

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2306

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CONTE, ROSTAN, EPIFANI, STUMPO

Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato
nonché di ragionevole durata e di estinzione del processo

Presentata il 18 dicembre 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le recenti polemiche sull'istituto della prescrizione impongono di rivedere il tema accogliendo i suggerimenti che provengono dal dibattito scientifico che si è sviluppato sulla materia.

Per definire il tema possono essere utili alcune frasi estratte dalla relazione che ha accompagnato lo schema del disegno di legge di delega redatto nel 2007 dalla Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale, istituita con decreto del Ministro della giustizia 26 luglio 2006 e presieduta dal professor Giuseppe Riccio, ordinario di procedura penale presso l'università degli studi « Federico II » di Napoli. La Commissione aveva, infatti, predisposto le linee entro le quali doveva essere sviluppato l'innovativo profilo della cosiddetta « prescrizione processuale ».

« La prescrizione del reato “certifica” l'oblio della collettività rispetto a fatti progressi; la prescrizione del processo, la non ulteriore protraibilità della pretesa punitiva nei confronti di un soggetto, atteso che dopo un certo lasso di tempo l'accertamento del fatto-reato è ritenuto minusvalente rispetto al pregiudizio recato all'imputato dall'ingiustificato prolungarsi del procedimento giudiziario. Fenomeni differenti anche in ordine alle conseguenze del loro operare: la prescrizione del reato produce un effetto preclusivo *erga omnes*; la prescrizione del processo soltanto nei confronti dell'imputato. Il tempo della punibilità è un tempo cronologico, un tempo vuoto o, meglio, indifferente a tutto ciò che si materializza durante il suo fluire (indifferente, in particolare, alla condotta dei soggetti interessati); un tempo, il cui strumento di misurazione è il calendario.

Il tempo dell'agire giudiziario è invece fenomeno giuridico — scandito dall'interazione dei protagonisti, dal susseguirsi di fatti interruttivi e sospensivi — il cui strumento di misurazione è la norma. Il tempo della prescrizione del reato scorre in modo lineare e costante, mentre quello del processo in modo discontinuo, conoscendo pause e riprese » (Commissione Riccio, relazione di accompagnamento alla bozza di legge delega).

Combinando gli effetti delle due prescrizioni è possibile ipotizzare una disciplina del tutto innovativa e di radicale discontinuità, come quella prevista dalla presente proposta di legge, la quale stabilisce che la prescrizione del reato cessa di decorrere nel momento in cui lo Stato si attiva con l'emissione del provvedimento che dà inizio al giudizio (decreto di citazione, decreto che dispone il giudizio, decreto di giudizio immediato, ordinanza con la quale si fissa la celebrazione del rito abbreviato e altro). È questo il momento nel quale, verificati l'interesse concreto e l'impulso alla verifica dialogica delle responsabilità penali, può cessare la prescrizione del reato. Ciò non può significare, però, che da quel momento il tempo diventa indifferente all'effettiva conclusione del processo.

Una tale impostazione equivarrebbe ad affidare le sorti dell'imputato a un processo eterno, senza fine e potenzialmente celebrato in un tempo incompatibile con le esigenze del giusto processo, della Costituzione e delle carte internazionali dei diritti.

Sappiamo bene che l'articolo 111, secondo comma, della Costituzione ha introdotto nel sistema delle garanzie il principio della ragionevole durata del processo. La norma richiamata, affermando che la legge deve regolare la ragionevole durata del processo, stabilisce la necessità di individuare in modo rigido i tempi del processo e affida alla legge tale essenziale compito. Egualmente, il diritto a un processo che si sviluppi in un tempo ragionevole è un diritto di ogni imputato, espressamente previsto dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge n. 848 del

1955: essa, all'articolo 6, paragrafo 1, espressamente individua tra i caratteri dell'equo processo il « diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge ».

Possiamo dunque ragionevolmente sostenere che, dopo la fissazione del processo, l'incedere del tempo diventa un fatto processuale che deve essere regolato in modo rigido in ossequio al principio costituzionale e convenzionale della durata ragionevole del processo.

In questo senso, bisogna prevedere che per ogni grado processuale ci sia un tempo massimo di durata, superato il quale deve essere dichiarata l'estinzione del processo: dopo questo momento l'azione penale deve fermarsi e non può più progredire.

Per il processo di primo grado, con la presente proposta di legge, all'articolo 5, si fissano i seguenti termini:

per i processi in primo grado, i termini entro i quali il processo deve essere concluso, decorrenti dalla prima udienza, sono di un anno per i reati puniti con la pena dell'arresto o della reclusione fino a cinque anni, anche se congiunte a pena pecuniaria, e di due anni per i reati puniti con la pena della reclusione superiore a cinque anni;

per i processi celebrati in appello, davanti alla Corte di cassazione o in sede di rinvio, i termini entro i quali il processo deve essere concluso sono, rispettivamente, di due anni e di un anno e sei mesi, che decorrono dalla proposizione dell'atto di impugnazione o dal deposito della sentenza con la quale è stato disposto l'annullamento con rinvio.

