

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2258

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato COSTA

Introduzione dell’articolo 531-*bis* del codice di procedura penale, in materia di estinzione del processo per violazione dei termini di ragionevole durata

Presentata il 19 novembre 2019

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Nonostante i molteplici interventi legislativi succedutisi nel corso degli ultimi anni, quella dell’irragionevole durata dei processi nel nostro Paese è una questione ancora irrisolta, tanto drammatica quanto, purtroppo, strutturale.

Secondo i dati del Ministero della giustizia, nel 2017 sono ancora circa 230.000 i processi penali che hanno una durata irragionevole e cadono sotto la scure della legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta « legge Pinto »).

Del resto, da molti anni, gli analisti registrano come in Italia il principio della ragionevole durata dei processi sia sistematicamente violato, al punto che l’Italia è lo Stato che subisce il maggior numero di condanne per questo motivo da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo, con conseguenze molto gravi, sia sul piano finanziario sia su quello della credibilità complessiva del Paese.

L’intollerabile lunghezza del processo penale non viola soltanto il principio della ragionevole durata, di cui al secondo comma dell’articolo 111 della Costituzione. Infatti, se si assolve un innocente dopo un processo durato tanti anni, a ben vedere, si vanifica anche il principio del *favor rei*, per il semplice motivo che il processo è già di per sé una sanzione e, quanto più dura il processo, tanto più afflittiva è questa sanzione. Scrisse Francesco Carnelutti che il processo è esso stesso una pena. Ma anche la giusta condanna di un colpevole, se interviene a molti anni di distanza dal fatto, vanifica la funzione rieducativa della pena e, dunque, viola l’articolo 27 della Costituzione.

Non solo. Vi sono anche palesi correlazioni con il diritto di difesa: « La troppo tarda pena è un inutile esempio ed il lungo tempo ricopre in un’oscura notte colla memoria del fatto la chiarezza delle prove »,

come ebbe a dire – già alla fine del XVIII secolo – il noto giurista Francesco Mario Pagano.

Affermazione di straordinaria attualità ! Infatti, sottoporre a processo un soggetto a una distanza di tempo irragionevole dal fatto di reato pregiudica il diritto dell'imputato a difendersi attraverso le prove – ai sensi dell'articolo 190 del codice di rito –, diritto inviolabile consacrato nella Costituzione all'articolo 24, secondo comma.

Ciò vale ancor più se si considera che, di regola, il pubblico ministero potrebbe avere raccolto in segreto elementi di prova per lungo tempo, portando ad emersione la sua indagine in un momento nel quale le reali possibilità dell'imputato di difendersi attraverso prove sono praticamente sfumate.

Insomma, tenere senza alcun limite una persona nella condizione di persona sottoposta a giudizio si traduce in una sistematica violazione delle garanzie essenziali nel rapporto tra la libertà dell'individuo e l'esercizio dei poteri dell'autorità nei suoi confronti.

Occorre perciò che il limite temporale a tale possibilità sia effettivo e che la sua eventuale violazione non rimanga priva di sanzione.

È noto a tutti come i precetti, quando siano privi di sanzione, si traducano in mere petizioni di principio.

È in tale prospettiva che interviene la presente proposta di legge: prevedere tempi certi attraverso un meccanismo di estinzione del processo, espressione di una moderna sensibilità giuridica e destinato ad attuare il principio della « ragionevole durata » nel processo penale.

L'articolo 1 introduce l'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale, il quale prevede l'estinzione dell'azione penale e, quindi, del processo, per violazione dei termini di ragionevole durata.

In alcuni casi, infatti, il diritto dell'imputato a non restare sotto la soggezione del processo per un periodo di tempo troppo lungo può essere pienamente soddisfatto prevedendo *ex lege* termini massimi di durata dei diversi gradi di giudizio, il cui superamento obbliga il giudice della fase a pronunciare una sentenza di non doversi

procedere. In questo modo, il processo sarà definito prima che si verifichi la violazione del diritto alla ragionevole durata, nel presupposto dell'inattuabilità o della sopravvenuta carenza dell'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale e, attraverso di essa, della pretesa punitiva dello Stato. Questo meccanismo soddisfa, da un lato, l'aspettativa dell'imputato a che il processo si concluda entro una certa misura di tempo; dall'altro, l'aspettativa dell'apparato giudiziario a concludere i processi senza subire altri effetti che non siano determinati dalla propria scarsa sollecitudine.

