



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori RICCHIUTI, LO GIUDICE e TOCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 2015

Modifica della disciplina della prescrizione

ONOREVOLI SENATORI. - Come ormai da tempo osservato da autorevoli studiosi e da operatori del diritto diversi per formazione e funzione, la prescrizione nel sistema processuale penale, quale causa di estinzione del reato, rappresenta un istituto in crisi d'identità, foriero - quotidianamente - dell'irragionevole rinuncia da parte dello Stato all'accertamento di fatti di reato, anche di rilevante gravità, prossimi ad essere definiti con una sentenza o addirittura già definiti con una sentenza di primo o secondo grado.

La tagliola della prescrizione opera spesso, in questo senso, in modo cieco, frustrando le aspettative dell'innocente che reclama la propria estraneità a fatti riprovevoli, delle vittime e della comunità in generale che attendono la verità giudiziale su fatti spesso anche molto gravi (e non privi di rilevanza pubblica) e dello stesso ordinamento penale che «gira» troppo spesso a vuoto, bruciando irrazionalmente le già limitate risorse pubbliche, in termini di sforzi degli inquirenti e giudicanti, del personale ausiliario e di spese vive.

Le distorsioni applicative dell'istituto risiedono, principalmente, nella sua disciplina: ad un periodo base (articolo 157 codice penale), che decorre dalla consumazione del reato, si somma una frazione di tempo (attivata da uno degli atti interruttivi di cui all'articolo 160 codice penale) predeterminata nel massimo ai sensi dell'articolo 161 codice penale; raggiunto il termine massimo il reato è comunque prescritto.

Così strutturata, la prescrizione somma poco ragionevolmente due entità diverse, già a livello concettuale: un tempo «cronologico» e un tempo «processuale».

Il primo scorre dal momento di consumazione del reato almeno fino alla scoperta dello stesso, alle conseguenti indagini e all'eventuale esercizio dell'azione penale. È un tempo «vuoto» (almeno fino alla scoperta del fatto-reato) che si misura con il calendario. La prescrizione di un fatto-reato a causa del decorso di un tempo nel quale nessuna attività processuale è stata realizzata, si giustifica tradizionalmente, in tutti gli ordinamenti, con il venir meno dell'interesse dello Stato a perseguire fatti risalenti, ormai destinati all'oblio e con il parallelo interesse a non tenere il cittadino (anche il cittadino colpevole di un reato) sottoposto alla spada di damocle perenne del processo penale.

Il «secondo tempo» scorre dal momento in cui, al contrario, un fatto che, nell'ipotesi di accusa, integra un reato è venuto alla luce e l'ordinamento ritiene obbligatorio iniziare un processo penale. All'interno del processo il tempo si misura con i numeri del codice di procedura, le agende dei magistrati, le attività delle parti ed è indispensabile misurare i tempi dell'accertamento con la specificità e complessità dell'accertamento, fuori da ritardi patologici nella definizione dei gradi di giudizio.

Se i «due tempi» sono sommati in un unico termine (come nel caso dell'arco complessivo massimo dell'attuale disciplina della prescrizione) l'istituto diviene un meccanismo ibrido polifunzionale, ma fatalmente poco razionale: tutelando in astratto l'oblio, non si esclude (ma anzi capita nella maggior parte dei casi) di cancellare con la scure processuale della prescrizione fatti risalenti nel tempo paradossalmente proprio quando l'ordinamento ne certifica la memoria e l'attualità, occupandosi di accertarli in un pro-

cesso pubblico; proponendosi di neutralizzare il rischio della irragionevole durata, non si esclude, tuttavia, di uccidere processi appena nati e di durata ragionevole (cosa che avviene spesso quando il processo inizia molti anni dopo il fatto, vuoi perché il fatto stesso è stato scoperto a distanza di anni dalla consumazione, vuoi a causa di lunghe indagini).

