

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1528

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MAZZIOTTI DI CELSO, ANDREA ROMANO, DAMBRUOSO, BALDUZZI**

Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati

*Presentata l'8 agosto 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della prescrizione dei reati è da tempo al centro del dibattito parlamentare e politico, anche per l'ampia rilevanza mediatica di alcune vicende nelle quali il problema si è posto.

I frequenti casi di intervento della prescrizione a processo in corso, con conseguente proscioglimento degli imputati prima di una pronuncia definitiva, hanno suscitato, infatti, indignazione e polemiche tra i cittadini e in Parlamento soprattutto quando hanno riguardato gravi casi di reati contro la pubblica amministrazione.

È giunto, quindi, il momento di intervenire in questa materia e di modificare le disposizioni vigenti per perseguire due fondamentali obiettivi:

1) da un lato assicurare il regolare svolgimento del processo ai fini dell'accertamento dei fatti, impedendo che la prescrizione possa essere utilizzata dagli imputati — attraverso tattiche dilatorie for-

malmente legittime — come uno strumento per arrivare al proscioglimento attraverso il mero decorso del tempo; come sottolineato dalla commissione ministeriale nominata dal precedente Governo sotto la presidenza del professor Fiorella, questa situazione ha anche scoraggiato il ricorso ai riti alternativi e ingolfato le corti d'appello e la Corte di cassazione;

2) dall'altro lato, evitare che le norme poste a tutela del regolare svolgimento del processo finiscano per pregiudicare il diritto dell'imputato a un processo di durata ragionevole.

La presente proposta di legge si propone dunque di tutelare al contempo l'esigenza di assicurare l'effettività del sistema punitivo, ma anche la tutela degli imputati dall'inefficienza della giustizia.

Tale risultato viene perseguito introducendo — oltre che una rimodulazione di

tutti i termini di prescrizione previsti dall'articolo 157, primo comma, del codice penale, con un ritorno a fasce dipendenti dalla gravità del reato — una serie di correttivi riguardanti l'interruzione e la sospensione del processo.

Il sistema attuale, introdotto dalla legge n. 251 del 2005, prevede, infatti, che in caso di interruzione del processo il termine di prescrizione aumenti di un quarto. Questa disposizione, oltre a essere irrazionale (non si vede perché per un reato meno grave il tempo disponibile per il processo debba essere più breve; non è detto che un reato meno grave richieda meno tempo per essere accertato) si è dimostrata palesemente insufficiente ad assicurare un adeguato esercizio dell'azione penale in quanto, se l'azione penale viene avviata verso la fine del termine base, il prolungamento di un quarto determinato dall'interruzione della prescrizione risulta così breve da rendere impossibile il completamento del processo di primo grado, d'appello nonché l'eventuale processo presso la Corte di Cassazione.

Il risultato, in questi casi, è, come già detto, il proscioglimento prima della fine del processo, anche quando si sia arrivati a una condanna in primo grado, con evidente spreco di energie investigative e processuali.

Per ovviare a questo problema, la presente proposta di legge reca la modifica dell'articolo 160 del codice penale, rovesciando la prospettiva: si prevede infatti che tanto più lungo è il termine di prescrizione di base previsto, tanto più bassa è la « quota » di estensione del termine. E così per i reati che si prescrivono in quindici anni l'estensione è pari a un terzo del termine di base e quindi a tre anni. Per le contravvenzioni, invece, che secondo il novellato articolo 157 del codice penale si prescrivono in tre anni, l'estensione è pari alla metà del termine di base e quindi a un anno e mezzo.

In questo modo si vuole assicurare, dopo l'interruzione, un tempo minimo sufficiente per concludere il processo di primo grado.

Alla modifica degli effetti dell'interruzione si aggiunge poi l'introduzione di due nuove cause di sospensione della prescrizione in caso di impugnazione, decorrenti, sia in secondo grado che in cassazione, dal deposito della sentenza di condanna (rispettivamente di primo e secondo grado), in modo da rendere possibile, nei casi in cui sia intervenuta una sentenza non definitiva di condanna, di concludere i processi di impugnazione senza che il reato si prescriva nel frattempo.

