



D.L. 73/2018: Sospensione dei termini e dei procedimenti penali pendenti dinanzi al Tribunale di Bari

A.C. 764

Dossier n° 1 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
9 luglio 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	764
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2018, n. 73, recante misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale
Numero di articoli:	3
Date:	
assegnazione:	22 giugno 2018
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in esame reca disposizioni straordinarie e urgenti volte a garantire il corretto esercizio della giurisdizione del **tribunale penale e della procura della Repubblica di Bari**. Come specificato nella relazione illustrativa del provvedimento, l'intervento si è reso necessario a seguito della dichiarata **inagibilità** – da parte del comune di Bari (provvedimento del 31 maggio 2018) - **degli immobili adibiti a tali uffici giudiziari**. Fondamento dell'adozione del decreto è quindi l'oggettiva impossibilità di celebrazione delle udienze penali derivante dalla sopravvenuta indisponibilità dei luoghi di svolgimento delle stesse. La predetta relazione illustrativa precisa altresì, in merito all'ambito temporale di applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge, che le stesse coprono «un arco temporale limitato, necessario a consentire che l'amministrazione porti a termine le iniziative già in corso per la individuazione e la effettiva utilizzazione di uno o più immobili da adibire a sede degli uffici giudiziari che attualmente ne sono sprovvisti».

Il provvedimento consta di tre articoli.

L'**articolo 1, comma 1**, stabilisce **fino al 30 settembre 2018**, la **sospensione**:

- **dei processi penali pendenti**, in qualunque fase e grado, davanti al tribunale di Bari;
- **del corso della prescrizione**. E' infatti fatta salva l'applicazione dell'art. 159 c.p. che prevede la sospensione della prescrizione in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare sia imposta da una particolare disposizione di legge.

Sospensione di termini e procedimenti penali

Per i **procedimenti penali pendenti il decreto-legge sospende**:

- **i termini** di durata delle **indagini preliminari**;
- **i termini** previsti dal codice processuale penale **a pena di inammissibilità e di decadenza**;
- **i termini** per la presentazione di **reclami e impugnazioni**.

Il decreto-legge si riferisce ai processi ed ai **procedimenti penali pendenti**, senza specificare a quale **data** gli stessi procedimenti debbano risultare pendenti. La relazione illustrativa precisa che l'intento del Governo è di riferirsi «ai processi pendenti nel corso del periodo di sospensione», evidentemente includendo anche i procedimenti sopravvenuti all'entrata in vigore del decreto-legge. *Si valuti l'opportunità di specificare nel testo l'effettivo ambito applicativo della sospensione.*

Il **comma 2 dell'articolo 1** contempla alcune **eccezioni alla sospensione** disposta dal comma 1. In particolare, la sospensione **non opera**:

- per il **giudizio direttissimo** (dove, si ricorda, è necessario presentare davanti al giudice, entro 48 ore, l'imputato colto in flagranza di reato);
- per la **convalida dei sequestri**.

Analogamente, a tutela del diritto costituzionalmente garantito alla libertà personale, **la sospensione non opera**:

- in relazione all'udienza di convalida di arresto e fermo;
- nei procedimenti con **imputati in stato di custodia cautelare**. Si ricorda che l'art. 61 c.p.p. estende i diritti e le garanzie dell'imputato alla persona sottoposta alle indagini preliminari; conseguentemente, la sospensione non opera altresì per gli indagati in stato di custodia cautelare. Solo in relazione a questi soggetti, peraltro, il comma 2 fa salve le previsioni dell'[art. 2, comma 1, della legge n. 742 del 1969](#) (*Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale*) consentendo la sospensione dei termini tra il **1° e il 31 agosto 2018** (periodo feriale), sempre che gli imputati o i loro difensori non decidano di rinunciarvi.

Infine, è stabilito che **la sospensione dei termini delle indagini preliminari non opera** per quanto riguarda i procedimenti relativi a delitti di **criminalità organizzata e terrorismo**.

Una identica disposizione, relativa alla non operatività della sospensione dei termini delle indagini preliminari per i procedimenti relativi a delitti di criminalità organizzata e terrorismo, è contenuta nell'[articolo 2, comma 2, della citata legge n. 742 del 1969](#).

