

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2150

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRANTI, VERINI, MATTIELLO, GIULIANI, MARZANO, CAMPANA**

Modifiche al codice penale, in materia di prescrizione del reato, e delega al Governo per la revisione della disciplina dell'equa riparazione dovuta in caso di violazione del termine ragionevole del processo

*Presentata il 28 febbraio 2014*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Una delle cause primarie di disfunzione del processo penale è costituita dalla prescrizione del reato. Ogni anno moltissimi processi devono arrestarsi prematuramente per raggiunto decorso del termine di prescrizione, con grande dispendio di risorse (umane e finanziarie) e con ancor maggiore frustrazione per molte vittime di reato, alle quali viene così negato il diritto a una risposta dell'ordinamento sui crimini che hanno subito.

Le distorsioni si misurano anche all'interno del processo, nelle alterazioni al

funzionamento di una più efficace ed efficiente dinamica processuale: lo scarso accesso ai riti alternativi al dibattimento e l'aumento delle impugnazioni sono solo alcuni di questi segni.

La disciplina attuale della prescrizione è dunque inefficiente. Se da un lato essa opera una sorta di sfortimento automatico, ma anche arbitrario, di molti casi giudiziari, dall'altra essa aggrava il lavoro giudiziario, aumentando il numero di dibattimenti da celebrare e rendendo più faticoso l'iter delle impugnazioni. Si innesca così una pericolosa spirale: l'aumento del

carico giudiziario pendente comporta di per sé un ulteriore allungamento dei tempi del processo, che a sua volta enfatizza gli effetti distorsivi della prescrizione.

La prescrizione esige dunque di essere riformata secondo un disegno lineare e organico, che ne esalti la duplice finalità (sancire l'oblio della pretesa punitiva ed assicurare una ragionevole durata del processo) senza generare contraccolpi sul sistema giudiziario.

Le ragioni di una riforma devono partire da una preliminare considerazione.

La prescrizione serve a garantire che la punizione non si inneschi ad eccessiva distanza di tempo dal reato, con il rischio di punire una persona ormai diversa da quella che commise il reato, in spregio alla funzione rieducativa della pena.

Al tempo stesso, i suoi termini devono essere calibrati in modo da assicurare, per quanto possibile, che i processi siano celebrati in un tempo non irragionevole, ma anche, più banalmente, che riescano ad essere celebrati speditamente.

L'impianto di questa proposta di legge riprende e porta a maturazioni le riflessioni che il Partito democratico aveva avviato sin dall'inizio della legislatura precedente.

Si prevede un termine di prescrizione di base che decorre dalla data del commesso reato.

Questo termine di prescrizione si interrompe unicamente nel momento in cui viene esercitata l'azione penale.

È del resto con l'azione penale che l'attività repressiva trova un preciso momento formale di cristallizzazione della *notitia criminis*.

Si è preferito un meccanismo semplice di prescrizione, con due termini successivi di decorrenza (termine base di prescrizione fino all'esercizio dell'azione penale con allungamento predefinito per la fase dibattimentale) invece dell'impostazione tradizionale, tuttora vigente, fondata su una sovrapposizione di due termini: un termine base di prescrizione ed un termine massimo (comprendente le interruzioni), il secondo computato in proporzione (come frazione) a quello base.

La soluzione proposta sembra più coerente di altre soluzioni alternative, le quali — come il sistema attuale — continuano a far dipendere la durata del giudizio dalle alterne vicende della scoperta della *notitia criminis*: infatti, se la notizia di reato emerge a poca distanza dalla commissione del reato il processo può comunque durare per tempi molto lunghi; mentre quando la notizia di reato emerge in prossimità della scadenza del termine di prescrizione il processo deve correre a velocità estrema, con il rischio di cadere nel nulla anche in presenza di gravi reati.

La scelta fatta nel testo di prevedere l'interruzione con l'atto di esercizio dell'azione penale si giustifica in quanto, quando si è raggiunto un giudizio di fondatezza sull'ipotesi di reato, allora l'oblio deve interrompersi, senza però che la prescrizione debba cessare di decorrere. Da quel momento la prescrizione deve servire finalità diverse: assicurare che l'accertamento non pervenga in un tempo irragionevolmente lungo, col risultato di condannare una persona diversa da quella che commise il reato e che potrebbe non aver più alcun bisogno di riabilitazione.

