzate dal dibattito politico.

Le informazioni raccolte mostrano come i termini teorici previsti dal legislatore italiano potrebbero essere sufficienti per completare i procedimenti, con la prescrizione dei termini come evento residuale eccezionale. Tuttavia i termini previsti attualmente non funzionano nella prassi, in particolare per alcuni reati, tra cui quelli legati alla corruzione o il falso in bilancio.

I problemi derivano dalla natura clandestina di alcuni reati e dal momento di inizio del termine di prescrizione il giorno della commissione del reato: quando il reato viene poi scoperto, spesso è già trascorso un considerevole periodo di tempo e il restante arco temporale non risulta poi sufficiente a completare il procedimento.

In base a queste considerazioni, diventa importante migliorare le modalità di indagine dei reati in modo da permettere all'accusa un lasso di tempo maggiore per portare a termine il procedimento: innanzitutto caldeggiamo l'approvazione di una specifica legge contro la corruzione²⁶, l'introduzione di una legge sul *whistleblowing* e l'assegnazione di responsabilità per casi di corruzione internazionale a uno staff specializzato, provvisto di sufficienti risorse.

Alcuni aspetti della disciplina appaiono migliorabili, come la disciplina delle interruzioni, il calcolo del momento di inizio, l'auspicabile reintroduzione dei termini di prescrizione per i reati continuati, la soppressione di una disciplina differenziata basata sulla condizione soggettiva dei criminali recidivi.

Un profilo peculiare dei termini di prescrizione nel sistema legale italiano riguarda l'unicità della disciplina: il regime italiano è l'unico tra i paesi membri dell'OCSE ad includere la fase dibattimentale nel conteggio del termine di prescrizione: le discipline degli altri paesi escludono il tempo dei processi in tribunale attraverso cause di sospensione o interruzione, oppure arrestano i termini di prescrizione alla chiusura delle indagini, oppure, infine, non prevedono un termine di prescrizione assoluto.

²⁶ Diversi disegni di legge sono stati presentati in Parlamento e sono attualmente in fase di discussione.

BIBLIOGRAFIA

Documenti internazionali (leggi, regolamenti, raccomandazioni)

- OECD Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Italy: Phase 2, Working Group on Bribery in International Business Transactions, 29 Novembre 2004
- Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1953, Consiglio d'Europa

Legislazione italiana

- Codice Penale
- Codice di Procedura Penale
- Codice Civile
- Costituzione Italiana
- Decreto Legislativo n. 150, 27 ottobre, 2009, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"
- Legge n. 241/2006, "Concessione di indulto"
- Legge n. 251/2005, "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"
- Legge n. 89/2001, "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile", o Legge Pinto
- Disegno di legge S.1880/2009, "Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo"

Interviste:

Giudici:

- Piercamillo Davigo, Consigliere, Corte di Cassazione
- Elvio Fassone, ex Consigliere e Presidente del Tribunale di Torino
- Paolo Scognamiglio, Tribunale di Napoli

Pubblici Ministeri:

- Nicola Piacente, Pubblico Ministero, Tribunale di Milano
- Sandro Raimondi, Pubblico Ministero, Tribunale di Milano

Accademici:

- Giovanni Flora, Professore di Diritto Penale, Università di Firenze, (anche avvocato penalista, Tribunale di Firenze)
- Grazia Mannozi, Professore di Diritto Penale, Università dell'Insubria
- Dario Micheletti, Professore Associato di Diritto Penale, Università di Siena
- Domenico Pulitanò, Professore di Diritto Penale, Università di Milano-Bicocca (anche avvocato penalista, Tribunale di Milano)

Avvocati:

- Michele Calleri, Avvocato penalista e civilista, Tribunale di Milano
- Fabrizio Sardella, Avvocato penalista, Tribunale di Milano
- Marcello Spissu, Avvocato penalista, Tribunale di Cagliari

Libri

- Simona Silvani, *Il giudizio del tempo*, Bologna, Il Mulino, 2009
- Alessandro Bastianello e Angelo De Riso, *Guida pratica alla nuova prescrizione penale*, Milano, Giuffrè, 2007
- Pietro Capello, *La prescrizione civile, penale e tributaria*, Milano, Giuffrè, 2007
- Piercamillo Davigo, Grazia Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, Laterza, 2007

- Nicola D'Angelo, *La Legge (ex) Cirielli : prescrizione, recidiva, circostanze: commento e comparazione tra vecchia e nuova normativa : aggiornato al Decreto legge 30 dicembre 2005*, n. 272, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2006
- Giovanni De Santis, *Gli effetti del tempo nel reato: uno studio tra casistica e dogmatica*, Milano, Giuffrè, 2006
- Fausto Giunta (edited by), *Le innovazioni al sistema penale: apportate dalla Legge 5 dicembre 2005*, n. 251, Milano, Giuffrè, 2006
- Fausto Izzo, *La riforma della prescrizione: commento organico alla Legge 5-12-2005*, n. 251, ex *Cirielli*, Napoli, Simone, 2006
- Adolfo Scalfati (edited by), *Nuove norme su prescrizione del reato e recidività ; analisi della legge 5 dicembre 2005*, n. 251 ('ex Cirielli'), Padova, Cedam, 2006

Riviste

- Elvio Fassone, *Il c.d. "processo breve": un disastro annunciato*, Cassazione Penale, 2010, Vol. 50, Fasc. 1, pp. 7-16
- Oliviero Mazza, *La lotta del diritto contro il tempo: il processo breve*, Diritto Penale e Processo, 2010, Vol. 16, Fasc. 3, pp.349-355
- Massimo Krogh, *La prescrizione. Prospettive del nuovo processo penale*, Archivio della nuova procedura penale, 2008, Vol. 19, Fasc. 3, pp. 239-241
- Mariano Menna, *Prescrizione del reato senza interruzioni, non "prescrizione del processo"*, Diritto penale e processo, 2008, Vol. 14, Fasc. 5, pp. 557-562
- Enrico Maria Ambrosetti, *La nuova disciplina della prescrizione: un primo passo verso la "costituzionalizzazione" del principio di retroattività delle norme penali favorevoli al reo*, Cassazione penale, 2007, Vol. 47, Fasc. 2, pp. 424-438
- Elvio Fassone, *La nuova legge sui termini di prescrizione, il diritto transitorio e i processi pendenti in primo grado*, Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2007, Vol. 50, Fasc. 2/3, pp.1192- 1209
- Giuseppe Riccardi, *La Corte Costituzionale e l'insostenibile "elasticità" della prescrizione*, Critica del diritto, 2007, Fasc. 3/4, pp. 289-310
- Salvatore Ardizzone, *Disciplina intertemporale della prescrizione dei reati e garanzie costituzionali*, Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia, 2006, Vol. 19, Fasc. 4, pp.863-897
- Gustavo Barbalinardo, *Brevi osservazioni in tema di prescrizione del reato dopo la "Legge Ex Cirielli"*, Giurisprudenza di merito, 2006, Vol. 38, Fasc. 3, p. 704 e ss.
- Antonio De Nicola, *Primi problemi applicativi della legge 'ex Cirielli'*, in Diritto Penale e Processo, 2006, Vol. 12, Fasc. 4, pp. 503-511
- Giandomenico Dodaro, *Principi di retroattività favorevole e "termini più brevi" di prescrizione dei reati*, Giurisprudenza Costituzionale, 2006, Vol. 51, Fasc. 6, pp. 4116 e ss.
- Emilio Dolcini, *Le due anime della legge "Ex Cirielli"*, Il Corriere del Merito, 2006, Vol. 2, Fasc. 1, pp. 55-59
- Alessandro Liprino, *Problemi di diritto e procedura penale della legge "ex Cirielli"*, Giustizia Penale, 2006, Fasc. 3, pp. 545 e ss.
- Giuseppe Losappio, *Mala Tempora. Le novità nella disciplina della prescrizione*, Cassazione Penale, 2006, Vol. 46, Fasc. 4, pp. 1609-1620
- Giorgio Marinucci, *Recidiva e prescrizione dei reati: le novità della legge ex-Cirielli (I)- Certezza d'impunità per reati gravi e "mano dura" per i tossicodipendenti in carcere*, in Diritto Penale e Processo, 2006, Vol. 12, Fasc. 2, pp. 170-174
- Alessandro Melchionda, *Recidiva e prescrizione dei reati: le novità della legge ex-Cirielli (I)- La nuova disciplina della recidiva*, in Diritto Penale e Processo, 2006, Vol. 12, Fasc. 2, pp. 175-188
- Domenico Potetti, *Novità in tema di prescrizione*, Cassazione Penale, 2006, Vol. 46, Fasc. 10, pp. 3239-3246
- Dossier N. 1, Guida al Diritto de Il Sole 24 Ore, 2006
- Giovanni Flora, *Le nuove frontiere della politica criminale: le inquietanti modifiche in tema di circostanze e prescrizioni*, Diritto Penale e Processo, 2005, Vol. 11, Fasc. 11, pp. 1325-1327
- Giorgio Marinucci, *La prescrizione riformata ovvero dell'abolizione del diritto penale*, Il Corriere del Merito, 2005, Vol. 1, Fasc. 2, pp. 185-187

- Antonino Pompeo Rendina, *Un caso di anomalia giudiziaria in tema di prescrizione che esige la riforma dell'art. 157 C.p., anche per conflitto con l'art. 111 Della costituzione CPV a) e b)*, Rivista penale, 2005, Vol. 131, Fasc. 10, pp. 1106 e ss.
- Giovanni Tartaglia Polcini, *Prescrizione dei reati ed aspetti di diritto intertemporale*, Il merito, 2006, Vol. 4, Fasc. 2, pp. 59-62
- Marta Bargis, *La prescrizione del reato e i "tempi" della giustizia penale*, Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2005, Vol. 48, Fasc. 4, pp. 1402-1437
- Glauco Giostra, *Il problema della prescrizione penale: aspetti processuali*, Giurisprudenza italiana, 2005, Fasc. 11, pp. 2221 e ss.
- Fausto Giunta, *Il flou della nuova prescrizione nel caprio della ritrovata recidiva. A proposito della "Cirielli" divenuta "ex"*, Critica del Diritto, 2005, Fasc. 2/4, pp. 178-201
- Aniello Nappi, *Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo*, Cassazione Penale, 2005, Vol. 45, Fasc. 5, pp. 1487-1493
- Domenico Pulitanò, *Tempi del processo e diritto penale sostanziale*, Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2005, Fasc. 2, pp. 513 e ss.

Fonti web

- Sito ufficiale "Unione Camere Penali Italiane":
www.camerepenali.it. In particolare il rapporto sul processo penale (settembre 2008):
<http://media.camerepenali.it/200906/4693.pdf?ver=1>.
- www.corriere.it
- www.repubblica.it

Altre fonti

- Legge Cirielli: il parere del Consiglio Superiore della Magistratura, in Il Tetto, 2005.
- Statistiche sui reati legati alla corruzione prescritti per scadenza dei termini di prescrizione (relativi agli anni 2005, 2006, 2007, 2008, 2009) dalle procure di Bergamo, Campobasso, Oristano, Trapani, Trento.

Timed out / Prescritto

***Come i termini di prescrizione influenzano le azioni giudiziarie
relative ai casi di corruzione nei Paesi dell'Unione Europea***

A cura del Segretariato di Transparency International

Il report in sintesi

Il report *Timed Out* valuta l'impatto dei termini di prescrizione sul perseguimento di reati di corruzione nell'Unione europea (UE). Si basa su 27 studi che hanno esaminato la natura dei termini di prescrizione in diversi contesti giuridici nazionali, al fine di individuarne le debolezze e le migliori pratiche.

Dai risultati della ricerca emerge che l'impunità per reati connessi alla corruzione è una questione di notevole importanza in tutta l'Unione Europea. I problemi chiave identificati sono la mancanza di individuazione di casi di corruzione e la mancanza di risorse umane e competenze all'interno degli organi di polizia e del personale giudiziario. Nella maggior parte dei paesi europei, un procedimento lungo, a volte combinato con un alto livello di burocrazia ed eccessive esigenze di prova, costituiscono gravi ostacoli alle normative contro la corruzione. In un simile contesto, i termini di prescrizione sono spesso troppo brevi da non consentire il perseguimento dei reati, in particolare se non esistono opzioni sufficienti per espandere, ove necessario, il termine di prescrizione.

In alcuni paesi europei, particolari aspetti del regime dei termini di prescrizione costituiscono un grave problema: in Italia e in Grecia il procedimento può effettivamente essere chiuso anche se l'autore del reato è stato riconosciuto colpevole in prima istanza. Inoltre, il sistema greco prevede eccezioni estremamente favorevoli che si applicano quasi esclusivamente ai politici. In Francia, i termini di prescrizione per la maggior parte reati connessi alla corruzione sono troppo brevi per garantire un'efficace azione penale, mentre in Spagna sono molto brevi per alcuni reati di corruzione, ma adeguati per altri.

Nella maggior parte delle giurisdizioni europee, il regime dei termini di prescrizione ha lacune o punti deboli. La cooperazione internazionale in materia penale o le disposizioni sull'immunità possono causare notevoli ritardi ma spesso non vengono considerati come ragioni per prolungare il procedimento. Anche se questo finora non ha comportato la cancellazione di un numero significativo di procedure, rappresenta un motivo di preoccupazione, soprattutto nei casi che coinvolgono uomini politici o nei casi complessi che possono avere una dimensione transfrontaliera e richiedere la cooperazione internazionale.

