

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1625

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FASSONE, SALVI, BERTONI, BONFIETTI,  
CALVI e RUSSO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 NOVEMBRE 1996**

---

Disciplina della prescrizione dei reati

---

ONOREVOLI SENATORI. - 1. - La prescrizione dei reati nel processo penale da evento eccezionale si è progressivamente trasformata in epilogo normale, quanto meno per le contravvenzioni e per i delitti di limitata gravità. Se l'imputato intende percorrere tutti i gradi della giurisdizione, la sua aspettativa di estinzione del reato per decorso del tempo è pressochè certa. Il fenomeno produce effetti perversi soprattutto nel processo di pretura, nel quale tale solida prospettiva dissuade dal ricorso ai riti speciali, e quindi intasa il dibattimento, rende più lunghi i tempi della definizione del processo, il che a sua volta aumenta la probabilità della prescrizione e rimanda alla prima cadenza, nella tipica situazione del circolo vizioso.

La situazione è particolarmente allarmante poichè il processo di pretura gestisce, come è noto, oltre l'80 per cento degli affari penali complessivi, ed ancor più sarà chiamato a trattarne ove sia approvata la riforma del giudice unico di primo grado. Molte delle materie trattate dal pretore hanno acquisito una notevole rilevanza sociale (edilizia, urbanistica, inquinamento, tutela dell'ambiente di lavoro, tutela del consumatore, reati familiari, e simili), e l'aspettativa dell'impunità in tali materie è causa di grave danno. Inoltre si produce una inaccettabile divaricazione sociale tra l'imputato che può permettersi un impegno giudiziario protratto e lucra una quasi certa estinzione del reato, e quello che è costretto a fare acquiescenza per pochezza di risorse economiche.

Ad incrementare il fenomeno rispetto al tempo in cui fu disegnata la disciplina vigente hanno concorso vari fattori: il cospicuo aumento del volume degli affari che devono essere trattati da ogni ufficio; la maggiore complessità delle procedure, che dilata i tempi di smaltimento; il sempre più ge-

neralizzato ricorso alle impugnazioni, esperimento spesso proprio a tale fine; la disciplina stessa della prescrizione, che in parte deresponsabilizza i magistrati delle prime fasi del processo, facoltizzando il giudice del singolo segmento ad avvalersi dell'intero tempo a sua disposizione, ed a scaricare a valle il fatto estintivo inevitabile.

2. - Appare pertanto necessario intervenire sulla materia, ripensandone i fondamenti. Secondo l'opinione tradizionale, la prescrizione dei reati si giustifica perchè il lungo decorso del tempo dimostrerebbe la mancanza di interesse dello Stato a coltivare la pretesa punitiva. Altra ragione è ravvisata nell'offuscamento della memoria di coloro che possono versare nel processo le informazioni necessarie. Altra ancora è vista nel diritto del cittadino a non versare in uno stato di soggezione processuale oltre un termine ragionevole.

Tali fondamenti esigono una rimediazione. Il difetto di interesse dello Stato a perseguire i reati può essere invocato solamente quando vi è un lungo lasso di tempo tra il fatto e l'avvio del procedimento, ovvero quando intercorrono intervalli molto lunghi tra le varie cadenze processuali: non quando il procedimento è in corso e l'attivazione degli organi di giustizia dimostra una inequivoca volontà di giungere alla decisione. Analogamente, il preteso appannamento della memoria non giustifica tempi brevissimi per i reati lievi e tempi lunghissimi per i delitti gravi, posto che il fenomeno del deterioramento dovrebbe essere uniforme (anche nei reati gravissimi il teste non sempre riferisce sul fatto nodale, ma su episodi a minore impressione, e viceversa). L'agganciare, poi, il tempo necessario a prescrivere ad un determinato livello edittale di pena significa ancorare la prescrizione ad una valutazione astratta e «datata», poichè vari

reati (specie contravvenzionali) mentre giustificano una pena contenuta, non per questo legittimano un esito estintivo pressochè scontato. Ed, infine, il diritto del cittadino ad essere sciolto dalla soggezione processuale non può venire invocato quando è il cittadino stesso a protrarre questa soggezione, esercitando il diritto di impugnazione, o comunque protraendo il procedimento.