Dal momento della sua interruzione con l'atto di esercizio dell'azione penale, il termine di prescrizione comincia a decorrere *ex novo*, con termini massimi fissati in funzione della durata del dibattimento.

Dopo l'interruzione decorre così un termine diverso riferito alla sola fase del processo di primo grado e che viene differenziato a seconda della complessità del rito: 3 anni per il rito a citazione diretta e per tutti i riti speciali (in cui manca alternativamente o l'udienza preliminare o il dibattimento); 4 anni per il rito ordinario avanti al tribunale monocratico (che pur comprensivo di udienza preliminare e dibattimento si svolge davanti ad un organo monocratico); 5 anni per reati di competenza della corte d'assise e del tribunale.

Si è scelto di differenziare i termini di durata della fase processuale alla luce della diversa complessità che il primo grado può assumere, poiché è evidente

dalla stessa conformazione dei riti che essi presentano una diversa complessità, la quale giustifica altresì una diversa commisurazione della durata massima possibile.

Si è poi scelto di computare il termine di durata della fase processuale di primo grado in un numero di anni fissi (tre, quattro, cinque) e non come frazione dell'originario termine di prescrizione (per esempio, stabilendo che la durata del processo si allungasse di un quarto o di un terzo del termine iniziale di prescrizione stabilito dall'articolo 157). Del resto, la complessità della fase processuale risente solo in parte della gravità del reato. In ogni caso, la previsione di termini differenziati a seconda che il processo si celebri davanti ad un organo monocratico, con o senza udienza preliminare, o davanti ad un collegio rispetta comunque in linea tendenziale il criterio tradizionale — che questa proposta mantiene — per cui la durata della prescrizione deve essere proporzionata alla gravità del reato.

Il decorso della prescrizione si interrompe con la pronuncia della sentenza che chiude il primo grado (salvo che non intervenga un successivo annullamento della sentenza nei gradi di impugnazione, nel qual caso il termine di prescrizione rivive e riprende a decorrere dal momento in cui ne era cessata la decorrenza, con il tempo del nuovo processo che si sommerà a quello già impiegato).

La scelta di interrompere la prescrizione con la chiusura del primo grado è una chiara rottura con l'impostazione tradizionale del nostro sistema di prescrizione (in cui invece la prescrizione continua a decorrere sino alla sentenza definitiva). È peraltro una soluzione adottata in altri Paesi (primo fra tutti la Germania) e che sembra l'unica ragionevole. Del resto, di oblio non può più parlarsi quando la macchina giudiziaria sia giunta a un accertamento di primo grado. Né ha più senso che, dopo un accertamento di primo grado attuato con tutte le debite garanzie, il processo e il reato possano ancora essere esposti al rischio di una estinzione ormai ingiustificata: dalla chiusura del

primo grado il processo è giunto a una fase di maturazione tale che ne impone comunque il completamento, fermo restando che la durata irragionevole dei gradi di impugnazione deve ovviamente trovare forme di tutela adeguata (con la riduzione della pena per il condannato e un adeguato risarcimento per l'assolto).

Questo non significa che l'imputato debba rimanere esposto a giudizi di impugnazione di durata irragionevole. Si configurano a tale fine, per la fase dell'impugnazione, due meccanismi alternativi — uno per l'imputato condannato e l'altro per l'imputato prosciolti — volti a tutelare dalla eccessiva durata dei gradi di impugnazione.

Il primo di tali dispositivi prevede la riduzione della pena comminata nei confronti di un imputato all'esito di un processo che supera la ragionevole durata, ma che non arriva a essere irragionevolmente lungo. La pena viene in tal caso ridotta fino ad un terzo.

Il secondo dispositivo prevede un meccanismo risarcitorio rafforzato per l'imputato che sia prosciolti a seguito di un processo lungo, ma non ancora irragionevolmente lungo (si veda a tal proposito la delega conferita al Governo con l'articolo 6).

Tali dispositivi si attivano quando il processo in grado d'appello o di cassazione dura, rispettivamente, più di due anni o di un anno.