Solo in 10 dei 27 Stati membri dell'Unione Europea è stato possibile raccogliere dati riguardanti il numero di procedimenti chiusi a causa dei termini di prescrizione. Mentre le statistiche disponibili mostrano nella maggior parte dei casi una percentuale piuttosto bassa di procedimenti chiusi, esistono due eccezioni di rilievo. In Italia, dal 2005 un caso su dieci è stato prescritto durante la fase processuale, così come il 4% in Slovacchia.

Molte giurisdizioni europee possiedono buone pratiche e le riforme più recenti hanno portato ad un miglioramento dei regimi sui termini di prescrizione per quanto riguarda i reati legati alla corruzione. In diversi casi i periodi di prescrizione sono stati considerevolmente allungati o sono stati ampliate le cause di sospensione o interruzione. Al contrario, le recenti riforme in Italia hanno ulteriormente ridotto i termini di prescrizione.

Essendo i casi di corruzione particolarmente complessi e spesso di difficile individuazione e persecuzione, i termini di prescrizione per i reati di corruzione più gravi dovrebbero essere di 10 anni o più, anche per questo motivo i responsabili politici nazionali dovrebbero esaminare attentamente i regimi nazionali, al fine di colmare eventuali lacune per il perseguimento dei reati di corruzione. Il regime dovrebbe prevedere norme per i ritardi, per la sospensione delle procedure quando un parte è protetta da immunità e per i ritardi dovuti alla cooperazione internazionale. I termini di prescrizione non dovrebbero permettere l'estinzione di un processo dopo la sentenza di primo grado; in caso contrario, vi è il rischio che una sentenza contro un presunto colpevole non possa essere eseguita perché il caso viene prescritto durante il processo d'appello.

I dati sui casi penali chiusi a causa dei termini di prescrizione devono essere raccolti e resi disponibili al fine di individuare l'impatto dei termini sull'amministrazione della giustizia. Le ragioni specifiche per l'estinzione dovrebbero anch'esse essere registrati al fine di individuare e affrontare le carenze del sistema.

1. Introduzione, principali conclusioni e raccomandazioni

Introduzione

I termini di prescrizione sono norme di legge che fissano il termine massimo entro il quale un'azione penale o civile può essere esercitata contro un presunto colpevole. La prescrizione dei reati è pensata per promuovere l'equità e l'efficienza nei procedimenti investigativi e giudiziari contribuendo così a garantire un senso di stabilità sociale.

Tuttavia, i termini di prescrizione possono anche costituire un ostacolo al perseguimento dei reati perché, nella prassi, includono la fase del processo penale, e quindi anche se viene fatta un'imputazione contro un presunto colpevole, il procedimento può estinguersi anticipatamente a causa della prescrizione. In particolare, nel caso dei reati connessi alla corruzione che spesso vengono alla luce dopo un lungo lasso di tempo, i termini possono comunque condurre all'impunità se sono troppo brevi o non sono sufficientemente flessibili da consentire l'azione penale. Un ulteriore problema riguarda i casi di corruzione transfrontaliera, in quanto la cooperazione giuridica internazionale può ritardare un procedimento in modo significativo.

Tutti gli organismi internazionali competenti hanno evidenziato che adeguati termini di prescrizione sono fondamentali per il perseguimento efficace della corruzione e hanno sviluppato strumenti che prevedono disposizioni in materia.²⁷ Il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione (WGB) e il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) hanno incluso una valutazione dei termini di prescrizione nel loro processo di monitoraggio sull'applicazione delle convenzioni.²⁸

Tuttavia, finora non esistono standard internazionali per i termini di prescrizione legati ai reati di corruzione e le istituzioni internazionali non hanno fornito un orientamento chiaro e coerente agli Stati membri. Il Gruppo di Lavoro sulla Corruzione dell'OCSE ha sottolineato che la mancanza di ricerche trasversali su questo tema impedisce un'approfondita valutazione sull'adeguatezza dei termini per le indagini e per il perseguimento del reato di corruzione internazionale.²⁹

Questo rapporto cerca di colmare il vuoto, fornendo una panoramica dei termini di prescrizione per i reati di corruzione nell'Unione Europea.

²⁷ Vedi l'articolo 6 della Convenzione contro la Corruzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'articolo 29 della Convenzione contro la Corruzione delle Nazioni Unite (UNCAC). Anche il Terzo Round di Valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha sollevato alcune problematiche.

²⁸ Il Meccanismo di Revisione della Convenzione contro la Corruzione delle Nazioni Unite (UNCAC) è stato istituito solo in tempi recenti, e finora non sono disponibili risultati rilevanti.

²⁹ Vedi ad esempio *Corruption - A Glossary of International Standards in Criminal Law*, OECD (2008) p. 55f. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/41650182.pdf> e lo Studio di Medio Termine dei Rapporti della Fase 2 del Gruppo di Lavoro contro la Corruzione dell'OCSE del 2006 <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

Tangentopoli – un caso di scuola sulla rilevanza dei termini di prescrizione per i casi di corruzione

Tangentopoli, nota anche come 'Mani pulite', è una serie di inchieste giudiziarie che coinvolsero politici e funzionari pubblici nella zona di Milano. Lo scandalo esplose nel 1992, portando alla luce la diffusione enorme di tangenti, corruzione e finanziamento illecito ai partiti che coinvolse ministri, parlamentari e uomini d'affari.

Dopo le udienze preliminari, 635 persone (quasi il 20 per cento del totale) furono prosciolte. Di queste, 314 sentenze di proscioglimento (il 49%) sono state a causa della scadenza dei termini di prescrizione, con la conseguente non persecuzione dei reati. Dopo il processo, il 40% dei casi furono archiviati, il 57% dei quali per prescrizione – soprattutto per l'impossibilità di gestire questo volume di procedimenti. Ulteriori dati mostrano che delle 4.520 persone iscritte nel Registro delle Notizie di Reato nel Tribunale di Milano, 586 (il 13%) sono state prosciolte per prescrizione.³⁰

Un altro aspetto rilevante che emerge da questo studio è che la maggior parte dei casi prescritti non ha raggiunto neppure la prima fase del processo in quanto le indagini non hanno potuto essere completate in tempo.

Copertura del report

Il report si basa sulle ricerche nazionali effettuate nei 27 Stati membri dell'Unione Europea. La raccolta nazionale dei dati è stata condotta su due livelli: in 11 paesi (Austria, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania Slovacchia e Ungheria), sono stati condotti studi approfonditi da parte dei rispettivi capitoli nazionali di Transparency International (TI). Negli altri 16 Stati membri dell'Unione Europea³¹ è stata effettuata una valutazione più generale. I risultati sono stati discussi in una riunione a cui hanno partecipato alcuni esperti internazionali, insieme a rappresentanti del WGB e dell'UNODC.

La ricerca ha riguardato tutti i reati legati alla corruzione, come definiti nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC): corruzione, appropriazione indebita, millantato credito, abuso d'ufficio, arricchimento illecito, ostruzione della giustizia, riciclaggio di denaro. Sono state considerate sia la commissione di tali reati, sia anche il tentativo di partecipazione e la complicità nei reati connessi alla corruzione. Il riciclaggio di denaro è stato incluso per il suo legame intrinseco alla corruzione: per poter godere dei benefici delle loro attività illecite i trasgressori devono nascondere l'origine dei fondi ed eventualmente convertirli in denaro lecito. La ricerca ha valutato la rilevanza dei termini di prescrizione per l'applicazione delle leggi anti-corruzione nei diversi organi di diritto (penale, civile, amministrativo e disciplinare), nonché nelle varie fasi delle indagini e del perseguimento dei reati.

Tuttavia, la comparabilità dei dati nei diversi paesi è limitata in quanto non tutti gli Stati Membri dell'Unione europea hanno tradotto questi reati nel loro diritto nazionale. I reati di corruzione possono anche essere regolamentati in modo diverso nei singoli paesi, con le relative implicazioni per la durata dei termini di prescrizione.

Metodologia della ricerca

Il report è parte di un progetto co-finanziato dalla Commissione Europea. Le metodologie per entrambi gli studi - quelli approfonditi e quelli più generali - sono stati sviluppate congiuntamente dai partner del progetto, il Segretariato di TI e 11 capitoli nazionali in Austria,

³⁰ Davigo, Piercamillo e Mannozi, Grazia, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, Laterza, 2007. Davigo è Consigliere della Corte Suprema di Cassazione, Mannozi è Professore di Diritto Penale presso l'Università dell'Insubria a Como.

³¹ Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria. Le informazioni sono state raccolte attraverso l'analisi di leggi, questionari e interviste con esperti locali. La ricerca ha incluso l'esame delle disposizioni di legge e testi accademici pertinenti, valutazioni e relazioni di organismi internazionali come l'OCSE e il GRECO, la raccolta e l'analisi delle statistiche sulla durata dei periodi dei termini, così come la percentuale di procedimenti chiusi a causa di questi. Queste informazioni sono state completate con approfondimenti forniti da pubblici ministeri, giudici, docenti universitari, funzionari dei ministeri, agenzie anti-corrruzione e da rappresentanti della società civile. Gli studi nazionali, la metodologia e altri documenti possono essere consultati sul sito web di TI www.transparency.org. Gli 11 studi dettagliati si possono trovare anche sui siti internet dei capitoli nazionali di TI.

Un esempio di impunità

Nel settembre 2003, un giudice lituano ha impropriamente archiviato un procedimento penale in cui gli imputati erano stati accusati di appropriazione indebita di 2,6 milioni di dollari USA. Nel 2007 la Commissione Giudiziaria di Etica e Disciplina ha rifiutato di sanzionare disciplinarmente il giudice con riferimento al fatto che il periodo di tre anni dei termini di prescrizione era scaduto.³²

Principali conclusioni

Nell'Unione europea, l'impunità per corruzione e reati legati alla corruzione rappresenta una problematica rilevante. Il ruolo svolto dai termini di prescrizione al riguardo varia molto da Paese a Paese ed è strettamente legato all'efficienza complessiva del sistema giudiziario:

- La mancata individuazione dei casi di corruzione è identificabile come un problema fondamentale in tutta l'UE. I comportamenti corruttivi in genere portano vantaggi a tutte le parti coinvolte e nella maggior parte dei casi non vi è una vittima immediata che può avviare una causa: ciò comporta che spesso il reato non viene alla luce se non riportato da una terza persona. Pertanto, l'importanza del *whistleblowing*³³ e la necessità di una protezione efficace degli *whistleblower* è stata sottolineata come una questione fondamentale che deve essere affrontata nella maggior parte dei Paesi europei.
- In alcuni casi la mancanza di risorse umane e di competenze degli organismi di polizia e giudiziari sono state identificate come un ulteriore ostacolo all'accertamento e alla repressione dei casi di corruzione. Gli episodi di corruzione sono spesso difficili da scoprire, indagare e perseguire. Nella maggior parte dei Paesi è in generale carente il personale qualificato per le indagini di casi di corruzione e di reati economici.
- Nella maggior parte dei Paesi europei i lunghi procedimenti, insieme ad alti livelli di burocrazia e ad eccessive esigenze di prova, costituiscono gravi ostacoli all'esecuzione delle leggi anti-corrruzione. In un tale contesto, i termini sono spesso troppo brevi per perseguire i reati, in particolare se non ci sono opzioni sufficienti per espandere tali termini, ove necessario.

³² EBSW *palankų sprendimų priėmusi teisėja – nebaudžiama* (Il giudice che si è pronunciato in favore di EBSW resta impunito) // www.delfi.lt (12 luglio 2007), <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=13767288>.

³³ I whistleblower segnalano informazioni su un'irregolarità o un rischio percepito all'interno di un'organizzazione a individui o enti che possono agire efficacemente al riguardo. In molti paesi europei i whistleblower non sono sufficientemente protetti e le segnalazioni non sono indagate in modo appropriato. Per ulteriori informazioni vedi http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers.

- In molti Paesi europei vi è anche una mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine, che si traduce in mancanza di volontà nel riferire irregolarità, diminuendo di conseguenza l'individuazione dei casi di corruzione.