Quando, però, il processo riguarda reati gravi o produttivi di allarme sociale, la sua durata massima non può essere determinata *ex lege*. Pertanto, la proposta di legge prevede che l'estinzione processuale operi soltanto nei processi relativi a reati puniti con pene inferiori nel massimo a dieci anni di reclusione e sempreché non si proceda nei confronti di imputati recidivi o delinquenti o contravventori abituali o professionali (commi 1 e 6 dell'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 1 della presente proposta di legge). In questi casi, il rimedio al protrarsi del processo potrà, quindi, consistere soltanto nell'equo indennizzo.

Il meccanismo dell'estinzione processuale si fonda sulla previsione di termini di durata di ciascun grado del giudizio e di cause di sospensione, che ne sospendono il decorso, premiando i tempi attivi del processo e neutralizzando quelli passivi o « di attraversamento » dovuti a rinvii forzati, imputabili a scelte delle parti, o a cause esterne, come quando sia necessario acquisire una condizione di procedibilità (ad esempio, l'autorizzazione a procedere).

Il comma 1 dell'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 1 della presente proposta di legge, stabilisce dunque che, a partire dall'assunzione della qualità di imputato, ciascun grado del processo deve essere definito entro un termine massimo, riferito a ciascuna fase, scaduto il quale il giudice deve dichiararne l'estinzione.

Nel comma 2 si indicano i casi in cui il corso dei termini è sospeso; tra essi, in

particolare, si annoverano i periodi di sospensione del processo previsti dalla legge e il tempo in cui l'udienza o il dibattimento sono sospesi o rinviati per impedimento dell'imputato o del suo difensore. La scelta delle cause di sospensione si fonda sull'articolo 159 del codice penale.

I termini stabiliti per ciascuna fase restano, quindi, sospesi in ogni caso in cui la sospensione del procedimento è imposta da una particolare disposizione di legge (ad esempio, articoli 3, 47, 71, 477, 479 e 509 del codice di procedura penale; articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274; articolo 343 del codice di procedura penale, in materia di autorizzazione a procedere). Il termine è altresì sospeso in conseguenza di un impedimento dell'imputato o del suo difensore o quando il rinvio è stato disposto su loro richiesta.

A queste ipotesi è doveroso aggiungere quelle in cui l'arresto del procedimento si verifica per una causa esterna, non imputabile agli organi giudiziari, come quando sia in corso il procedimento per l'estradizione dell'imputato.

Il comma 3 prevede che, quando nel dibattimento vengono effettuate nuove contestazioni dal pubblico ministero, il termine previsto per la fase in corso non può essere aumentato complessivamente per più di tre mesi.

Nel comma 4 si specifica che la sentenza di non doversi procedere per estinzione del processo, una volta divenuta definitiva, produce l'effetto preclusivo previsto dall'articolo 649 del codice di procedura penale. Pertanto, rispetto ai fatti oggetto del processo dichiarato estinto opera il principio *ne bis in idem*.

Il comma 5 consente al giudice di prolungare di un quarto i termini previsti, quando ciò sia reso necessario dal numero degli imputati o dalla complessità dell'imputazione e degli accertamenti istruttori, anche in riferimento al numero degli affari giudiziari complessivamente assegnati al medesimo.

Il comma 6 prevede un ampio numero di eccezioni.

L'estinzione processuale, come accennato, non opera nei processi a carico di imputati recidivi, delinquenti abituali o professionali, in quelli relativi ai reati di mafia, terrorismo e agli altri delitti ad essi assimilati (articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale) e in quelli ritenuti produttivi di allarme sociale. In questi casi, sull'interesse dell'imputato alla ragionevole durata del processo prevale l'interesse della collettività all'accertamento della responsabilità penale e all'applicazione della pena. Questo « doppio binario » è conforme alle scelte già compiute dal legislatore e più volte sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha riconosciuto la ragionevolezza e legittimità.

Il comma 7 prevede che la parte civile costituitasi nel processo inciso dall'estinzione, quando trasferisce l'azione in sede civile, ha diritto sia alla riduzione della metà dei termini per comparire, di cui all'articolo 163-*bis* del codice di procedura civile, sia alla trattazione prioritaria del processo relativo all'azione trasferita.

Infine, il comma 8 sancisce la facoltà dell'imputato di rinunciare all'estinzione del processo, secondo un principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 275 del 31 maggio 1990.

L'articolo 2 della proposta di legge prevede che il provvedimento che dichiara l'estinzione del processo ai sensi dell'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale è trasmesso agli organi titolari dell'azione disciplinare nei riguardi dei magistrati, per le valutazioni di loro competenza.

L'articolo 3 della proposta di legge contiene disposizioni relative alla data di entrata in vigore della legge e all'applicazione delle norme sull'estinzione processuale.

