

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1302

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

KESSLER, FANFANI, ABBONDANZIERI, ACQUARONE, AGOSTINI, ANNUNZIATA, BANTI, BELLINI, BENVENUTO, GIOVANNI BIANCHI, BIELLI, BINDI, BOATO, BOCCIA, BRESSA, CARBONELLA, CARBONI, CASTAGNETTI, CENNAMO, CIALENTE, DELBONO, DIANA, DUCA, DUILIO, FRANCESCHINI, GALEAZZI, GAMBINI, GRANDI, LABATE, LEONI, LETTIERI, LUCIDI, LUMIA, LUSETTI, MACCANICO, MANTINI, MARCORA, RAFFAELLA MARIANI, MERLO, MOLINARI, MONACO, MOSELLA, OLIVIERI, PARISI, LUIGI PEPE, PINOTTI, PINZA, PISCITELLO, PISTONE, POTENZA, REALACCI, REDUZZI, ROTUNDO, RUGGERI, RUSCONI, SANDI, SERENI, SINISCALCHI, SPINI, STRADIOTTO, TIDEI, VIOLANTE

Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato

Presentata l'11 luglio 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. La dichiarazione di estinzione del reato per intervenuta prescrizione è oggi l'esito normale, o almeno diffuso, nei processi per le contravvenzioni e per i delitti puniti con pene minori. Rientrano tra questi molti reati posti a tutela di rilevanti interessi sociali, come la tutela ambientale, l'uso ordinato del territorio, la sicurezza sul lavoro, la tutela del consumatore. Non solo. Vicende

giudiziarie anche recenti hanno mostrato come l'estinzione per prescrizione sia la conclusione tutt'altro che infrequente di procedimenti giudiziari per reati puniti più severamente quali truffe ai danni dell'ente pubblico, abuso d'ufficio e corruzione.

La dimensione assunta dal fenomeno, che rischia di tradursi in denegata giustizia per talune categorie di reati, impone

scelte politico-legislative idonee a tutelare il valore della efficienza del processo, affinché non venga vanificato l'esito fisiologico di esso, rappresentato dalla pronuncia di una sentenza definitiva sul tema dell'imputazione. Occorre certamente operare per rendere più efficiente l'apparato giudiziario, per introdurre le necessarie semplificazioni procedurali e per ridurre l'ampiezza dell'intervento penale. Su questa strada già molto è stato fatto anche con recenti interventi legislativi. Ineludibile è ora un ripensamento dell'intera disciplina dei termini di prescrizione e dei relativi meccanismi di computo: l'una e gli altri, del resto, risalenti al codice penale del 1930 e manifestamente definiti con riferimento ai tempi ed alle caratteristiche del processo penale del contemporaneo codice Rocco, completamente diverso da quello attuale, ben più complesso e garantito.

Con l'introduzione del nuovo processo penale, per l'imputato che intenda percorrere tutti i gradi del giudizio, l'aspettativa di estinzione per decorso del tempo è divenuta elevatissima per intere categorie di reati. Da ciò anche il sostanziale insuccesso dei riti alternativi al dibattimento per i reati una volta di competenza del pretore, poiché la prospettiva della prescrizione è sicuramente più allettante dello sconto di pena ad essi connesso. Con il risultato di intasare il dibattimento, appesantendo il carico complessivo della macchina giudiziaria e rendendo così ancora più solida l'aspettativa di prescrizione. Tanto che oggi si può dire che questa disciplina della prescrizione costituisce essa stessa una delle cause della lunghezza dei procedimenti penali, premiando con l'estinzione del reato chi, legittimamente, si avvale strumentalmente di tutti gli strumenti che la attuale procedura prevede. Questo premio va quindi in primo luogo agli imputati abbienti, che possono permettersi di esperire tutti i gradi del giudizio, e a quelli che non hanno scrupoli di avvalersi, con una difesa agguerrita, di tutte le tecniche dilatorie possibili.

È necessario allora una riforma che eviti che le garanzie processuali (come, ad

esempio, il potere di impugnazione) vengano strumentalizzate per il conseguimento di risultati estranei alle ragioni per cui sono state riconosciute, cioè che vengano usate in modo pretestuoso e con intenti meramente dilatori « contro » il processo, anziché per assicurare il giusto esito del processo, rappresentato da una sentenza « giusta ».

2. Un ripensamento dell'istituto della prescrizione non può non partire dall'individuazione della *ratio* di esso, e quindi dalle esigenze che attraverso il medesimo si intendono soddisfare. Due sono le ragioni riconoscibili su cui si fonda essenzialmente la prescrizione: un'esigenza di certezza per cui, dopo un certo tasso di tempo trascorso vanamente senza che vi sia stata reazione all'illecito, viene meno l'utilità della repressione penale e quindi della corrispondente attività processuale. Dall'altro lato, l'esigenza di porre un limite alla durata indefinita dei procedimenti; la prescrizione, in questo caso, funge da sanzione della durata « non ragionevole » del processo. Si può quindi distinguere tra una « prescrizione del reato », i cui termini decorrono dal fatto, ed una « prescrizione dell'azione », i cui termini decorrono dal primo avvio del procedimento.