Indagine svedese su accordi di esportazione sospetti estinti per prescrizione

Nel giugno 2009 il Pubblico Ministero Svedese Christer van der Kwast ha archiviato tre indagini su tre operazioni di esportazione sospettate di corruzione. da parte di SAAB verso Repubblica Ceca, Ungheria e Sudafrica Ha affermato la presenza di prove chiare sul fatto che il caso fosse da ritenersi "molto grave sia per il suo approccio sistematico che per il volume economico, con pagamenti nascosti di centinaia di milioni di corone svedesi in diversi Paesi e con ragionevoli sospetti dell'avvenuta corruzione." Le indagini hanno analizzato prove dalla metà degli anni novanta fino ai primi anni del duemila; tuttavia il termine di prescrizione non ha permesso di perseguire i fatti commessi prima del luglio 2004. Mark Pieth, presidente del Gruppo di Lavoro sulla Corruzione dell'OCSE, ha espresso le proprie perplessità al riguardo: "Mi chiedo se la Svezia si stia impegnando seriamente nell'applicazione della Convenzione OCSE".³⁴

Risultati specifici sui termini di prescrizione nei paesi dell'Unione Europea

- In alcuni casi, come Italia e Grecia, aspetti particolari del regime dei termini di prescrizione costituiscono un serio problema: in entrambi i Paesi, il procedimento può effettivamente essere prescritto anche se il reo è stato condannato in prima istanza. Inoltre, in Grecia, ci sono eccezioni nella disciplina applicabili quasi esclusivamente a esponenti politici (parlamentari e membri del Governo).
- In Francia, i termini di prescrizione per la maggior parte reati connessi alla corruzione sono di tre anni. Pur esistendo dei meccanismi per la sospensione dei termini, un termine di prescrizione così breve non può garantire un'efficace azione penale. In Spagna, i termini sono molto brevi per alcuni reati di corruzione, ad esempio la corruzione attiva, mentre possono essere considerati adeguati per altri, come il riciclaggio di denaro.
- Nella maggior parte delle giurisdizioni europee, il regime della prescrizione ha alcune carenze e lacune, come ad esempio l'assenza di norme relative all'immunità o alla richiesta di assistenza giudiziaria come motivo di sospensione della prescrizione. Mentre nella maggior parte di tali giurisdizioni la ricerca non ha rilevato casi di corruzione chiusi a causa delle sopra citate lacune, non può essere garantito che queste non saranno causa di impunità di presunti colpevoli nel futuro e dovrebbero essere quindi adeguate.
- Allo stesso tempo, diverse giurisdizioni hanno buone prassi, come l'applicazione dei termini esclusivamente alla fase di indagine del procedimento, o meccanismi che prendono in considerazione le specificità dei casi di corruzione.
- Nel complesso, la ricerca dimostra che i termini di prescrizione hanno implicazioni particolarmente serie per i reati di corruzione, soprattutto per quei casi che coinvolgono politici di alto livello o per casi particolarmente complessi e che possono avere una dimensione transfrontaliera richiedendo così una cooperazione internazionale.

³⁴ Vedi <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bribe/2009/07/global-corruption-roundup-ii.html>; http://svt.se/2.58360/1.1597692/utskriftsvanligt_format?printerfriendly=true

- In molti Paesi europei, recenti riforme hanno portato ad un miglioramento dei regimi per i reati legati alla corruzione. In diversi casi i termini di prescrizione sono stati considerevolmente allungati o sono state ampliate le cause di sospensione o interruzione. In Italia, al contrario, le ultime riforme hanno ulteriormente ridotto i termini di prescrizione.

Mancanza di dati sui procedimenti estinti per prescrizione

Come già accennato, le ricerche hanno incluso anche la raccolta e l'analisi delle statistiche sui procedimenti chiusi per prescrizione. Tuttavia, questi dati sono disponibili solo in 10 dei 27 Paesi studiati. Anche quando le statistiche sono disponibili, queste non mostrano i casi non iniziati perché segnalati tardi e per cui dunque gli incaricati potrebbero aver previsto che le indagini o l'azione non sarebbe stati completati entro i termini.³⁵ È stato sottolineato da diversi ricercatori che il numero reale di casi chiusi anche indirettamente a causa dei termini è probabilmente superiore a quello che emerge dalle statistiche.

I dati disponibili mostrano come, nella maggior parte dei casi, meno dell'1% di indagini e procedimenti si estinguono per prescrizione, anche se ci sono alcune eccezioni che mostrano numeri notevolmente maggiori. In Bulgaria e Ungheria, il 25%, o addirittura il 32% delle indagini penali sono state archiviate negli ultimi anni. Tuttavia, non è possibile sapere se ciò sia dovuto all'estinzione per prescrizione o per altri motivi, come ad esempio l'insufficienza di prove.

Di particolare interesse sono le giurisdizioni con un elevato numero di procedimenti penali estinti per prescrizione. I numeri sono eccezionalmente elevati per l'Italia: dal 2005, una percentuale tra il 10 e il 13% di tutti i procedimenti penali sono stati chiusi per prescrizione. In Slovacchia, fino al 4% dei procedimenti penali si sono estinti per lo stesso motivo negli ultimi anni.

L'utilità dei dati per l'avvio di riforme

In Portogallo, tra il 2004 e il 2008, solo lo 0,5% dei casi di corruzione si è estinto per prescrizione. Tuttavia, i pochi casi che finiscono con l'impunità solitamente coinvolgono grandi somme di denaro e personaggi politici di rilievo. Pertanto devono essere adattate disposizioni relative, al fine di evitare scappatoie che garantiscano l'impunità..³⁶

Raccomandazioni

Molti ricercatori ed esperti hanno sottolineato che le inefficienze dell'apparato giudiziario rappresentano uno dei maggiori ostacoli al perseguimento efficace della corruzione.

Si possono trarre conclusioni generali per quanto riguarda i regimi sulla prescrizione, anche se questi vanno valutati attentamente nel contesto di ciascuna giurisdizione. Tali conclusioni portano alle seguenti raccomandazioni per i responsabili politici nazionali:

³⁵ In Ungheria esistono statistiche relative ai termini di prescrizione. Mostrano come le autorità hanno rifiutato di indagare una segnalazione di corruzione per scadenza dei termini in 4 casi nel 2006, 3 nel 2007 e 2 nel 2008.

³⁶ DCIAP-PGR e CIES-ISCTE, *A corrupção participada em Portugal 2004-2008 Resultados globais de uma pesquisa em curso*, Final Report, 2009.

1. La gravità dei reati di corruzione deve essere adeguatamente considerata.

I periodi di prescrizione sono generalmente calcolati in relazione alla gravità del reato. Perché la prescrizione sia sufficientemente lunga, è fondamentale quindi che la gravità dei reati connessi alla corruzione sia considerata in modo adeguato. Se, come in Francia, i reati di corruzione sono per la maggior parte classificati come infrazioni e non come crimini, i termini risulteranno essere troppo brevi (tre anni in questo caso).

Un esempio dal Portogallo

Nel caso portoghese "Freeport", la questione sulla prescrizione del caso dipende da come la Procura qualifica il tipo di reato. Se viene qualificato come 'corruzione con violazione dei doveri', si applicherà un termine di 10 anni; se viene invece qualificato come 'corruzione senza violazione di un dovere', il termine sarà di soli cinque anni. In quest'ultimo caso, il procedimento penale verrà probabilmente estinto.

2. I termini di prescrizione per reati gravi di corruzione dovrebbero essere di 10 anni o più.

La linee guida di organismi internazionali competenti sul periodo minimo dei termini per i reati di corruzione è di cinque anni o più. Tuttavia, in casi di corruzione complessi e nel contesto di sistemi giudiziari lenti e inefficienti, cinque anni potrebbero non essere sufficienti per garantire l'efficace corso della giustizia. Un termine di almeno 10 anni ridurrebbe il rischio di prescrizione dei casi di corruzione complessi. Nel contesto di un sistema lungo e inefficiente, oltre che nei casi di corruzione internazionale, anche un termine di prescrizione di 10 anni potrebbe non concedere tempo sufficiente, a meno che non venga accompagnato da cause flessibili di sospensione o interruzione del procedimento.

3. Il calcolo dei termini dovrebbe riflettere le specificità dei casi di corruzione.

Per la loro natura clandestina, molti casi di corruzione non vengono alla luce se non dopo molti anni, come ad esempio quando un funzionario o un dipendente di una società lascia il suo posto. Pertanto, nei casi di reato continuato, i termini dovrebbero iniziare nel momento in cui l'ultimo illecito ha avuto luogo e, nel caso di reato permanente, dovrebbero essere calcolati a partire dalla data in cui è cessata l'attività illegale.

4. I termini dovrebbero essere estesi per i casi transnazionali.

Dato il carattere sempre più transnazionale dei casi di corruzione, il regime dei termini deve riflettere adeguatamente i potenziali ritardi causati dalla cooperazione internazionale, come le richieste di assistenza giudiziaria (MLA), che possono richiedere molti mesi o anche anni. Nel caso di una richiesta di mutua assistenza giudiziaria, i termini dovrebbero prevedere un periodo supplementare, ad esempio attraverso la sospensione del termine, al fine di garantire l'effettivo perseguimento dei casi di corruzione internazionale.

5. Nessuna impunità per politici e membri del governo.

Nei casi di corruzione che coinvolgono rappresentanti politici o membri del governo protetti da immunità, sia come imputati che come parti coinvolte nel procedimento, i termini dovrebbero essere sospesi o interrotti per tutta la durata della carica. Ciò consentirebbe di poter perseguire il caso nel momento in cui la persona lasci il suo incarico.

6. Nessuna prescrizione dopo la sentenza di primo grado.

I procedimenti non dovrebbero poter essere prescritti dopo la sentenza di primo grado. In caso contrario vi è il rischio che un presunto colpevole venga condannato in prima istanza, ma la

sentenza non possa essere eseguita perché il caso viene in seguito prescritto in appello. Al fine di garantire la persecuzione dei reati di corruzione, è anche lecito chiedersi se dovrebbe esserci un termine di prescrizione dopo che un'accusa formale è presentata al giudice per l'udienza.

7. Raccolta sistematica di statistiche sulla rilevanza dei termini di prescrizione per l'impunità.

I dati sui casi penali chiusi a causa dei termini di prescrizione dovrebbero essere raccolti e resi disponibili al fine di individuare l'impatto dei termini sull'amministrazione della giustizia, sia in generale che nell'ambito specifico dei reati legati alla corruzione. Sarebbe poi auspicabile che venissero registrate anche le ragioni specifiche della chiusura del procedimento.

2. La natura dei termini di prescrizione

2.1 La ratio

La maggioranza delle giurisdizioni prevede i termini di prescrizione. Le principali motivazioni sono:

- Promuovere la certezza del diritto, l'equità e la precisione di un procedimento penale, proteggendo gli individui dal doversi difendere dalle accuse quando i fatti sono ormai oscurati dal passaggio del tempo.
- Migliorare l'efficienza, incoraggiando le autorità penali a indirizzare le scarse risorse di polizia da reati commessi in un passato remoto, quindi con bassa probabilità di essere perseguiti con successo, verso reati più recenti. I termini sono pensati anche per migliorare l'efficienza, incoraggiando indagini rapide e il perseguimento di attività criminali, in coerenza con l'articolo 6 (1) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che prevede che ogni individuo abbia diritto ad un'udienza equa e pubblica all'interno di un periodo di tempo ragionevole.
- Contribuire alla stabilità sociale, che costituisce il fine ultimo del diritto penale. La persecuzione di reati commessi in un tempo remoto comporta un malessere sociale e impedisce la correzione di vecchi avvenimenti e le loro conseguenze negative. A causa del passaggio del tempo, lo scopo della pena, nonché la necessità di restituzione alle parti lese, può diventare irrilevante.

Ad eccezione di due paesi (Irlanda e Regno Unito), tutti i paesi dell'UE prevedono termini di prescrizione in ambito penale.³⁷ I reati più gravi non sono soggetti ad alcun termine di prescrizione: tra questi crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio, atti di terrorismo e reati simili. In alcune giurisdizioni, è escluso anche l'omicidio volontario. In Austria, non esistono termini di prescrizione per reati che richiedono l'ergastolo o pene tra i 10 e i 20 anni, mentre in Italia sono esclusi tutti i reati puniti con la sanzione dell'ergastolo.

Il caso irlandese

In Irlanda, invece di imporre termini di prescrizione per il perseguimento dei reati, come nella giurisdizione civile, prevale la dottrina di common law sul "ritardo". Su queste basi, la difesa può presentare osservazioni, affermando che il diritto dell'imputato ad un giusto processo è compromesso dagli effetti del passare del tempo. Le accuse saranno cancellate se il diritto a un equo processo viene pregiudicato dal ritardo colpevole dell'accusa.

2.2 I termini di prescrizione nei procedimenti penali, civili, amministrativi e disciplinari

Nel contesto di questa ricerca, nelle 11 analisi approfondite è stata valutata la disciplina della prescrizione per i quattro diversi ambiti di legge. Per gli altri 16 Stati membri dell'Unione Europea, la ricerca è stata limitata ai procedimenti penali e civili. I ricercatori e gli esperti intervistati sono concordi nell'affermare che i procedimenti penali sono di gran lunga i più rilevanti per la valutazione del legame tra termini di prescrizione e impunità per i reati legati alla corruzione. Pertanto il presente rapporto si concentra sul procedimento penale.

³⁷ A Cipro non esistono termini di prescrizione per i reati puniti con una reclusione superiore ai tre mesi; dato che i reati di corruzione sono puniti con sanzioni superiori, di fatto non esistono termini di prescrizione per i reati di corruzione.

Procedimenti penali

I procedimenti penali sono azioni portate dallo Stato nei confronti di un individuo. I casi di corruzione sono spesso trattati ai sensi del diritto penale, perché di solito sono reati per i quali si applicano le sanzioni penali. I casi di corruzione su larga scala sono spesso complessi e combinano un gran numero di reati, che possono anche essere di natura civile, amministrativa o disciplinare.

Procedimenti civili

Nei procedimenti civili le azioni sono intentate da soggetti, persone o dallo Stato per ottenere rimedio per i danni subiti a causa delle azioni del convenuto. La prescrizione civile limita il tempo in cui un attore può intentare una causa contro un'altra persona. Nel contesto della lotta alla corruzione, i procedimenti civili sono rilevanti perché i rimedi civili consentono alle persone che hanno subito danni derivanti da atti di corruzione di ricevere un equo compenso. Nei Paesi che non riconoscono la responsabilità penale per le persone giuridiche, come le società, le sanzioni civili consentono alla vittima di adire le vie legali.