Come riportato nella relazione illustrativa del provvedimento, per delitti di criminalità organizzata, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cassazione, SS.UU. penali, sent. n. 26889 del 2016) «devono intendersi non solo quelli elencati nell'art. 51 c.p.p., commi 3-bis e 3-quater, ma anche quelli comunque facenti capo a un'associazione per delinquere, ex art. 416 c.p., correlata alle attività criminose più diverse, con esclusione del mero concorso di persone nel reato».

Il riferimento ai **delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.** è ai delitti di grave allarme sociale previsti dai seguenti articoli del codice penale: 416, sesto comma (associazione per delinquere finalizzata alla tratta o alla riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù o all'acquisto e vendita di schiavi) e settimo comma (associazione per delinquere diretta a commettere taluno dei delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, pornografia virtuale, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale, quando il fatto è commesso in danno di un minore di 18 anni, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo su un minore di 18 anni e adescamento di minorenni); 416, associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i delitti di cui agli articoli 12, commi 3 e 3-ter del TU immigrazione (il comma 3 punisce chi promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente; il comma 3-ter punisce chi commette gli illeciti indicati a) per reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento; b) al fine di trarne profitto, anche indiretto; 416, associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione e all'introduzione nello Stato e commercio di prodotti contraffatti); 600 (riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù); 601 (tratta di persone); 602 (acquisto e vendita di schiavi); 416-bis (associazione mafiosa), 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso), 452-quaterdecies (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) e 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione). Il comma 3-bis comprende, inoltre: i delitti commessi avvalendosi delle condizioni d'intimidazione previste dal vincolo associativo mafioso o al fine di agevolare l'attività delle stesse associazioni; i delitti previsti dagli articoli 74 del DPR 309/1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope); 291-quater del DPR 43/1973, TU doganale (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri). Il riferimento ai delitti di cui all'art. 51, **comma 3-quater**, c.p.p. riguarda i soli delitti di terrorismo.

Il decreto-legge non prevede deroghe alla disciplina della sospensione in relazione agli **atti urgenti** da assumere nel corso del procedimento.

Diversamente, con riferimento alla sospensione nel periodo feriale, l'art. 2 della legge n. 742 del 1969 disciplina una procedura da seguire per poter comunque compiere atti urgenti nel corso delle indagini preliminari, con particolare riferimento agli accertamenti tecnici non ripetibili, e specifica inoltre che la sospensione dei termini non opera nelle ipotesi di atti urgenti previsti dall'art. 467 c.p.p. (es. incidente probatorio).

Al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza n. 77 del 1994, ha precisato che nel vigente sistema processuale, l'istituto dell'incidente probatorio è preordinato a consentire alle parti principali l'assunzione delle prove non rinviabili al dibattimento, e cioè di quelle che - secondo l'elencazione dell'art. 392 cod. proc. pen. - si prevede che non siano differibili al

dibattimento per le condizioni della persona da esaminare o perché soggette a perdita di genuinità, o perché il loro oggetto è inevitabilmente esposto a modificazione, o perché ricorrono particolari ragioni di urgenza o, infine, perché il loro rinvio pregiudicherebbe la concentrazione del dibattimento. La Corte ha dunque ribadito che "Ove tali circostanze ricorrano, l'anticipata assunzione della prova si appalesa indispensabile per l'acquisizione al processo di elementi - in tesi - necessari all'accertamento dei fatti e per garantire l'effettività del diritto delle parti alla prova, che sarebbe altrimenti irrimediabilmente perduta".

Andrebbe al riguardo valutata l'opportunità di introdurre, ad intervenuta sospensione del processo, la previsione di una clausola che faccia salvo il compimento degli atti urgenti di natura processuale.

L'**articolo 2** del decreto riguarda la clausola di **invarianza finanziaria**.

L'**articolo 3** contiene la norma relativa **all'entrata in vigore**.

Relazioni allegare o richieste

Al disegno di legge di conversione sono allegare la relazione illustrativa, l'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione tecnica.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto legge è adottato in relazione alla necessità di garantire il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali presso gli uffici giudiziari del tribunale di Bari e della relativa procura della Repubblica, a seguito della dichiarata inagibilità degli immobili che li ospita.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento, riguardando giurisdizione e norme processuali, costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La misura della sospensione dei processi - oggetto del decreto legge in esame - ha come esplicita finalità quella di sospendere, temporaneamente, l'ordinario esercizio della funzione giurisdizionale. Essa incide quindi sui principi costituzionali espressi negli articoli 24 (diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e diritto di difesa), 111 (principi generali relativi alla funzione giurisdizionale e ragionevole durata del processo) e 112 (obbligo dell'esercizio dell'azione penale) della Costituzione. Per quanto attiene alla sospensione del corso della prescrizione rileva altresì l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione (principio di legalità).