I paradossi diventano ancor più marcati rispetto ad alcune tipologie di reato, come ad esempio i reati contro la pubblica amministrazione, ed in particolare la corruzione: spesso le pratiche corruttive contemplan accordi occulti tra soggetti che, ovviamente, non hanno alcun interesse a far cadere il muro dell'omertà; questi reati emergono, spesso, molti anni dopo la consumazione e necessitano di sforzi investigativi intensi e di lungo tempo per l'accertamento. In questi casi, la prescrizione, che decorre dalla consumazione del reato, è destinata a operare con frequenza superiore alla media. Paradossalmente, proprio rispetto ai reati attualmente avvertiti come di estremo allarme sociale, lo Stato fa cadere più facilmente la tagliola dell'oblio, rinunciando all'accertamento.

Il problema fondamentale, quindi, è tutelare con maggiore ragionevolezza le ragioni sottostanti l'istituto della prescrizione (sia il diritto del cittadino a non essere processati per una piccola violazione commessa molti anni prima; sia la ragionevole durata del processo rappresentano, infatti, veri e propri pilastri dello Stato di diritto). Ragionevolezza che suggerisce una diversa modulazione delle forme e delle conseguenze del decorso del tempo a seconda che si consideri il tempo che intercorre dalla consumazione del reato al processo e il tempo dell'accertamento, nel processo.

Sulla base di queste considerazioni, pertanto, si propone una rivisitazione profonda dell'istituto della prescrizione distinguendo un termine di prescrizione sostanziale (che decorre dalla consumazione del reato al rin-

vio a giudizio, agganciato alla gravità del reato) da termini processuali (operanti a partire dal rinvio a giudizio e, quindi, nel corso del processo), posti a tutela della ragionevole durata del processo, il cui superamento determina, di regola, effetti diversi dall'estinzione del reato, ma comunque in grado di controbilanciare il *surplus* di sofferenza patito dall'imputato per un processo irragionevolmente lungo, garantendo al sistema un presidio contro l'inerzia patologica della macchina giudiziaria. Solo nelle ipotesi di un patologico ritardo nella definizione del processo, nelle forme del superamento di termini fissati per grado di giudizio e parametrati sul doppio della durata ragionevole di ciascun grado del processo già disciplinata dall'articolo 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89 («Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile») è prevista l'improcedibilità dell'azione penale, come valvola di chiusura del sistema volta a neutralizzare il rischio del processo senza fine.

In particolare, l'articolo 1 pone il primo pilastro della distinzione tra prescrizione sostanziale e conseguenze processuali del decorso del tempo, circoscrivendo il compasso operativo della prescrizione al tempo che intercorre tra la consumazione del reato e l'esercizio dell'azione penale. Dopo l'esercizio dell'azione penale si blocca il corso della prescrizione sostanziale. Il tempo necessario a prescrivere, pertanto, opera esclusivamente in una dimensione sostanziale (prescrizione sostanziale) come tempo dell'oblio e certifica che lo Stato non ha avuto interesse o non è riuscito a perseguire il reato.

I termini di prescrizione sono tarati su fasce di reati in base alla gravità del fatto-reato (riprendendo la tecnica normativa precedente alla legge Cirielli) in modo tale da garantire un tempo ragionevolmente lungo (che certifichi presuntivamente l'oblio), ma non infinito (in modo da presidiare il diritto del cittadino a vedersi sottratto alla spada di

damocle della giustizia penale dopo un certo periodo di tempo).

Ovviamente rimangono imprescrittibili i reati già previsti come tali dal codice (reati puniti con la pena dell'ergastolo).

I termini di prescrizione sostanziale sono raddoppiati per i reati di mafia e terrorismo, in ossequio ad un condivisibile doppio binario in materia.

Viene, inoltre, introdotto un meccanismo che, per incentivare una rapida definizione delle scelte all'esito delle indagini, impone al pubblico ministero di determinarsi in ordine all'esercizio (o meno) dell'azione penale entro un anno dalla scadenza delle indagini. In assenza di determinazione in tal senso il reato si prescrive. L'introduzione di tale meccanismo si reputa opportuna in chiave di bilanciamento degli interessi in gioco: all'interruzione dei termini di prescrizione al verificarsi del rinvio a giudizio si pone una «contropinta» funzionale al contenimento della durata della fase preliminare di indagine, viceversa potenzialmente suscettibile di protrarsi per un tempo irragionevolmente lungo.