In entrambe queste situazioni, dunque, il processo non si arresta, ma si attivano meccanismi di compensazione per la durata non propriamente ragionevole del processo.

Un punto chiave della riforma è costituito dal rapporto fra prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo. Non vi è dubbio che la prescrizione debba servire anche a questa finalità, ma il problema è come debba configurarsi il rapporto di strumentalità fra la prima (prescrizione) e la seconda (ragionevole durata). L'idea della presente proposta di legge è che la prescrizione, alla luce delle sue drastiche conseguenze, possa e debba tutelare contro i casi di durata

largamente irragionevole, sulla falsariga di quanto avviene negli ordinamenti anglosassoni con l'istituto dell'*abuse of process*, il quale comporta un abbandono del processo in quei casi in cui il processo sarebbe gravemente pregiudizievole per l'imputato (fra l'altro, anche a causa della sua durata assolutamente sproporzionata ed irragionevole).

In sintesi, la prescrizione non deve tutelare la ragionevole durata del processo, ma deve tutelare contro la durata largamente irragionevole del processo. I termini di prescrizione riferiti alla fase processuale vanno dunque pensati non nell'ottica di quanto un processo dovrebbe mediamente durare, ma nell'ottica di quanto un processo non può in nessun caso durare.

È per questo che la presente proposta di legge prevede termini di durata massima che, nei casi più gravi, sono superiori a quelli considerati come ragionevoli dalla legge 24 marzo 2001, n. 89. Fermo restando che anche quest'ultimo testo richiederebbe una menzione — non fosse altro per differenziare i termini di durata ragionevole del processo di primo grado in dipendenza del rito con cui si procede — il principio di fondo è che il meccanismo risarcitorio deve attivarsi prima della prescrizione, poiché il primo tutela una durata ragionevole del processo, mentre la prescrizione serve a tutelare contro la durata largamente irragionevole.

Proprio per armonizzare le previsioni della legge 24 marzo 2001, n. 89, con la disciplina della presente proposta si conferisce una delega al Governo a tale fine.

Con l'articolo 1 sono ridefiniti i termini di prescrizione dei reati. Si è preferito mantenere l'impostazione attuale, evitando di prevedere scaglioni temporali per gruppi di reato. La determinazione del tempo di prescrizione effettuata rispetto

alla pena massima di ciascun reato assicura maggiore proporzionalità fra gravità del reato e tempo di prescrizione.

Con l'articolo 2 si prevede che per alcuni reati commessi in danno di minore la prescrizione decorre solo dal momento in cui questi abbiano raggiunto un certo grado di maturità psico-fisica.

Con l'articolo 3 si introducono nuove ipotesi di sospensione della prescrizione. Tali ipotesi fanno riferimento ad alcune situazioni (rogatorie, perizie di lunga durata, istanze di ricusazione) che possono comportare un significativo allungamento dei tempi delle indagini o del processo.

Con l'articolo 4 si prevede che il corso della prescrizione sia interrotto dall'atto di esercizio dell'azione penale (come definito dall'articolo 405 del codice di procedura penale). Si prevede poi che dopo l'interruzione della prescrizione decorra un nuovo termine per la sola fase del processo di primo grado.

Si prevede poi che quando il processo si protragga per i gradi di impugnazione in particolare per l'appello o il ricorso per cassazione oltre un certo tempo (rispettivamente due anni e un anno) l'imputato abbia diritto a una riduzione della pena e l'imputato assolto abbia diritto a un risarcimento. L'articolo 5 interviene sull'articolo 161 del codice penale prevedendo che le cause di sospensione e interruzione della prescrizione hanno effetto limitatamente agli imputati nei cui confronti si procede cumulativamente.

L'articolo 6 conferisce al Governo una delega volta ad armonizzare la disciplina della legge 24 marzo 2001, n. 89, con le previsioni contenute nella legge, con il fine precipuo di assicurare un adeguato risarcimento all'imputato che sia stato prosciolto (e specialmente all'imputato assolto) a seguito di un processo di durata non ragionevole.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifica all'articolo 157  
del codice penale).*

1. Il primo comma dell'articolo 157 del codice penale è sostituito dal seguente:

« La prescrizione estingue il reato decorso un tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge aumentato di un quarto. In ogni caso, la prescrizione non può essere inferiore a sette anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria ».

