

RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE: “SARA’ UN ROMPICAPO”

*Il provvedimento in esame reca **modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione.***

*La prescrizione del reato – istituto disciplinato dagli articoli 157 e seguenti del codice penale – è **la rinuncia dello Stato a far valere la propria pretesa punitiva**, in considerazione del tempo trascorso dalla commissione del reato.*

*La **Corte costituzionale**, nella sentenza n. 143 del 2014, richiamando anche la propria precedente giurisprudenza, ha precisato: “Sebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale – concorrendo, in specie, a realizzare la **garanzia della ragionevole durata del processo** (art. 111, secondo comma, Costituzione.) – la **prescrizione** costituisce, nell’attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale, la cui **ratio** si collega preminentemente, da un lato, 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; dall’altro, al **diritto all’oblio** dei cittadini, quando **il reato non sia così grave da escludere tale tutela**”.*

*Il tema in discussione – ha tenuto a precisare [Federico Gianassi \(PD-IDP\) durante la discussione in Aula](#) – ha una **natura profondamente politica, tutt’altro che tecnicista** e lo dimostrano gli ultimi vent’anni di dibattito delle forze politiche del Parlamento e del Governo, laddove, per molte volte, si è messo mano all’istituto della interruzione del processo, animando **scontri politici** del tutto evidenti, che hanno prodotto **una successione nel tempo di leggi diverse**: dalla **legge ex Cirielli** del 2005 (L. 251/2005), poi sostituita, nel 2017, dalla **riforma Orlando** (L. 103/2017), a sua volta sostituita, nel 2019, dalla **riforma Bonafede** (L. 3/2019), essa stessa sostituita, nel 2021, dalla **riforma Cartabia** (L. 134/2021 e il D. Lgs. 150/2022).*

*Questo perché – ha sottolineato **Federico Gianassi (PD-IDP)** – sono in gioco **diritti fondamentali, costituzionalmente rilevanti**. “Da un lato, l’esigenza di celebrare e concludere il processo penale; dall’altro, l’esigenza che il processo penale si svolga in tempi ragionevoli e proceda spedito”. L’esigenza di **tutela delle vittime** che, a fronte della commissione di un reato che hanno subito, hanno il diritto che l’ordinamento pubblico eserciti la potestà di accertamento e poi punitiva. Dall’altro lato, vi sono ugualmente esigenze di estrema rilevanza, che impongono di considerare come irrinunciabile il principio della speditezza del processo penale. Innanzitutto, il **principio costituzionale della presunzione di innocenza**, per cui*

ogni cittadino è presunto innocente fino a sentenza definitiva di condanna e, pertanto ha il diritto, se sotto processo, che quel processo si svolga in tempi ragionevoli”.

Non è chiaro ad oggi **perché si voglia ora mettere mano alla riforma Cartabia**, “la terza in 4 anni, in vigore da 2 anni, che, rispetto ai dati che offre il Ministero, sembra raggiungere gli obiettivi prefissati”.

“Se stiamo ai fatti, il Ministero della Giustizia pubblica i dati relativi al monitoraggio degli obiettivi di raggiungimento della riduzione dei tempi del processo, e, per il primo semestre del 2023, il Ministero della Giustizia afferma che vi è stata **una riduzione del “disposition time”** – il tempo medio con cui si calcola la durata dei procedimenti in Europa – **del 27 per cento nei giudizi d’appello e del 39 per cento nei giudizi in Cassazione**: risultati talmente lusinghieri da superare gli obiettivi che il Governo si è impegnato a raggiungere con il PNRR, quindi rispetto agli **obiettivi che si è impegnato a raggiungere in sede europea**”.

Inoltre, **un ulteriore elemento di preoccupazione** – ha sottolineato **Federico Gianassi (PD-IDP)** – è che con questo intervento, l’ennesimo in pochi anni, “**si aumenta il grado di confusione** sul diritto che vive negli uffici giudiziari, nelle aule dei tribunali e nelle corti d’appello”. **Con l’istituto dell’improcedibilità**, che caratterizza la riforma Cartabia, è stato fissato un obiettivo specifico, **le corti d’appello si sono organizzate** per raggiungerlo e i dati danno ragione al lavoro svolto dalle corti d’appello. **Cambiare ancora una volta** e riportare l’interruzione del processo nell’alveo del diritto sostanziale significa consentire l’applicazione del principio della successione delle leggi nel tempo **secondo il principio più favorevole all’imputato**.

