



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

DOMIZIANO PIERANTONI

**IRRETROATTIVITÀ PENALE E SOSPENSIONE DELLA PRESCRIZIONE DEL
REATO: LA CORTE COSTITUZIONALE SALVA LA NORMATIVA COVID-19
(A MARGINE DELLA SENT. N. 278/2020)**

19 LUGLIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Domiziano Pierantoni

Irretroattività penale e sospensione della prescrizione del reato: la Corte costituzionale salva la normativa Covid-19 (a margine della [sent. n. 278/2020](#))

ABSTRACT: *In the Italian criminal system, the statute of limitation of crimes is a legal institution of substantive law since it affects the punitive event and, more precisely, the substantial dynamics of punishment. As such, it is governed by the principle of no punishment without law ex art. 25, paragraph 2, of the Italian Constitution that can be declined in the corollaries of the legal reserve, the principle of non-retroactivity in malam partem and the principles of legal certainty and taxability of criminal law.*

In the light of the above, the paper analyses the Italian Constitutional Court judgment no. 278/2020 about the constitutional legitimacy of art. 83, para. 4, d.l. no. 18/2020. The latter provided for the suspension of the limitation period of crimes caused by the outbreak of COVID-19 pandemic that made impossible holding trials.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto normativo. – 3. Il problema di diritto intertemporale. – 4. La natura giuridica della prescrizione del reato. – 5. (Segue) Natura ancipite o interamente di diritto sostanziale? – 6. Inderogabilità del principio di irretroattività penale ex art. 25, comma 2, Cost. – 7. L'art. 159, comma 1, c.p. – 8. (Segue) La natura ricognitiva dell'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020. – 9. Brevi cenni sui parametri europei. – 10. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Con la [sentenza n. 278 del 2020](#)¹, la Corte costituzionale ha deciso i giudizi di legittimità costituzionale promossi dal Tribunale ordinario di Siena², dal Tribunale ordinario di Spoleto³, dal Tribunale ordinario di Roma⁴ rispetto all'art. 83, comma 4, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), conv., con modif., nella l. 24 aprile 2020, n. 27, e all'art. 36, comma 1, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga dei termini amministrativi e processuali), conv., con modif., nella l. 5 giugno 2020, n. 40.

2. *Il contesto normativo.*

Al fine di meglio chiarire la portata della questione affrontata dal Giudice delle leggi, è opportuno preliminarmente ricostruire il complesso degli atti legislativi disposti in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il primo intervento emergenziale concernente l'attività giurisdizionale si è avuto con il d.l. 2 marzo 2020, n. 9 (Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), che, all'art. 10 disponeva il rinvio d'ufficio a data successiva al 31 marzo 2020 delle udienze dei procedimenti civili e penali pendenti e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto, comunicazione e notificazione. Si prevedeva, inoltre, la sospensione

¹ Sulla decisione si vedano G. L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, comma 2, Cost.*, in [Sistema Penale](#), 26 dicembre, 2020; N. MADIA, *La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 2020, salva la disciplina in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19*, in [Giurisprudenza Penale](#), 2020, 12.

² Trib. di Siena, 21 maggio 2020: si tratta di due ordinanze gemelle.

³ Trib. di Spoleto, 27 maggio 2020.

⁴ Trib. di Roma, 3 luglio 2020.

del corso della prescrizione per il tempo in cui il processo fosse stato rinviato o i termini procedurali sospesi e comunque fino al 31 marzo 2020 (art. 10, comma 13). Tale disciplina interessava *esclusivamente* gli uffici giudiziari dei circondari dei Tribunali appartenenti ai Comuni indicati all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19).

A distanza di pochi giorni, il Governo ha emanato il d.l. 8 marzo 2020, n. 11 (Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria) prevedendo, *con efficacia generalizzata su tutto il territorio nazionale*, che, dal 9 marzo al 22 marzo 2020, le udienze penali e civili pendenti presso tutti gli uffici giudiziari fossero rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020 (art. 1, comma 1). Veniva altresì disposta – per lo stesso frangente temporale – la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei detti procedimenti (art. 1, comma 2). Per il periodo intercorrente tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020, ai capi degli uffici giudiziari veniva attribuito il potere di adottare misure necessarie al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria: tra queste, anche la possibilità di provvedere all'ulteriore dilazione degli adempimenti processuali e di rinviare le udienze a data successiva al 31 maggio 2020 (art. 2, comma 2). Si disponeva, infine, la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui il procedimento fosse stato rinviato e, comunque, non oltre il 31 maggio 2020 (art. 2, comma 4).

Il Governo è nuovamente intervenuto con il d.l. n. 18 del 2020, conv., con modif., nella l. 24 aprile 2020, n. 27. La legge di conversione, peraltro, ha abrogato, prima che maturassero i termini di decadenza per mancata conversione (*ex art. 77 Cost.*), i dd.ll. n. 9 e n. 11 del 2020, con salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi (art. 1, comma 2, l. n. 27 del 2020).

L'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 ha disposto in via generale ed obbligatoria, salvo le eccezioni concernenti alcune tipologie urgenti di procedimento individuate al comma 3 del medesimo articolo, il rinvio d'ufficio a data successiva al 15 aprile del 2020 delle udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso *tutti* gli uffici giudiziari (art. 83, comma 1) e la sospensione del decorrere dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei predetti procedimenti dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, con la precisazione che, ove il decorso del termine avesse avuto inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso sarebbe risultato differito alla fine di detto periodo (art. 83, comma 2).

Il comma 4 dell'art. 83 ha previsto che nei procedimenti penali in cui operi la sospensione dei termini disposta dal comma 2 del medesimo art. 83, sono altresì sospesi, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione e i termini di cui agli artt. 303 e 308 del codice di procedura penale.

In conclusione, è intervenuto l'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020 con cui il legislatore ha prorogato all'11 maggio 2020 il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'art. 83, commi 1-4, del d.l. n. 18 del 2020, sicché la sospensione dei termini prescrizionali disposta dal comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 opera a partite dal 9 marzo 2020 terminando solo l'11 maggio del 2020 (complessivi sessantaquattro giorni)

3. Il problema di diritto intertemporale.

La disciplina emergenziale posta dal d.l. 18/2020 è fondata sull'esigenza di «sospendere *tutte* le attività processuali allo scopo di ridurre al minimo quelle forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell'epidemia» e, allo stesso tempo, di «neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali»⁵. Tale disciplina è stata pensata per operare innanzitutto nei confronti di procedimenti/processi penali già pendenti, aventi ad oggetto fatti di reato commessi prima della sua entrata in vigore. Infatti, è *in primis* rispetto ad essi

⁵ Così, la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del d.l. 18/2020.

che si è configurata l'impossibilità di proseguire nell'attività necessaria all'accertamento della responsabilità penale senza mettere a rischio la vita e la salute dei soggetti coinvolti.

Ciò premesso, il comma 4 dell'art. 83, introducendo una causa di sospensione della prescrizione e determinando uno spostamento in avanti del termine finale di prescrizione del reato, assume i connotati di modifica normativa con effetti *in malam partem*⁶. I rimettenti, dunque, laddove in assenza della disciplina censurata il reato sarebbe risultato estinto per decorso della prescrizione (fattispecie rispetto alle quali la questione di legittimità è di evidente rilevanza), dubitano della compatibilità costituzionale della disposizione risultando essa, in quanto applicabile anche a fatti consumati prima della sua entrata in vigore, in apparente conflitto con il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole⁷.

4. La natura giuridica della prescrizione del reato-

Il principio di irretroattività penale, come noto, si riferisce a tutti i requisiti costitutivi del reato, comprese le condizioni di punibilità e le conseguenze, in termini di sanzioni applicabili, dell'illecito. Rispetto alle norme processuali opera il diverso principio del *tempus regit actum*, secondo cui gli atti processuali ancora da compiere sono immediatamente disciplinati dalla nuova legge processuale ancorché collegati ad atti compiuti in precedenza. D'altra parte, non sempre è pacifica la riconducibilità di una determinata disciplina al diritto penale sostanziale o al diritto penale processuale e, in particolare, molto si è discusso rispetto alla natura giuridica della prescrizione. Tale annosa *querelle* evidentemente rileva anche ai fini della questione che ha investito il comma 4 dell'art. 83, in quanto laddove si optasse per l'applicabilità del principio del *tempus regit actum* in luogo di quello di legalità *ex art. 25*, comma 2, Cost. nessun ostacolo si frapporrebbe alla retroattività della disciplina censurata⁸.

Prevedendo che il reato possa estinguersi per effetto della prescrizione, la legge dà rilievo al *venir meno dell'interesse pubblico alla repressione dei reati* quando dalla commissione dell'illecito sia decorso, senza che sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna, un tempo proporzionato alla sua gravità, desunta dalla pena edittale⁹. L'istituto può essere configurato come attinente «al profilo

⁶ Per la verità non è mancato chi ha messo in discussione il postulato per cui, dall'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020, sia derivato un effetto peggiorativo: A. MASSARO, *La sostituzione della prescrizione e il principio di irretroattività della legge penale alla prova dell'emergenza Covid-19: le questioni di legittimità costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2020, 178 ss. Secondo l'A. la regola posta dall'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020 sembra piuttosto rispondente alle caratteristiche «dell'effetto processuale puro» in virtù della congiunta operatività di due fattori: si tratta di una sospensione della prescrizione che segue la sospensione del processo, risultando anzi alla stessa funzionale; dalla stessa deriva un allungamento dei termini processuali temporalmente contenuto e non compromettente l'esercizio delle garanzie costituzionali dell'imputato.

