CAMERA DEI DEPUTATI N. 2287

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SODA

Modifiche al codice di procedura penale in materia di durata delle indagini preliminari

Presentata il 24 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È universalmente riconosciuto il diritto della persona al giusto processo.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'articolo 6 solennemente sancisce che « ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta ».

Elementi fondamentali del giusto processo sono la garanzia dell'esercizio del diritto di difesa, l'indipendenza e l'imparzialità del giudice, il tempo ragionevole per l'investigazione e per la celebrazione del procedimento penale.

Nel nostro sistema la accertata eccessiva durata del procedimento penale si risolve in una anticipazione della pena (afflizioni morali e sociali e perturbamenti psichici, associati eventualmente a ingiuste carcerazioni preventive) per l'innocente e in garanzia di impunità (per prescrizioni, indulti, amnistie) per il colpevole.

La dilatazione irragionevole e immotivata dei tempi di indagine determina un gravoso aumento degli affari penali pendenti che sovente paralizza il magistero punitivo e lo costringe, nella scelta necessitata (sovente affidata a pressioni e suggestioni della mutevole opinione pubblica) di privilegiare l'uno o l'altro procedimento, alla effettiva elusione del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale.

L'attuale disciplina dei tempi di investigazione del pubblico ministero presenta notevoli disfunzioni e arbitri. Il termine

ordinario di sei mesi assegnato dalla legge al pubblico ministero per lo svolgimento delle indagini preliminari e per le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale è diventato eccezionale. Il regime straordinario della proroga è la regola. La generica dizione di giusta causa per sorreggere le richieste di proroga consente, come accade sovente, o che sia prorogato il termine anche per procedimenti per i quali il pubblico ministero (dopo l'iscrizione nel registro dei reati – normalmente resa pubblica con pregiudizio evidente sulla persona dell'indagato –) non ha compiuto alcun significativo atto di investigazione o che la proroga sia accordata per una attività di esplorazione a tutto campo sulla vita della persona indagata, al di fuori quindi del fatto specifico della notizia di reato acquisita, nella speranza che emergano elementi per coltivare la ipotizzata ipotesi di reato o altre ipotesi.

Vi è dunque il concreto rischio che l'investigazione, da una parte, continui ad essere attività inutile ai fini di giustizia (ma con gravi danni sulla persona) dall'altra, che l'attività di accertamento investigativo non per fatti specifici assuma, per l'indagato, le forme di pressione e di soffocante limitazione delle libertà proprie degli Stati di polizia.

Occorre dunque prevedere che l'attività del pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari, sia effettivamente finalizzata a fini di giustizia in equo contemperamento con il principio del giusto processo. E pertanto occorre evitare la proliferazione di una mole infinita di procedimenti pendenti cui non corrisponde una effettiva attività di indagine o cui faccia seguito una permanente attività investigativa a soli fini esplorativi.

In tale senso provvede la modifica proposta al comma 1 dell'articolo 406 del codice di procedura penale che obbliga il pubblico ministero, che nel tempo ordinario previsto non sia ancora in grado di determinarsi o per l'archiviazione o per l'esercizio dell'azione penale, ad indicare le ragioni che hanno impedito il rispetto del termine e gli ulteriori (rispetto a quelli già compiuti) atti specifici di indagine (consulenza, accertamenti tecnici, individuazione di persone o cose, assunzioni di informazioni, interrogatorio di persona imputata in un procedimento connesso, perquisizioni, sequestri) strettamente connessi alla notizia di reato o i mezzi specifici di ricerca della prova (ispezioni, esibizioni, acquisizioni documentali) ulteriormente necessari alle sue determinazioni. Con la modifica prospettata, il testo del comma 1 dell'articolo 406 del codice di procedura penale diventa quindi il seguente: « Il pubblico ministero, prima della scadenza, può richiedere al giudice, indicando analiticamente quali ulteriori atti di indagine, disciplinati nel titolo V del libro V, o quali ulteriori mezzi di ricerca della prova, disciplinati nel titolo III del libro III, devono essere compiuti per le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale, la proroga del termine previsto dall'articolo 405. La richiesta contiene altresì l'indicazione della notizia di reato con l'indicazione del tempo e del luogo del commesso reato, e l'esposizione dei motivi che hanno impedito di compiere l'attività di indagine per la quale è richiesta la proroga ».

Ragionevolezza del termine di investigazione impone altresì che la proroga possa essere concessa una sola volta, atteso che, ai fini di perseguire comunque il fine di giustizia della repressione dei reati e dell'accertamento della responsabilità dei suoi autori, il nostro sistema processuale prevede, all'articolo 414 del codice di procedura penale, una norma finale di salvaguardia che consente, anche dopo il provvedimento di archiviazione, l'autorizzazione alla riapertura delle indagini su richiesta del pubblico ministero motivata dalla esigenza di nuove investigazioni. Pertanto viene proposta l'abrogazione dei commi 2 e 2-*bis* dell'articolo 406 del codice di procedura penale.