La sospensione non è però a tempo indeterminato, come proposto in altri progetti di legge, in quanto la durata dei processi in Italia renderebbe iniqua una simile soluzione. È quindi prevista una durata massima della sospensione pari a due anni in grado d'appello e a un anno per il giudizio di cassazione, stabilita sulla base della durata media di questo tipo di giudizi.

Il proscioglimento anticipato degli imputati non è però l'unica disfunzione del sistema.

Nei casi in cui la *notitia criminis* emerga all'inizio del termine di prescrizione, si verifica spesso che il pubblico ministero, pur avendo concluso le indagini, non formuli le proprie richieste di avvio dell'azione penale o di archiviazione per mesi, se non per anni. Per questo motivo si propone una speciale forma di prescrizione breve, che comporta l'estinzione del reato nel caso in cui le richieste del pubblico ministero non vengano formulate entro un termine pari al doppio di quello previsto per le indagini preliminari e relative proroghe.

Sotto il profilo della decorrenza della prescrizione, si propone l'introduzione di una sola modifica, limitatamente alla prescrizione dei reati connessi all'abuso sui minori, prevedendo che in relazione a tali reati il termine decorra dal compimento del quattordicesimo anno di età.

Sotto il profilo intertemporale, si è scelta la soluzione suggerita dalla citata commissione ministeriale di rendere applicabili le nuove norme esclusivamente ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge.

Come rilevato anche nella relazione conclusiva della commissione Fiorella, in-

fatti, qualsiasi modifica della disciplina in materia di prescrizione può, potenzialmente, dare luogo a problemi in fase transitoria rispetto ai processi in corso al momento dell'entrata in vigore della legge. Più precisamente, mentre nessun problema si porrebbe con le norme potenzialmente sfavorevoli, potrebbero sorgere dei temi di costituzionalità legati all'applicazione delle norme più favorevoli al reo. L'eventuale applicabilità potrebbe, infatti, come rileva la commissione «determinare la morte anticipata di un numero notevole di procedimenti in corso, già calendarizzati in funzione della vecchia disciplina». Tale rischio risulta, invece, ridotto, se l'applicabilità di norme meno favorevoli è motivata da interessi diversi come quello alla preservazione delle prove già accolte o come la tutela delle vittime dei reati.

La soluzione qui proposta, limitando l'applicazione delle norme ai soli fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge (incluse quelle più favorevoli al reo), trova la propria adeguata giustificazione, sotto il profilo della ragionevolezza, nell'esigenza che le norme sulla prescrizione si applichino in blocco e non in via parcellizzata, evitando che ai processi in corso si applichino solo le norme più favorevoli, con il rischio richiamato di morte anticipata di molti processi.

Il provvedimento è composto da tre articoli.

L'articolo 1 contiene la modifica della disciplina del termine di base di prescrizione dell'articolo 157 del codice penale. Come previsto dalla commissione Fiorella si è optato per l'adozione di un sistema di determinazione del tempo necessario a prescrivere organizzato intorno alle cinque fasce di gravità del reato già menzionate.

Sono stati mantenuti inalterati il secondo, il terzo e il quarto comma della disposizione vigente, in larga parte frutto di condivisibili modifiche alla disciplina originaria apportate dalla legge n. 251 del 2005, mentre, sempre in linea con i suggerimenti della commissione Fiorella, si è ritenuto di sopprimere il comma quinto che — secondo quanto autorevolmente precisato dalla Corte costituzionale (sentenza

n. 2 del 2008) — non trova attualmente alcuna pratica applicazione, essendo pensato per l'ipotesi in cui il legislatore dovesse introdurre pene principali diverse da quelle detentive e pecuniarie.

Con il nuovo quinto comma dell'articolo 157 si limita l'aumento del doppio dei termini prescrizionali già previsto dalla norma in vigore alle sole categorie dei reati di mafia e di terrorismo, eliminando per ogni altra categoria di delitti il regime di doppio binario previsto dalla legge n. 251 del 2005.