⁷ In dottrina, si sono espressi in tal senso A. GAMBERINI, G. INSOLERA, *Che la pandemia non diventi l'occasione per accelerare le soluzioni sulla prescrizione e sulle sue ragioni costituzionali*, in *Sistema penale*, 24 maggio 2020; N. MADIA, *Tre questioni problematiche in tema di sospensione della prescrizione connessa all'emergenza Covid-19*, in *Giurisprudenza Penale*, 2020, 5; ID, *Dubbi di costituzionalità in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19. Commento – tra luci ed ombre anche sul modus procedendi – alla sentenza della III sezione penale della Cassazione che ha dichiarato manifestamente infondata la questione*, *ibid.* 7-8.

⁸ Critico sul punto è D. MICHELETTI, *Il regime intertemporale delle cause di sospensione della prescrizione penale*, in *Discrimen*, 4 luglio 2020, 8 ss. L'A. ritiene che l'interpretazione dell'art. 83 cit. come norma retroattiva sia, in realtà, frutto di un malinteso intertemporale. Il concetto di retroattività deve intendersi proprio di una «ri-valutazione» giuridica», ipotesi che presuppone due condizioni strutturali: (i) l'esistenza di una prima valutazione giuridica produttiva di determinati effetti giuridici; (ii) una norma posteriore produttiva di differenti effetti giuridici. Ciò che l'art. 25, comma 2, Cost., vieta altro non è se non una rivalutazione peggiorativa in ambito penale di una preesistente fattispecie giuridica. L'art. 83 cit., a ben vedere, «attribuisce efficacia sospensiva della prescrizione a una *situazione completamente ignorata dal previgente assetto normativo*, sia in termini specifici che in termini generici» sicché, non essendo rivalutativo in termini peggiorativi di alcunché, benché si applichi fisiologicamente a situazioni pendenti non risulterebbe affatto in contrasto con l'art. 25, comma 2, Cost.

⁹ Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G. L. GATTA, *Manuale di diritto penale, parte generale*, IX ed., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, 485 ss.

“statico” della potestà punitiva oppure a quello “dinamico”¹⁰: da un lato, concorrendo a connotare la struttura del reato quale elemento che deve necessariamente mancare perché un fatto penalmente rilevante possa dirsi punibile; dall’altro lato, configurandosi come figura di diritto processuale e, più in particolare, come causa o condizione d’improcedibilità.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava che la prescrizione del reato nel nostro ordinamento deve essere considerato quale istituto di diritto sostanziale in quanto incidente sulla vicenda punitiva e, più precisamente, sulle dinamiche sostanziali della pena¹¹. In tal senso, si ricorderà l’orientamento espresso nel corso della nota vicenda Taricco¹². Ebbene, la sentenza che si annota non si discosta ma, anzi, ribadisce quanto in altre occasioni affermato dalla Corte. Si legge, infatti, che la prescrizione del reato «pur determinando, sul versante processuale, l’arresto della procedibilità dell’azione penale, si configura come causa di estinzione del reato sul piano più specificamente sostanziale»¹³.

A tale istituto si applica, dunque, il principio di legalità *ex art. 25, comma 2, Cost.*, declinabile nei tre corollari della riserva di legge, del principio di irretroattività e dei principi di tassatività e precisione della norma penale. Ne consegue che la legge del *tempus commissi delicti* non solo debba definire la condotta penalmente rilevante e il trattamento sanzionatorio irrogabile nei confronti dell’autore del fatto di reato, ma debba anche fissare con sufficiente precisione e determinatezza il tempo oltre il quale la sanzione non potrà essere applicata per prescrizione del reato (art. 157 c.p.)¹⁴; tempo che può essere anche illimitato per determinate categorie di reato purché una legge anteriore lo preveda (così, art. 157, ultimo comma, c.p. per i delitti puniti, anche come effetto dell’applicazioni di circostanze aggravanti, con l’ergastolo).

Pertanto, è necessario che i consociati abbiano contezza, *ex ante* rispetto al momento in cui la condotta di reato è posta in essere, non solo della rilevanza penale e delle conseguenze delle proprie azioni, ma anche del *limen* temporale – tracciato in via generale dalla durata «tabellare» prevista dall’art. 157 c.p. o, talora, da norme speciali in riferimento a particolari reati – entro il quale sussisterà la punibilità della condotta contestata «anche se ciò non comporta la precisa predeterminazione del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione»¹⁵.

¹⁰ Così, l’ord. del Tribunale di Siena, cit., punto n. 4.

¹¹ *Ex plurimis*, cfr. [Corte cost., sent. n. 265 del 2017](#), ove si afferma che la prescrizione «pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) ... costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale... la cui ratio si collega preminentemente, da un lato, all’ “interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, ... l’allarme della coscienza comune” ...; dall’altro “al diritto dell’oblio dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela», punto n. 5 del *Cons. in dir.* In termini analoghi [Corte cost., sent. n. 143 del 2014](#): «sebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale – concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) – la prescrizione costituisce, nell’attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale», punto n. 3 del *Cons. in dir.* In termini ancor più netti, [Corte cost., sent. n. 325 del 2008](#), ove si ritiene «pacifico ... che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all’art. 2 del codice penale», punto n. 7 del *Cons. in dir.*

¹² [Corte cost., ord. n. 24 del 2017](#) e [sent. n. 115 del 2018](#) ove, al punto n. 10 del *Cons. in dir.*, si afferma che la prescrizione è «istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l’effetto di impedire l’applicazione della pena», la stessa rientrando «nell’alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost., con formula di particolare ampiezza». Nella stessa pronuncia il Giudice delle leggi ha aggiunto che la prescrizione «deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all’oblio e l’interesse a perseguire i reati fino a quando l’allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l’applicazione per delitti di estrema gravità)», precisando, però, che il potere legislativo di modulare tale istituto deve comunque svolgersi «nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile», ossia del principio di legalità in materia penale e, dunque, anche del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole al reo».

¹³ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 9 del *Cons. in dir.*

¹⁴ *En passant*, la Corte non si esime dal richiamare l’asserita indeterminatezza della c.d. regola Taricco – di derivazione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – difetto che, per l’appunto, ne ha impedito l’ingresso nel nostro ordinamento giuridico, [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 11 del *Cons. in dir.*

¹⁵ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 9 del *Cons. in dir.*

5. (Segue) *Natura “ancipite” o interamente di diritto sostanziale?*

La disciplina della prescrizione tiene conto di vicende e di singoli atti processuali che influenzano gli effetti del decorrere del tempo sulla vita del reato «sicché non è mai prevedibile *ex ante* l'esatto termine finale in cui si compie e opera la prescrizione, termine che può essere raggiunto in un arco temporale variabile e dipendente da fattori plurimi e in concreto non predeterminabili»¹⁶.

L'*interruzione* della prescrizione – che dipende dall'adozione di determinati provvedimenti tassativamente indicati dall'art. 160 c.p.¹⁷ – comporta l'azzeramento del termine prescrizionale fino a quel momento decorso, con la ripresa *ex novo* del relativo computo a partire dal giorno dell'interruzione. Per l'imputato è impossibile conoscere *ex ante* quante volte il termine sarà azzerato. Tuttavia, l'art. 161, comma 2, c.p., prevede la garanzia del limite di durata massima stabilendo che, in linea generale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare un aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere.

La *sospensione* della prescrizione consegue ad ipotesi di forzata inattività della macchina giudiziaria tassativamente previste dalla legge (art. 159 comma 2 c.p.). Il comma 1 dell'art. 159 c.p. prevede, inoltre, che il corso della prescrizione rimanga sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento/processo penale sia imposta da una particolare disposizione di legge. Una volta cessata la causa di sospensione, la prescrizione riprende il suo corso e il tempo decorso anteriormente si somma al tempo decorso dopo che la causa sospensiva è venuta meno. Parimenti impossibile per l'imputato è prevedere quante volte il correre del termine di prescrizione sarà sospeso. In questo caso, peraltro, non è previsto alcun limite massimo alla durata del termine prescrizionale, fatta salva l'ipotesi della sospensione del processo per assenza dell'imputato (art. 159, primo comma, numero 3-bis c.p.).

In dottrina e giurisprudenza ci si è dunque domandati se le considerazioni suesposte con riferimento alla natura giuridica sostanziale della prescrizione valgano o meno anche per il suo regime modificativo.

In merito, si è parlato di una cosiddetta “*natura ancipite*” della prescrizione. Secondo parte della dottrina¹⁸, è approssimativo declinare la *querelle* nei termini di secca alternativa tra natura sostanziale o processuale della prescrizione. Ai fini dell'applicabilità dell'art. 25, comma 2, Cost. decisiva è non tanto la formale qualificazione giuridica dell'istituto, quanto, invece, la funzione di garanzia che la stessa Costituzione assegna al principio di irretroattività della legge penale. Per determinare l'efficacia nel tempo di una legge che allunghi la durata del termine di prescrizione del reato occorrerebbe distinguere a seconda che all'entrata in vigore della modifica normativa sfavorevole tale termine sia già maturato o meno. Nel primo caso, la retroattività della disciplina va senz'altro esclusa in quanto prescritto il reato l'agente non è punibile e può fare affidamento su questo stato di cose (ad es., può distruggere materiale probatorio a sua discolpa). Diversamente accade laddove la legge penale *in malam partem* sopraggiunga prima che la prescrizione sia maturata: in questo caso, le modifiche normative sarebbero applicabili anche rispetto a reati già commessi in quanto la *ratio* del principio di irretroattività penale deve individuarsi nell'esigenza di «soddisfare l'aspettativa del cittadino di sapere preventivamente se e in quale misura sarà punito» non già in quella di «fargli sapere per quanto tempo dovrà stare nascosto dopo aver commesso il fatto, per poi tornare

¹⁶ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 10 del *Cons. in dir.*

¹⁷ In tal senso cfr. Cass. Sez. Un., 22 febbraio 2007, n. 21833, Iordache; Cass. Sez. III, 10 luglio 2014, n. 42859, Lanzetta; Cass. Sez. V, 30 gennaio 2015, n. 9696, Magnan, per cui gli atti interruttivi di cui all'art. 160, comma 2, c.p., sono un numero chiuso insuscettibile di ampliamento in via interpretativa, in ottemperanza al divieto di analogia *in malam partem* in materia penale.