Procedimenti amministrativi

Un procedimento amministrativo è una determinazione non giudiziaria di una colpa e può comportare sanzioni di vario tipo. I termini di prescrizione rientrano in diverse regolamentazioni. In generale, i periodi di prescrizione amministrativi sono molto brevi e possono costituire un ostacolo all'efficace lotta alla corruzione, soprattutto nei Paesi in cui le persone giuridiche possono essere sanzionate solo in procedimenti civili o amministrativi.

Procedimenti disciplinari

I procedimenti disciplinari includono sanzioni adottate nei confronti di un dipendente pubblico o privato, basate su contratti o altri obblighi giuridici che derivano dalla posizione individuale di occupazione del lavoratore o da obblighi generali creati dal diritto penale o amministrativo. Possono includere termini e condizioni dei contratti di lavoro, gli standard del servizio pubblico o di codici di condotta e le norme applicate a categorie professionali come medici e avvocati. Nel contesto della lotta alla corruzione, i procedimenti disciplinari sono rilevanti a causa della possibilità di comminare sanzioni disciplinari, quali il divieto di praticare una professione.

2.3 La durata dei termini di prescrizione

Nell'Unione Europea, la lunghezza dei termini nel processo penale varia considerevolmente. In generale sono calcolati in relazione alla gravità del reato; quindi un reato con una pena rilevante, come 10 anni di carcere, avrà termini più lunghi di un reato considerato meno grave che comporta una condanna massima di tre o cinque anni. Tuttavia, il calcolo è molto diverso da Paese a Paese. In alcuni Paesi, come Ungheria³⁸ e Italia, il termine di prescrizione è pari alla pena massima di detenzione prevista per il reato. In altri, come Austria, Grecia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia, il periodo è legato alla pena massima, ma non è necessariamente uguale. Per esempio, in Romania il termine di prescrizione dell'azione penale è di cinque anni oltre la durata della pena da eseguire.

³⁸ In Ungheria, il termine di prescrizione equivale alla sentenza massima ma non può essere inferiore ai tre anni. Vedi l'OECD Working Group on Bribery, Hungary: Phase 2 Report, maggio 2005, para. 115.

In molti Paesi viene fatta una distinzione tra termini di prescrizione più brevi per le forme base del reato, e più lunghi per la forma aggravata degli stessi reati. In Slovacchia, ad esempio, la corruzione per un atto d'ufficio può avere un termine di prescrizione di 5, 10 o 20 anni, a seconda che il reato sia aggravato o meno.

In altri Paesi la lunghezza dei termini è calcolata in base alla categoria dei reati. In Belgio ci sono tre categorie di reato: reati gravi, reati e infrazioni. Ciascuna di queste categorie ha sottocategorie e i termini sono calcolati di conseguenza.

Solo il Portogallo ha adottato disposizioni specifiche sui termini per i reati di corruzione: tali norme entreranno in vigore nel 2011. La legge rumena anti-corruzione definisce sanzioni speciali per i reati di corruzione, che indirettamente portano a termini di prescrizione speciali.

Estendere i termini attraverso la qualificazione di reati più gravi

I pubblici ministeri e i giudici possono cercare di qualificare, ove possibile, la corruzione come un reato più grave in base al diritto nazionale. Ad esempio, i giudici in Francia qualificano come reati di corruzione l'uso improprio di beni aziendali o la ricezione abusiva di beni aziendali, al fine di consentire di sanzionare atti altrimenti non punibili (per estinzione dei termini di prescrizione) o che sarebbe stato più difficile e più lungo provare.³⁹

2.4 Il momento iniziale dei termini di prescrizione

I termini di prescrizione civile sono di solito calcolati dal giorno in cui è stato scoperto il reato. In molti Paesi, come Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia, contano dal giorno in cui il danno è noto alla parte lesa. Solo eccezionalmente, per esempio a Malta, i termini per i procedimenti civili partono dal giorno in cui si verifica l'atto che determina il danno, e non dal momento in cui il danno è stato scoperto.

Tuttavia, nel diritto penale, il termine di prescrizione di solito inizia a decorrere dal giorno in cui è stato commesso il reato. Per i casi di corruzione, questo è un problema significativo in quanto molti di questi reati non vengono alla luce per molti anni, ad esempio fino a quando un dipendente lascia il suo posto.

Tuttavia, molte giurisdizioni europee hanno implementato meccanismi che considerano la natura specifica dei reati legati alla corruzione.

Francia: la giurisprudenza determina l'inizio ritardato del termine di prescrizione

I termini di prescrizione francesi sono particolarmente brevi e sono considerati un grave ostacolo al perseguimento dei reati di corruzione.⁴⁰ Tuttavia, la giurisprudenza al riguardo sposta significativamente il momento iniziale del termine, così da superare il problema dell'impunità. La Corte di Cassazione, la più alta giurisdizione d'appello in Francia, ha stabilito che il reato di corruzione, commesso a partire dal momento di conclusione dell'accordo tra il corruttore e il corrotto, si rinnova ogni volta che sia dato seguito a tale accordo.⁴¹ Di conseguenza, l'inizio del termine è spostato in avanti dal giorno in cui l'accordo è concluso al giorno dell'ultimo pagamento o al giorno dell'ultimo ricevimento del vantaggio promesso.⁴²

³⁹ OECD Working Group on Bribery, France: Phase 2 Report, gennaio 2004.

⁴⁰ OECD Working Group on Bribery, Phase 2 Report, gennaio 2004, para. 98.

⁴¹ Carignon ruling, Crim. 27 ottobre 1997, Bull. Crim. No. 352.

⁴² Crim. 13 dicembre 1972, Bull. No. 391, e Crim. 9 novembre 1995, 12 maggio 1998.

2.5 Aspetti dei procedimenti penali legati ai termini di prescrizione

I termini di prescrizione possono riguardare la fase di indagine e il perseguimento di un reato, così come la fase di esecuzione della pena. I regimi possono essere combinati in modi diversi.

Il calcolo dei termini di prescrizione per le indagini indica il termine per la conclusione dell'inchiesta e l'esercizio dell'azione penale (ovvero l'inchiesta deve essere completata e le accuse devono essere presentate entro il termine di prescrizione), mentre il calcolo dei termini di prescrizione penale indica il termine per la finalizzazione dell'azione penale e della pronuncia di una sentenza.

La prescrizione dell'esecuzione della pena si applica se una sentenza non viene eseguita o è sospesa. Tale prescrizione si verifica in situazioni molto specifiche quali, ad esempio, una sentenza non eseguita per negligenza. Tuttavia, tali situazioni si verificano raramente nella prassi e la prescrizione per l'esecuzione della pena non è quasi mai applicata.

Panoramica delle problematiche penali coinvolte⁴³

| Paesi con termini di prescrizione per le indagini | Paesi con termini di prescrizione per il processo | Paesi con termini di prescrizione per l'esecuzione della sentenza |
|--|---|--|
| Austria ⁴⁴ , Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria | Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria | Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria |

2.6 Cause di sospensione, interruzione ed estensione

Nella maggior parte delle giurisdizioni, i termini di prescrizione possono essere sospesi, interrotti o prorogati per motivi specifici. La sospensione opera come una rottura o una pausa, e una volta che la sospensione è scaduta, il termine ricomincia a correre; l'estensione prolunga il termine per un periodo di tempo specifico; l'interruzione comporta l'arresto del termine con conseguente inizio di un nuovo termine di prescrizione di solito identico a quello precedente. In applicazione delle leggi anti-corruzione una delle principali preoccupazioni è se le cause di sospensione, estensione e interruzione siano sufficienti a consentire una corretta applicazione della legge.

Secondo alcuni studiosi, ogni giurisdizione dovrebbe prevedere o termini lunghi rimuovendo eventuali cause di sospensione, proroga e interruzione, oppure termini più brevi accompagnati da un numero adeguato di cause di sospensione, estensione e interruzione.⁴⁵

⁴³ Mancano dati relativi a Irlanda e Regno Unito, in quanto non hanno termini di prescrizione in ambito penale, e relativi a Cipro, dove di fatto non vengono applicati i termini di prescrizione.

⁴⁴ *De iure* il termine di prescrizione dura fino alla fine della persecuzione ma, *de facto*, l'accusa formale e altre misure investigative spesso sospendono i termini di prescrizione fino alla fine legale dei procedimenti.

⁴⁵ Bikelis S., Nikartas S., Ūselė L. Statutes of Limitations in the System of Criminal Justice. In Lithuanian Law Institute of Lithuania, 2009 (inedito).

Le più comuni cause di sospensione nelle giurisdizioni dell'Unione Europea

| Cause di sospensione | Paesi ⁴⁶ |
|---|---|
| Il presunto autore del reato ha eluso l'amministrazione della giustizia | Estonia, Italia, Lituania, Portogallo, Slovacchia, Slovenia |
| Il presunto autore del reato ha commesso un altro reato della stessa natura | Austria |
| Il presunto autore del reato è un minore o è malato | Lituania, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Ungheria |
| Fasi del procedimento, come l'inizio di un procedimento | Austria, Grecia |
| Ostacoli giuridici per l'avvio o il proseguimento dell'azione penale | Austria, Belgio, Bulgaria, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia |
| Una richiesta di assistenza legale internazionale | Lituania, Ungheria |
| Immunità e altri ostacoli legali alle indagini o all'azione penale | Austria, Belgio, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria |
| Rinvio della causa ad altro giudice o ad ulteriori indagini | Italia, Belgio, Lituania, Portogallo |

⁴⁶ Questa tabella fornisce esempi, basati sugli 11 studi oltre a informazioni da Belgio, Estonia, Lettonia e Slovenia. Nel corso di questo progetto non è stato possibile compilare una lista esaustiva dei paesi dove si applicano queste cause.

Cause di interruzione

L'interruzione opera come un azzeramento del termine: dopo ogni interruzione inizia a correre un nuovo termine di prescrizione, di solito identico a quello precedente. Nell'Unione Europea è presente una grande varietà di regimi diversi: mentre la Repubblica Ceca e l'Italia prevedono molte disposizioni differenti, Austria e Grecia non utilizzano l'interruzione in nessun procedimento penale.

Le più comuni cause di interruzione nelle giurisdizioni dell'Unione Europea

| Cause di interruzione | Paesi ⁴⁷ |
|---|---|
| Il presunto autore del reato ha commesso un altro reato | Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia |
| L'inizio del processo penale | Belgio, Bulgaria, Estonia, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria |
| Il mandato d'arresto internazionale o europeo | Repubblica Ceca, Ungheria |
| L'iscrizione del convenuto come un sospetto formale | Portogallo, Ungheria |
| La notifica di ogni atto processuale al presunto colpevole, come la citazione, l'arresto, la convocazione, il confronto, etc. | Belgio, Estonia, Italia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria |

2.7 Il termine di prescrizione assoluto

Dodici Stati Membri europei prevedono un termine di prescrizione assoluto, cioè indipendente dalle disposizioni per l'interruzione e/o la sospensione del termine, con un limite complessivo per la durata. In Bulgaria e Romania, ad esempio, il termine di prescrizione assoluto non può superare la metà del periodo relativo termine di prescrizione. Altri Paesi non hanno un limite assoluto di tempo per il perseguimento di reati, cioè teoricamente il termine di prescrizione può essere interrotto o sospeso a tempo indeterminato in caso di necessità.

Allo stesso tempo, il nuovo regime sui termini di prescrizione in Slovenia, entrato in vigore nel 2008, prevede esclusivamente un termine di prescrizione assoluto, e non relativo. Quasi tutte le cause di sospensione sono state abolite in favore di un regime con lunghi termini assoluti, da un minimo di sei anni, fino a 20 anni per i reati più gravi.⁴⁸

⁴⁷ Questa tabella fornisce esempi, basati sugli 11 studi oltre a informazioni da Belgio, Estonia, Lettonia e Slovenia. Nel corso di questo progetto non è stato possibile compilare una lista esaustiva dei paesi dove si applicano queste cause.

⁴⁸ È interessante notare che esistono ancora casi in cui i termini di prescrizione possono essere sospesi in Slovenia. In particolare: 1. l'immunità dei Membri dell'Assemblea Nazionale, 2. se l'accusato, dopo aver commesso un reato penale, è stato afflitto da una malattia o un disturbo mentale o da altre malattie gravi, 3. la fine delle indagini, nei casi in cui l'autore del reato non è raggiungibile dalle autorità.

2.8 Confronto tra la lunghezza dei termini di prescrizione nei diversi procedimenti

2.8.1 La durata dei termini di prescrizione nei procedimenti penali

Nell'Unione Europea i termini di prescrizione dei procedimenti penali per reati di corruzione variano tra 3 e 20 anni.⁴⁹

2.8.2 La durata dei termini di prescrizione nei procedimenti civili, amministrativi e disciplinari

Anche i termini di prescrizione nei procedimenti civili, amministrativi e disciplinari variano considerevolmente tra le varie giurisdizioni.