A differenza della normativa in vigore, la presente proposta di legge riconosce entrambe le funzioni dell'istituto, distinguendo i due tipi di prescrizione, di cui fornisce una diversa disciplina. La prescrizione del reato decorre dal fatto ed ha una lunghezza massima rapportata alla gravità di esso. Le cause di sospensione e di interruzione sono assai limitate, in quanto, finché lo Stato non esercita la sua pretesa punitiva, gli aspetti processuali svolgono un ruolo limitato. Coerentemente con la logica dell'istituto, è previsto un termine massimo invalicabile entro il quale lo Stato deve far valere la pretesa punitiva.

Diversamente, la prescrizione dell'azione, che decorre dall'esercizio dell'azione penale, è modellata sulle effettive vicende dei diversi processi, in modo da sanzionare in concreto inerzie e ritardi non ragionevoli. Ne consegue allora che la gravità dei reati ha un ruolo del tutto

secondario nella determinazione dei termini di questo tipo di prescrizione, e solo in base all'assunto che vi può essere un qualche collegamento tra la gravità del reato e la complessità dell'accertamento processuale. Il termine viene rinnovato ad ogni grado di giudizio, mediante il meccanismo delle interruzioni. Con il riconoscimento di cause di sospensione del corso della prescrizione si evita che la sanzione colpisca la pretesa punitiva dello Stato per effetto di possibili ritardi non ad esso addebitabili (il tempo impiegato da Stati esteri a rispondere a richieste rogatorie) ovvero riconducibili ad iniziative o richieste della difesa (rinvio dell'udienza per assenza dell'imputato o del difensore). Non è previsto un tetto massimo per questa prescrizione, in quanto termini rigidi sarebbero inidonei a riflettere la complessa realtà delle variabili che in modo differente incidono sulla durata del processo.

3. Una disciplina come quella proposta consente anche di limitare, se non di evitare del tutto, comportamenti processuali ostruzionistici volti a sabotare il processo, oggi premiati dalla disciplina in vigore. La previsione di nuove cause di sospensione del corso della prescrizione, analoghe a quelle già introdotte in materia di termini di durata della custodia cautelare (articolo 304 del codice di procedura penale), l'effetto interruttivo delle impugnazioni e la mancanza di un tetto massimo alla prescrizione dell'azione penale, eliminano di per sé l'incentivo e la facile tentazione a comportamenti dilatori, senza limitare o pesare in alcun modo sulle garanzie processuali dell'imputato. Di più: il meccanismo proposto rende più concreta la funzione sanzionatoria della prescrizione nei confronti di irragionevoli ritardi nel procedimento, mediante l'introduzione di termini che si rinnovano ad ogni fase processuale. La disciplina in vigore (con un termine di base ampio, ma ristretto quanto all'estensione per effetto degli atti interruttivi) deresponsabilizza invece l'autorità giudiziaria di primo grado, che può facilmente « scaricare » su quelle dei gradi successivi il rischio della pre-

scrizione. Essa è tale che induce i vari soggetti processuali ad interpretare malamente i rispettivi ruoli.

La nuova disciplina proposta concilia così due esigenze fondamentali: quella dell'imputato a non essere soggetto per un tempo indefinito alla pretesa punitiva dello Stato e a non patire una indefinita soggezione al processo. Per questo è fissato un tempo massimo entro il quale lo Stato può attivarsi e tempi di fase entro i quali deve snodarsi il processo senza ritardi tra un atto saliente ed il successivo. Dall'altra, l'aspettativa dello Stato (e della comunità) ad un giusto esito del processo, rappresentato dalla sentenza sull'imputazione, è tutelata, nei casi in cui esso sia operoso, dall'essere disincentivato manovre volte a rallentare o perfino a paralizzare lo svolgimento di esso.

Si sono invece volute evitare soluzioni, da tempo in discussione, non in grado di risolvere le storture dell'attuale disciplina, senza venire meno alle funzioni tipiche della prescrizione. Il mero allungamento dei termini per le contravvenzioni e i delitti meno gravi rischierebbe di essere assorbito dalla cronica lunghezza dei processi, senza incidere sui ritardi causati dalle stesse parti. La sospensione dei termini della prescrizione conseguente all'impugnazione proposta dal solo imputato appare inutilmente punitiva e farebbe comunque venire meno la funzione sanzionatoria della prescrizione nei gradi di giudizio oltre il primo.

