

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 893

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PITTALIS, CALDERONE, PATRIARCA

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione

Presentata il 17 febbraio 2023

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'istituto della prescrizione del reato è da tempo al centro di accesi dibattiti politici, dottrinali e mediatici, non a caso caratterizzato da una copiosa e contrastante letteratura scientifica, da numerosi progetti di legge e studi istituzionali ufficiali nonché dai lavori di gruppi di studio e commissioni istituite dal Ministero della giustizia.

Sul punto, sovente è stato evidenziato il legame fra prescrizione e ragionevole durata del processo: invero, l'istituto della prescrizione, seppure limitrofo al diritto soggettivo dell'imputato alla sollecita definizione del processo medesimo, continua ad esprimere un ben preciso concetto, ossia che con l'allontanarsi del momento della commissione del reato si affievolisce sempre più la funzione della pena, dal punto di vista general-preventivo e, ancor più, da quello special-preventivo.

In verità, come rilevato in passato da autorevolissima dottrina (Giorgio Marinucci, Giuliano Vassalli, Carlo Federico Grosso e Franco Coppi), è necessario cambiare definitivamente l'approccio al problema: non occorre intervenire sulla prescrizione per rimediare alle inefficienze del processo penale, bensì è necessario mirare a sradicare il problema della irragionevole durata dei processi penali, puntando ad affermarne l'efficienza, ossia la perfetta funzionalità, e l'efficacia dall'inizio del processo alla fine, giungendo all'imputazione della responsabilità dei reati.

Orbene, dato per buono il suddetto rapporto tra prescrizione e processo penale, *a contrario* l'inefficienza della giustizia va ravvisata, più di ogni altro aspetto, proprio nell'impianto strutturale complessivo, ossia sotto il fondamentale profilo organizzativo: il sovraccarico di lavoro degli uffici ammi-

nistrativi, la disorganizzazione della macchina giudiziaria, l'assenza di sperimentazione e diffusione di modelli di gestione basati sulle migliori pratiche nonché la disorganica informatizzazione e semplificazione delle notificazioni e ancora molto altro.

Proprio in questa direzione, anche sotto la spinta degli obiettivi fissati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha operato la legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (cosiddetta « riforma Cartabia »).

L'opzione in *subiecta materia* è stata quella di affiancare alla prescrizione sostanziale, già operante in primo grado, la prescrizione « processuale » con termini di durata massima per i giudizi di appello e di Cassazione, fissati a pena di « improcedibilità ».

Molteplici sono le questioni sollevate dal nuovo impianto normativo, tanto sul piano della costituzionalità quanto dal punto di vista processual-penalistico e operativo.

Sotto il primo profilo si possono segnalare i dubbi sulla legittimità di una decisione capace di determinare effetti pregiudizievoli sull'effettività della giurisdizione; sulla ragionevolezza delle fasce di termini di operatività dell'improcedibilità e dei vari reati che vi sono accorpati; sul potere dello stesso giudice di prorogare o meno i termini e sulla loro *ratio* in relazione alla mancata tassatività e specificità.

Sotto il secondo aspetto vanno segnalate, fra le altre, l'incerta operatività dell'appello della sentenza di non luogo a procedere e dell'appello della parte civile per gli interessi civili; l'operatività degli appelli delle decisioni del giudice onorario; la mancata indicazione degli effetti delle proroghe sulle misure cautelari; l'operatività o meno del principio « *ne bis in idem* »; la mancata individuazione del termine in caso di conversione in appello nonché in caso di annullamento con rinvio solo per la determinazione della pena; il mancato termine complessivo in caso di annullamento con rinvio in appello; l'incertezza sull'ope-

ratività dei rimedi straordinari e in caso di annullamento di una declaratoria di inammissibilità; le implicazioni sulla responsabilità degli enti.

Invero, al di là della nuova formulazione dell'articolo 161-*bis* del codice penale che dispone la cessazione e non più la sospensione del corso della prescrizione, concetto già di per sé errato, con la riforma Cartabia cambia completamente il « paradigma » della materia.