In particolare, nel comma 2 è specificato che le nuove norme non si applicheranno ai processi in corso alla data di entrata in vigore della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Introduzione dell'articolo 346-bis del codice di procedura penale, in materia di estinzione del processo per violazione dei termini di ragionevole durata)

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

« Art. 346-bis – *(Sentenza di non doversi procedere per estinzione del processo)* – 1. Il giudice, nei processi per i quali la pena edittale, determinata ai sensi dell'articolo 157 del codice penale, è inferiore, nel massimo, a dieci anni di reclusione, dichiara con sentenza non doversi procedere per estinzione del processo quando:

a) dal provvedimento con cui il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale formulando l'imputazione ai sensi dell'articolo 405 sono decorsi più di tre anni senza che sia stata emessa la sentenza che definisce il giudizio di primo grado; il termine di cui alla presente lettera è computato dalla data di scadenza del termine previsto dal comma 3-bis dell'articolo 407, qualora il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale successivamente a tale data;

b) dalla sentenza che ha definito il giudizio di primo grado sono decorsi più di due anni senza che sia stata pronunciata la sentenza che definisce il giudizio di appello;

c) dalla sentenza che ha definito il giudizio di appello è decorso più di un anno senza che sia stata pronunciata sentenza da parte della Corte di cassazione;

d) dalla sentenza con cui la Corte di cassazione ha annullato con rinvio il provvedimento oggetto di ricorso è decorso più

di un anno senza che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

2. Il corso dei termini indicati nel comma 1 è sospeso:

a) nei casi di autorizzazione a procedere, di deferimento della questione ad altro giudizio e in ogni altro caso in cui la sospensione del procedimento penale è imposta da una disposizione di legge;

b) nell'udienza preliminare e nella fase del giudizio, durante il tempo in cui l'udienza o il dibattimento sono sospesi o rinviati per impedimento dell'imputato o del suo difensore, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore, sempre che la sospensione o il rinvio non siano stati disposti per assoluta necessità di acquisizione della prova;

c) per il tempo necessario a conseguire la presenza dell'imputato del quale sia stata chiesta l'extradizione.

3. Nelle ipotesi di cui agli articoli 516, 517 e 518, in nessun caso i termini di cui al comma 1 del presente articolo possono essere aumentati per più di tre mesi complessivamente.

4. Alla sentenza irrevocabile di non doversi procedere per estinzione del processo si applica l'articolo 649.

5. Il giudice procedente può, con ordinanza, prolungare di un quarto i termini previsti al comma 1, quando ciò sia reso necessario dal numero degli imputati o dalla complessità dell'imputazione e degli accertamenti istruttori, anche con riguardo al numero degli affari giudiziari complessivamente assegnati al medesimo.

6. Le disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4 e 5 non si applicano nei processi in cui è imputata persona che ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto o che è stata dichiarata delinquente o contravventore abituale o professionale, né nei processi relativi a uno dei seguenti delitti, consumati o tentati:

a) delitto di associazione per delinquere, di cui all'articolo 416 del codice penale;

b) delitto di incendio, di cui all'articolo 423 del codice penale;

c) delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'articolo 452-*quaterdecies* del codice penale;

d) delitto di sequestro di persona, di cui all'articolo 605 del codice penale;

e) delitto di atti persecutori, di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale;

f) delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, di cui all'articolo 612-*ter* del codice penale;

g) delitto di furto, di cui all'articolo 624 del codice penale, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 625 del codice penale;

h) delitti di furto in abitazione e furto con strappo, di cui all'articolo 624-*bis* del codice penale;

i) delitto di circonvenzione di persone incapaci, di cui all'articolo 643 del codice penale;

l) delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del presente codice;

m) delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del presente codice;

n) delitti commessi con violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro o delle norme in materia di circolazione stradale;

o) reati previsti nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

7. Quando sia stata dichiarata l'estinzione del processo ai sensi del comma 1 del presente articolo, non si applica l'articolo 75, comma 3. Quando la parte civile trasferisce l'azione in sede civile, i termini per comparire, di cui all'articolo 163-*bis* del codice di procedura civile, sono ridotti della metà e il giudice, nel fissare l'ordine di

trattazione delle cause, dà precedenza al processo relativo all'azione trasferita.

8. Le disposizioni del presente articolo non si applicano quando l'imputato dichiara di non volersi avvalere dell'estinzione del processo. La dichiarazione è resa personalmente in udienza ovvero è presentata dall'interessato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nella cancelleria del giudice che procede. In quest'ultimo caso, la sottoscrizione della richiesta è autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3 ».

Art. 2.

(Trasmissione del provvedimento di estinzione del processo)

1. Il provvedimento che dichiara l'estinzione del processo ai sensi dell'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, è trasmesso agli organi titolari dell'azione disciplinare nei riguardi dei magistrati, per le valutazioni di loro competenza.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Le disposizioni dell'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, non si applicano ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.



18PDL0085210