



Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato

A.C. 2059-A

Dossier n° 216/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
24 gennaio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2059-A
Titolo:	Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Costa

La proposta di legge AC 2059, di iniziativa dell'on. Costa, è stata inserita all'ordine del giorno della Commissione giustizia in quota opposizione. Nel corso dell'esame è stato approvato l'emendamento soppressivo dell'articolo unico della proposta di legge e la Commissione ha quindi conferito alla Presidente il mandato a riferire in Assemblea in senso contrario.

Contenuto

La proposta di legge in esame è volta ad **abrogare la riforma della disciplina della prescrizione del reato contenuta nell'art. 1, lett. d), e), f) della l. n. 3/2019** (c.d. legge spazzacorrotti). Tali disposizioni, secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 2 della legge stessa, sono entrate **in vigore il 1° gennaio 2020**.

La riforma - oggetto di abrogazione da parte della proposta in esame - ha interessato gli **artt. 158, 159 e 160 del codice penale**, non modificando l'assetto complessivo della disciplina dell'istituto, ma riguardando solo il profilo del **decorso del termine di prescrizione del reato**, oggetto di modifiche tanto sul lato del *dies a quo* quanto su quello del *dies ad quem*.

La prescrizione del reato - istituto disciplinato dal codice penale (art. 157 e seguenti) - è la rinuncia dello Stato a far valere la propria pretesa punitiva, in considerazione del tempo trascorso dalla commissione del reato. Per la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 143 del 2014), si tratta di un istituto di natura sostanziale (cfr. sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006), la cui ratio si collega sia all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, l'allarme della coscienza comune (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999), sia al "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela (sentenza n. 23 del 2013). Nel nostro ordinamento, a partire dalla legge n. 251 del 2005, per calcolare il tempo necessario a prescrivere un reato si fa riferimento alla pena massima prevista per il reato stesso, con due limiti: nel caso di delitto, il tempo non può mai essere inferiore ai 6 anni; nel caso di contravvenzione, non può mai essere inferiore a 4 anni. La lunghezza del nostro processo penale, articolato fino a tre gradi di giudizio, fa sì che siano molti i reati per i quali scatta la prescrizione, talvolta nonostante il riconoscimento della colpevolezza del reo in più gradi di giudizio; le statistiche degli ultimi anni hanno segnato il dibattito parlamentare su questo tema che è approdato, nel corso della XVII legislatura, all'approvazione della legge n. 103 del 2017, di parziale riforma dell'istituto.

La **lettera d)** dell'articolo 1 della legge n. 3 del 2019, ha sostituito il primo comma dell'**art. 158** relativo alla **decorrenza del termine di prescrizione del reato**.

La novità introdotta con la legge n. 3 del 2019 riguarda il termine di decorrenza per il **reato continuato**, che dal 1° gennaio 2020 è fissato al giorno di cessazione della continuazione.

L'art. 158 del codice penale, nella versione in vigore fino al 1° gennaio 2020, stabiliva che il termine della prescrizione decorre:

- per il reato consumato, dal giorno della consumazione;
- per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole;
- per il reato permanente dal giorno in cui è cessata la permanenza;
- per il reato punibile a querela, dal giorno del commesso reato.

Quando invece la legge fa dipendere la punibilità del reato dal verificarsi di una condizione, il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui la condizione si è verificata.

La legge n. 103 del 2017 ha inserito un ulteriore comma stabilendo che, per una serie di delitti in danno di minori, il termine di prescrizione decorre dal compimento del 18° anno di età della vittima, salvo che l'azione penale non sia

stata esercitata in precedenza; in quest'ultimo caso, infatti, il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato. Il catalogo dei delitti comprende maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), riduzione in schiavitù, tratta di persone e commercio di schiavi (artt. 600, 601 e 602 c.p.), prostituzione e pornografia minorile (artt. 600-bis e 600-ter), detenzione di materiale pornografico minorile, anche virtuale (artt. 600-quater e 600-quater.1), turismo sessuale (art. 600-quinquies), violenza sessuale (art. 609-bis), atti sessuali e corruzione di minorenni (artt. 609-quater e 609-quinquies), violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies), adescamento di minorenni (art. 609-undecies) e stalking (art. 612-bis). Con tale disposizione si è dato attuazione alla Convenzione di Istanbul, contro la violenza nei confronti delle donne, ratificata dall'Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77.