La prescrizione non potrà più, a differenza di quanto consentito dalla cosiddetta « riforma Orlando » di cui alla legge 23 giugno 2017, n. 103, essere dichiarata in fase di impugnazione (appello o ricorso per cassazione), nel corso della quale può invece essere dichiarata l'improcedibilità, in precedenza non prevista, che tuttavia non potrà trovare applicazione nel giudizio di primo grado.

Con riferimento ai reati commessi dopo il 1° gennaio 2020 verrà meno la previsione dell'articolo 129 del codice di procedura penale, che non prevede più la possibilità di dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione in ogni stato e grado, ma solo, eventualmente, in primo grado.

Parimenti, ricondotta nella nozione di improcedibilità, neppure la nuova decisione sarà suscettibile di applicazione generalizzata, trovando applicazione solo nella fase delle impugnazioni.

Invero, sempre in relazione all'estinzione per prescrizione, non trova più operatività, per i reati commessi dopo il 1° gennaio 2020, neppure l'articolo 578 del codice di procedura penale, nel quale, infatti, viene inserito il nuovo comma 1-*bis*, in attesa di un più ampio riordino della materia.

Naturalmente, l'estinzione per prescrizione maturata effettivamente in primo grado e non dichiarata potrebbe essere riconosciuta nelle fasi di gravame; l'improcedibilità non dichiarata nel corso del giudizio d'appello potrebbe essere riconosciuta in Cassazione.

Appare cioè difficile che la nuova procedura, quindi, possa sostituire l'altra e parimenti appare problematico che possano operare in parallelo.

Era facilmente prevedibile che l'inserimento nel processo penale della « prescrizione processuale » potesse determinare non pochi problemi di sistema ed applicativi o, addirittura, « azioni di rigetto ».

Forse non è stata percepita la complessità del problema, nella strettoia politica e temporale nel cui ambito il compromesso normativo è stato raggiunto.

Quale vantaggio poteva offrire l'improcedibilità dopo il giudizio di primo grado rispetto alla prescrizione sostanziale ?

La risposta è una e di una banalità quasi sconcertante: una ben precisa componente della composita maggioranza parlamentare, pur costretta dal timore di scioglimento anticipato delle Camere e di nuove elezioni politiche ad accettare emendamenti alla cosiddetta « riforma Bonafede » di cui alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, che aveva soppresso la prescrizione dopo il giudizio di primo grado, intendeva proteggere la stessa riforma Bonafede almeno sul piano linguistico, opponendosi a qualsiasi istituto che contenesse la parola « prescrizione ».

Il problema della prescrizione sostanziale, di ordine quasi semantico, è stato quello di non poter essere denominata con un termine diverso da « prescrizione »; di qui l'idea di ricorrere alla prescrizione processuale che può anche essere designata come « improcedibilità », attraverso uno slittamento metonimico dalla causa verso l'effetto.

L'idea della prescrizione processuale nasce, per l'appunto, dall'equivoco che la prescrizione sostanziale sia funzionale a garantire la ragionevole durata del processo.

Più in particolare, si osserva come la prescrizione sostanziale operi, in un certo numero di casi, ora per eccesso ora per difetto. Per eccesso quando, essendo scoperto il reato con notevole ritardo rispetto al tempo in cui fu commesso, il tempo rimasto a disposizione del processo appaia del tutto insufficiente. Per difetto quando, essendo scoperto immediatamente o quasi il reato, il tempo riservato al processo risulti, invece, troppo esteso.

Il ragionamento sarebbe ineccepibile se il fine della prescrizione sostanziale, come

già detto, fosse quello di garantire la ragionevole durata del processo, ma destinato a rivelarsi fallace se si guarda alle due finalità effettive della prescrizione sostanziale: da un lato, la funzione rieducativa della pena, che sarebbe frustrata se la pena fosse eseguita a troppa distanza dalla commissione del fatto, dall'altro, l'oblio che il decorso del tempo determina sulla memoria del reato, riducendo progressivamente l'interesse alla sua persecuzione. Tanto la funzione rieducativa della pena quanto l'oblio sulla memoria del reato, connesso al trascorrere del tempo, esigono che i termini di prescrizione siano commisurati non alla durata del processo ma alla distanza tra il tempo di commissione del reato e quello di espiazione della pena; dunque, è solo in rapporto a tali estremi che va valutata l'adeguatezza dei termini di prescrizione.