È invalsa inoltre la prassi, nei tribunali e nelle preture, di non rispettare il termine per la decisione sulla proroga, prescritto dall'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 406 del codice di procedura penale, con evidente violazione del diritto dell'indagato alla certezza della sua posizione giuridica e del rispetto del

suo diritto di libertà. È necessario dunque prevedere che, decorso inutilmente il termine indicato, la richiesta di proroga si intende rigettata con le conseguenze di cui al comma 7, ovvero con l'obbligo del pubblico ministero di formulare nei successivi dieci giorni le richieste a norma dell'articolo 405 del codice di procedura penale (o archiviazione o esercizio dell'azione penale).

La decisione del giudice sulla richiesta di proroga, che incide direttamente sul diritto della persona al processo in termini ragionevoli (in termini ragionevoli cioè o l'indagine deve concludersi con l'archiviazione o l'imputato deve essere presentato al giudice, come chiaramente si esprime la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), nell'attuale sistema è adottata dal giudice senza intervento del pubblico ministero e dei difensori dell'indagato. La limitazione del diritto di difesa in generale sulla materia non ha fondamento e di conseguenza si propone la partecipazione dei difensori all'udienza camerale prevista per la decisione sulla richiesta di proroga. La compressione del diritto di difesa può trovare ancora ragionevole giustificazione solo per le indagini relative ai reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, per i quali si conserva la disposizione di cui alla novella introdotta nel comma 5-*bis* relativa ai delitti (associazione mafiosa e sequestro di persona a scopo di estorsione) e il termine ordinario più lungo di un anno.

La proposta soppressione di ulteriori proroghe rispetto alla prima e la nuova rigorosa disciplina delle ragioni della proroga, in conformità al principio del giusto processo, impongono la conseguente abrogazione dell'articolo 407 del codice di procedura penale, che prevede, in relazione alla plurilatità delle proroghe, i termini di durata massima delle indagini preliminari, con esclusione dell'ultimo comma che sancisce l'inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine.

Infine occorre rilevare che il primo comma dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, sancisce che il decorso dei termini processuali « è sospeso di diritto dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno, e riprende a decorrere dal periodo della sospensione ». Secondo quanto prevede l'articolo 240-*bis*, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, anche i termini di durata delle indagini preliminari rimangono sospesi durante il periodo di sospensione feriale dei termini procedurali. E dunque per effetto di questa sospensione il tempo per il giusto processo si allunga. È giunto il momento di osservare, sul piano generale e per l'incidenza che anche in questa sede rileva, che sull'eccessiva durata dei processi italiani (e per la quale il nostro Stato ha ricevuto ripetute censure e condanne in sede internazionale), incide notevolmente anche la lunghezza della sospensione di diritto dei termini processuali. Una così lunga sospensione, nelle società complesse come la nostra, non ha più alcuna giustificazione, dovendosi ritenere preminenti sulle esigenze di pausa e di riposo delle attività giudiziarie e forensi, il diritto dei cittadini al processo giusto.

Va quindi modificato il primo comma dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, limitando al mese di agosto la durata del periodo di sospensione dei termini processuali.

Colleghi deputati, le modifiche proposte non pretendono di risolvere i mali della giustizia italiana, per i quali occorrono misure più organiche, sul terreno normativo e strutturale; esse però si inseriscono in un disegno di riequilibro dei rapporti Stato-persona, che realizzi un più equo contemperamento fra esigenza di giustizia e libertà della persona.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 406 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« *1.* Il pubblico ministero, prima della scadenza, può richiedere al giudice, indicando analiticamente quali ulteriori atti di indagine, disciplinati nel titolo V del libro V, o quali ulteriori mezzi di ricerca della prova, disciplinati nel titolo III del libro III, devono essere compiuti per le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale, la proroga del termine previsto dall'articolo 405. La richiesta contiene altresì l'indicazione della notizia di reato con l'indicazione del tempo e del luogo del commesso reato, e l'esposizione dei motivi che hanno impedito di compiere l'attività di indagine per la quale è richiesta la proroga ».

2. I commi 2 e 2-*bis* dell'articolo 406 del codice di procedura penale sono abrogati.

3. Al comma 3 dell'articolo 406 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Qualora il giudice non provveda entro il termine prescritto, la richiesta di proroga si intende respinta e il pubblico ministero, nei successivi dieci giorni, deve formulare la richiesta a norma dell'articolo 405 ».

4. Al comma 4 dell'articolo 406 del codice di procedura penale, la parola: « senza » è sostituita dalla seguente: « con ».

ART. 2.

1. La rubrica dell'articolo 407 del codice di procedura penale è sostituita dalla seguente: « Inutilizzabilità degli atti ».

2. I commi 1 e 2 dell'articolo 407 del codice di procedura penale sono abrogati.

ART. 3.

1. Al primo comma dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, le parole: « dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno » sono sostituite dalle seguenti: « dal 1° agosto al 31 agosto di ciascun anno ».

DDL13-2287
Lire 500