¹⁸ G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 125 ss.; G. L. GATTA, “*Lockdown*” della giustizia penale, *sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito*, in [Sistema penale](#), 4 maggio 2020, § n. 7; ID, *Il corso della giustizia e il corso della prescrizione del reato durante l'emergenza Covid-19*, [ibid.](#), 2 novembre 2020, § n. 4.4.2.

tranquillamente alla vita di tutti i giorni. È del tutto ovvio che l'autore del reato potrà anche fare calcoli di questo tipo, ma il principio di irretroattività non è finalizzato alla tutela di simili calcoli»¹⁹.

Secondo altro insegnamento²⁰, solo la disciplina della sospensione della prescrizione avrebbe natura processuale. Quelle previste dall'art. 159 c.p. sarebbero ipotesi caratterizzate «da un certo naturalismo» riferendosi «a condizioni precostituite della realtà (naturalistica, ma anche normativa) che rendono nella sostanza impossibile l'esercizio della giurisdizione, con la conseguenza che far decorrere la prescrizione quando il processo non può correre, significa frustrare l'istanza punitiva»²¹. Una sopravvenuta ipotesi di sospensione della prescrizione, dunque, laddove ragionevolmente fondata, risulterebbe essere retroattivamente applicabile operando il principio del *tempus regit actum* in quanto «ipotesi di sospensione processuale che attiene per l'appunto al procedere».

Ebbene, la Corte non ha mancato di pronunciarsi sul punto. Lo ha fatto, anzi, in modo del tutto univoco affermando che il principio di legalità riguarda anche la disciplina della sospensione e dell'interruzione della prescrizione²². In effetti, si tratta di vicende processuali che costituiscono «articolarioni» della disciplina della prescrizione incidenti in maniera decisiva sull'effettiva durata del tempo il cui decorso comporta l'estinzione del reato. Conseguentemente, ammettere la copertura costituzionale prevista dall'art. 25, comma 2, Cost. per quel che riguarda la durata “tabellare” della prescrizione ex art. 157 c.p., ma al tempo stesso escluderla rispetto agli istituti dell'interruzione e della sospensione confliggerebbe con i più elementari canoni della logica. Il Giudice delle leggi, pertanto, non distingue tra profili sostanziali e profili processuali della disciplina della prescrizione del reato ma considera l'istituto in parola *interamente di diritto sostanziale* e perciò interamente sottostante al principio di legalità ex art. 25, comma 2, Cost.²³.

6. *Inderogabilità del principio di irretroattività penale ex art. 25, comma 2, Cost.*

Ribadita la natura sostanziale della prescrizione, la Corte ha rigettato con forza l'argomentazione per cui il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole sarebbe derogabile in presenza di situazioni eccezionali come quelle che hanno determinato il presupposto della normativa censurata.

È quanto affermato da un'isolata pronuncia della giurisprudenza di legittimità, la n. 21367/2020²⁴, che aveva ammesso la possibilità di adattare la portata del principio di irretroattività della legge penale

¹⁹ G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale*, cit., 126.

²⁰ R. BARTOLI, *Irretroattività e prescrizione: proposta di una soluzione in vista della Corte costituzionale*, in [Sistema penale](#), 12 ottobre, 2020, § n. 4.

²¹ *Ibidem*. L'A. osserva che mentre gli effetti della sospensione ricadono solo sul decorso naturale del tempo, diversamente gli atti interruttivi incidono, allungandola, sulla durata “legale” del tempo di prescrizione. Si tratta di atti caratterizzati da un indubbio normativismo in cui si manifesta l'interesse a punire e la cui scelta «tende ad essere – per così dire – artificiale, essendo interamente nelle mani e nella valutazione del legislatore». Gli atti interruttivi sono, dunque, norme sostanziali sottoposte, pertanto, al divieto di retroattività.

Si veda anche R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid. Considerazioni a margine di Corte cost., sent. 23 dicembre 2020, n. 278*, in [Sistema penale](#), 8 febbraio 2021, ove si ribadisce la necessità di distinguere tra tipologie di norme sulla base della natura: le norme interruttive atterrebbero alla prescrizione e avrebbero natura sostanziale. Ad esse, pertanto, si applica il principio di irretroattività della legge penale. Le norme sospensive, invece, attenendo più propriamente ad aspetti e profili processuali che condizionano la prescrizione, risulterebbero sottostanti al diverso principio del *tempus regit actum*.

²² [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 12 del *Cons. in dir.*

²³ In tal senso si era pronunciato B. ANDÒ, *La natura sostanziale della prescrizione e le intenzioni processuali della legislazione ai tempi dell'emergenza sanitaria: in dubbio la legittimità costituzionale della sospensione della prescrizione disposta dal Decreto Cura-Italia*, in [Giurisprudenza Penale](#), 2020, 6, 14 ss. Sospensione e interruzione della prescrizione del reato, incidendo sul regime applicativo della prescrizione, comportano un'alterazione contenutistica del rapporto tra due posizioni sostanziali: la libertà dell'individuo e il potere/dovere sanzionatorio dello Stato. Secondo l'A. da tali premesse non può che ricavarsi che gli istituti di cui agli artt. 159 e 160 c.p. condividono, insieme alla prescrizione, la natura sostanziale delle suddette posizioni.

²⁴ Cassazione, Sez. III penale, sent. n. 21367 del 2020, Pres. Rosi, Est. Gai. A proposito, criticamente, G. L. GATTA, *“Tolleranza tra principi” e “principi tolleranti”. L'emergenza sanitaria da Covid-19 non legittima deroghe al principio*

sfavorevole alla necessità di far fronte al pericolo generato da un accadimento eccezionale e potenzialmente lesivo di diritti anch'essi di rango costituzionale, quale l'epidemia da Covid-19. Premesso che «nessun principio può avanzare la pretesa di valere fino al punto di annullare gli altri» e acclarata la natura emergenziale della disciplina posta dall'art. 83, cit., il giudice di legittimità ammetteva che «nel bilanciamento con altri diritti di pari rango (vita e salute), nessuno dei quali prevale a priori e in astratto sugli altri» si realizzasse «il sacrificio necessario del principio sancito dall'art. 25, comma 2, Cost.». La Suprema Corte osservava come la norma censurata avesse carattere generale, essendo applicabile a tutte le tipologie di processo in corso e di reati; temporaneo, essendo stati circoscritti gli effetti sospensivi della prescrizione ad un determinato lasso temporale; proporzionato rispetto alla natura e alla specificità del fatto generatore della situazione di emergenza. Tali condizioni consentirebbero di sopportare una limitazione del principio dell'irretroattività della legge penale sfavorevole, la situazione emergenziale non permettendo, d'altra parte, di interpretare l'art. 25, comma 2, Cost. seguendo «canoni già percorsi».

Il principio di irretroattività penale – preme ribadirlo – è, invece, «un superiore principio di civiltà (della stessa civiltà nella quale la nostra Costituzione s'inserisce)»²⁵. Si tratta di un valore assoluto caratterizzato da connotati di inderogabilità e intangibilità tali da non risultare bilanciabile con altri valori costituzionali²⁶. Ciò, differentemente da quanto accade negli altri settori dell'ordinamento, ove, nei limiti di un positivo vaglio di ragionevolezza, al legislatore non è preclusa in via assoluta la possibilità di derogarvi e di emanare norme che abbiano efficacia retroattiva²⁷.

Con la sentenza che si annota il Giudice delle leggi non lascia spazio a pericolosi equivoci e afferma che «la garanzia del principio di legalità nel suo complesso (tale perciò da coprire anche le implicazioni sostanziali delle norme processuali) dà corpo e contenuto a un diritto fondamentale della persona accusata di aver commesso un reato». Esso appartiene al nucleo essenziale dei diritti di libertà che concorrono a definire l'identità costituzionale dell'ordinamento giuridico nazionale riconosciuta dall'ordinamento dell'Unione europea, andando a ricoprire un ruolo centrale nello statuto delle garanzie di difesa dell'imputato, insieme al principio di non colpevolezza fino a condanna definitiva (art. 27, comma 2, Cost.) e a quello della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.). Il principio in parola rappresenta una garanzia dei consociati contro i possibili arbitri del legislatore, condizione indispensabile per l'esercizio della libertà di scelta e di autodeterminazione individuale all'interno dell'obbligatorietà della legge penale²⁸.