3. - Il sistema vigente è imperniato su tre proposizioni. Innanzitutto il tempo necessario a prescrivere è scaglionato in misura proporzionale alla gravità del reato. In secondo luogo, è prevista una serie di atti che hanno la funzione di interrompere la prescrizione, facendola decorrere *ex novo*. In terzo luogo, lo scorrimento del termine finale incontra un limite rigoroso, nel senso che, per quanti siano gli atti interruttivi, il termine complessivo non può mai eccedere la metà del termine di base.

Sui primi due principi si può essere d'accordo, ma il terzo presenta non pochi inconvenienti. Poichè l'ultimo degli atti interruttivi tipici è costituito dalla sentenza, il sistema mostra di essere «tarato» essenzialmente sul giudizio di primo grado, assegnando ad esso i due terzi del tempo complessivo, e solo un terzo a tutte le fasi successive: disciplina che può avere giustificazione in un regime povero di impugnazioni, ma che si fa esiziale quando le impugnazioni diventano universali. In secondo luogo, il criterio dell'espansione sino alla metà rende persino eccessivo il già lungo termine per i delitti gravi, mentre è del tutto insufficiente quello per i reati lievi. In terzo luogo, la notevole ampiezza, rispetto al tutto, riservata al giudizio di primo grado finisce con il deresponsabilizzare i singoli operatori giudiziari, abilitandoli a scaricare nel segmento successivo il rischio della prescrizione.

4. - Le proposte di modifica sono sul tappeto da lungo tempo. Taluni parlano di un puro e semplice allungamento dei termini di cui all'articolo 157 del codice penale, soprattutto a proposito delle contravvenzioni e dei delitti puniti con pena meno grave. Altri ipotizzano l'allungamento dei termini limitatamente alle fasi di impugnazione. Altri

ancora prospettano il divieto di dichiarare cause estintive nei giudizi di impugnazione, a meno che esse non fossero già presenti all'atto della sentenza impugnata.

Nessuna di queste soluzioni sembra appagante. Alla prima si può obiettare che la semplice dilatazione dei termini finirebbe con l'essere assorbita dalla cronica lunghezza dei procedimenti, senza benefici durevoli e strutturali. Alla seconda che la modifica presenterebbe aspetti punitivi nei confronti dell'esercizio del diritto di impugnare. Alla terza che non si possono lasciare i giudizi di impugnazione sciolti da qualsiasi sollecitazione temporale.

5. - Appare allora preferibile una riforma lineare, che si limiti a disciplinare la prescrizione penale sulla falsariga di quella civile. In base agli articoli 2934, 2943 e 2945 del codice civile i diritti si prescrivono in un certo tempo, determinato dalla legge; sono individuati determinati atti aventi funzione interruttiva; per effetto dell'interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione. Il tempo necessario a prescrivere, pertanto, non è predefinito dalla legge se non nel valore-base; ad esso può aggiungersi una quantità ulteriore correlata all'attività dei soggetti processuali, e questa quantità non incontra un «tetto», ma non è indefinita, perchè sono «finiti» gli atti interruttivi che la possono generare.

Lo stesso può avvenire nel processo penale. Individuata una quantità di tempo ragguagliata alla gravità del reato, si individuano gli atti interruttivi tipici che si ritengono idonei a fare iniziare un nuovo periodo di prescrizione (e ciò già avviene con l'articolo 160 del codice penale). L'intervallo che lega questi atti interruttivi, a sua volta, può e deve essere ristretto e tale da concatenare gli atti in una sequenza ravvicinata, che riveli una reale attivazione degli organi pubblici o privati. Il risultato complessivo è che non si prescrive il reato se vi è questa attivazione, comunque prodottasi.

6. - Venendo all'analisi degli articoli del disegno di legge, l'articolo 1 si limita a riprendere e semplificare la disciplina dell'attuale articolo 157, primo comma, del codice

penale, riducendo le varie fasce di reati ivi elencate, e contenendo il termine più lungo (venti anni), che appare eccessivo rispetto alle ricordate ragioni giustificative.

L'articolo 2 riprende l'elencazione degli atti interruttivi già presente nell'articolo 160, commi primo e secondo, con tre sole variazioni. Alla sentenza di condanna è sostituita la più ampia nozione di sentenza che definisce il grado del giudizio, poichè anche una sentenza di proscioglimento (impugnata) ed una sentenza di annullamento hanno titolo per essere considerate atti interruttivi. Nel novero degli atti interruttivi, poi, è inserita anche la dichiarazione di apertura del dibattimento, poichè vi può essere un lungo e giustificato intervallo tra il decreto che dispone il giudizio e la sentenza, a causa della complessità del dibattimento. Infine tra gli atti interruttivi viene introdotto anche l'atto di impugnazione, per la ricordata esigenza di non consentire l'estinzione del reato quando la parte mostra di voler tenere in vita la funzione giurisdizionale di accertamento.

