

CAMERA DEI DEPUTATI N. 765

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COLLETTI, BUSINAROLO, ASCARI, CATALDI, PIERA AIELLO, SCUTELLÀ, SARTI

Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati

Presentata il 22 giugno 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — La prescrizione dei reati è ancora oggi, nonostante la riforma intervenuta ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario », un tema che necessita di coraggiosi e decisi interventi volti a modificare la disciplina codicistica in modo da rendere effettiva la tutela dell'interesse dello Stato a veder condannati i colpevoli, di quello delle persone offese dal reato a veder garantito il loro diritto alla giustizia e al risarcimento del danno, nonché di quello dell'imputato a giungere a una verità processuale certa.

Per molto, troppo tempo, si è indugiato sulla sostanziale ed efficace modifica dell'istituto ancorandosi al principio della « ragionevole durata del processo » quale valore irrinunciabile del « giusto processo » e, in quanto tale, incompatibile con un re-

gime dell'istituto della prescrizione più severo e restrittivo. Invero, molti giuristi sostengono che « prescrizione del reato » e « ragionevole durata del processo » siano ambiti diversi che spesso vengono erroneamente confusi. Sul punto si è espressa anche la Suprema Corte affermando che « Ragionevole durata del processo » e « termine massimo di prescrizione del reato per cui si procede » sono locuzioni che esprimono valori giuridici diversi, la prima avendo riguardo in particolare al tempo considerato congruo per giungere a sentenza definitiva, così « chiudendo » (definendo) la pendenza e le sue articolate implicazioni sulla vita dei singoli interessati (imputati, persone offese, soggetti danneggiati) e sulla società intera, la seconda individuando il tempo oltre il quale viene meno l'interesse dello Stato alla punizione del singolo reato (Cassazione penale, se-

zione VI, sentenza n. 39248 del 2013). Poiché nel momento in cui viene esercitata l'azione penale lo Stato manifesta inequivocabilmente la volontà di perseguire il colpevole del reato, la prescrizione del reato viene a operare non perché lo Stato abbia perso l'interesse alla punizione, ma perché la sua volontà punitiva viene paralizzata dal trascorrere del tempo, cui concorre anche l'esercizio dei legittimi diritti di difesa dell'imputato che, talvolta, vanificano la volontà punitiva dello Stato. È, infatti, pressoché innegabile che la concreta disciplina della prescrizione sia divenuta la ragione che spesso orienta la condotta e la strategia processuale dell'imputato e del suo difensore, alterando pesantemente il funzionamento del sistema giudiziario e la sua efficacia (che, come ripetutamente ricorda la Corte costituzionale, è in sé valore e principio costituzionalmente tutelato). Sul punto, si pensi all'impatto evidente che un'eventuale esclusione del decorso della prescrizione dopo l'esercizio dell'azione penale avrebbe sulla scelta tra l'accesso ai riti alternativi o al dibattimento, quando fosse chiaro dall'inizio che il processo si concluderà sempre con una pronuncia di merito – di assoluzione o di condanna – e mai di rito, ossia con una declaratoria di estinzione del reato. L'introduzione della sospensione dal momento del rinvio a giudizio porterebbe, quindi, con molta probabilità larga parte degli imputati a preferire il ricorso al rito abbreviato e al patteggiamento, rendendo superflui ulteriori gradi di giudizio, con un'evidente riduzione della spesa pubblica (si pensi, al riguardo, che la sola prescrizione costa allo Stato oltre 85 milioni di euro l'anno) e degli sprechi per l'amministrazione della giustizia. Paradossalmente, infatti, la scelta di aumentare il termine di prescrizione dei reati, arretrarne la causa sospensiva al momento del rinvio a giudizio e, dunque, all'assunzione della qualità di imputato, e aumentarne i casi di interruzione (tutte modifiche che la presente proposta di legge intende apportare alla disciplina in vigore), lungi dall'allungare la durata dei procedimenti, consentirebbe al sistema di autoregolarsi nel medio – lungo