A tal proposito si ricorda che per quanto riguarda la successione di leggi nel tempo, in ragione della natura sostanziale dell’istituto della prescrizione ad essa si applica, salva diversa previsione, il **principio di retroattività penale della legge più favorevole al colpevole di reato** (c.d. *lex mitior*), sancito dall’articolo 2 del codice penale, che trova il proprio fondamento costituzionale nel principio di ragionevolezza di cui all’articolo 3 della Costituzione e nella tutela convenzionale da parte dell’articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Il 22 novembre scorso, **tutti i 26 presidenti delle Corti d’Appello italiane hanno inviato una lettera al Ministro della Giustizia Nordio**, con la quale hanno espresso grande preoccupazione per l’approvazione di questo disegno di legge, nel caso in cui non fosse accompagnato da una **norma transitoria**. C’è il rischio di **un allungamento dei tempi del processo** e con ciò, dunque, il rischio di **non rispettare gli obiettivi del PNRR**, che attribuisce all’Italia e al comparto giustizia italiano 3 miliardi di euro. Analoga preoccupazione, con la medesima argomentazione è stata espressa dal **Consiglio superiore della magistratura**. Per queste ragioni il **Gruppo del PD-IDP** ha chiesto **un rinvio in Commissione** per affrontare il punto ed adottare i necessari accorgimenti. **Rinvio purtroppo non accolto**, così come gli **emendamenti migliorativi** proposti al provvedimento, tra i quali la riproposizione di

fatto della **“riforma Orlando”** sulla prescrizione, la più equilibrata e aderente alla Costituzione. Respinti anche gli emendamenti del PD che puntavano a **salvare**, con una prescrizione più lunga, almeno **i processi per reati gravissimi** come quelli in violazione di norme sulla sicurezza sul lavoro o per disastro colposo.

Con questo provvedimento – [ha concluso Debora Serracchiani, annunciando il voto contrario del PD](#) – “sarà **un rompicapo cercare di capire quale sarà la disciplina applicabile**”, senza neppure avere previsto un regime transitorio. “In quest’anno e mezzo, abbiamo solo assistito ad **annunci ed interventi di puro panpenalismo emozionale** con qualche pennellata di impunità travestita da garantismo. Con questa asserita riforma la maggioranza produce **un autentico corto circuito**, perché **da un lato introduce nuovi reati**: i rave party, gli scafisti, l’uccisione dell’orso bruno marsicano, rendete reato universale in tutto il globo terracqueo la maternità per altri e mandate in carcere i bambini. **Dall’altro lato, reintroducete nei giudizi di impugnazione la prescrizione del reato** che, come dicevo prima, nel 2022 ha mandato **in fumo oltre 30.000 processi in appello** ... Ebbene, voi che vi vantate di essere ordine e disciplina dovrete sapere che con la prescrizione la responsabilità della giustizia ingiusta è di tutti e di nessuno, ma **in questo caso quella responsabilità è tutta vostra**”.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari alla proposta di legge di iniziativa parlamentare “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione” ([AC 893 e abbinate](#)) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla II Commissione Giustizia.

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

ART. 1

L’articolo 1 della proposta in esame reca delle **modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato**.

In dettaglio, la **lettera a)**, introducendo nel codice penale l’**art. 159-bis**, prevede una **nuova e autonoma causa di sospensione del corso della prescrizione**.

Il nuovo articolo 159-*bis* (**primo comma**) prevede che il **corso della prescrizione rimanga sospeso**:

- in seguito alla sentenza di **condanna di primo grado**, per un tempo non superiore **a due anni**;
- in seguito alla **sentenza di appello che conferma la condanna** di primo grado, per un tempo non superiore **a un anno**.

I periodi di sospensione previsti decorrono **dalla data della scadenza** del termine previsto **per il deposito** delle motivazioni delle decisioni di cui all'art. 544 c.p.p. (**secondo comma**).

Si prevede, inoltre, che se durante i termini di sospensione (rispettivamente di 2 anni e di 1 anno) sopravviene una delle cause di sospensione previste dall'articolo 159 c.p., essi **sono aumentati** del tempo corrispondente al termine di sospensione previsto per tale causa (**terzo comma**).