7. L'art. 159, comma 1, c.p.

La Corte ha, infine, preso in esame la possibilità di configurare la disciplina emergenziale posta dall'art. 83, comma 1 e 2, d.l. 18/2020 come ipotesi di sospensione del procedimento/processo penale

*di irretroattività in malam partem: note critiche a una sentenza della Cassazione sulla sospensione della prescrizione del reato ex art. 83, comma 4, d.l. n. 18/2020, in [Sistema penale](#), 22 luglio 2020; N. MADIA, *Dubbi di costituzionalità in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19*, cit.; V. MANES, *Diritto dell'emergenza, sospensione della prescrizione e garanzie fondamentali: davvero "bilanciabile" il principio di irretroattività?* in *Giurisprudenza penale*, luglio 2020; A. MASSARO, *La sostituzione della prescrizione*, cit., 176 ss.*

²⁵ Così [Corte cost., 19 febbraio 1985, n. 51](#), punto n. 5 del *Cons. in dir.*

²⁶ *Ex plurimis*, [Corte cost., sent. n. 394 del 2006](#), punto n. 6.3 del *Cons. in dir.* Cfr. in dottrina G. L. GATTA, *"Tolleranza tra principi" e "principi intolleranti"*, cit., 6, ove si afferma che «il richiamo alla "tolleranza dei principi" è suggestivo ma fuorviante: l'irretroattività della legge penale in *malam partem* è "un principio intollerante", che non può essere bilanciato con altri principi di rango costituzionale».

²⁷ Cfr., *ex plurimis*, [Corte cost., sent. n. 416 del 1999](#), punto 6.1 del *Cons. in dir.* «il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi – non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 della Costituzione, relativa alla legge penale. Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con i valori e interessi costituzionalmente protetti».

²⁸ M. GAMBARDELLA, voce *Legge penale nel tempo*, in *Enc. Dir., Ann.*, vol. VII, Milano, 2014.

riconducibile al comma 1 dell'art. 159 c.p. Secondo tale impostazione ermeneutica, la sospensione della prescrizione costituirebbe una conseguenza già prevista in via generale dal comma 1 dell'art. 159 c.p., l'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020 risultando, così, norma meramente ricognitiva.

Argomentazione, questa, fatta propria dalla Corte di Cassazione con le sentt. nn. 25222/2020 e 25433/2020 ma che non ha mancato di suscitare orientamenti di segno contrario sia in dottrina che in giurisprudenza²⁹.

Secondo il Tribunale di Siena³⁰, una simile ricostruzione interpretativa non sarebbe sostenibile perché di fatto, disconoscendone la portata innovativa, opererebbe un'*interpretatio abrogans* dell'art. 83, comma 4. Peraltro, con una tale lettura si finirebbe per equiparare le nozioni di “rinvio d'udienza” e “sospensione dei termini” (art. 83, cit.) a quella di “sospensione del procedimento” (art. 159, comma 1, c.p.), ascrivendo ad entrambe le ipotesi il medesimo effetto sospensivo della prescrizione; nozioni che, invece, già solo a livello espressivo denotano concetti tra loro del tutto differenti e non sovrapponibili. Del resto, sarebbe lo stesso tessuto codicistico a suggerire di tenere ben distinti i due fenomeni, potendosi ravvisare ipotesi normative di sospensione del procedimento che non importano alcun rinvio d'udienza o che, comunque, non dipendono affatto dall'eventuale previsione di un rinvio d'ufficio (è il caso della sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato, ex art. 71 c.p.p.) e ipotesi, invece, di rinvio dell'udienza alle quali non consegue alcuna sospensione del procedimento (es., laddove non sia assolutamente possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, ex art. 477, comma 1, c.p.p.).

Anche la Terza Sezione della Suprema Corte, con la sent. n. 21367/2020³¹, ha sollevato delle perplessità circa la possibilità di configurare il comma 4 dell'art. 83, cit. quale norma meramente ricognitiva. L'ambito di applicazione dell'art. 159, comma 1, c.p. dovrebbe circoscriversi alle ipotesi di sospensione del procedimento/processo penale imposte da disposizioni di legge entrate in vigore prima della commissione del fatto. Diversamente ragionando «dubbi di incostituzionalità sorgerebbero con riguardo proprio all'art. 159 c.p., che risulterebbe disposizione contenente al suo interno una deroga indeterminata al principio di irretroattività» con la conseguenza che tale esegesi «si risolverebbe in un surrettizio aggiramento del principio di irretroattività *in peius*»³².

Dello stesso avviso il Tribunale di Spoleto³³ secondo cui, al fine di evitare che il legislatore ordinario possa facilmente eludere il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, il rinvio in bianco operato dal primo comma dell'art. 159 c.p. dovrebbe valere unicamente per leggi extracodicistiche preesistenti al codice penale ovvero successive ma comunque entrate in vigore prima del *tempus commissi delicti*.

Il Giudice delle leggi, da parte sua, osserva come l'attuale art. 159, comma 1, c.p. abbia una «funzione di cerniera perché contiene, da una parte, una causa generale di sospensione (...) e dall'altra, una catalogazione di altri “casi” particolari»³⁴.

²⁹ In dottrina, questa soluzione era stata accolta da F. P. MODUGNO, *Sospensione della prescrizione e Covid-19: spunti per un “commodus discessus” nel rispetto dell'art. 25, comma 2, Cost.*, in [Giurisprudenza Penale](#), 2020, 7-8; G. L. GATTA, *Il corso della giustizia e il corso della prescrizione del reato durante l'emergenza Covid-19*, cit., § n. 5 ss. Per opinioni di segno contrario cfr. F. MALAGNINO, *Sospensione dei termini nel procedimento penale in pandemia da Covid-19*, in [Giurisprudenza Penale](#), 2020, 4 il quale ritiene non azzardato sostenere che il rinvio mobile di cui all'art. 159, comma 1, c.p., nel recepire – quale causa di sospensione della prescrizione – ogni novella legislativa in tema di sospensione del processo e dei termini cautelari ne implichi l'operatività in relazione ai soli fatti-reato commessi in epoca successiva all'entrata in vigore della novella stessa, 29. Dello stesso avviso, criticamente rispetto a [Corte cost. n. 278 del 2020](#), N. MADIA, *La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 2020, salva la disciplina in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19*, cit., 6 ss.

³⁰ Trib. di Siena, 21 maggio 2020, cit., punto n. 5.

³¹ Cassazione, Sez. III penale, sent. n. 21367 del 2020, cit., punto n. 6.5.

³² Parla di «surrettizio aggiramento del principio di irretroattività *in peius*» anche N. MADIA, *La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 2020, salva la disciplina in materia di sospensione della prescrizione prevista dalla legislazione anti Covid-19*, cit., 6.

³³ Trib. di Spoleto, 27 maggio 2020, cit., 3.

³⁴ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 13 del *Cons. in dir.*

La clausola generale prevista dall'art. 159, comma 1, c.p. risulta aperta «all'integrazione di altre più specifiche disposizioni di legge»³⁵ e stabilisce un automatismo tale per cui se il processo ha una stasi disposta *ex lege*, le conseguenze investono tutte le parti determinandosi l'automatica e obbligatoria sospensione del decorso della prescrizione³⁶. D'altro canto, il necessario collegamento tra sospensione del processo e sospensione della prescrizione fa sì che ove si abbia la seconda in mancanza della prima non si rientra nell'ambito di applicazione dell'ipotesi generale posta dal comma 1 dell'art. 159 c.p.³⁷ Ebbene, la Corte ritiene il contenuto della norma sufficientemente preciso e determinato; inoltre, il fatto che al momento della commissione del reato il suo autore sia *ex ante* consapevole del suddetto automatismo «è sufficiente ad assicurare il rispetto del principio di legalità».

A tutela dell'imputato rimane, in ogni caso, la garanzia della riserva di legge rispetto alle ipotesi di sospensione del procedimento/processo penale.

Peraltro, la Corte sottolinea che «una nuova causa di sospensione – riconducibile alla causa generale di cui all'art. 159, primo comma, c.p. e quindi applicabile a condotte pregresse – non può decorrere da una data antecedente alla legge che la prevede»³⁸. Se ne proietta, dunque, l'applicabilità solo per l'avvenire, nel senso che gli atti e le vicende processuali non potrebbero avere un'incidenza retroattiva sul tempo prescrizione già decorso. In merito a questo punto, si chiarisce che nonostante l'art. 83, comma 1 e 2, entrato in vigore solo il 17 marzo 2020, abbia previsto la sospensione dei processi e dei procedimenti penali fin dal 9 marzo 2020 e dunque, apparentemente, in modo retroattivo, in realtà così non è³⁹: per il breve lasso di tempo che va dal 9 al 17 marzo 2020 la sospensione *ex lege* dei procedimenti/processi penali trova il proprio fondamento normativo nell'art. 1 del d.l. n. 11 del 2020 entrato in vigore il 9 marzo 2020 e abrogato, prima che decadesse perché scaduti i sessanta giorni *ex art. 77 Cost.*, dall'art. 1 della l. n. 27 del 2020 che ne ha fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo. Vi è, dunque, «continuità normativa tra la disposizione (fin quando vigente) del d.l. n. 11 del 2020 (...) e quella di salvezza

³⁵ *Ibidem*. In merito rileva evidenziare quanto osservato da G. L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato*, cit., punto n. 4.1: l'A. ritiene che la fattispecie di cui all'art. 159, comma 1 c.p. non sia una fattispecie sospensiva in bianco che prende corpo e contenuto attraverso le disposizioni di legge richiamate (se così fosse, i dubbi di legittimità costituzionale sarebbero fondati). Si tratta, invece, di «una fattispecie sospensiva descritta attraverso un elemento normativo (il concetto di “particolare disposizione di legge”) e (...) le norme richiamate dagli elementi normativi non integrano la legge penale: rappresentano solo i criteri (o parametri) di applicazione degli elementi normativi stessi (dotati, nel testo della norma penale, di autonomia concettuale e funzionale). Esse servono cioè – come nel caso di specie – ad accertare se la fattispecie sospensiva – *compiutamente descritta dalla legge* – risulta essere integrata o meno nel caso concreto». Dunque, le “particolari disposizioni di legge”, non incorporandosi nella legge penale, rimangono di natura processuale e, pertanto, estranee alla garanzia di cui all'art. 25, comma 2, Cost. (v. *infra*).