Al fine di superare le molteplici criticità evidenziate dall'attuale sistema binario di prescrizione sostanziale e prescrizione procedurale, la presente proposta di legge intende riportare l'istituto della prescrizione alla sua funzione e natura primigenie.

Mantenendo inalterato l'articolo 157 del codice penale, concernente il tempo necessario a prescrivere, la presente proposta di legge modifica l'articolo 159 del medesimo codice in materia di sospensione della prescrizione.

Si prevede pertanto che il corso della prescrizione rimanga sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare norma di legge, nonché nei casi di autorizzazione a procedere, di deferimento della questione ad altro giudizio e 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. A tale ultima ipotesi di sospensione si pone un limite, stabilendo che l'udienza non possa essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, dovendosi avere riguardo, in caso contrario — quando cioè non sia fissata l'udienza — al

tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni.

L'articolo 160 del codice penale, come riformulato dalla presente proposta di legge, riconduce gli eventi interruttivi della prescrizione alla sentenza di condanna o al decreto di condanna.

Restano invariate le altre cause di interruzione.

Per quanto riguarda gli effetti dell'interruzione, l'articolo 161 del codice penale individua un limite, variabile a seconda della tipologia di reato, all'aumento del tempo complessivamente necessario a prescrivere derivante da un'interruzione: l'interruzione della prescrizione non può, infatti, comportare l'aumento di più di un

quarto del tempo necessario a prescrivere ovvero di più della metà in caso di recidiva aggravata dalle circostanze di cui all'articolo 99, secondo comma, di più di due terzi in caso di recidiva reiterata, di più del doppio nei casi di delinquente abituale o professionale di cui agli articoli 102, 103 e 105 del codice penale. Il suddetto limite non si applica ai delitti di competenza della procura distrettuale, quali, a titolo esemplificativo, i delitti di tipo mafioso e per finalità di terrorismo.

Sono infine abrogate le disposizioni incompatibili, ossia l'articolo 161-*bis* del codice penale e l'articolo 344 del codice di procedura penale in materia di improcedibilità.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato)

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 158, primo comma, le parole: « o continuato » e le parole: « o la continuazione » sono soppresse;

b) l'articolo 159 è sostituito dal seguente:

« Art. 159. — *(Sospensione del corso della prescrizione)* — Il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni 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, oltre che nei casi di:

- 1) autorizzazione a procedere;
- 2) deferimento della questione ad altro giudizio;
- 3) 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.

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

Nel caso di autorizzazione a procedere, la sospensione del corso della prescrizione si verifica dal momento in cui il pubblico ministero presenta la richiesta e il corso

della prescrizione riprende dal giorno in cui l'autorità competente accoglie la richiesta »;

c) all'articolo 160:

1) al primo comma è premesso il seguente:

« Il corso della prescrizione è interrotto dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna »;

2) al primo comma, le parole: « il decreto di citazione a giudizio e il decreto di condanna » sono sostituite dalle seguenti: « e il decreto di citazione a giudizio »;

d) l'articolo 161 è sostituito dal seguente:

« Art. 161. — (*Effetti della sospensione e dell'interruzione*) — La sospensione e l'interruzione della prescrizione hanno effetto per tutti coloro che hanno commesso il reato.

Salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, della metà nei casi di cui all'articolo 99, secondo comma, dei due terzi nel caso di cui all'articolo 99, quarto comma, e del doppio nei casi di cui agli articoli 102, 103 e 105 »;

e) l'articolo 161-*bis* è abrogato.

Art. 2.

(*Abrogazione dell'articolo 344-bis del codice di procedura penale in materia di improcedibilità*)

1. L'articolo 344-*bis* del codice di procedura penale è abrogato.

PAGINA BIANCA



19PDL0024670