Con l'articolo 2, si prevede che in caso di reati commessi ai danni della libertà di un minorenne la prescrizione decorra dal momento del quattordicesimo anno di età, nella direzione peraltro già indicata dall'articolo 33 della Convenzione di Lanzarote (vincolante anche per l'Italia).

L'articolo 3 introduce un'ipotesi di sospensione del corso della prescrizione per l'intero corso delle indagini. Ciò al fine di attribuire, all'autorità giudiziaria che venga a conoscenza della notizia *criminis* in prossimità della scadenza del termine di prescrizione, il tempo minimo per svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale. L'attuale disciplina dell'interruzione (con i relativi effetti) è abrogata dal momento che la prescrizione si blocca con l'esercizio dell'azione penale (articoli 4 e 5).

L'articolo 6 e l'articolo 7 disciplinano gli istituti ai quali è affidata la tutela della ra-

gionevole durata del processo dopo l'esercizio dell'azione penale.

In forza del primo (articolo 6), si prevede un termine unico di durata ragionevole del processo che decorre dall'esercizio dell'azione penale alla pronuncia della sentenza; termine tarato sulla somma della durata massima di ciascun grado del processo già prevista dall'articolo 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89 («Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile»). Decorso tale termine, il giudice, in qualunque grado di giudizio, applica una riduzione di pena al condannato che vede così «risarcita» la sofferenza per il processo di durata irragionevole con uno sconto di pena. L'accertamento del fatto (attualmente impedito dalla prescrizione) assicurerà, dunque, l'applicazione della sanzione in caso di condanna e l'eventuale ristoro risarcitorio per le parti civili (oggi precluso dalla sentenza di primo grado che dichiara estinto il reato per prescrizione).

Nell'ottica di temperare, da un lato, la necessità di adeguare il più possibile al caso concreto i parametri della ragionevole durata, dall'altro, di predeterminare oggettivamente il compasso temporale, si prevedono alcune situazioni processuali predefinite che autorizzano il giudice a non applicare la diminuzione di pena e una generale clausola di esclusione, della riduzione della pena in caso di procedimenti particolarmente complessi, per numero di imputati e/o imputazioni.

Il problema fondamentale è, infatti, la necessità di temperare la necessità di «misurare» il tempo ragionevole sulla singola vicenda processuale, con l'esigenza di una pronuncia - il più possibile - agganciata a parametri oggettivi, legislativamente predefiniti.

L'articolo 7 disciplina una causa eccezionale di improcedibilità dell'azione penale, che rappresenta il secondo meccanismo po-

sto a tutela della ragionevole durata del processo.

Si prevede un novero differenziato di termini per ciascun grado di giudizio (sei anni per il primo grado, quattro per l'appello, tre per la Cassazione) superati i quali il processo si conclude con una pronuncia di non doversi procedere.

Si tratta di situazioni patologiche al verificarsi delle quali è ragionevole che l'azione sia dichiarata improcedibile per non esporsi al rischio di processi potenzialmente infiniti. I termini massimi per fase sono tarati sul

doppio (e nel caso del giudizio di legittimità più del doppio) della durata ragionevole di ciascun grado del processo già disciplinata dall'articolo 2-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 («Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile») in modo tale da rendere l'improcedibilità un evento patologico, una valvola di chiusura del sistema.

I termini sono raddoppiati per i reati di mafia e terrorismo, in ossequio ad un condivisibile doppio binario in materia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica della disciplina della prescrizione)

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 se l'azione penale non viene esercitata:

1) entro quattro anni, se si tratta di contravvenzione;

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

3) entro otto anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni;

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

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

b) il sesto comma è sostituito dal seguente: «I termini di cui ai commi che precedono sono raddoppiati per i reati di cui agli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale 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) dopo l'ottavo comma è aggiunto, in fine, il seguente:

«Prima della scadenza dei termini di cui ai commi precedenti, il reato comunque si prescrive se il pubblico ministero non ha esercitato l'azione penale entro un anno dalla scadenza del termine di cui all'articolo 405, comma 2, del codice di procedura penale o, in caso di proroga, dalla scadenza del termine dell'ultima proroga determinato ai sensi degli articoli 406 e 407 del codice di procedura penale. Il termine è raddoppiato per i reati di cui agli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale 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».