Nei procedimenti civili spesso ci sono termini di prescrizione diversi per diverse azioni, e in alcuni casi, come in Spagna, i termini variano anche tra le diverse regioni del Paese. Anche le controversie commerciali e aziendali possono avere il proprio termine di prescrizione.

Nella maggior parte dei Paesi, il termine di prescrizione per i procedimenti civili varia da tre a cinque anni per la maggior parte dei reati. In Spagna, il termine di prescrizione per i procedimenti civili contro la pubblica amministrazione e per gli illeciti è di un solo anno a decorrere dall'atto originante.

Paesi come Austria, Estonia, Finlandia, Grecia, Slovacchia e Slovenia hanno un termine di prescrizione assoluto che può variare tra i 10 e i 30 anni.

I termini di prescrizione per i procedimenti amministrativi e disciplinari variano tra tre mesi e sei anni. Anche se sono state trovate pochi documenti al riguardo, alcuni ricercatori hanno sottolineato che un termine breve potrebbe costituire un ostacolo per la responsabilità disciplinare. In Austria, ad esempio, il collegamento con il codice di procedura penale potrebbe essere particolarmente rilevante. Tale disposizione stabilisce che la polizia, il Pubblico Ministero o il giudice hanno il dovere di informare l'organismo competente nel caso in cui venga iniziato o terminato un procedimento penale nei confronti di un dipendente pubblico. Questo dovere di informazione potrebbe dare inizio ad un termine di prescrizione più breve e quindi lasciare meno tempo per i procedimenti disciplinari, effetto ulteriormente accresciuto dal fatto che il termine di prescrizione più breve non viene equiparato a quello penale qualora la violazione del dipendente pubblico costituisca un reato penale.⁵⁰

In Lettonia e Lituania, il GRECO ha rilevato che gli attuali termini di prescrizione amministrativi potrebbero risultare troppo brevi per garantire un effettivo controllo del finanziamento ai partiti politici. In Lettonia, ai sensi delle disposizioni amministrative generali, i termini di prescrizione sono di un anno dopo che il reato è stato commesso. Tenuto conto dei termini per la presentazione delle relazioni finanziarie annuali da parte dei partiti politici e dei ritardi a volte osservati nella presentazione di queste relazioni, questi periodi appaiono brevi. Il GRECO raccomanda pertanto che i termini di prescrizione vengano estesi in entrambi i casi.⁵¹

⁴⁹ Per un elenco dettagliato vedere le tabelle in appendice.

⁵⁰ Vedi report austriaco, pagina 14.

⁵¹ 2008: GRECO Third Evaluation Round Evaluation Report on Latvia, on Transparency of Party Funding, para 83 e 2009: GRECO Third Evaluation Round Evaluation Report on Lithuania, on Transparency of Party Funding, para 117.

2.9 Altri limiti procedurali che interagiscono con i termini di prescrizione

In aggiunta ai termini di prescrizione, in molte giurisdizioni ci sono altre disposizioni che possono limitare la durata del procedimento penale. La *ratio* di queste disposizioni è che non dovrebbero esserci ritardi ingiustificati in una qualsiasi fase del procedimento penale. Limiti di tempo si pongono, per esempio, per le indagini preliminari e la raccolta delle prove.

In Repubblica Ceca, la polizia deve stabilire, in un lasso di tempo tra due e sei mesi, se il reato è stato commesso o meno. Tuttavia questo termine può essere prorogato. Vi è anche un limite temporale per adottare un provvedimento di apertura del procedimento, per l'udienza preliminare e per l'incriminazione. Esistono requisiti eccessivi per la notifica formale degli atti di polizia dall'ufficio del procuratore generale come le necessarie approvazioni da parte della polizia prima di effettuare atti procedurali. In Grecia, la custodia cautelare non può superare un periodo di sei mesi, a meno di motivi eccezionali con l'approvazione preliminare da parte del consiglio giudiziario. In Lituania, l'imputato può presentare una denuncia se l'inchiesta non è completata entro sei mesi dal primo atto d'indagine. In Portogallo, le indagini penali devono essere completate entro sei mesi (con estensione fino a 12 mesi in alcuni casi). La Slovacchia non ha limiti precisi, ma il presunto criminale può proporre ricorso alla Corte Costituzionale se ritiene che il procedimento sia stato irragionevolmente ritardato.

La rilevanza dei limiti procedurali è particolarmente evidente in Paesi senza termini di prescrizione come l'Irlanda, dove le statistiche ufficiali sulla decisione di perseguire mostrano chiaramente che l'elevato onere probatorio nel sistema penale irlandese è il fattore più importante nell'archiviazione di un caso.

2.10 Le raccomandazioni delle istituzioni internazionali

L'importanza dei termini di prescrizione nella lotta contro la corruzione è riconosciuta in molti strumenti giuridici internazionali. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), prevede che "Ciascuno Stato Parte fissa, nell'ambito del proprio diritto interno, un lungo termine di prescrizione entro il quale i procedimenti possono essere avviati per uno dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione e fissa un termine più lungo o sospende la prescrizione quando il presunto autore del reato si è sottratto alla giustizia." (articolo 29). Per quanto riguarda le persone giuridiche, l'UNCAC prevede all'articolo 26, comma 4: "Ciascuno Stato Parte assicura, in particolare, che le persone giuridiche ritenute responsabili conformemente al presente articolo siano oggetto di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive di natura penale o non penale, comprese le sanzioni pecuniarie".

Inoltre la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali dell'OCSE prevede che "[l]a disciplina della prescrizione del reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero deve prevedere un termine di decorso adeguato per le indagini e il perseguimento del reato" (articolo 6).

Anche se la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (CdE) non prevede alcuna norma per quanto riguarda i termini di prescrizione, il GRECO sta valutando la questione nel suo Terzo Round di valutazione.⁵²

La Convenzione contro la corruzione dell'Unione Europea non contiene disposizioni di legge vigenti.⁵³

⁵² Il GRECO è stato fondato nel 1999 dal Consiglio d'Europa (CdE) per controllare il rispetto da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa delle norme anti-corruzione delle organizzazioni attraverso una valutazione reciproca e una revisione tra pari. Le relazioni di valutazione del GRECO contengono raccomandazioni ai paesi valutati al fine di migliorare il loro livello di conformità con le disposizioni in esame. I termini di prescrizione vengono valutati nel terzo round di valutazione.

Per quanto riguarda i casi penali, l'OCSE e il Gruppo di Lavoro sulla Corruzione del GRECO hanno fornito ulteriori indicazioni sull'interpretazione dei termini "adeguato" e "lungo" in relazione ai termini di prescrizione, pur fornendo solo raccomandazioni di carattere generale, piuttosto che standard minimi o buone pratiche.

Il Gruppo di Lavoro sulla Corruzione dell'OCSE, che valuta esclusivamente l'adeguatezza del quadro per i reati di corruzione straniera, ha indicato che il termine di prescrizione dovrebbe essere calcolato in conformità delle condizioni generali del diritto penale nazionale del Paese di applicazione e alla luce delle pertinenti norme procedurali, come i motivi per la sospensione o l'interruzione. In particolare, il Gruppo di Lavoro ha segnalato che in Francia, Spagna e Ungheria, il periodo di tre anni per i casi di corruzione potrebbe risultare troppo breve e che, nel caso specifico dell'Ungheria, cinque anni potrebbero essere adeguati. Nel contesto del suo Terzo Round di valutazione il GRECO ha valutato come troppo brevi i termini di prescrizione di tre anni per corruzione in Francia. In Lettonia, un periodo di due anni per il reato di millantato credito è stato considerato insufficiente dal GRECO.

In sintesi, il Gruppo di Lavoro dell'OCSE e il GRECO hanno spesso considerato cinque anni come un termine adeguato pur affermando che questi termini devono essere adattati ai sistemi giudiziari di ciascun Paese. Così, in determinate circostanze, il Gruppo di Lavoro dell'OCSE ha criticato anche un periodo di cinque anni (o superiore) come inadeguato, ad esempio in Belgio, Bulgaria, Grecia e Italia, dove i procedimenti penali subiscono notevoli ritardi. Il Gruppo di Lavoro dell'OCSE e il GRECO hanno anche evidenziato che i termini dovrebbero essere più flessibili in tema di cause di sospensione, estensione e interruzione.

Come accennato precedentemente, il meccanismo di revisione dell'UNCAC è stato adottato solo recentemente e come tale non ha ancora prodotto alcuna interpretazione sui termini di prescrizione.

Per contro, gli standard sui termini di prescrizione civili sono dati dalla Convenzione civile del Consiglio d'Europa, che prevede riferimenti specifici sulla lunghezza dei termini. La convenzione stabilisce che i procedimenti per il risarcimento dei danni derivanti da un reato di corruzione debbano essere soggetti a un termine di prescrizione non inferiore ai tre anni, dal giorno in cui la persona che ha subito un danno è venuta a conoscenza (o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere) che il danno si era verificato o che un atto di corruzione aveva avuto luogo. Inoltre, in tali casi, è applicabile il requisito civile per il quale l'identità della persona responsabile sia conosciuta.⁵⁴ Inoltre, nei procedimenti civili, la maggior parte dei Paesi prevede un periodo più lungo oltre il quale il giudizio non può essere avviato, indipendentemente dalla data della conoscenza da parte del ricorrente. La Convenzione civile del Consiglio d'Europa prevede che la restrizione assoluta sull'inizio dei procedimenti non debba entrare in vigore prima di 10 anni dopo l'atto di corruzione.⁵⁵

2.11 Riforme recenti e in corso

Alcune giurisdizioni europee hanno recentemente intrapreso importanti riforme in questo campo o sono in procinto di avviarle, a volte per l'input delle istituzioni internazionali. In Lettonia, per esempio, nel 2009 sono state effettuate modifiche sostanziali in linea con le raccomandazioni del GRECO: sono stati adottati emendamenti nel diritto penale per quanto riguarda le disposizioni sulla lotta alla corruzione nel settore pubblico e privato; la punibilità è

⁵³ Sebbene esistano disposizioni di legge sui termini di prescrizione, essi non si applicano ai reati di corruzione. Questo è il caso, ad esempio, del regolamento 2988 del 1974 sui termini di prescrizione nei procedimenti relativi ai trasporti e della concorrenza e del regolamento 2988 del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea.

⁵⁴ Convenzione Civile del Consiglio d'Europa, Art. 7(1).

⁵⁵ Convenzione Civile del Consiglio d'Europa, Art. 7(1).

stata estesa da due a tre anni per l'accettazione di una tangente, e a cinque anni per l'offerta di valori materiali; i termini di prescrizione per i casi di millantato credito sono diventati più lunghi (ora cinque anni). In Portogallo, le recenti modifiche hanno notevolmente ampliato i termini per molti reati connessi alla corruzione. In Lituania, la nuova legislazione appena approvata estende i termini per tutti i reati e vi è una dichiarata volontà politica di estendere il termine per condotta professionale illecita.

La Romania ha adottato un nuovo codice penale che non è ancora stato implementato. Nonostante il nuovo codice penale preveda pene più brevi, che comportano una riduzione dei termini di prescrizione, la Romania ha una legge anti-corruzione⁵⁶ che stabilisce sanzioni speciali per i reati legati alla corruzione e prevede strumenti aggiuntivi per le indagini e l'azione giudiziaria.

In Grecia, nel settembre del 2010 sono state adottate delle riforme volte a contrastare i ritardi nell'amministrazione della giustizia. Il Supervisore della Procura della Repubblica ha nominato sei Pubblici Ministeri come responsabili esclusivi delle indagini e della gestione di documenti di reati legati alla corruzione. I casi considerati di estrema importanza saranno assegnati congiuntamente a due Pubblici Ministeri.

Dato che queste riforme sono state approvate recentemente, non possono esserne verificati gli effetti. Tuttavia è importante notare che sono state adottate nell'ottica di ridurre le lacune dipendenti da termini di prescrizione brevi o inadeguati, o per migliorare in altri modi il quadro legislativo.

Contrariamente alla tendenza generale di allungare i termini di prescrizione, le recenti riforme in Italia hanno portato a una riduzione. Una riforma del 2005 ha abbreviato i termini di prescrizione della metà per la maggior parte dei reati. Nel 2010 è stato presentato un nuovo progetto di legge che è ancora in discussione. Il disegno di legge prevede l'estinzione di un procedimento in relazione a determinate fasi del processo. Per gravi delitti sanzionati con una reclusione superiore ai 10 anni, ci sarebbe un termine di quattro anni per il primo grado, due anni per il processo d'appello e un anno e mezzo per il processo di terzo grado presso la Corte di Cassazione. Se da un lato le due recenti riforme sono state motivate dall'intenzione di ridurre la lunghezza dei processi, nell'ottica di una durata ragionevole ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le statistiche sollevano serie preoccupazioni circa i loro effetti: dal 2005, tra il 10 e il 13 per cento di tutti i procedimenti penali si sono estinti per prescrizione, il che significa che più di un caso su dieci si è concluso con l'impunità per il presunto colpevole. Questo numero particolarmente elevato solleva serie preoccupazioni sull'efficacia del sistema giudiziario italiano.

⁵⁶ Legge 78/2000 sulla prevenzione, la scoperta e la punizione dei reati di corruzione. Esiste un problema collegato al fatto che diversi reati, come il conflitto di interessi, non rientrano nell'ambito di questa legge.