Sul punto si veda anche G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G. L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale*, cit., 140 ss.

³⁶ L'automaticità degli effetti è caratteristica che connota le cc.dd. *norme costitutive*. Verificatosi l'antecedente, «l'effetto giuridico (...) “si produce”, cioè si presenta come risultato automatico, senza che nessun essere umano debba o possa fare alcunché, né col fine di produrlo né col fine di impedirlo. E' questo aspetto meccanico, apparentemente necessario, automatico, che l'aggettivo “costitutivo” intende cogliere: il fatto previsto dalla regola (...) genera per il sol fatto di essere accaduto l'effetto giuridico previsto come conseguenza», G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 39. Per un'ampia analisi dei temi che si celano dietro al fenomeno degli automatismi legislativi – in modo particolare laddove, sconfinando nel terreno delle norme di comportamento, assumono i connotati di *patologica* impossibilità di modulare l'effetto giuridico alla fattispecie concreta – si rimanda a L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma “astratta” e caso “concreto”*, Napoli, 2020.

³⁷ Sembra, dunque, potersi escludere la retroattività delle modifiche apportate all'art. 159, comma 2, c.p. dalla l. n. 3 del 2019 (c.d. legge Bonafede o “spazzacorrotti”). Tale riforma ha previsto il blocco della prescrizione dalla sentenza di primo grado o dal decreto penale di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio. È evidente come si tratti di una fattispecie non rientrante nell'ambito di applicazione dall'art. 159, comma 1, c.p., il blocco del decorso della prescrizione non risultando connesso alla sospensione del processo. Stando a quanto argomentato dalla Corte costituzionale nella sentenza che si annota e tenuto conto della ribadita natura sostanziale della prescrizione, l'applicazione retroattiva della disciplina introdotta dalla legge Bonafede pertanto sembra doversi ritenere preclusa *ex art. 25, comma 2, Cost.* (v. *infra*).

³⁸ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 13 del *Cons. in dir.*

³⁹ Sul punto erano state sollevate delle perplessità da O. MAZZA, *Sospensioni di primavera: prescrizione e custodia cautelare al tempo della pandemia*, in [Archivio Penale](#), n.1, 2020, 2 ss.

della l. n. 27 del 2020, sicché il periodo di rinvio (id est sospensione) di procedimenti e processi penali dal 9 marzo al 17 marzo trova il suo fondamento in una norma vigente già alla data iniziale di questo intervallo temporale»⁴⁰.

Infine, ma sul punto si tornerà in seguito, l'imputato potrà pur sempre contare sul fatto che le norme di legge che impongano una sospensione del procedimento/processo penale con conseguente sospensione della prescrizione non sono esentate dal rispetto dei principi che informano il nostro ordinamento e non sono di certo escluse dal controllo di legittimità costituzionale.

8. (Segue) *La natura ricognitiva dell'art. 83, comma 4, d.l. 18/2020.*

Precisata la portata della causa generale di sospensione della prescrizione, la Corte si è volta a verificare se quella prevista dall'art. 83, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020 costituisca effettivamente un'ipotesi di sospensione del procedimento/processo penale riconducibile all'art. 159 comma 1 c.p.

In mancanza di una espressa qualificazione legislativa in tal senso, occorre indagare la sussistenza di presupposti specifici: perché si tratti di sospensione del procedimento/processo penale è necessario che l'inattività sia imposta da una «particolare disposizione di legge» senza che al giudice permangano spazi di discrezionalità e deve escludersene l'addebitabilità all'imputato o al suo difensore⁴¹. Ebbene, entrambi gli elementi sono riconoscibili nella fattispecie delineata dall'art. 83, cit., essendo, da un lato, la sospensione del processo obbligatoriamente prevista dalla norma; dall'altro lato, la stessa risultando teleologicamente volta a «ridurre al minimo le forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell'epidemia» e a «neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del decorso dei termini processuali»⁴².

Peraltro, già dalla giurisprudenza di legittimità (sentt. nn. 25222/2020 e 25433/3030) era stato osservato come la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto, prevista per il periodo intercorrente dal 9 marzo all'11 maggio (comma 2 dell'art. 83), non potesse essere considerata disgiuntamente dalla disciplina del rinvio d'ufficio, per il medesimo arco temporale, delle udienze dei procedimenti penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari (comma 1 dell'art. 83). La necessità di una considerazione unitaria delle due discipline risulterebbe testimoniata «oltre che dal dettato legislativo che le pone in due disposizioni in immediata successione nel testo normativo, dal comma 3 dell'art. 83, cit., che, nello stabilire le eccezioni relative ai procedimenti da trattare anche durante la c.d. «prima fase», richiama congiuntamente le disposizioni di cui, appunto, ai commi 1 e 2 dell'art. 83 in esame»⁴³. Il rinvio dell'udienza è «atto del procedimento» al quale il comma 4 dell'art. 83, per il tramite del comma 2 della medesima disposizione, collega la sospensione della prescrizione⁴⁴. Se ne ricava, quindi, che sospensione dei termini e rinvio del processo sono inscindibilmente collegati, il rinvio d'ufficio *ex lege* del procedimento essendo, infatti, conseguenza necessaria della sospensione, sempre *ex lege*, dei termini⁴⁵.

Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 83, dunque, contempla un'ipotesi di «integrale sospensione dell'attività giurisdizionale nel periodo emergenziale» rilevante *ex art.* 159, comma 1, c.p.⁴⁶; sospensione imposta dal diffondersi di un'epidemia che ha colpito il mondo intero e che, non essendo imputabile a nessuno dei protagonisti del processo penale, non deve andare a giovamento di alcuno di essi.

⁴⁰ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 17 del *Cons. in dir.*

⁴¹ Cfr. Cassazione, Sez. V penale, sent. n. 25222 del 2020, punto n. 8.

⁴² Così, la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del d.l. 18/2020.

⁴³ Cassazione, Sez. V penale, sent. n. 25222 del 2020, punto n. 8.

⁴⁴ Cassazione, Sez. III penale, sent. n. 21367 del 2020, cit., punto n. 6.2.

⁴⁵ Cassazione, Sez. V penale, sent. n. 25222 del 2020, cit., punto n. 8.

⁴⁶ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 15 del *Cons. in dir.*

Le questioni poste con riferimento al parametro interno dell'art. 25, comma 2, Cost. sono tutte non fondate essendo rispettato il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole: la sospensione del corso della prescrizione non è conseguenza della previsione normativa contenuta nella disposizione censurata dai giudici rimettenti, bensì della disciplina di cui al comma 1 dell'art. 159 c.p. che è di certo anteriore rispetto alle condotte contestate agli imputati nei giudizi *a quibus*, essendo norma del codice penale del 1930 modificata per effetto dell'art. 6 della l. 5 dicembre 2005, n. 251.

Né disconoscere la portata innovativa del comma 4 dell'art. 83 rende ridondante ed inutile quest'ultima disposizione perché in realtà esse serve a fissare «in modo espresso e quindi in termini maggiormente chiari, la collocazione della disposizione nell'alveo della causa generale di sospensione contenuta nell'art. 159, primo comma, cod. pen.»⁴⁷.

Peraltro, conclude la Corte, la soluzione adottata dall'art. 83 non è affatto una novità per il nostro ordinamento⁴⁸: essa, infatti, si pone in linea di continuità con altre ipotesi di sospensione dei processi, rilevanti anche ai fini della sospensione del corso della prescrizione, adottate a fronte di situazioni ugualmente emergenziali conseguenti, ad esempio, ad eventi sismici⁴⁹. Normative, queste, che la giurisprudenza ha più volte applicato retroattivamente⁵⁰ «senza che insorgesse alcun dubbio in ordine al rispetto del principio di legalità»⁵¹.

9. Brevi cenni sui parametri europei.

La Corte valuta inammissibili le questioni poste in riferimento ai parametri europei.

Il Tribunale di Spoleto aveva evocato, come parametro interposto in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., l'art. 7 CEDU che al comma 1 prevede che «nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

La Corte costituzionale evidenzia come il Tribunale rimettente non abbia in alcun modo indicato in che termini il parametro convenzionale offrirebbe una protezione del principio di legalità maggiore di quella posta dell'art. 25, comma 2, Cost. Al contrario, la natura processuale della prescrizione predicata, come noto, dalla Corte di Strasburgo, a ben vedere, «riduce il perimetro della non retroattività della norma penale rispetto alla ricostruzione dell'istituto fatta dalla giurisprudenza costituzionale che, come già ricordato, ne afferma invece la natura sostanziale»⁵². Si tratta, dunque, di un caso di «concorrenza di tutele»⁵³ non perfettamente simmetriche e sovrapponibili, ipotesi che può essere rilevante laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia rispetto a quella fornita dal nostro ordinamento costituzionale «ma il Tribunale

⁴⁷ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 16 del *Cons. in dir.* Sul punto si veda G. L. GATTA, *Il corso della giustizia e il corso della prescrizione del reato durante l'emergenza Covid-19*, cit., § n. 3 ove l'A. evidenzia come, in assenza di una definizione legale della sospensione del procedimento/processo penale, esplicitare la sospensione della prescrizione può risultare utile a fugare ogni possibile dubbio sulla natura della fattispecie sospensiva disciplinata e sulla sua riconducibilità all'art. 159 comma 1 c.p., fermo restando che l'effetto sospensivo del decorso della prescrizione è già prodotto da quest'ultima disposizione codicistica.