## ART. 2.

*(Modifica all'articolo 158  
del codice penale).*

1. All'articolo 158 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Per i reati previsti dall'articolo 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, se commessi nei confronti di minore, il termine della prescrizione decorre dal compimento del quattordicesimo anno di età della persona offesa ».

## ART. 3.

*(Modifica all'articolo 159  
del codice penale).*

1. All'articolo 159, primo comma, del codice penale, dopo il numero 3) sono aggiunti i seguenti:

« 3-*bis*) rogatorie all'estero, dal provvedimento che dispone una rogatoria sino al giorno in cui l'autorità richiedente ri-

ceve la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria;

3-ter) perizie di lunga durata o di particolare complessità disposte in udienza preliminare o in dibattimento, per un periodo, comunque, non superiore a sei mesi;

3-quater) presentazione di dichiarazione di ricusazione ai sensi dell'articolo 38 del codice di procedura penale, dalla data della presentazione della stessa fino a quella della comunicazione al giudice procedente del provvedimento che dichiara l'inammissibilità della medesima ».

#### ART. 4.

*(Modifica dell'articolo 160 del codice penale).*

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

« ART. 160. — *(Interruzione del corso della prescrizione nel processo penale).* — Il corso della prescrizione è interrotto per la prima volta dall'atto di esercizio dell'azione penale con la formulazione dell'imputazione.

Dal giorno della prima interruzione, la prescrizione estingue il reato:

1) in cinque anni per i reati di competenza della corte d'assise o del tribunale fuori dei casi di cui al numero 2);

2) in quattro anni per i reati attribuiti alla composizione del tribunale in composizione monocratica fuori dei casi di cui al numero 3);

3) in tre anni per i reati di cui all'articolo 33-bis per cui si proceda con citazione diretta a giudizio ai sensi dell'articolo 550;

4) in tre anni in tutti gli altri casi.

I termini di cui al secondo comma sono allungati di un anno quando si procede per taluno dei reati previsti dall'articolo

407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

Con la pronuncia della sentenza di primo grado il corso della prescrizione è interrotto. In caso di annullamento della sentenza di condanna, la prescrizione interrotta riprende a decorrere dal momento della ripresa del processo di primo grado.

Qualora venga proposto appello, l'imputato che sia riconosciuto colpevole ha diritto ad una riduzione della pena qualora dal giorno del deposito dell'appello alla pronuncia della sentenza di condanna siano trascorsi più di due anni. L'imputato nei cui confronti sia pronunciata sentenza di assoluzione oltre gli stessi termini ha diritto ad un risarcimento.

Qualora venga proposto ricorso per cassazione, l'imputato, se condannato, ha diritto ad una riduzione della pena qualora dal giorno della pronuncia in grado di appello a quello della pronuncia da parte della Corte di cassazione sia trascorso più di un anno. L'imputato nei cui confronti sia pronunciata sentenza di assoluzione oltre gli stessi termini ha diritto ad un risarcimento.

Nei casi di cui ai commi quinto e sesto la pena è ridotta fino ad un terzo. Non si applica l'articolo 69.

Qualora siano state inflitte congiuntamente pene pecuniarie e pene detentive, la riduzione si effettua sulla sola pena detentiva inflitta ».

#### ART. 5.

##### *(Modifica dell'articolo 161 del codice penale).*

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

« ART. 161. — *(Effetti della sospensione e della interruzione).* — La sospensione o l'interruzione della prescrizione ha effetto limitatamente agli imputati nei cui confronti si procede cumulativamente ».

## ART. 6.

*(Delega al Governo).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante la revisione della disciplina prevista dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, al fine di armonizzarla con le disposizioni della presente legge alla luce dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) rideterminare i termini di durata ragionevole del processo penale di primo grado, differenziando a seconda del rito adottato, fermo restando che il termine massimo di durata ragionevole del processo non può essere superiore a tre anni;

b) rideterminare le condizioni di accesso e di esclusione dall'indennizzo, nonché l'entità dell'indennizzo alla luce delle previsioni contenute nella presente legge.