Lo stesso articolo 2 contiene, poi, l'innovazione più significativa, cioè la regola (già vigente) che ogni atto interruttivo comporta il nuovo decorso del termine; ma ponendo come «tetto» non già la metà del termine di base, bensì la concatenazione con l'atto successivo entro un termine breve (due anni od un anno, a seconda della gravità dei reati).

Ancora l'articolo 2 si fa carico della sorte dei reati meno gravi quando per essi si procede congiuntamente a reati gravi. Le scadenze processuali richieste da questi ultimi sono normalmente più lunghe, e possono portare a prescrizione i reati più lievi, per i quali l'intervallo previsto è più breve. Si propone pertanto che la disciplina temporale più ampia valga per tutti.

L'articolo 3, infine, regola la materia nella fase transitoria, ricalcando le linee fondamentali dell'articolo 41 delle disposizioni di coordinamento e transitorie del vigente codice penale (applicazione, nei processi in corso, delle disposizioni più favorevoli all'imputato, e validità, ai fini interruttivi, di tutti gli atti elencati nel presente disegno di legge).

7. - Ad una costruzione del genere è possibile che si obietti che la prescrizione, data la lunga serie degli atti interruttivi ipotizzati, rischia di diventare pressochè indefinita. In realtà, a ben guardare, molti di quegli atti interruttivi si elidono a vicenda, nel senso che ove ne sia compiuto uno, è escluso qualche altro. Inoltre, e soprattutto, parecchi di quegli atti si legano già di per sè in una stretta contiguità temporale, dettata dal codice di rito (ad esempio, la misura cautelare e l'interrogatorio; la richiesta di rinvio a giudizio e la fissazione dell'udienza preliminare; la sentenza e l'atto di impugnazione). Di tal che è prevedibile un tempo di prescrizione non maggiore dell'attuale, se non per le contravvenzioni e forse per i delitti di minor gravità, mentre per gli altri l'esito complessivo è addirittura di contenimento.

Ciò è coerente con un ragionevole contenimento dei valori in conflitto, che sono il diritto del cittadino ad una pronuncia in tempi ragionevoli (articolo 6 della Convenzione europea) e l'esigenza dello Stato di condurre a termine l'accertamento dell'esistenza di reati. Il diritto anzidetto del cittadino non configura un'aspettativa di prescrizione, per la quale non è prevista tutela alcuna, bensì una aspettativa di sollecita attivazione degli organi giudiziari, per i quali viene disposta, appunto, una stretta concatenazione degli atti salienti, atta ad impedire stasi ingiustificate.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. L'articolo 157, primo comma, del codice penale è sostituito dal seguente:

«La prescrizione estingue il reato:

- 1) in quindici anni, se si tratta di delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore a venti anni;
- 2) in dieci anni se si tratta di delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore a dieci anni,
- 3) in cinque anni se si tratta di altri delitti;
- 4) in tre anni, se si tratta di contravvenzione».

## Art. 2

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

«Art. 160. - (*Interruzione del corso della prescrizione*). - Il corso della prescrizione è interrotto da uno dei seguenti atti, in qualunque stato e grado del procedimento venga compiuto:

- 1) l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto;
- 2) l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o al giudice;
- 3) l'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio;
- 4) il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione;
- 5) il decreto di condanna;
- 6) la richiesta di rinvio a giudizio;
- 7) il decreto di fissazione dell'udienza preliminare;
- 8) l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato;

9) il decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena;

10) la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo;

11) il decreto che dispone il giudizio immediato;

12) il decreto che dispone il giudizio;

13) il decreto di citazione a giudizio;

14) la sentenza che definisce il grado del giudizio;

15) l'atto di impugnazione.

Per effetto dell'interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione. Gli atti interruttivi successivi al primo devono intervenire entro due anni, se si tratta di delitti puniti con pena non inferiore a dieci anni di reclusione; entro un anno negli altri casi.

Quando si procede congiuntamente per reati di diversa gravità i termini più ampi operano per tutti i reati».

### Art. 3.

1. Per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge si applica la disciplina anteriore se, per effetto della medesima, è già maturata la prescrizione.

2. Gli atti interruttivi considerati dalla presente legge producono comunque il loro effetto, anche se compiuti anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa.