Sono, ovviamente, fatte salve le cause di sospensione del processo (istanze difensive, legittimo impedimento e altro) e, come norma di chiusura, si prevede la prevalenza, in ogni stato e grado del processo, del proscioglimento nel merito sulla dichiarazione di prescrizione del processo.

Naturalmente, non tutti i processi sono uguali e quindi si deve tenere conto della complessità di alcuni accertamenti e di alcuni giudizi, in relazione al numero degli

imputati e delle imputazioni. Per questo si prevede che, nei diversi gradi di giudizio, il giudice, con ordinanza impugnabile, può dichiarare la complessità dell'accertamento e del giudizio e aumentare i relativi termini fino alla metà.

In tal modo si consentirebbe di organizzare i ruoli fissando i processi in modo differenziato (avendo un anno di tempo per iniziare) e di celebrare il processo con udienze ravvicinate, aderendo al monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 132 del 29 maggio 2019.

Non si può pensare che celebrare il processo con udienze ravvicinate sia un'utopia, dal momento che è l'unico modo per

dare concretezza ai principi naturali del giudizio: oralità, immediatezza, concentrazione e ragionevole durata. Senza la concreta applicazione di questi principi non è possibile realizzare il giusto processo.

La riforma prevista dalla presente proposta di legge richiede, ovviamente, di rivedere alcuni istituti (le notificazioni e i riti speciali, ad esempio) fondamentali per semplificare il processo. Costatare che la realtà è, però, molto diversa non rappresenta un valido argomento per rinunciare a cambiarla: non possiamo farci governare dalle prassi, ma dobbiamo, invece, individuare regole stringenti che determinino prassi virtuose.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Alla rubrica dell'articolo 157 del codice penale, dopo la parola: « Prescrizione » sono inserite le seguenti: « del reato ».

Art. 2.

1. L'articolo 159 del codice penale è abrogato.

Art. 3.

1. All'articolo 160 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è abrogato;

b) al secondo comma, le parole: « Interrompono pure la prescrizione l'ordinanza » sono sostituite dalle seguenti: « La prescrizione del reato è interrotta dall'ordinanza » le parole da: « , la richiesta di rinvio a giudizio » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « e la richiesta di rinvio a giudizio »;

c) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

« La prescrizione del reato cessa di decorrere con il decreto che dispone il giudizio, con il decreto di giudizio immediato, con il decreto di citazione a giudizio ovvero con l'instaurazione del giudizio direttissimo o del giudizio abbreviato, con la richiesta di applicazione della pena e con il decreto penale di condanna »;

d) alla rubrica, dopo la parola: « Interruzione » sono inserite le seguenti: « e cessazione ».

Art. 4.

1. L'articolo 161 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Art. 161. — (*Ragionevole durata ed estinzione del processo*) — Il giudice che procede

dichiara che l'azione penale non può più essere proseguita quando la celebrazione del processo non si è conclusa, con sentenza, entro i termini di ragionevole durata stabiliti ai sensi del presente articolo. I termini di ragionevole durata del processo, ai fini dell'applicazione del primo comma, sono i seguenti:

a) per il processo di primo grado:

1) il termine entro il quale deve essere celebrata la prima udienza è di un anno;

2) i termini entro i quali il processo deve essere concluso, decorrenti dalla prima udienza, sono di un anno per i reati puniti con la pena dell'arresto o della reclusione fino a cinque anni, anche se congiunte a pena pecuniaria, e di due anni per i reati puniti con la pena della reclusione superiore a cinque anni;

b) per i processi celebrati in appello, davanti alla Corte di cassazione o in sede di rinvio, i termini entro i quali il processo deve essere concluso sono, rispettivamente, di due anni e di un anno e sei mesi, che decorrono dalla proposizione dell'atto di impugnazione o dal deposito della sentenza con la quale è stato disposto l'annullamento con rinvio.

In ogni grado di giudizio, il giudice, con ordinanza impugnabile che dichiara la complessità dell'accertamento e del giudizio, tenuto conto anche del numero degli imputati e delle imputazioni, può aumentare i termini di cui al secondo comma fino alla metà.

Sono fatte salve le cause di sospensione del decorso processuale ai sensi del codice di procedura penale. La richiesta di rinvio per legittimo impedimento del difensore o per impedimento assoluto dell'imputato determina la sospensione del termine di durata del processo per non più di sessanta giorni.

Le ipotesi previste dall'articolo 129, primo comma, del codice di procedura penale prevalgono sulla dichiarazione di estinzione del processo ».

Art. 5.

1. All'articolo 1 della legge 9 gennaio 2019, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le lettere *e)* e *f)* del comma 1 sono abrogate;

b) al comma 2, le parole: « lettere *d)*, *e)* e *f)* » sono sostituite dalle seguenti: « lettera *d)* ».

Art. 6.

1. Le disposizioni introdotte dagli articoli 1, 2, 3 e 4 della presente legge si applicano per i fatti commessi a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

PAGINA BIANCA



18PDL0087550