periodo, rendendo solo teorico il problema della durata complessiva dei processi. Tale scelta normativa sanerebbe, inoltre, una profonda ingiustizia dell'attuale sistema che riduce drasticamente, in alcuni casi negandoli, i diritti della persona offesa dal reato. Infatti, con particolare riferimento a quest'ultima, si rileva che chi subisce un reato non ha altra strada se non quella di rivolgersi alla procura della Repubblica, chiedendo l'individuazione dei responsabili e la loro condanna, che determina contestualmente la pena e l'obbligo al risarcimento del danno. La vittima, in veste di parte civile, assiste quasi passivamente al processo, attendendo per anni la condanna dell'imputato ed esponendosi al rischio, molto frequente, che a causa del tempo trascorso scatti a favore dell'imputato la prescrizione e, per l'effetto, si prescriva anche il suo diritto al risarcimento del danno. Non convincente, al riguardo, appare l'obiezione secondo cui sarebbe possibile, per la persona offesa, promuovere contestualmente (o alternativamente) una causa in sede civile, ove non operano le norme della prescrizione penale, sul presupposto che, salvo rari casi, citare in giudizio il presunto responsabile di un reato prima che sia maturata la condanna penale si rivela nella pratica un'iniziativa potenzialmente rischiosa e onerosa.

È per tali ragioni che con la presente proposta di legge si intende riformare in modo capillare la disciplina della prescrizione dei reati, attraverso modifiche del codice penale e, in particolare, dell'articolo 159, individuando la sospensione del decorso della prescrizione del reato nel momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale, una soluzione certamente più coerente alla *ratio* propria dell'istituto. Infatti, se è vero, com'è vero, che con l'esercizio dell'azione penale e il rinvio a giudizio lo Stato, attraverso gli organi a ciò deputati, manifesta la specifica volontà punitiva rispetto a un determinato reato, la prescrizione non dovrebbe mai poter decorrere durante il processo in corso, posto che proprio la pendenza del processo attesta per sé l'attualità del suo intento « per-

secutorio ». La sospensione dovrebbe quindi operare per il solo fatto della pendenza del processo. A questo proposito, validi esempi di efficacia di tale modello sono offerti da alcuni ordinamenti europei come, a titolo esemplificativo, quelli della Francia e della Spagna, dove il termine è interrotto da qualsiasi atto di istruzione o di accusa (Francia) e per tutta la durata del procedimento fino alla sentenza di condanna (Spagna), ma anche quello della Germania, dove il termine rimane sospeso dalla sentenza di primo grado fino alla conclusione definitiva del processo.

Inoltre, si valuti come la sospensione del termine prescrizionale al momento dell'assunzione della qualità di imputato e la rimodulazione dei termini di prescrizione di cui all'articolo 157 del codice penale consentirebbero anche di evitare l'impunità dei reati dei cosiddetti colletti bianchi (politici, faccendieri, dilapidatori di denaro pubblico) – ma anche di altri soggetti dediti all'evasione fiscale e alla commissione di reati finanziari – particolarmente gravi per la comunità e consistenti anche nella truffa, nella corruzione, nei reati ambientali, in tutti i reati societari come il falso in bilancio e il falso in prospetto che rappresentano un allarme, non solo sotto il profilo strettamente penale, ma anche, e parimenti grave, sotto quello economico e culturale. Sul punto è interessante segnalare che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, investita del rinvio pregiudiziale circa l'interpretazione dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in una questione relativa a reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) si è pronunciata per ben due volte (cosiddetta Taricco 1, sentenza dell'8 settembre 2015, C-105/14, e cosiddetta Taricco 2, sentenza del 5 dicembre 2017, C-42/17), definendo le nostre disposizioni nazionali idonee « a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, nell'ipotesi in cui detta normativa impedisca di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione » (Taricco 1, punto

58) e, per l'effetto, invitando il legislatore nazionale ad adottare sanzioni penali dotate di carattere effettivo e dissuasivo (Taricco 1, punti 42 e 43) e a dotarsi di un regime nazionale di prescrizione in materia penale che « non conduca all'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave in materia di IVA » (Taricco 2, punto 41).