⁴⁸ In tal senso, *ex plurimis*, cfr. A. MASSARO, *La sospensione della prescrizione e il principio di irretroattività della legge penale alla prova dell'emergenza Covid-19: le questioni di legittimità costituzionale*, cit., 164; D. MICHELETTI, *Il regime intertemporale delle cause di sospensione della prescrizione penale*, cit., 8 ss.

⁴⁹ Ad esempio, il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 24 giugno 2009, n. 77, il cui art. 5 prevedeva una sospensione dei processi penali, nonché, espressamente, la sospensione, per la stessa durata, del corso della prescrizione.

⁵⁰ *Ex multis*, Cassazione, Sez. III penale, sentenza 13 dicembre 2012-7 febbraio 2013, n. 5982.

⁵¹ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 15 del *Cons. in dir.* In termini analoghi Cassazione, Sez. V penale, sent. n. 25222 del 2020, punto n. 9.1.

⁵² [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 19 del *Cons. in dir.*

⁵³ [Corte cost., sent. n. 25 del 2019](#), punto n. 13 del *Cons. in dir.*

di Spoleto nulla argomenta in proposito e anzi mostra di essere consapevole che, con riferimento all'istituto della prescrizione, è il parametro nazionale ad avere un ambito di applicazione più ampio di quello convenzionale»⁵⁴.

Analogamente inammissibile risulta essere l'ordinanza del Tribunale di Roma nella parte in cui invoca come parametro interposto non solo l'art. 7 CEDU, ma anche l'art. 49, comma 1, CDFUE a mente del quale «nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se successivamente alla commissione del reato la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

Muovendo dalla premessa per cui la CDFUE può essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale solo quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo⁵⁵, la Consulta evidenzia come il Tribunale di Roma nulla abbia argomentato in proposito, «risultando invece che esso è chiamato a pronunciarsi in ordine al contestato reato di calunnia; il quale, all'evidenza, non ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea»⁵⁶.

10. Osservazioni conclusive

Vale la pena spendere alcune parole per delle sintetiche considerazioni in merito alle conclusioni cui la Corte è giunta.

Alla vigilia della decisione le argomentazioni sollevatesi a favore di una lettura costituzionalmente conforme della normativa censurata sono state tre. La prima di queste si focalizzava sulla natura dell'istituto della prescrizione. Sono rimaste prive di seguito quelle voci della dottrina invocanti una rivalutazione della soluzione che inquadra la prescrizione del reato nel novero degli istituti soggetti al principio di irretroattività⁵⁷. Mancanza di seguito che in qualche modo ci si poteva aspettare considerate le inequivocabili prese di posizione che la Corte ha assunto in precedenti occasioni, anche e soprattutto nell'ambito del dialogo con la Corte di Giustizia instauratosi nel corso della nota vicenda Taricomma

Pienamente condivisibili risultano, dunque, quei passaggi della sentenza che il Giudice delle leggi impiega per ribadire con vigore che la prescrizione del reato, nel nostro ordinamento, costituisce istituto di natura sostanziale⁵⁸. A chi scrive sembra, peraltro, che con la [sent. n. 278 del 2020](#) la Corte abbia segnato un avanzamento della giurisprudenza costituzionale in materia. Essa ha, appropriatamente viste le mai sopite discussioni in merito, precisato la portata del principio di legalità *ex art. 25, comma 2, Cost.* rispetto all'istituto della prescrizione (nel suo duplice aspetto sostanziale e processuale), chiarendo che sottostanno al principio tutte le «articolazioni» della disciplina incluse,

⁵⁴ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 19 del *Cons. in dir.*

⁵⁵ Cfr., da ultimo, [Corte cost., sent. n. 254 del 2020](#), punto n. 2.2 del *Cons. in dir.*

⁵⁶ [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 20 del *Cons. in dir.*

⁵⁷ Cfr. G. L. GATTA, *“Lockdown” della giustizia penale, sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito*, cit., § n. 7.

⁵⁸ Cfr. R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, cit., 2 ss.

In merito all'orientamento europeo che qualifica la prescrizione come istituto di natura processuale, l'A., peraltro, ritiene non esservi una vera e propria contraddizione tra concezione sostanziale della prescrizione così come affermata, in maniera del tutto consolidata, dalla Corte costituzionale e la qualificazione processuale che, invece, dell'istituto dà la Corte Edu: «a ben vedere, infatti, la Corte Edu si muove in una prospettiva molto diversa da quella della Corte costituzionale, non soltanto dell'accertamento di una puntuale violazione di un diritto connessa a un caso concreto, ma anche con l'ottica di evitare che uno Stato assicuri l'impunità ad eventuali responsabili espressione o comunque connessi all'esercizio di pubblici poteri statali». Con la conseguenza che «qualificando la prescrizione in termini processuali, la Corte Edu può andare a valutare in concreto le eventuali violazioni dei diritti derivanti da reati e dalla conseguente impunità garantita dallo Stato».

quindi, quelle relative alle vicende processuali che incidono sulla complessiva durata del tempo entro il quale è possibile procedere all'accertamento della responsabilità penale.

L'istituto della prescrizione del reato, in conclusione, pur laddove entri in rapporto e si intrecci con le particolari vicende processuali individuate dal legislatore quali presupposto della sospensione ovvero dell'interruzione del decorrere del tempo dell'oblio, preserva, incontaminata, una natura di diritto sostanziale, in quanto tale interamente soggetta all'applicazione del principio di irretroattività *ex art. 25, comma 2, Cost.*

Con la seconda argomentazione si ammetteva la possibilità di derogare al principio di irretroattività della legge penale sfavorevole in presenza di situazioni eccezionali come quelle che hanno determinato la normativa Covid-19. Impostazione teorica, questa, che, com'era auspicabile alla vigilia della decisione, la Consulta ha fermamente respinto. Si è ribadito con forza che l'irretroattività della legge penale sfavorevole costituisce un principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico, un valore assoluto e inderogabile.

D'altronde, l'art. 2 del codice penale dispone espressamente che solo il principio di retroattività della *lex mitior*, non anche quello di irretroattività della legge sfavorevole, non opera con riguardo a leggi eccezionali o temporanee, laddove per leggi eccezionali ci si riferisce a leggi emanate per fronteggiare situazioni oggettive di carattere straordinario; per leggi temporanee a leggi che contengono la predeterminazione espressa del periodo di tempo in cui esse avranno vigore⁵⁹.

Occorre ricordare che il principio di irretroattività della legge penale è, peraltro, previsto anche dall'art. 7 CEDU che, come noto, è individuato dall'art. 15, comma 2, CEDU nel ristretto novero di disposizioni convenzionali che non subiscono deroghe neanche «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». Conseguentemente, tale criticabile argomentazione si poneva in evidente e paradossale frizione, oltre che con l'art. 25, comma 2 Cost., anche con l'art. 117, comma 1, Cost.⁶⁰.

La Corte, dunque, più che condivisibilmente, non è caduta nella pericolosa suggestione di aprire un pertugio nella cortina di assoluta intangibilità che avvolge il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole. Essa ha mantenuto intatte e esenti da contaminazioni le fondamenta di quello che costituisce un bastione a garanzia dei consociati contro possibili abusi da parte del potere legislativo, garanzia che deve rimanere indenne anche a fronte di straordinarie situazioni emergenziali come quella verificatasi a seguito della diffusione dell'epidemia da Covid-19⁶¹.

La terza argomentazione ha fatto leva sulla riconducibilità della disciplina posta dall'art. 83, comma 1-4, cit., nell'ambito di applicazione dell'ipotesi generale prevista dall'art. 159, comma 1, c.p. Si tratta del *commodus discessus*⁶² di cui la Corte si è avvalsa per risolvere la spinosa questione di legittimità costituzionale pervenutale all'attenzione.

A parere di chi scrive tale argomentazione si fa apprezzare per plurime ragioni.

Innanzitutto, in linea con l'imperativo di coerenza che guida la giurisprudenza costituzionale, non va ad intaccare risultati che sembrano essere ormai del tutto acquisiti dal Giudice delle leggi (natura sostanziale della prescrizione) e che non possono/devono essere in alcun modo messi in discussione (intangibilità e inderogabilità del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole).

⁵⁹ Sul carattere eccezionale e temporaneo della normativa in parola F. MALAGNINO, *Sospensione dei termini nel procedimento penale in pandemia da Covid-19*, cit., 27.

⁶⁰ In termini analoghi si è espresso anche G. L. GATTA, "Tolleranza tra principi" e "principi tolleranti", cit., § n. 5.

⁶¹ G. L. GATTA, "Tolleranza tra principi" e "principi tolleranti", cit., punto n. 5. L'A. osserva come «la lezione del XX secolo è che la fedeltà ai principi va tenuta ferma anche e proprio durante l'emergenza».

Sul tema della tenuta dei principi costituzionali in tempi di emergenza si veda anche R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, cit., 10 ss. L'A. ritiene necessaria una disciplina costituzionale dell'emergenza che, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 15 Convenzione EDU, distingua espressamente tra principi derogabili e principi inderogabili. Disciplina costituzionale dell'emergenza che eviterebbe le pericolose sviste che la confusione conseguente al configurarsi di uno stato emergenziale può determinare (la già menzionata sentenza della Corte di cassazione n. 21367 del 2020 ne è un esempio), 10 ss.

⁶² F. P. MODUGNO, *Sospensione della prescrizione e Covid-19: spunti per un "commodus discessus" nel rispetto dell'art. 25, comma 2, Cost.*, cit.