Il reato continuato si configura in base all'art. 81 c.p. ai sensi del quale è soggetto alla pena stabilita per il reato più grave, aumentata fino al triplo, "chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge".

La legge n. 3 del 2019, all'articolo 1, lettera d) reintroduce – a partire dal 1° gennaio 2020 - nell'art. 158, co. 1 c.p. la regola, soppressa dalla legge ex Cirielli nel 2005, che considerando unitariamente il reato continuato fa decorrere il termine di prescrizione dal momento in cui è cessata la continuazione e non più, pertanto, dal momento in cui è stato commesso ciascuno dei reati avvinti dalla continuazione. L'esito è di spostare in avanti il momento in cui il reato si prescrive.

La **lettera e)** ha sostituito il secondo comma dell'**art. 159 c.p.** stabilendo che, oltre che nelle ipotesi del primo comma, **a partire dal 1° gennaio 2020**, il corso della prescrizione viene **sospeso dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado** (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

La sospensione del corso della prescrizione è disciplinata dall'articolo 159 sul quale è significativamente intervenuta la legge n. 103 del 2017 (c.d. Riforma Orlando). Ai sensi dell'art. 159 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 norma di legge, oltre che nei casi di:

- autorizzazione a procedere. Il termine di sospensione inizia a decorrere dal provvedimento con il quale il PM presenta la richiesta e finisce il giorno in cui la richiesta è accolta;
- deferimento della questione ad altro giudizio. Il termine è sospeso fino al giorno in cui viene decisa la questione;
- 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 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 (di non fissazione, cioè, dell'udienza) al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni
- per richiesta di rogatoria all'estero. Il termine massimo di sospensione è pari a 6 mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria;

Il secondo comma dell'articolo 159 c.p. oggetto di sostituzione da parte della lettera e) della legge n. 3 del 2019, prevedeva che il corso della prescrizione restasse sospeso dal termine per il deposito della motivazione della sentenza di condanna in primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo che definisce la sentenza che definisce il grado successivo, e comunque per un tempo non superiore a un anno e sei mesi; dal termine per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva, e comunque per un tempo non superiore a un anno e sei mesi.

Per motivi di coordinamento con le nuove ipotesi di sospensione della prescrizione la riforma di cui alla legge n. 3 del 2019 abroga il terzo e il quarto comma dello stesso art. 159.

Il terzo comma dell'art. 158, inoltre, in relazione alle due ultime ipotesi, precisava che i periodi di sospensione del corso della prescrizione ivi previsti vengano ricomputati ai fini del calcolo del termine di prescrizione:

- in caso di proscioglimento dell'imputato nel grado successivo,
- ovvero di annullamento della sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della sua responsabilità,
- ovvero di dichiarazione di nullità della decisione (in alcune specifiche ipotesi previste dall'art. 604 c.p.p.) con conseguente restituzione degli atti al giudice.

Il quarto comma stabiliva che, in caso di concorso tra la causa di sospensione dovuta alle condanne nei gradi di merito e le altre cause sospensive previste dal primo comma dell'art. 159 (autorizzazione a procedere, deferimento ad altro giudizio, impedimento delle parti o dei difensori, assenza dell'imputato o rogatoria all'estero), il termine è prolungato per il periodo corrispondente.