Art. 2.

(Decorrenza del termine della prescrizione)

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.

(Sospensione del corso della prescrizione)

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

«Art. 159. - *(Sospensione del corso della prescrizione)*. - Il corso della prescrizione rimane sospeso dall'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura penale alla

scadenza del termine di cui all'articolo 405, comma 2, del codice di procedura penale o, in caso di proroga, alla scadenza del termine dell'ultima proroga determinato ai sensi degli articoli 406 e 407 del codice di procedura penale

Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso nel caso di autorizzazione a procedere dal momento in cui il pubblico ministero presenta la richiesta al giorno in cui l'autorità competente accoglie la richiesta.

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

La sospensione della prescrizione ha effetto per tutti coloro che hanno commesso il reato e, qualora risulti il nome della persona cui il reato è attribuito, decorre, per ciascun indagato, dall'iscrizione nell'apposito registro ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura penale».

Art. 4.

(Abrogazione della norma in materia di interruzione del corso della prescrizione)

1. L'articolo 160 del codice penale è abrogato.

Art. 5.

(Abrogazione della norma in materia di effetti della sospensione e dell'interruzione)

1. L'articolo 161 del codice penale è abrogato.

Art. 6.

(Riduzione di pena per il superamento dei termini di durata ragionevole del processo)

1. Dopo l'articolo 62-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 62-*ter.* - *(Riduzione di pena per il superamento dei termini di durata ragionevole del processo)*. - La pena è ridotta di un giorno per ogni cinque giorni di ritardo ove, in qualunque grado, la sentenza di condanna non sia pronunciata entro sei anni dall'esercizio dell'azione penale.

Il giudice non applica la riduzione di pena quando il superamento dei termini di cui al primo comma dipenda esclusivamente da una o più delle seguenti ragioni:

1) deferimento della questione ad altro giudizio;

2) sospensione del procedimento per 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, ogni differimento dell'udienza oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento produce gli effetti di cui al primo comma. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale;

3) dichiarazione di ricusazione proposta dall'imputato anche a mezzo del difensore che sia dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 41 del codice di procedura penale;

4) richiesta di rimessione proposta dall'imputato che sia stata dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del codice di procedura penale;

5) rogatorie all'estero, purché dal provvedimento che dispone la rogatoria alla ricezione della documentazione richiesta dall'autorità richiedente non decorra un tempo superiore a sei mesi. Il tempo eccedente è considerato ingiustificato ritardo e produce gli effetti di cui al primo comma;

6) perizie di lunga durata o di particolare complessità per un periodo, comunque, non superiore a sei mesi. Il tempo eccedente è considerato ingiustificato ritardo e produce gli effetti di cui al primo comma.

Il giudice può altresì con specifica motivazione, escludere l'applicazione della riduzione di cui al primo comma ove il ritardo dipenda esclusivamente dalla complessità dell'accertamento nei processi con più imputati o più imputazioni.

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

Non si applica l'articolo 69».

Art. 7.

(Improcedibilità per superamento dei termini di ragionevole durata del processo)

1. Al libro V, Titolo III, del codice di procedura penale, dopo l'articolo 346 è aggiunto il seguente:

«Art. 346-bis. - *(Improcedibilità per superamento dei termini di ragionevole durata del processo)*. - 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 62-ter, secondo comma, del codice penale, l'azione penale non può essere proseguita e il giudice pronuncia sentenza di proscioglimento enunciandone la causa nel dispositivo:

a) ove non sia pronunciata la sentenza di primo grado entro sei anni dall'esercizio dell'azione penale;

b) ove non sia pronunciata la sentenza di secondo grado entro quattro anni dalla pronuncia della sentenza impugnata;

c) ove non sia pronunciata la sentenza della Corte di cassazione entro tre anni dalla pronuncia della sentenza impugnata.

2. I termini di cui al comma 1 sono raddoppiati per i reati di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale 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».