In secondo luogo, sembra porsi in intima connessione con un'attenta considerazione della logica del bilanciamento che sottostà alla fissazione del termine di prescrizione⁶³. Se, da un lato, rilevano la ragionevole durata del processo⁶⁴, lo scemare dell'allarme sociale per fatti commessi in tempi ormai risalenti, la crescente difficoltà di difendersi provando cui va incontro il presunto reo con il trascorrere degli anni, la funzione rieducativa della pena (art. 27, comma 3, Cost.) che verrebbe meno qualora si condannasse una persona del tutto diversa da quella che tempo addietro, magari per un'avventatezza giovanile, ha commesso il fatto-reato, il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1, Cost.) che si pone in rapporto disfunzionale con il trascorrere del tempo, in virtù del quale si determina addirittura il venir meno del legame che intercorre tra il soggetto e il fatto⁶⁵; si deve, dall'altro lato, tenere conto anche del principio di legalità e dell'obbligatorietà dell'azione penale⁶⁶, della necessità di perseguire la trasgressione della legge penale per la salvaguardia del comune vivere civile, dell'esigenza di assicurare la tutela delle vittime⁶⁷. Ebbene, disporre che qualora il processo abbia una stasi forzata non imputabile a nessuna delle parti le conseguenze investano in egual misura tutti i protagonisti della vicenda processuale vuol dire guardare alla prescrizione non solo nella prospettiva del presunto reo, ma anche dal punto di vista dello Stato e della vittima del reato così da non alterare quell'equilibrio che il legislatore è chiamato ad operare tra contrapposti valori di rango costituzionale⁶⁸.

D'altra parte, ritengo che a fronte di tali considerazioni non residuino margini per lamentare un disinteresse del diritto dell'imputato ad essere sottoposto ad un processo dalla ragionevole durata, in quanto non può di certo considerarsi irragionevole un allungamento temporalmente contenuto della vicenda processuale imposto dall'esigenza di non esporre a rischi la salute e la vita di tutti i soggetti del processo, imputato compreso.

In terzo luogo, e soprattutto, mi sembra che l'argomentazione in parola sia del tutto coerente con la funzione che la Costituzione stessa assegna al principio di irretroattività ex art. 25, comma 2, Cost. Partendo dal presupposto per cui «le garanzie non possono essere invocate per impedire di fare giustizia, profittando di un'emergenza sanitaria»⁶⁹ e che, più in generale, non se ne può strumentalizzare in alcun modo la portata, la dicotomia tra applicabilità o non applicabilità delle stesse non può che sciogliersi tenendo conto delle *rationes* ad esse sottese.

⁶³ Corte cost., sent. n. 278 del 2020, punto n. 7 del *Cons. in dir.* Sul bilanciamento tra i contrapposti interessi sottesi alla disciplina della prescrizione del reato, si veda F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, n. 3, 21 ss.

⁶⁴ F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda*, cit., 25 ss. «Trascorso un certo tempo (...) l'ordinamento riconosce un diritto a essere lasciato in pace, a non essere perseguitato per tutta la vita dagli errori commessi nel proprio passato, e a poter così voltare pagina. (...) L'interesse in questione acquista un sicuro rilievo costituzionale una volta che la potestà punitiva statale si sia attivata nei confronti del sospetto reo (...) sub specie di diritto alla ragionevole durata del processo ex artt. 111, comma 3 Cost. e 6 § 1 CEDU: chi si sia sottoposto a indagini e poi a processo, innocente o colpevole che sia, è titolare di un diritto fondamentale a che l'accertamento si svolga entro tempi ragionevoli».

⁶⁵ Cfr. R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, cit., 4.

⁶⁶ Cfr. D. PULITANÒ, *Sui rapporti fra diritto penale sostanziale e processo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, 951 ss. ove si afferma che «lo stesso principio di legalità rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale; la legalità nel procedere, oggi governata dal principio della obbligatorietà dell'azione penale, ne è il necessario strumento di concretizzazione».

⁶⁷ F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, cit., 24: «L'efficiente attuazione della norma penale attraverso il processo corrisponde dunque ad un preciso obbligo gravante sull'ordinamento, discendente a) dai principi costituzionali di legalità penale, di eguaglianza e di obbligatorietà dell'azione penale in funzione delle ragioni di prevenzione delle aggressioni ai beni giuridici essenziali per la convivenza collettiva che stanno alla base delle scelte di incriminazione; nonché b) degli obblighi eurounitari ed internazionali di tutela dei diritti della singola vittima del reato, in particolare quando essa sia stata aggredita nei propri diritti più fondamentali».

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 278 del 2020, punto n. 7 del *Cons. in dir.* La Corte, peraltro, non manca di osservare come, nell'esercizio della discrezionalità del legislatore, la concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati è censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o sproporzione rispetto alla gravità del reato.

⁶⁹ G.L. GATTA, *"Lockdown" della giustizia penale, sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito*, cit., § n. 5.

Per quel che concerne l'irretroattività della legge penale sfavorevole, è la Corte costituzionale stessa ad affermare, con la [sentenza 32/2020](#)⁷⁰, che il principio poggia su una duplice *ratio*: da un lato, si mira a garantire una ragionevole prevedibilità delle conseguenze cui si esporrà il trasgressore del precetto penale al fine di garantirgli la certezza di libere scelte d'azione, nonché – qualora sia instaurato un procedimento penale nei suoi confronti – la possibilità di mettere appunto la propria strategia difensiva sulla base di ragionevoli ipotesi circa i concreti scenari sanzionatori cui potrebbe andare incontro; dall'altro lato, si esprime la necessità di erigere un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo da sempre tentato di stabilire o aggravare *ex post* pene per fatti già compiuti⁷¹.

La portata del principio in parola deve, quindi, essere declinata a seconda delle caratteristiche proprie del singolo istituto rispetto al quale viene in considerazione. Nella disciplina della sospensione della prescrizione del reato è insita una certa dose di imprevedibilità: il codice stesso individua casi di sospensione del procedimento legati ad accadimenti in alcun modo anticipatamente conoscibili (si pensi al legittimo impedimento per ragioni di salute delle parti o del difensore). A ben vedere, dunque, congelando d'un colpo solo l'attività giurisdizionale e il decorso della prescrizione, la disciplina Covid-19 ha inciso negativamente sulla prevedibilità di un qualcosa, ossia l'esatto termine finale in cui si compie e opera la prescrizione, che comunque l'imputato non è mai in grado di prognosticare *ex ante*. Sembra, pertanto, irragionevole precludere al legislatore la possibilità di far fronte ad una situazione pandemica, inimmaginabile né imputabile ad alcuno, predisponendo le misure necessarie per contrastare l'emergenza senza, al contempo, frustrare l'esigenza di reprimere e punire i reati.

Quanto, poi, alle necessità di proteggere i consociati contro i possibili abusi del legislatore, si è già avuto modo di ricordare come la sopravvenuta disciplina che disponga la sospensione del procedimento/processo penale con conseguente sospensione della prescrizione non è disciplina esonerata dal rispetto dei principi che informano l'ordinamento costituzionale e, dunque, impermeabile ad incidenti di costituzionalità. Anzi, è possibile, se non auspicabile, uno stringente esame da parte del Giudice delle leggi che ponderi attentamente la compatibilità della stessa con i principi di ragionevole durata del processo, di ragionevolezza e proporzionalità, di non colpevolezza, di difesa, così da fugare il pericolo che il comma 1 dell'art. 159, c.p. possa essere distorto e utilizzato dal legislatore quale strumento di aggiramento della logica sottostante all'istituto della prescrizione consentendo un'illimitata dilatazione della punibilità del fatto-reato e costringendo a tempo indeterminato l'imputato sotto la spada di Damocle del processo penale.

Esame che, per quel che riguarda il caso di specie, il Giudice delle leggi, pur non essendo stato sollecitato in tal senso dai rimettenti, non ha mancato di fare concludendo che «la breve durata della sospensione del decorso della prescrizione è pienamente compatibile con il canone della ragionevole durata del processo» e «sul piano della ragionevolezza e proporzionalità, la misura è giustificata dalla finalità di tutela del bene della salute collettiva (art. 32, primo comma, Cost.) per contenere il rischio di contagio da Covid-19 in un eccezionale momento di emergenza sanitaria»⁷². Pertanto, conclude la Corte, «deve anche escludersi il rischio di abuso del potere legislativo»⁷³.

L'art. 159, comma 1, c.p. prevede, in conclusione, una fattispecie sospensiva generale sufficientemente precisa e determinata, aperta all'integrazione di altre più specifiche disposizioni di legge, le quali devono comunque rispettare il principio della ragionevole durata del processo e quello di ragionevolezza e proporzionalità⁷⁴. Quest'ultime nulla aggiungono alla descrizione della scelta operata dal legislatore che, in maniera del tutto esaustiva, dispone un'automatica corrispondenza tra sospensione del processo e sospensione della prescrizione.

⁷⁰ [Corte cost., sent. n. 32 del 2020](#), in merito alla quale si rinvia a V. MANES, F. MAZZACUVA, *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, secondo comma, Cost., rompe gli argini dell'esecuzione penale*, in [Sistema Penale](#), 23 marzo 2020.

⁷¹ [Corte cost., sent. n. 32 del 2020](#), punto n. 4.3.1 del *Cons. in dir.*

⁷² [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 14 del *Cons. in dir.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ [Corte cost., sent. n. 278/2020](#), punto n. 13 del *Cons. in dir.*

Non ci si trova di fronte ad una fattispecie sospensiva in bianco, il cui precetto sia del tutto generico e necessitante di completamento ad opera di atti ulteriori; piuttosto si tratta di una fattispecie sospensiva descritta attraverso un elemento normativo costituito dalla nozione di “particolari disposizioni di legge”: elemento o concetto normativo che abbisogna, per la determinazione del proprio contenuto, di rinvio a una norma diversa che, però, non va ad integrare la disposizione penale bensì si limita a determinare i presupposti o criteri per l’applicazione degli elementi normativi stessi⁷⁵.