Il nuovo sesto comma contiene poi la previsione, già commentata, che stabilisce che, prima della scadenza dei termini di cui al primo e al sesto comma, il reato comunque si prescrive se il pubblico ministero non assume le determinazioni di cui all'articolo 405, comma 1, del codice di procedura penale allorché sia decorso il doppio dei termini di durata massima delle indagini preliminari e delle relative proroghe, determinati ai sensi degli articoli 405, 406 e 407 del medesimo codice di procedura penale.

Restano inalterati gli ultimi due commi della norma, relativi rispettivamente alla rinunciabilità della prescrizione da parte dell'imputato e alla previsione dell'imprescrittibilità per i delitti punibili con l'ergastolo.

Il comma 2 dell'articolo 1 modifica l'articolo 158 del codice penale con riguardo alla decorrenza del *dies a quo* per i reati in materia di abusi sessuali sui minori. Il nuovo terzo comma dell'articolo 158, infatti, richiama l'elenco di delitti di cui all'articolo 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale ove commessi nei confronti di persona minorenni, stabilendo che rispetto ad essi il termine della prescrizione decorra dal compimento del quattordicesimo anno di età della persona offesa. Tale soluzione è parsa idonea a contemperare, da un lato, l'esigenza che la vittima disponga di un tempo congruo per denunciare il fatto una volta superata la propria situazione di dipendenza morale e materiale dall'autore degli abusi e, dall'altro, l'esigenza che l'intervento penale non abbia luogo a una distanza eccessiva dal

fatto, con conseguenti difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto medesimo e correlativi ostacoli all'esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato.

Il comma 2 modifica l'articolo 159 del codice penale concernente la sospensione del corso della prescrizione.

In particolare, come detto, si integrano le cause di sospensione del corso della prescrizione già previste dal primo comma, contemplando l'ipotesi ulteriore di una rogatoria all'estero e stabilendo che il periodo di sospensione non possa comunque eccedere i sei mesi. Le ulteriori modifiche mirano semplicemente a precisare ed esporre in forma più ordinata la disciplina vigente.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 159 costituisce invece la parte essenziale della riforma, che individua nelle sentenze non definitive di condanna altrettante cause di sospensione della prescrizione. Si è ritenuto in proposito di dover articolare in maniera differenziata i periodi di sospensione successivi alla sentenza di condanna di primo e di secondo grado, tenendo conto dei tempi medi di definizione dei giudizi in appello e in cassazione.

Si propone infatti una sospensione della prescrizione per non più di due anni dopo il deposito della sentenza di condanna di primo grado e una successiva sospensione per non più di un anno dopo il deposito della sentenza di condanna in grado d'appello. Quest'ultima causa sospensiva opera anche nel caso in cui il giudice d'appello accolga parzialmente l'impugnazione dell'imputato, purché ne venga confermata la condanna; ed è altresì destinata a operare anche nell'ipotesi in cui la condanna venisse pronunciata in esito al giudizio di rinvio.

La scelta di assegnare alla sentenza di condanna rilevanza sospensiva della prescrizione ai sensi dell'articolo 159 comporta la necessità di eliminare la menzione della stessa tra le cause di interruzione della sospensione, come vedremo in seguito (articolo 160 del codice penale).

Si è infine espressamente regolata, nel periodo finale del secondo comma, l'ipotesi del concorso tra la causa di sospensione

dovuta alle condanne nei gradi di merito e le altre cause sospensive previste dal primo comma, stabilendo in tal caso il prolungamento corrispondente del termine.

Nell'ultima parte dell'articolo 1 sono infine previste alcune modifiche alla disciplina dell'interruzione della prescrizione di cui all'articolo 160 del codice penale. Si propone l'accorpamento in un unico comma dell'elenco delle cause interruttrive, al quale è aggiunto l'interrogatorio della persona sottoposta a indagini compiuto dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero (oggi incongruamente escluso dal tassativo elenco degli atti interruttrivi), eliminando invece il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione, ritenuto, anche dalla Commissione Fiorella, superfluo. L'inserimento dell'inciso « davanti al tribunale in composizione monocratica » che integra il riferimento al decreto di citazione a giudizio ha lo scopo di escludere dal novero degli atti interruttrivi il decreto di citazione per il giudizio d'appello di cui all'articolo 601, comma 3, del codice penale.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 160 stabilisce la misura massima del prolungamento del termine in caso di eventi interruttrivi.