La **lettera f)** - anche in tal caso, per esigenze di coordinamento con quanto previsto dal nuovo secondo comma dell'art. 159 – abroga, a partire dal 1° gennaio 2020, il primo comma dell'**art. 160 c.p.** che individuava come cause di **interruzione del corso della prescrizione** la pronuncia della sentenza di condanna o il decreto penale di condanna.

L'articolo 160 del codice penale, nella formulazione vigente a decorrere dal 1 gennaio 2020, disciplina l'interruzione del corso della prescrizione collegandola:

- all'ordinanza che applica le misure cautelari personali;
- all'ordinanza di convalida del fermo o dell'arresto;
- all'interrogatorio reso davanti alla polizia giudiziaria su delega del PM, davanti al PM o al giudice;
- all'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio;
- al provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di

- archiviazione;
- alla richiesta di rinvio a giudizio;
 - al decreto di fissazione della udienza preliminare;
 - all'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato;
 - al decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena;
 - alla presentazione o alla citazione per il giudizio direttissimo;
 - al decreto che dispone il giudizio immediato;
 - al decreto che dispone il giudizio e il decreto di citazione a giudizio.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi.

Infine, oggetto di abrogazione da parte della proposta in esame è il **comma 2** dell'art. 1 della legge n. 3 del 2019 che fissa al **1° gennaio 2020 l'entrata in vigore** della disciplina della prescrizione introdotta dai novellati articoli 158, 159 e 160 del codice penale.

Al riguardo occorre segnalare che la proposta di legge in esame è **volta alla mera abrogazione di norme vigenti** (entrate in vigore il 1° gennaio 2020), sostitutive della disciplina preesistente: si pone dunque un problema di individuazione delle disposizioni da applicare in materia di sospensione della prescrizione, in quanto l'abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua reviviscenza in via generale e automatica.

Si ricorda che l'esame della proposta di legge è iniziato in data 24 ottobre 2019, prima pertanto della data di entrata in vigore della disciplina della prescrizione, oggetto di abrogazione da parte della proposta stessa. L'intento della proposta era dunque quello di continuare ad applicare le norme vigenti. Nel momento in cui la riforma della prescrizione è entrata in vigore, il 1° gennaio 2020, le norme vigenti alla data del 31 dicembre 2019 non possono "rivivere" se non con una disposizione espressa del legislatore.

Con riferimento alla problematica della c.d. reviviscenza di norme abrogate, occorre ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 13 del 2012, ha specificato che la reviviscenza di norme abrogate non opera "in via generale e automatica" ed è un'eccezione nel sistema delle fonti. La corte precisa che la stessa reviviscenza può essere tuttavia ammessa "soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate". Anzitutto, la c.d. reviviscenza è sicuramente ammessa come "caso a sé" nell'ipotesi di annullamento di una norma espressamente abrogatrice da parte dello stesso giudice costituzionale. Secondo la Corte, infatti, l'invalidità crea un vuoto normativo che consente la "reviviscenza" della precedente disciplina. Altro caso in cui la c.d. reviviscenza opera è nell'ipotesi in cui sia prevista "per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso". Ovvero, dunque, nel caso in cui lo stesso legislatore, abrogando espressamente una disposizione, chiarisca che da quel momento la disciplina previgente produrrà nuovamente efficacia normativa.

Sullo specifico punto si ricorda inoltre che la Circolare del Presidente della Camera sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, al paragrafo 15, lettera d), dispone che "Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento".

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha iniziato l'esame della proposta di legge C. 2059 Costa nella seduta del 24 ottobre 2019.

La Commissione ha quindi svolto una serie di audizioni informali con magistrati, avvocati e professori di diritto, che si sono svolte dal 20 novembre al 19 dicembre 2019, nel corso delle quali sono stati acquisiti documenti utili all'istruttoria relativa alla proposta in esame.

Nella seduta del 15 gennaio 2020 è stato approvato l'emendamento soppressivo dell'articolo unico della proposta di legge. La Commissione ha da ultimo conferito alla Presidente il mandato a riferire in Assemblea in senso contrario.