In altri termini, la norma richiamata si limita ad accertare se la fattispecie sospensiva risulta integrata o meno nel caso concreto⁷⁶) e, nella misura in cui si occupa della sospensione del procedimento/processo, resta norma di natura processuale, in quanto tale non sottoposta al principio di irretroattività di cui all’art. 25, comma 2, Cost⁷⁷.

È bene precisare che la tecnica di redazione legislativa che ricorre ad elementi normativi giuridici risulta compatibile con il principio di tassatività e di determinatezza della norma penale purché non sussistano incertezze né in ordine all’individuazione della norma richiamata né in ordine al contenuto di tale norma⁷⁸. Incertezze, queste, che nel caso di specie non si riscontrano.

Interessante notare, peraltro, come la Corte, nuovamente chiamata a pronunciarsi su norme introdotte con il d.l. n. 18 del 2020, con la [sent. n. 140 del 2021](#) abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale della fattispecie sospensiva della prescrizione prevista dall’art. 83, comma 9, proprio in forza del principio di determinatezza della fattispecie penale⁷⁹. Si trattava di una disposizione volta a far fronte alla seconda fase di contrasto all’emergenza epidemiologica. Dopo l’11 maggio 2020, come noto, si è consentita una graduale ripresa delle udienze penali, rimessa ad una valutazione dei capi degli uffici giudiziari funzionale al controllo della diffusione del contagio. Segnatamente, è stato loro conferito il potere di adottare diverse misure organizzative necessarie per contrastare il propagarsi del virus (art. 83, comma 6): tra le altre, quella di prevedere, salvo che per alcune ipotesi eccezionali, il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 (art. 83, comma 7, lett. g). In tal caso, la norma censurata disponeva che il decorrere della prescrizione del reato rimanesse sospeso per il tempo in cui il procedimento fosse stato rinviato e, comunque, non oltre il 30 giugno 2020 (art. 83, comma 9).

Nonostante un’apparente somiglianza, tra il comma 4 e il comma 9 dell’art. 83 sussiste «una radicale differenza»⁸⁰. Il primo è sufficientemente determinato per legge in quanto ancora la sospensione del decorrere della prescrizione a presupposti compiutamente definiti nei precedenti commi 1 e 2; l’altro, invece, si collega al rinvio delle udienze che il capo dell’ufficio giudiziario ha

⁷⁵ Cfr. G. L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato*, cit., § n. 4.1. In termini analoghi anche G. SANTALUCIA, *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia. La Corte costituzionale promuove la legislazione dell’emergenza*, in [Questione Giustizia](#), 11 gennaio 2021.

⁷⁶ Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G. L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale*, cit., 140 ss.

⁷⁷ Cfr. G. L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato*, cit., § n. 4.1; G. SANTALUCIA, *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia*, cit.

Così, seppure in termini parzialmente critici rispetto alla soluzione adottata dalla Corte, anche R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, cit., 9.

⁷⁸ Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G. L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale*, cit., 74; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Zanichelli Editore, 92. Maggiori frizioni con i suddetti principi si hanno laddove si tratti, invece, di elementi normativi extragiuridici, cioè rinviati a norme sociali o di costume, per via del carattere più o meno vago di tali elementi.

⁷⁹ [Corte cost., sent. n. 140 del 2021](#), con cui il Giudice delle leggi ha deciso dei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 83, commi 4 e 9, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, promossi dal Tribunale ordinario di Paola con ord. del 16 luglio 2020, dal Tribunale ordinario di Spoleto con ord. del 27 maggio 2020, dal Tribunale ordinario di Roma con ord. del 18 giugno 2020 e dal Tribunale ordinario di Crotone con ord. del 19 giugno 2020. Quanto al comma 4, la Corte ha fatto ripetuto riferimento alla [sent. n. 278 del 2020](#), essendo le doglianze rivolte a tale norma già state compiutamente scrutinate. Al contrario, le questioni interessanti il comma 9 hanno proposto significativi elementi di novità, tale disposizione non essendo stata oggetto della precedente pronuncia. La Corte ha ritenuto quest’ultima norma non conforme a Costituzione nella parte in cui prevedeva la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali sono rinviati ai sensi del precedente comma 7, lettera g), e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.

⁸⁰ [Corte cost., sent. n. 140 del 2021](#), punto n. 15 del *Cons. in dir.*

facoltà di disporre al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica. Misura organizzativa, questa, che, una tra le tante adottabili, risulta solo genericamente delimitata dalla legge quanto ai suoi presupposti e alle sue finalità, peraltro neanche configurandosi come vincolante per il giudice innanzi al quale sia incardinato un processo che presenti carattere d'urgenza *ex art. 83, comma 3, lett. c)*.

Ebbene, la Corte è stata chiamata a valutare la conformità del comma 9 dell'art. 83 rispetto al principio di legalità *ex art. 25, comma 2, Cost.* in forza del quale – lo si è già detto – anche la norma processuale che abbia delle ricadute sulla durata della prescrizione deve essere sufficientemente determinata. Indagando la *ratio* retrostante al principio di determinatezza si evince come questo sia volto, da un lato, a garantire la separazione dei poteri impedendo al giudice di muoversi nelle zone d'ombra della legge penale sostituendosi al legislatore nella formulazione della singola fattispecie; dall'altro, ad assicurare la libertà di autodeterminazione dei consociati fungendo da guida al comportamento e, all'evenienza, alla strategia difensiva del singolo.

Quanto all'art. 83, comma 9, è solo con l'adozione del provvedimento di rinvio dell'udienza adottato dal capo dell'ufficio giudiziario che si sarebbe completata e integrata, caso per caso, la fattispecie sospensiva del decorso della prescrizione. La norma censurata rimandava ad una norma recante un'ipotesi di sospensione del processo il cui contenuto, però, è definito integralmente dalle misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario, evidentemente prive di natura normativa. Il tenore della regola si sarebbe contraddistinto per un'imprevedibile variabilità, dipendendo dalle scelte adottate da ufficio giudiziario a ufficio giudiziario. Evidente, dunque, la lesione del principio di determinatezza della norma penale che, al contrario, esige che la fattispecie sia formulata in modo tale che il giudizio di conformità del caso concreto alla previsione astratta non sia abbandonato all'arbitrio del singolo giudice.

Sia permessa un'ulteriore riflessione. Come noto, di recente il legislatore ha profondamente riformato la disciplina dell'istituto della prescrizione del reato. La l. n. 3 del 2019 (c.d. legge Bonafede o "spazzacorrotti"), senza essere accompagnata da una disciplina transitoria che ne regoli l'applicazione rispetto ai reati commessi prima della sua entrata in vigore, ha previsto la sospensione del decorrere della prescrizione (anche se più che di sospensione si dovrebbe parlare di un vero e proprio "blocco" del tempo dell'oblio) dalla sentenza di primo grado o dal decreto penale di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio⁸¹.

A chi scrive sembra che dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2020](#) possano trarsi delle rilevanti indicazioni rispetto al regime di applicazione intertemporale della c.d. l. Bonafede.

Il Giudice delle leggi, infatti, non ha mancato di precisare che «il necessario collegamento con la sospensione del processo fa sì che, ove esso manchi, diversa risulta essere la fattispecie di sospensione del decorso della prescrizione, la quale non sarebbe riconducibile alla causa generale dell'art. 159, comma 1 c.p.»⁸². Ebbene, prendendo spunto da tale significativo passaggio incidentale sembra doversi escludere l'applicabilità retroattiva della riforma.

È evidente come l'ipotesi sospensiva prevista dall'odierno art. 159, comma 2, c.p. si ponga in rapporto di alterità rispetto alla regola generale posta dall'art. 159, comma 1, c.p., il blocco del decorso della prescrizione non risultando connesso alla sospensione del processo bensì alla pronuncia della sentenza di primo grado ovvero del decreto penale di condanna. L'applicazione retroattiva della disciplina introdotta dalla legge Bonafede, evidentemente sfavorevole per il presunto reo nella misura

⁸¹ A ben vedere la c.d. l. "spazzacorrotti" ha profondamente riformato l'intera fisionomia dell'istituto della prescrizione delineandone un nuovo assetto laddove sia instaurato il processo penale. In proposito, cfr. R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, cit., 6 ss., ove – condivisibilmente – si evidenzia come in realtà ad oggi vi siano due diverse ipotesi di prescrizione del reato: quella che opera in mancanza del processo penale e quella che, invece, si caratterizza per l'attivazione del processo. Ebbene, mentre la prima, non emergendo alcun interesse disfunzionale rispetto al decorso del tempo, non risulta granché problematica, la seconda pone maggiori difficoltà proprio perché con l'instaurarsi del processo entrano in conflitto «esigenze dell'oblio ed esigenze della memoria». Diversità tra regimi prescrizionali che sembrano, però, irragionevoli, non potendosi valorizzare così tanto il processo penale e le esigenze general/preventive da trasformare un reato da prescrivibile a, di fatto, imprescrivibile a seguito della sentenza di primo grado.

⁸² [Corte cost., sent. n. 278 del 2020](#), punto n. 14 del *Cons. in dir.*

in cui rende di fatto imprescrittibile il reato, sembra, pertanto, doversi ritenere preclusa *ex art. 25, comma 2, Cost.*⁸³.

⁸³ G. L. GATTA, *“Lockdown” della giustizia penale, sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito*, cit., § n. 10.