Alla luce delle novità introdotte la disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 161 non ha più alcuna ragione di essere e pertanto se ne propone l'abrogazione. Rimane in vigore il primo comma che stabilisce l'effetto estensivo a tutti i concorrenti delle cause di sospensione e di interruzione.

L'articolo 2 reca l'abrogazione dell'articolo 239 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, in conseguenza dell'abrogazione del secondo comma dell'articolo 161 del codice penale.

L'articolo 3 disciplina, infine, l'ambito di applicazione temporale delle disposizioni, stabilendo che le stesse si applichino ai reati commessi dopo l'entrata in vigore della legge, per le ragioni illustrate in precedenza.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifica della disciplina della prescrizione penale).*

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:

a) in tre anni, se si tratta di contravvenzione;

b) in quattro anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce solo la pena della multa;

c) in cinque anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a cinque anni;

d) in sette anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni;

e) in dieci anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quindici anni;

f) in quindici anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a quindici anni »;

b) il quinto comma è sostituito dal seguente:

« I termini di cui ai commi dal primo al quarto sono raddoppiati per il reato di cui all'articolo 416-*bis* e per i reati, consumati o tentati, commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare le associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i reati, consumati o tentati, con finalità di terrorismo »;

c) il sesto comma è sostituito dal seguente:

« Prima della scadenza dei termini di cui ai commi dal primo al quinto, il reato comunque si prescrive se il pubblico ministero non ha assunto le determinazioni di cui all'articolo 405, comma 1, del codice di procedura penale quando sia decorso il doppio dei termini di durata delle indagini preliminari e delle relative proroghe, determinati ai sensi degli articoli 405, 406 e 407 del medesimo codice di procedura penale ».

2. 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 ».

3. All'articolo 159 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

« Il corso della prescrizione rimane sospeso:

a) dal provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta di autorizzazione a procedere fino al giorno in cui l'autorità competente accoglie la richiesta;

b) dal provvedimento di deferimento della questione ad altro giudizio fino al giorno in cui viene definito il giudizio cui è stata deferita la questione;

c) dal provvedimento che dispone una rogatoria internazionale fino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta, o, comunque, decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria;

d) nei casi di sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato

o del suo difensore. In caso di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori, l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, dovendosi avere riguardo in caso contrario al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale;

e) in ogni altro caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge ».

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso per due anni a partire dalla data del deposito della sentenza di condanna di primo grado e per un anno dopo il deposito della sentenza di condanna in grado di appello, anche se pronunciata in sede di rinvio. Se durante i termini previsti dal presente comma si verifica un'ulteriore causa di sospensione, i termini sono prolungati per il tempo corrispondente ».

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

« ART. 160. — (*Interruzione del corso della prescrizione*). — Interrompono la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto, l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero, alla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero o al giudice, l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio, la richiesta di rinvio a giudizio, il decreto di fissazione dell'udienza preliminare, l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato, il decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena, la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo, il decreto che dispone il giudizio immediato, il decreto che dispone il giudizio, il decreto di citazione

davanti al tribunale in composizione monocratica e il decreto penale di condanna.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione. Se gli atti interruttivi sono molteplici, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso i termini stabiliti dall'articolo 157 possono essere prolungati oltre:

a) la metà del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157, primo comma, lettere a) e b);

b) il terzo del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157, primo comma, lettera c);

c) il quarto del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157, primo comma, lettera d);

d) il quinto del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157, primo comma, lettera e) ».

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

#### ART. 2.

*(Disposizioni di coordinamento).*

1. L'articolo 239 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è abrogato.

#### ART. 3.

*(Disposizioni di diritto intertemporale).*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai fatti commessi dopo la data di entrata in vigore della medesima legge.