4. La disciplina in vigore non consente di valutare in maniera obiettiva il termine stesso della prescrizione, che può essere modificato sensibilmente nel corso del processo per effetto della concessione di attenuanti non oggettivamente legate alla qualificazione iniziale (ad esempio, le attenuanti generiche) oppure per il giudizio di equivalenza o prevalenza di circostanze del reato, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale. Questo fenomeno modifica imprevedibilmente i tempi della prescrizione, per effetto di valutazioni estranee alla struttura del reato e lega la prescri-

zione a valutazioni discrezionali del giudice, che finiscono con l'operare retroattivamente. La disciplina proposta svincola quasi completamente i termini di prescrizione dell'azione penale dalla gravità del reato e rende quindi il fenomeno molto meno incisivo. Si è ritenuto inoltre opportuno proporre una nuova formulazione dell'articolo 157 del codice penale, che si richiama a quella dell'articolo 4 del codice di procedura penale, che neutralizzi gli effetti sulla prescrizione delle circostanze ordinarie e quelli conseguenti all'applicazione delle circostanze attenuanti soggettive, che non siano oggettivamente valutabili all'atto dell'esercizio dell'azione pe-

nale. In questo modo i termini di prescrizione dei reati divengono certi e prevedibili.

5. Al fine di evitare possibili incertezze e contenziosi si è voluto precisare con una norma di chiusura che la riforma della prescrizione si applica alla data di entrata in vigore della legge anche ai procedimenti in corso. Il principio di irretroattività della legge penale di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, deve ritenersi circoscritto alla sola area delle fattispecie incriminative e di quelle incriminatorie. Nemmeno può invocarsi un presunto diritto o aspettativa alla prescrizione dei reati fornito di una qualche tutela costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

« ART. 157. (*Prescrizione. Tempo necessario a prescrivere*). — La prescrizione estingue il reato se non è esercitata l'azione penale:

1) in quindici anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore a dieci anni;

2) in dieci anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore a cinque anni;

3) in cinque anni, se si tratta di reato per cui la legge stabilisce la pena della reclusione inferiore a cinque anni o la pena dell'arresto o della multa;

4) in tre anni per tutti gli altri reati.

Prima dell'esercizio dell'azione penale la prescrizione non opera per i delitti di strage se dal fatto deriva la morte di più persone e di genocidio.

Dopo l'esercizio dell'azione penale la prescrizione estingue il reato:

1) in cinque anni nelle ipotesi di cui ai numeri 1) e 2) del primo comma;

2) in quattro anni nelle ipotesi di cui ai numeri 3) e 4) del primo comma.

Al fine del computo dei termini di cui al terzo comma non si tiene conto dei giorni impiegati per la deliberazione della sentenza.

Per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo al massimo della pena stabilita dalla legge per il reato, consumato o tentato. Non si tiene conto della continuazione, della recidiva e delle circostanze del reato, fatta eccezione delle circostanze aggravanti per le quali la legge

stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. Non si tiene conto delle circostanze attenuanti soggettive che non siano obiettivamente valutabili al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Nel caso di concorso di circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti ad effetto speciale si applicano anche a tale effetto le disposizioni di cui all'articolo 69.

Quando per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva e quella pecuniaria, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo solamente alla pena detentiva.

Quando si procede congiuntamente per più reati connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale, il termine più ampio di cui al terzo comma opera per tutti i reati ».

ART. 2.

1. All'articolo 158 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I termini di cui al terzo comma dell'articolo 157 decorrono dalla data del provvedimento con cui è stata esercitata l'azione penale ».

ART. 3.

1. Al primo comma dell'articolo 159 del codice penale, dopo le parole: « o di questione deferita ad altro giudizio » sono inserite le seguenti: « o di rogatoria all'estero ».

ART. 4.

1. All'articolo 159 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I termini di cui all'articolo 157, terzo comma, sono altresì sospesi:

1) durante il tempo in cui il procedimento è sospeso o rinviato per impedi-

mento dell'imputato o del suo difensore, sempre che la sospensione o il rinvio non siano disposti per esigenze di acquisizione della prova o a seguito di concessione di termini per la difesa;

2) durante il tempo in cui il procedimento è sospeso o rinviato a causa della mancata presentazione, dell'allontanamento o della mancata partecipazione di uno o più difensori che rendano privo di assistenza uno o più imputati ».

ART. 5.

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:

1) l'ordinanza che applica le misure cautelari personali;

2) il decreto penale di condanna;

3) la sentenza che definisce il grado del giudizio;

4) la sentenza di cui all'articolo 623 del codice di procedura penale;

5) l'opposizione al decreto penale di condanna;

6) l'atto di impugnazione alla sentenza che definisce il grado di giudizio.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione. Se più sono gli atti interrottivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi. I termini stabiliti nel primo comma dell'articolo 157, anche se interrotti, non possono essere prolungati oltre la metà ».

ART. 6.

1. Le modifiche al codice penale previste dalla presente legge si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima.

Lire 500 = € 0,26



14PDL0010350