Il nuovo articolo 159-*bis* prevede inoltre due ipotesi in cui i periodi di sospensione del corso della prescrizione, previsti dal primo comma, possono essere **ricomputati** successivamente ai fini del **calcolo del termine di prescrizione**:

- nel caso in cui la **pubblicazione della sentenza** di appello o della sentenza della Corte di cassazione intervengono dopo la scadenza del rispettivo termine previsto di sospensione (**quarto comma**);
- quando, nel grado in cui ha operato la sospensione o nel grado successivo (**quinto comma**):
 - l'imputato è **prosciolto**;
 - la sentenza di condanna è **annullata** nella parte relativa all'accertamento della responsabilità;
 - nel caso di dichiarazione di **nullità** della decisione (previste dall'art. 604, co. 1,4 e 5-*bis* c.p.p.) con conseguente restituzione degli atti al giudice.

Infine, si specifica che le disposizioni di cui all'art. 159-*bis* si applicano anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con **rinvio** al giudice competente per l'appello (**sesto comma**).

La **lettera b)**, modificando il primo comma dell'**articolo 160 c.p.**, aggiunge alle ipotesi di **interruzione** del corso della prescrizione anche la **sentenza di condanna**.

La **lettera c)**, modificando il secondo comma dell'art. 161 c.p., **estende l'elenco dei reati** per i quali **l'aumento del tempo necessario a prescrivere**, a seguito dell'interruzione del corso della prescrizione, **non può superare la metà** del tempo ordinario.

Sono aggiunti a tale elenco i reati di:

- **lesioni personali** e (art. 582 c.p.) e **deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (art. 583-*quinqüies* c.p.), nelle ipotesi aggravate di cui all'art. 585, limitatamente ai casi di cui dell'art. 576, primo comma, nn. 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, primo comma n. 1 e secondo comma, c.p.;
- **atti persecutori** (art. 612-*bis* c.p.).

La **lettera d)** **abroga** l'articolo **161-*bis*** del codice penale, che prevede la cessazione definitiva del corso della prescrizione a seguito della pronunzia della **sentenza di primo grado**.

ART. 2

L'**articolo 2** del provvedimento **abroga** l'articolo **344-bis del codice di procedura penale**, in materia di **improcedibilità** dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

La legge 134 del 2021 (c.d. **riforma Cartabia** del processo penale) ha introdotto l'art. **344-bis c.p.p.**, che prevede **l'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione**. Tale articolo prevede che la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di **2 anni** e del giudizio di cassazione entro il termine di **un anno** costituiscano cause di **improcedibilità dell'azione penale** (si tratta di termini corrispondenti a quelli di ragionevole durata del processo previsti dalla L. 89/2001 per i rispettivi gradi di giudizio). I predetti termini possono essere prorogati nel caso di giudizi particolarmente complesso o per reati di particolare gravità.

Dossier Servizio Studi della Camera dei deputati

ART. 3

L'**articolo 3**, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, apporta alcune modifiche di coordinamento al **codice di procedura penale**, conseguenti all'abrogazione dell'art. 344-bis, al fine di:

- **eliminare il riferimento** all'articolo 344-bis dagli articoli 129-bis, c. 4, 157-ter, c. 2, c.p.p.;
- **abrogare gli articoli** 175, comma 8-bis, 578, commi 1-bis e 1-ter, 578-ter e 628-bis, comma 7;
- **modificare la rubrica** dell'art. 578.

ART. 4

L'**articolo 4**, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, **modifica l'art. 165-ter delle norme di attuazione del c.p.p.**, al fine di sostituire il monitoraggio dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione di cui all'abrogando art. 344-bis c.p.p., **con il monitoraggio dei termini previsti dal nuovo art. 159-bis c.p.**

Infine, viene contestualmente **abrogato l'art. 175-bis delle disposizioni attuative** riguardante le **modalità di pronuncia della decisione sulla improcedibilità** ex art. 344-bis del codice.

L'attuale formulazione del citato art. 165-ter, introdotto dal d.lgs. n. 150/2022, prevede che i presidenti della Corte di cassazione e delle corti di appello adottano i provvedimenti organizzativi necessari per attuare il costante monitoraggio dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione e del rispetto della disposizione di cui all'articolo 175-bis.

con riguardo alla successione delle leggi nel tempo, in ragione della natura sostanziale dell'istituto della prescrizione ad essa si applica, di norma, il principio di retroattività penale della legge più favorevole al colpevole di reato (cosiddetta *lex mitior*), sancito dall'articolo 2 del codice penale, che trova il proprio fondamento costituzionale nel principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione e nella tutela convenzionale da parte dell'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.