Ebbene, alla luce delle argomentazioni esposte e del monito della Corte di giustizia espresso con le citate sentenze, al fine di scoraggiare la pratica di trarre un ingiustificato vantaggio dalla lentezza del procedimento penale e di rendere maggiormente efficace e dissuasiva la disciplina della prescrizione del reato, la presente proposta di legge intende operare una riforma sostanziale della materia attraverso alcuni significativi interventi. Tra questi, la ridefinizione dei termini di prescrizione di cui al primo comma dell'articolo 157 del codice penale, commisurandoli alla durata massima della pena edittale, aumentata della metà con un limite minimo di otto anni in caso di delitto e di sei anni in caso di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria, nonché l'innalzamento da tre a cinque anni qualora siano previste pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria. Ispirata alla medesima *ratio* volta a limitare i casi di impunità favoriti dall'abuso del meccanismo prescrizionale è la modifica dell'articolo 158 del codice penale, consistente nella reintroduzione del termine di decorrenza della prescrizione del reato continuato fissato nel momento della cessazione della continuazione e non più in quello della consumazione di ciascuno dei singoli reati collegati. L'introduzione delle parole « o continuato » e « o la continuazione » al primo comma dell'articolo 158 annulla l'intervento indulgente della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cosiddetta legge ex Cirielli), riducendo drasticamente la possibilità di sottrarsi alla pena prevista per questi tipi di reato. Si prevede, inoltre, l'integrale riformulazione – come accennato, elemento focale della riforma – dell'articolo 159 del codice penale attraverso la previsione della sospensione del corso della prescrizione al

momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale e fino all'irrevocabilità della sentenza, anche di proscioglimento, ossia, per gran parte dei casi, dal momento della richiesta di rinvio a giudizio. Coerentemente con la modifica dell'articolo 159 del codice penale, la presente proposta di legge riformula il successivo articolo 160

eliminando la richiesta di rinvio a giudizio dai casi che comportano l'interruzione della prescrizione e, all'ultimo comma, sopprimendo la parte in cui esclude il suo prolungamento oltre i termini fissati dall'articolo 157 dello stesso codice penale. Infine, si abroga il secondo comma dell'articolo 161 del codice penale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 157 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

« La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge aumentato della metà e comunque un tempo non inferiore a otto anni se si tratta di delitto e a sei anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria »;

b) il quinto comma è sostituito dal seguente:

« Quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di cinque anni »;

c) il sesto comma è abrogato.

2. All'articolo 158, primo comma, del codice penale, dopo la parola: « permanente » sono inserite le seguenti: « o continuato » e dopo la parola: « permanenza » sono aggiunte le seguenti: « o la continuazione ».

3. L'articolo 159 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 159. — (*Sospensione del corso della prescrizione*). — Il corso della prescrizione rimane sospeso in tutti i casi di esercizio dell'azione penale. La sospensione del corso della prescrizione per l'esercizio dell'azione penale si verifica con l'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale, oltre che nei casi di:

1) autorizzazione a procedere, dalla data del provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta sino al giorno in cui l'autorità competente l'accoglie;

2) deferimento della questione ad altro giudizio, sino al giorno in cui viene decisa la questione;

3) sospensione del procedimento penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'indagato o del suo difensore;

4) sospensione del procedimento penale ai sensi dell'articolo 420-*quater* del codice di procedura penale;

5) rogatorie all'estero, dalla data del provvedimento che dispone una rogatoria sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta.

La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione ».

4. L'articolo 160 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 160. — (*Interruzione del corso della prescrizione*). — Interrompono la prescrizione il decreto di condanna, l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto, l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o al giudice, l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio e il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione.

Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi ».

5. Il secondo comma dell'articolo 161 del codice penale è abrogato.

PAGINA BIANCA



18PDL0016720