3. I termini di prescrizione e l'applicazione delle leggi contro la corruzione nell'Unione Europea – debolezze e buone prassi

3.1 Le debolezze più significative identificate dalla ricerca

L'adeguatezza dei termini di prescrizione per un efficace perseguimento della corruzione e dei reati a essa legati è determinata da diversi fattori. Esiste infatti uno stretto legame con l'efficienza complessiva del sistema giudiziario, che ha chiaramente un forte impatto sul tempo necessario per indagare e perseguire un reato. La mancanza di risorse umane e di competenze del personale giudiziario nelle indagini e nella persecuzione dei casi di corruzione rappresentano un serio ostacolo all'applicazione delle normative anti-corruzione in tutta l'Unione Europea.

3.1.1 I termini di prescrizione non sono sufficientemente lunghi

In alcuni Paesi europei i termini di prescrizione sono troppo brevi per garantire una persecuzione efficace della corruzione. In Francia, il periodo di prescrizione relativo a questo tipo di reati è di tre anni, per la maggior parte degli altri Paesi i termini di prescrizione variano in base alle diverse fattispecie di reato. In Spagna ad esempio, il termine è limitato a tre anni in numerosi procedimenti penali; per i procedimenti civili, come illeciti o procedimenti contro la pubblica amministrazione, il termine di prescrizione di un anno è estremamente breve e può seriamente compromettere la possibilità per le vittime di denunciare i responsabili.

In Grecia, è particolarmente sorprendente che i periodi di prescrizione per i ministri siano più brevi rispetto a quelli previsti per i comuni cittadini. La legge in questione, applicabile anche ai loro complici, limita i termini di prescrizione per gli atti punibili - sia per reati maggiori che minori - a cinque anni (il periodo assoluto è dieci) a partire dal giorno in cui è stato commesso il reato.⁵⁷ Nella prassi, a causa delle disposizioni sull'immunità, nessuna azione penale può essere proposta contro i ministri a meno che il parlamento dia il suo assenso.⁵⁸ A causa di questa norma un reato potrebbe non essere perseguito del tutto.

Termini assoluti di prescrizione brevi sono particolarmente problematici: l'Italia ha un periodo di prescrizione assoluto di sette anni e mezzo per la maggior parte reati connessi alla corruzione.⁵⁹ In Finlandia, il termine di prescrizione può essere esteso per un massimo di un anno: questo periodo è troppo breve per poter garantire la conclusione di molti casi.

3.1.2 L'inserimento dei gradi di appello nel calcolo dei termini di prescrizione può portare all'impunità

La maggior parte dei Paesi prevede che i termini di prescrizione decorrano fino alla pronuncia della sentenza in primo grado. La durata dei procedimenti non è limitata dai termini di prescrizione durante l'appello. In alcuni Paesi (per esempio, Germania, Grecia, Italia, Portogallo e Slovacchia), la prescrizione continua a correre fino alla sentenza definitiva.

⁵⁷ Legge 3126/2003.

⁵⁸ Per questo consenso è necessaria la maggioranza assoluta, in seguito a una richiesta di almeno 30 membri del Parlamento. Tale consenso deve essere ottenuto non successivamente alla fine della seconda sessione regolare del Parlamento cominciata dopo la commissione del reato.

⁵⁹ Ad eccezione di peculato, riciclaggio di denaro, corruzione passiva e corruzione in atti giudiziari.

In Italia e in Grecia questa disposizione ha più volte portato all'archiviazione dei casi dopo la sentenza di primo grado. In Grecia, dove molti reati hanno un periodo di prescrizione assoluto di otto anni, esiste un rischio evidente che un procedimento termini per prescrizione in attesa di giudizio davanti alla Corte d'appello o davanti alla Corte Suprema. Inoltre una disposizione del codice penale conferisce al Pubblico Ministero l'autorità di fermare e archiviare le cause in corso se il termine di prescrizione sta per scadere.

Germania, Portogallo e Slovacchia risolvono il problema con altri mezzi: in Germania la sentenza di primo grado sospende il termine di prescrizione fino a quando questa non diventa definitiva⁶⁰; il Portogallo adotta un meccanismo simile.⁶¹ In Slovacchia ogni ulteriore fase del procedimento, come l'appello dopo il primo grado, interrompe il termine in modo che cominci un altro termine completo. Non esistendo alcun termine di prescrizione assoluto in Slovacchia e in Germania, di fatto un procedimento non si prescrive mai dopo il primo grado.

3.1.3 Assenza dell'immunità come causa di sospensione o interruzione

In molti Paesi europei, parlamentari e membri del governo sono protetti dall'immunità contro accuse che potrebbero derivare da motivazioni politiche. Per il perseguimento efficace della corruzione e dei reati connessi alla corruzione che coinvolgono queste persone, è fondamentale che l'immunità costituisca un motivo di sospensione o interruzione del termine di prescrizione. Tuttavia, non sempre è così.

Paesi in cui l'immunità non costituisce una causa di sospensione o interruzione dei termini di prescrizione

Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia⁶², Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Romania, Spagna

In Austria, l'immunità costituisce una causa di sospensione, che si applica solo al deputato e non a tutte le altre persone coinvolte. Secondo una recente interpretazione di un decreto del Ministro della Giustizia, questo vale anche se il parlamentare che gode dell'immunità è solo uno dei partecipanti, ad esempio un testimone. In tal caso, il procedimento può essere ritardato, ma il termine è sospeso solo per il parlamentare, non per gli altri. Dato che i parlamentari non possono mai essere perseguiti dalle autorità di polizia per reati connessi alla loro attività parlamentare (immunità professionale) e possono essere perseguiti solo per i reati penali non professionali – se una commissione speciale del parlamento ne autorizza la persecuzione (immunità extra-professionale) – questa disposizione può facilmente portare all'archiviazione dei casi in cui sono coinvolti i parlamentari poiché il termine di prescrizione per le altre parti si prescrive.

⁶⁰ § 78b (3) CC.

⁶¹ L'accusa sospende il termine di prescrizione per un periodo massimo di tre anni. Il termine viene interrotto nel momento in cui viene notificata l'accusa, comportando un termine di prescrizione ancora più lungo. A differenza di Germania e Slovacchia, il Portogallo non ha un termine di prescrizione assoluto, che può scadere a causa della lentezza dei procedimenti di primo grado e d'appello.

⁶² In Grecia la persecuzione dei ministri è sospesa per la durata della sessione parlamentare in cui è stato commesso il reato. Inoltre, esiste una scadenza molto breve per la persecuzione, legata alla fine delle sessioni parlamentari.

3.1.4 Assenza di richieste per la mutua assistenza giudiziaria come causa di sospensione o interruzione

La mutua assistenza giudiziaria (MLA) e le richieste di estradizione possono richiedere molto tempo - diversi mesi o addirittura anni – e possono costituire un ostacolo per la persecuzione dei reati di corruzione prima della scadenza del termine di prescrizione. Esistono diversi Paesi europei che non regolano la mutua assistenza giudiziaria e le richieste di estradizione come motivo di sospensione o interruzione dei termini di prescrizione. Alcuni di loro, come l'Austria, non prevedono la mutua assistenza giudiziaria come un motivo specifico per la sospensione ma, secondo gli esperti, questo è in gran parte compensato da altre disposizioni che possono estendere i termini.

Paesi in cui la mutua assistenza giudiziaria non costituisce una causa di sospensione dei termini di prescrizione

Austria⁶³, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna, Slovacchia, Slovenia⁶⁴

In alcuni paesi, si verificano ulteriori problemi nei casi di cooperazione internazionale. Danimarca e Belgio, per esempio, non forniscono assistenza se il proprio termine di prescrizione è scaduto, anche se il reato è ancora impugnabile nello Stato richiedente. Dato che in Danimarca i termini di prescrizione sono limitati a cinque anni, questo può nuocere gravemente alla persecuzione dei reati legati alla corruzione in altri Paesi nei quali le indagini possono durare anche più di cinque anni.

⁶³ Tuttavia i ricercatori e gli esperti credono che alter norme possono compensare in qualche modo l'assenza della mutua assistenza giudiziaria tra le cause di sospensione o interruzione.

⁶⁴ Dato che sono stati recentemente aboliti i termini di prescrizione relativi, non esistono (quasi più) cause di sospensione. I termini di prescrizione assoluti sono, invece, piuttosto lunghi.

3.2 Esempi di buone prassi

Piuttosto che la durata dei termini di prescrizione in modo isolato, è l'interazione tra la durata, le cause di sospensione o interruzione e l'efficienza complessiva del sistema giudiziario che definiscono se un particolare regime dei termini possa efficacemente perseguire la corruzione. Tuttavia, possono essere tratte alcune buone prassi dalla ricerca.

3.2.1 Flessibilità sul momento iniziale dei termini di prescrizione

Nel diritto penale, il termine di prescrizione di solito inizia a decorrere dal giorno in cui è stato commesso il reato. Tuttavia molte giurisdizioni europee hanno attuato meccanismi che tengono in considerazione la scoperta tardiva dei casi di corruzione.

| Meccanismi che tengono in considerazione i ritardi causati dalla scoperta tardiva dei reati legati alla corruzione – alcuni esempi dai paesi dell'Unione Europea | |
|---|---|
| Momento iniziale del termine di prescrizione | Paesi Membri (esempi) |
| Reato continuato: termine decorre dall'ultima condotta di reato | Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia (per alcuni reati), Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Romania, Ungheria |
| Reato permanente: termine decorre dal giorno di cessazione dell'attività criminale | Austria, Bulgaria, Estonia, Grecia (per alcuni reati), Italia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia |
| Reato tentato: termine decorre dal giorno dell'ultimo atto eseguito | Austria, Bulgaria, Italia, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria |
| Calcolo del termine dal giorno in cui si dipanano le conseguenze del reato | Austria ⁶⁵ , Bulgaria ⁶⁶ , Lituania, Repubblica Ceca |
| Termini di prescrizione specifici per il settore economico o per particolari reati | Grecia, Romania |

3.2.2 Termine di prescrizione assoluto assente o molto lungo

In alcune giurisdizioni, non esiste un termine di prescrizione assoluto nel diritto penale. Quando questo approccio è combinato con un sistema completo di cause di sospensione e di interruzione e congrui termini di prescrizione relativi, il rischio di estinzione dei reati per prescrizione è molto basso.

⁶⁵ Se le conseguenze della condotta criminale si verificano dopo che questa è cessata.

⁶⁶ Esistono reati "efficienti" e (formalmente) "non efficienti" nel diritto penale bulgaro. Per i reati efficienti, il termine si calcola dal giorno in cui si manifestano le conseguenze dell'attività criminale. Non esistono invece conseguenze criminose per i reati non-efficienti: in questo caso il termine decorre dal momento di esecuzione dell'attività criminale.

In Austria, ad esempio, non esistono termini di prescrizione assoluti e il termine relativo, di fatto, rileva solo per l'intervallo di tempo tra il giorno in cui è stato commesso il reato e i primi atti di indagine. Oltre a ridurre al minimo i rischi di prescrizione dei reati, questo migliora l'efficienza del sistema per la promozione di un processo equo entro un ragionevole lasso di tempo, come previsto dall'articolo 6 (1) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

3.2.3 La possibilità di attribuire la precedenza ai casi prossimi alla prescrizione

Esistono pochissimi casi di prescrizione in Portogallo, soprattutto per il fatto che ai casi prossimi alla prescrizione viene data la precedenza nella distribuzione interna e nelle indagini sia all'interno della Procura che presso la Polizia Giudiziaria, assicurando così che lo *jus puniendi*⁶⁷ dello Stato prevalga sull'incorrere della prescrizione. Il numero di procedimenti penali prescritti si è ridotto considerevolmente, da una media del 6,8% nel periodo tra il 1990 e il 2000 allo 0,5% tra il 2000 e il 2007. Tuttavia, tra il 2007 e il 2009, c'è stato un nuovo aumento dei casi prescritti durante il processo.

Una norma simile è stata introdotta in Grecia ma non sono ancora disponibili risultati significativi.

3.2.4 Sospensione o interruzione del termine di prescrizione quando il presunto colpevole commette un altro reato

In Austria, i termini di prescrizione sono sospesi se l'autore commette un altro reato della stessa natura durante il periodo di prescrizione del delitto originale; ciò comporta che all'imputato convenga rispettare la legge durante il periodo di prescrizione così da poter beneficiare di questo particolare istituto. Di conseguenza, viene considerato opportuno non perseguire un imputato che per un certo periodo di tempo ha tenuto una condotta rispettosa della legge. In Austria, questa causa di sospensione contribuisce a ridurre il numero di casi prescritti. Inoltre i pochi casi prescritti vengono considerati accettabili per via del comportamento rispettoso della legge da parte del reo durante tutto il periodo utile alla prescrizione.

3.2.5 Disponibilità di dati e statistiche

In alcuni Paesi, come Ungheria, Irlanda, Lettonia e Portogallo, sono disponibili statistiche specifiche che sono particolarmente utili in quanto forniscono informazioni non solo sul numero di procedimenti prescritti, ma anche sui motivi dell'archiviazione, come nel caso del Portogallo. In Irlanda, le statistiche sul perché determinati casi non sono stati perseguiti possono essere facilmente accessibili sul sito web del *Director of Public Prosecutions*. La disponibilità e il facile accesso ai dati sono di grande aiuto per individuare e affrontare le debolezze di un sistema.

⁶⁷ Lo *Jus puniendi* è il diritto dello Stato a sanzionare le condotte criminali.

4. Profili nazionali di 11 paesi

Come accennato precedentemente, la ricerca è stata effettuata su due livelli: uno studio approfondito da parte dei capitoli nazionali di TI in 11 paesi e una ricerca più generale sugli altri 16 Stati Membri⁶⁸ dell'Unione Europea.

Questo capitolo riassume le caratteristiche principale dei regimi di prescrizione negli 11 Paesi studiati nel dettaglio. I report completi possono essere consultati nell'apposita sezione del sito www.transparency.org.

Austria

Nel complesso, il regime austriaco funziona bene. L'assenza di termini di prescrizione assoluti nel procedimento penale è combinata con un sistema completo di cause di sospensione. In effetti, i termini di prescrizione rilevano solo per l'intervallo tra il giorno di commissione del reato e l'accusa formale ed inoltre anche alcune misure investigative possono causare la sospensione. Se il reo sospetto commette un altro reato della stessa natura durante il periodo di prescrizione, il primo reato non si prescrive prima della prescrizione del reato successivo. Nei procedimenti civili, la parte lesa può pretendere un risarcimento da illecito penale entro 30 anni dal giorno in cui si è verificato il danno: questa disposizione evita gli ostacoli dei termini di prescrizione nei procedimenti civili legati alla corruzione.

Il principale punto debole del regime austriaco riguarda le autorità giudiziarie, che non sono ben attrezzate per l'indagine e la persecuzione dei reati economici. Secondo alcuni esperti, la mancanza di esperienza in tema economico si accompagna a una generale carenza di risorse umane e alla scarsa preparazione dei Pubblici Ministeri. L'istituzione, nel 2008, di una Procura Specializzata contro la Corruzione aveva l'obiettivo di affrontare questo problema. Recentemente il Ministro della Giustizia ha presentato un disegno di legge per trasformare questo ufficio in una procura a livello nazionale. La riforma intende ampliare i compiti di questo ufficio, includendo anche i reati economici gravi e quintuplicando le risorse disponibili.

Esistono, inoltre, delle scappatoie per quanto riguarda le cause di sospensione nei casi in cui parlamentari protetti da immunità siano coinvolti nei procedimenti. In base al codice penale, i parlamentari non possono essere perseguiti dalle autorità di polizia per reati legati alla loro attività (immunità professionale) e possono essere perseguiti solo per reati penali non professionali, su autorizzazione di una speciale commissione parlamentare (immunità extra-professionale). Questa disposizione potrebbe ritardare le indagini e i procedimenti in cui il parlamentare è solo una delle molte persone coinvolte o, secondo una recente interpretazione del Ministero della Giustizia, anche solo un testimone. Dato che la causa di sospensione si applica solo al parlamentare stesso, il termine di prescrizione continua a correre anche se il procedimento è sospeso in attesa di una sanzione della commissione parlamentare. Questo rappresenta sicuramente una lacuna nel sistema austriaco sulle cause di sospensione, che sono altrimenti molto esaurienti. Dato che molti parlamentari hanno anche altre funzioni pubbliche, per esempio come sindaci, questa disposizione può porre ostacoli alla persecuzione di un numero significativo di casi.

Bulgaria

I termini di prescrizione in Bulgaria disciplinano le autorità incaricate delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale e, allo stesso tempo, contribuiscono a determinare la

⁶⁸ Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

responsabilità dell'autore di un reato entro un periodo di tempo definito. Una particolarità del codice penale bulgaro è che il termine di prescrizione dura dalla data in cui il reato ha avuto luogo fino all'esecuzione della sentenza giudiziaria, con diverse cause di sospensione o interruzione. A differenza della prescrizione penale, i termini riguardanti gli altri tipi di responsabilità - amministrativa, disciplinare e civile - sono relativamente brevi: massimo cinque anni dalla data in cui ha avuto luogo il reato.

In Bulgaria, le statistiche per il numero di procedimenti preliminari e giudiziari prescritti sono state raccolte dal 2005. È indicativo che nel periodo 2005-09 tra il 50 e l'80% dei procedimenti sospesi durante le fasi preliminari sono stati sospesi a causa dei termini di prescrizione, mentre la percentuale di procedimenti giudiziari sospesi a causa degli stessi è inferiore all'1%. L'inizio ritardato e la lunghezza dei procedimenti penali contribuiscono alla sospensione di questi ultimi. In questo contesto, dal 2005 è in vigore un'iniziativa per il rinnovo periodico dei procedimenti sospesi, al fine di disciplinare le autorità ad attenersi alle tempistiche previste.

La debolezza principale nell'implementazione dei termini di prescrizione è dovuta, da un lato a un'errata interpretazione e applicazione delle regole da parte di funzionari in vari settori del sistema giudiziario, dall'altro dalle opportunità esistenti per ritardare il procedimento in modo che i termini scadano prima della sentenza definitiva. Le modifiche più recenti nel codice penale bulgaro mostrano già buoni risultati, avendo ridotto in modo significativo le possibilità di bloccare i procedimenti, soprattutto da parte del convenuto.

In sintesi, i termini di prescrizione non costituiscono un serio ostacolo nella determinazione degli autori di reati. Ciò che ostacola maggiormente la scoperta e le indagini di reati legati alla corruzione è il reciproco interesse dei partecipanti all'atto corruttivo, così come la mancanza di fiducia nelle autorità inquirenti e di una protezione efficace dei testimoni. Un miglioramento sarebbe possibile se venissero fornite garanzie di un sistema giudiziario onesto ed efficiente, insieme ad una reale protezione dei testimoni.

Grecia

Il problema principale in Grecia è costituito dal complicato quadro normativo che ostacola l'amministrazione della giustizia in modo rapido. Il coordinamento degli organismi di polizia, la formazione del personale e anche la creazione di un'autorità penale speciale per i reati legati alla corruzione potrebbero aiutare a superare questo problema.

La principale debolezza del regime sui termini di prescrizione riguarda il fatto che i termini per i membri del parlamento sono più lunghi che per i comuni cittadini e che l'iter per privare un parlamentare di questa immunità è particolarmente complesso.

Nonostante la mancanza di statistiche, gli esperti ritengono che numerosi casi si prescrivano in quanto i gradi d'appello sono inclusi nel termine, troppo breve per garantire un tempo sufficiente per l'azione penale.

Tuttavia, esistono anche disposizioni innovative in Grecia, come la possibilità di dare la priorità ad alcuni casi e il rapido processo dei casi di corruzione, così come la non-sospensione dei procedimenti disciplinari durante la trattazione dei casi penali collegati. Quest'ultima norma però non sempre viene attuata ed è abbastanza comune che i procedimenti disciplinari siano fermati fino alla decisione definitiva del giudice penale. Inoltre, per rispondere alla necessità di dati statistici, dal settembre 2009 gli uffici dei Pubblici Ministeri registrano i casi di corruzione.

Potrebbero essere introdotte una serie di misure per ridurre il numero di casi arretrati e facilitare l'amministrazione di una rapida giustizia, come ad esempio la creazione di sezioni specializzate nei tribunali, la de-penalizzazione delle infrazioni minori o la divisione e il trasferimento di competenze da tribunali centrali (come il Tribunale di primo grado di Atene) a tribunali regionali.

I *whistleblower* dovrebbero essere maggiormente protetti al fine di contribuire all'individuazione più tempestiva dei casi di corruzione. Tali garanzie, così come la sensibilizzazione del pubblico e l'educazione dei giovani, dovrebbero formare il valore aggiunto di una strategia per combattere l'impunità.

Irlanda

Il caso particolare dell'Irlanda presenta un'assenza totale di termini di prescrizione, fatto che comunque non contribuisce al perseguimento dei reati di corruzione. Innanzitutto l'onere della prova richiesto dai tribunali irlandesi è elevato; inoltre, il *Director of Public Prosecutions* recentemente ha menzionato la complessità dei casi di corruzione e dei reati dei colletti bianchi. Esiste poi per il Pubblico Ministero il problema pratico di affrontare una giuria di 12 cittadini scelti a caso.

Il problema apparentemente irrisolvibile dell'incapacità dello Stato di perseguire i reati di corruzione ha portato nel corso degli ultimi 20 anni all'istituzione di Tribunali d'Inchiesta per indagare su questi casi. Il principio fondante di questi tribunali è che non si occupano di amministrare la giustizia, ma solo di indagare. Una conseguenza è che le prove fornite da una persona costretta a comparire presso questo tribunale non possono essere successivamente utilizzate nei suoi confronti in un procedimento penale. Inoltre, nonostante un gran numero di cause venga portato in tribunale (con ingenti spese pubbliche), solo un numero trascurabile di questi casi si conclude con una sanzione penale.

Lo Stato irlandese dovrebbe riconoscere l'incapacità auto-riconosciuta del *Director of Public Prosecutions* nel perseguire con successo casi complessi di corruzione nonché i reati dei colletti bianchi. È quindi necessario incrementare le capacità delle autorità investigative e avviare una riforma normativa, comprendente la protezione dei *whistleblower* che denunciano frodi, evasione fiscale e reati societari.

Sarà anche necessario un cambiamento della cultura prevalente in una larga fascia della società, compresi molti di coloro che occupano posizioni di vertice, che al momento non sembrano considerare i reati dei colletti bianchi alla stregua dei reati ordinari.

Italia

La lunghezza dei procedimenti giudiziari e i termini di prescrizione rappresentano problematiche molto controverse in Italia. La ricerca mostra le gravi lacune del regime vigente. Con un procedimento su dieci prescritto (non sono disponibili dati specifici per i casi legati alla corruzione), l'attuale regime costituisce un grave motivo di impunità.

Ostacolo alla persecuzione dei casi di corruzione è la coesistenza di lunghi procedimenti con brevi termini di prescrizione assoluti per reati come il falso in bilancio, l'abuso d'ufficio e il millantato credito, così come la non volontà politica di colmare le lacune. La possibilità che i procedimenti possano prescriversi dopo il primo grado, anche se l'imputato è stato giudicato colpevole, è particolarmente rilevante.

La natura nascosta dei reati di corruzione comporta diversi problemi: la scoperta avviene di solito dopo un considerevole periodo di tempo dalla commissione del reato e di conseguenza il tempo rimanente spesso non è sufficiente per il completamento del procedimento.

In questo contesto, la scoperta tempestiva dei reati diventa particolarmente importante per concedere ai pubblici ministeri un periodo più lungo di tempo per completare il procedimento. L'introduzione di normative per il *whistleblowing* e l'attribuzione di responsabilità per casi di corruzione internazionale a personale specializzato e adeguatamente finanziato potrebbe aiutare a limitare queste problematiche.

Un ulteriore intervento auspicabile è la re-introduzione del concetto di reato continuato. Inoltre, le cause di interruzione dovrebbero essere riconsiderate, così come l'eliminazione di una disciplina differenziata basata sulla condizione soggettiva dei criminali recidivi.

Lituania

La Lituania ha riformato il regime penale dei termini di prescrizione nel giugno 2010. Queste riforme hanno diminuito il rischio di ostacolo da parte dei termini di prescrizione per i procedimenti. Tuttavia, è troppo presto per valutare il loro reale impatto.

L'analisi della situazione precedente la riforma ha dimostrato che la passata disciplina rappresentava un ostacolo per le indagini e la persecuzione dei reati, soprattutto perché i rinvii erano troppo brevi ed esisteva un certo grado di rigidità nel calcolo.

Il nuovo regime combina diversi meccanismi di calcolo dei termini: estende i termini a 8 o 12 anni a seconda del reato, riducendo l'irragionevolmente alta rilevanza dei termini di prescrizione nell'applicazione della legge penale. I termini di prescrizione nei procedimenti amministrativi e civili non sono particolarmente rilevanti.

Mentre il meccanismo di calcolo dei termini di prescrizione in ambito disciplinare è abbastanza flessibile, il termine di prescrizione assoluto di sei mesi è piuttosto breve. Tuttavia, nel suo programma di azione, il governo lituano si è impegnato ad estendere i termini di prescrizione disciplinari. Un progetto di legge al riguardo è già stato proposto ed è attualmente in discussione in Parlamento. Gli autori dell'emendamento propongono di estendere il periodo assoluto dei termini di prescrizione disciplinari fino ad un anno, e fino a tre anni nel caso di una grave violazione dei doveri.

Portogallo

In Portogallo il regime dei termini di prescrizione funziona generalmente bene, con un numero decrescente di casi prescritti. Dal 2004 il numero è sceso dal 2,4% a meno dell'1% per tutti i casi legati alla corruzione. La maggiore preoccupazione riguarda i procedimenti penali più complessi: in questo contesto, il Parlamento portoghese ha recentemente emanato una legge che estende i termini di prescrizione per la maggior parte dei reati legati alla corruzione a 15 anni. Tuttavia non dovrebbe essere sottovalutato il fatto che i pochi casi prescritti sono solitamente quelli di entità economica rilevante.

Una debolezza persistente del regime portoghese è che il termine di prescrizione abbraccia tutte le fasi del procedimento, inclusi i gradi d'appello. Inoltre, né le richieste di mutua assistenza giudiziaria, né i ritardi causati dalla cooperazione istituzionale (sia con enti pubblici o privati, come le banche) né i ricorsi alla Corte Costituzionale costituiscono cause di interruzione.

Per fronteggiare le lungaggini delle procedure penali si raccomanda l'aumento del numero di investigatori, la riduzione del numero di procedimenti di cui si occupa ogni investigatore, l'istituzione di un sistema di informazioni centralizzato, facilmente accessibile, e la cooperazione tra vari enti. Inoltre, l'individuazione di casi di corruzione dovrebbe essere migliorata, ad esempio, fornendo una maggiore protezione dei *whistleblower* e sensibilizzando i cittadini a contribuire alla tempestiva scoperta dei reati.

Sarebbe opportuno istituire un'unità anti-corruzione specializzata all'interno delle Procure e tribunali penali specializzati per i reati legati alla corruzione.

Repubblica Ceca

Il termine di prescrizione per reati legati alla corruzione nel procedimento penale non è percepito come una criticità in Repubblica Ceca. Sono previste diverse cause di sospensione e di interruzione e non esistono termini di prescrizione assoluti. Non ci sono sufficienti statistiche sui termini di prescrizione come causa di chiusura dei procedimenti penali, ma gli esperti intervistati hanno individuato altre cause di ostruzione ai processi penali che possono contribuire all'impunità dei responsabili. Un elemento critico è la necessità di giustificare l'intenzionalità prima dell'avvio del procedimento: il concetto di negligenza (non intenzionalità) dovrebbe essere riesaminato.

Il nuovo codice penale ha poi recentemente rimosso la sospensione dei termini nei casi in cui il presunto colpevole si trovi all'estero: questa disposizione dovrebbe essere ripristinata. Nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei, dovrebbe essere introdotta la responsabilità penale per le persone giuridiche, in particolare per i reati di corruzione. Nel codice civile, dovrebbe essere esteso il termine di prescrizione per la responsabilità da danno.

Esiste poi un serio problema di risorse per la persecuzione della corruzione. È necessario aumentare la capacità di indagine degli organismi competenti nei procedimenti penali. Inoltre, i reati complessi di natura economica o i reati contro la proprietà sono a volte erroneamente qualificati come altri reati meno gravi, con conseguenti termini di prescrizione più brevi.

Romania

La legge anti-corruzione rumena prevede sanzioni specifiche per i reati legati alla corruzione e, di conseguenza, termini di prescrizioni speciali per tali reati. Inoltre, organismi specializzati anti-corruzione sono stati istituiti per ridurre l'impunità per questo tipo di reati.

Gli esperti intervistati ritengono adeguati i termini di prescrizione; è invece il sistema processuale penale a sollevare problematiche per la lotta contro la corruzione, bloccando e ritardando i procedimenti.

Il sistema processuale penale rumeno è profondamente instabile e, anche se i termini di prescrizione sembrano essere sufficienti, le procedure previste per legge offrono ai colpevoli diverse possibilità per evitare il processo. La soluzione quindi non risiede necessariamente nell'aumento dei termini di prescrizione, ma nel miglioramento del sistema procedurale.

In particolare, il regime rumeno sui termini di prescrizione dovrebbe estendere e meglio definire le cause di interruzione e sospensione dei termini. Dovrebbe esistere una politica penale coerente, unitaria e stabile per i reati legati alla corruzione, un sistema di raccolta e analisi di dati e statistiche riguardanti l'incidenza dei termini di prescrizione e una valutazione del "numero nero" di reati legati alla corruzione e del numero dei potenziali casi soggetti a prescrizione. Gli organi giudiziari e di polizia dovrebbero essere adeguatamente attrezzati per indagare, perseguire e giudicare i casi di corruzione al fine di colmare le lacune procedurali che portano all'esaurimento del termine di prescrizione.

Slovacchia

In Slovacchia il regime dei termini di prescrizione non costituisce una notevole preoccupazione per la persecuzione dei reati legati alla corruzione. I problemi riguardano piuttosto l'inappropriata definizione dei reati e la mancata scoperta di casi di corruzione. Sono disponibili statistiche dettagliate per quanto riguarda il numero di casi archiviati che, tuttavia, non ne specificano le cause.

Le debolezze della disciplina slovacca riguardano il fatto che l'immunità dei membri del

governo non costituisce causa di sospensione dei termini di prescrizione. Inoltre, per poter sospendere il termine di prescrizione nel caso in cui il presunto colpevole si trovi all'estero, deve essere dimostrata la sua intenzione di rimanere all'estero. Questa disposizione, introdotta solo nel 2006, dovrebbe essere revocata.

Un altro problema è l'assenza di una relazione tra il termine di prescrizione per il risarcimento dei danni ai sensi del Codice Civile e il completamento del relativo procedimento penale. La regolamentazione giuridica consente che i termini per il risarcimento dei danni siano prescritti prima di un valido completamento del procedimento penale e della condanna del reo.

Ungheria

In Ungheria le disposizioni sui termini di prescrizione non rappresentano un grave ostacolo per la giustizia. Anche se il Gruppo di Lavoro sulla Corruzione dell'OCSE e il GRECO hanno rilevato che il limite di tre anni per alcuni reati di corruzione (tra cui la corruzione internazionale) è troppo breve, la ricerca non ha identificato problemi significativi a questo riguardo. Altri fattori sono più rilevanti, in particolare la scarsa capacità di scoprire i reati legati alla corruzione a causa di conflitti di interesse, così come dalla mancanza di una cultura di integrità e dalla scarsa fiducia nelle autorità.

Esistono statistiche specifiche sui termini di prescrizione e sulle altre cause di estinzione delle procedure penali che consentono all'Ufficio del Procuratore Generale di controllare la qualità del lavoro delle autorità investigative. I dati mostrano che tra il 2005 e il 2009 ci sono stati numerosi casi estinti a causa dei termini di prescrizione durante la fase di inchiesta, per un totale compreso tra lo 0,7 e l'11% per i casi di corruzione, e anche fino al 25% nel 2007 per altre cause penali. Durante la fase di accusa, si prescrive tra lo 0,5 e il 2,2% dei casi.

Serve una maggiore cooperazione tra le autorità di controllo e di indagine, così come tra le autorità investigative a livello transnazionale. Essendo i reati di corruzione molto spesso collegati alla criminalità economica, è necessario intensificare gli sforzi d'indagine su questi ultimi. Come per altri tipi di reati, personale più qualificato e maggiori risorse potrebbero aiutare il lavoro delle unità contro i crimini economici e anti-corruzione della polizia e dei Pubblici Ministeri. L'indipendenza investigativa della polizia e della procura dovrebbe essere rafforzata al fine di garantire un processo decisionale neutro, apolitico e non arbitrario nell'applicazione del diritto penale.

APPENDICE

| Paese | Termine di prescrizione (anni) fino al termine delle indagini o all'inizio del processo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--------|----------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|----------|---------|----------|--------|----------|----------|-------------|-------|-------------|---------|------------|---------|------------|----------|--------|--------|
| | Austria* | Belgio | Bulgaria | Repubblica Ceca | Danimarca | Estonia | Finlandia | Francia | Germania | Grecia* | Ungheria | Italia | Lettonia | Lituania | Lussemburgo | Malta | Paesi Bassi | Polonia | Portogallo | Romania | Slovacchia | Slovenia | Spagna | Svezia |
| Corruzione attiva di un funzionario | 5 | | | | | 5 | 5 | 3 | | 5 | 3 | | 10 | | 10 | 5 | 12 | 5 | | 5 | | 10 | 3 | 5 |
| Corruzione passiva | 5 | | | | | 5 | 5 | 3 | | 5 | 5 | | 10 | | 10 | 5 | 12 | 5 | | 10 | | 20 | 15 | 5 |
| Corruzione di un funzionario straniero | 5 | | | | | | | 3 | | 5 | 3 | | | | 10 | 5 | 6 | 5 | | 8 | | | 3 | |
| Peculato | 1 | | | | | 5 | 5 | 3 | | 5 | | | 10 | | 10 | 10 | | | | 10 | | 10 | 3 | |
| Millantato credito | 5 | | | | | 5 | | 3 | | 5 | 5 | | 5 | | 10 | 5 | | 5 | | 8 | | 10 | 10 | |
| Abuso d'ufficio | 5 | | | | | | 5 | n/d | | 5 | 3 | | 5 | | 5 | | | 5 | | 10 | | 6 | | |
| Riciclaggio di denaro | 5 | | | | | 5 | 5 | 3 | | 15 | 5 | | 5 | | 5 | 15 | 12 | | | 10 | | 10 | 10 | 2 |
| Ostruzione alla giustizia | 3 | | | | | | | 3 | | | | | 10 | | 1 | | | | | 4.5 | | 10 | 5 | |

| Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|---------|----------|------------------|-----------|---------|-----------|---------|----------|---------|-----------|------------|----------|----------|-------------|-------|-------------|---------|------------|-----------|-------------|----------|-------|--------|
| Termine di prescrizione relativo (può essere esteso tramite sospensione o interruzione) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Paese | Austria*** | Belgio* | Bulgaria | Repubblica Ceca* | Danimarca | Estonia | Finlandia | Francia | Germania | Grecia* | Ungheria* | Italia**** | Lettonia | Lituania | Lussemburgo | Malta | Paesi Bassi | Polonia | Portogallo | Romania** | Slovacchia* | Slovenia | Spain | Svezia |
| Corruzione attiva di un funzionario | | 5 | 10 | 3 | 5 | 5 | 5 | 3 | 5 | 3 | 3 | 6 | | | 20 | 5 | 12 | 5 | 15 | 5,5 | 5 | | 3 | |
| Corruzione passive | | 5 | 10 | 5 | 10 | 5 | 5 | 3 | 5 | 3 | 5 | 12 | | | 20 | 5 | 12 | 5 | 15 | 8 | 5 | | 15 | |
| Corruzione di un funzionario straniero | | 5 | 10 | 3 | 5 | | | 3 | 5 | 3 | 3 | 6 | | | 20 | 5 | 6 | 5 | 10 | 6 | 20 | | 3 | |
| Peculato | | 5 | 10 | 3 | 5 | 5 | 5 | 3 | 5 | 3 | | 10 | | | 20 | 10 | | | 15 | 6 | 3 | | 3 | |
| Millantato credito | | 5 | 5 | n/d | | 5 | | 3 | | 3 | 5 | 6 | | | 20 | 5 | | 5 | 10 | 7 | 20 | | 10 | |
| Abuso d'ufficio | | 5 | 10 | 5 | 5 | | 5 | n/d | | 3 | 3 | 6 | | | 5 | | | 5 | 15 | 8 | 5 | | | |
| Riciclaggio di denaro | | 5 | 10 | 5 | | 5 | 5 | 3 | 5 | | 5 | 12 | | | 5 | 15 | 12 | | 15 | 8 | 10 | | 10 | |
| Ostruzione alla giustizia | | 5 | | 5 | 10 | | | 3 | 5 | | | 8 | | | 2 | | | | 5 | 6 | 10 | | 5 | |

| Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------|--------|----------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|----------|---------|----------|------------|----------|----------|-------------|-------|-------------|---------|------------|---------|------------|----------|--------|--------|
| Termine di prescrizione assoluto (non è possibile nessuna ulteriore estensione in nessun caso) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Paese | Austria | Belgio | Bulgaria | Repubblica Ceca | Danimarca | Estonia | Finlandia | Francia | Germania | Grecia* | Ungheria | Italia**** | Lettonia | Lituania | Lussemburgo | Malta | Paesi Bassi | Polonia | Portogallo | Romania | Slovacchia | Slovenia | Spagna | Svezia |
| Corruzione attiva di un funzionario | | | 15 | | | 10 | | | 10 | 8 | | 7,5 | 10 | 8 | | | 24 | | 22.5 | 7.5 | | 10 | | 15 |
| Corruzione passiva | | | 15 | | | 10 | | | 10 | 8 | | 15 | 10 | 12 | | | 24 | | 22.5 | 15 | | 20 | | 15 |
| Corruzione di un funzionario straniero | | | 15 | | | | | | 10 | 8 | | 7,5 | | 12 | | | 12 | | 15 | 12 | | | | |
| Peculato | | | 15 | | | 10 | | | 10 | 8 | | 12,5 | 10 | 8 | | | | | 22.5 | 15 | | 10 | | 15 |
| Millantato credito | | | 7,5 | | | 10 | | | | 8 | | 7,5 | 5 | 8 | | | | | 15 | 12 | | 10 | | |
| Abuso d'ufficio | | | 15 | | | | | | | 8 | | 7,5 | 5 | 8 | | | | | 22.5 | 15 | | 6 | | |
| Riciclaggio di denaro | | | 15 | | | 10 | | | 10 | 20 | | 15 | 5 | 15 | | | 24 | | 22.5 | 15 | | 10 | | 5 |
| Ostruzione alla giustizia | | | | | | | | | 10 | | | 10 | 10 | 8 | | | | | 7,5 | 4.5 | | 10 | | |

* minimo, ulteriori tempi in caso di circostanze aggravate

** Il termine di prescrizione relativo è di 5 anni più la durata della sentenza. Nel grafico comparativo, per la Romania è calcolata la sanzione minore.

***De iure il termine corre fino alla fine del processo, ma de facto l'accusa formale e a volte altre misure investigative prima che l'accusa sospenda i termini fino alla conclusione legale dei processi.

**** I termini di prescrizione per ostruzione alla giustizia possono essere più lunghi