Il legislatore ha periodicamente introdotto ipotesi di sospensione dei processi e dei procedimenti a seguito di calamità naturali.

In particolare, tra gli altri, si possono ricordare:

- il D.L. 17/10/2016, n. 189 (*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*), con particolare riguardo all'art. 49;
- il D.L. 06/06/2012, n. 74 (*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012*), con particolare riguardo all'art. 6;
- Il D.L. 28/04/2009, n. 39 (*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*), con particolare riguardo all'art. 5.

Tali decreti contenevano disposizioni relative alla **sospensione dei processi** civili, penali e amministrativi, al rinvio delle udienze e alla sospensione di termini sostanziali e processuali con riguardo ai Comuni colpiti dagli eventi sismici.

Ipotesi di sospensione dei termini procedurali sono contenute altresì nel D.L. 09/11/1966, n. 914 (Provvidenze in favore delle popolazioni dei Comuni colpiti dalle alluvioni o mareggiate dell'autunno 1966) e nel D.L. 22.1.1973 n. 2 (Provvidenze a favore delle popolazioni dei comuni della Sicilia e della Calabria colpiti dalle alluvioni del dicembre 1972 e del gennaio 1973).

La Corte costituzionale è stata chiamata (sentenza n. 47 del 1969) a giudicare della legittimità delle disposizioni relative alla sospensione dei termini procedurali civili e penali, contenute nel citato DL n. 914 del 1966. Al riguardo la Corte ha precisato che la sospensione dei termini processuali, collegata a circostanze naturali straordinarie, e prevista per breve tempo e in via del tutto eccezionale, non incide sul diritto di difesa dei cittadini, sull'obbligo di iniziativa dell'azione penale da parte del P.M., e in genere sull'esercizio della attività giurisdizionale: inoltre, la eccezionale normativa (di carattere generale, perchè riguarda la totalità dei cittadini della zona colpita), appare chiaramente ispirata da ragioni di solidarietà sociale, e non crea alcuna discriminazione suscettibile di infrangere il principio di eguaglianza.

In particolare, nel caso conclusosi con la sentenza n. 47 del 1969, il giudice a quo contestava che, per effetto delle norme impugnate, si sarebbe verificata la conseguenza di una paralisi dei giudizi civili e penali sia pure in alcune zone dello Stato. Tale situazione si sarebbe posta in contrasto con i principi costituzionali sanciti dagli artt. 24, primo comma, e 112 della Costituzione. La Corte ha specificato per quanto attiene alla sospensione dei termini processuali, che "non può condividersi l'opinione che quella sospensione contrasti col diritto di difesa tutelato dall'art. 24, comma primo, e con l'obbligo dell'iniziativa dell'esercizio dell'azione penale spettante al pubblico ministero per l'art. 112, né, in genere, con le garanzie della tutela giurisdizionale previste dall'art. 101". La Corte argomenta infatti che anche se le norme impugnate comportano una parziale paralisi dell'attività giurisdizionale "ciò è stato previsto per breve tempo e in via del tutto eccezionale, e sulla base di un consistente fondamento razionale, poiché la legge ha collegato gli effetti che il tribunale ritiene censurabili a eventi straordinari che rendono, quando non impossibile, almeno assai difficile l'esercizio dell'attività giurisdizionale". Inoltre la Corte sottolinea che "la normativa eccezionale, chiaramente ispirata da ragioni di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), riguarda poi la totalità dei cittadini della zona colpita, perché generale è stata l'incidenza degli eventi calamitosi. Nessuna discriminazione né di ordine personale, né priva di giustificazione, è stata perciò realizzata, sì da infrangere il principio di eguaglianza". Infine la Corte precisa che "Non può escludersi che della sospensione dei termini processuali possano avvantaggiarsi singoli soggetti che, in concreto non abbiano subito pregiudizio dagli eventi calamitosi, o possano subirne svantaggio singoli soggetti che da quegli eventi siano stati essi stessi colpiti. Ma tale incidenza, limitata nel tempo, trova ampia giustificazione nelle ragioni che hanno ispirato la normativa di eccezione, e può dirsi connaturale a qualsiasi normativa di carattere generale".

Con specifico riguardo alla **sospensione del corso della prescrizione**, come è noto essa si sostanzia nel temporaneo arresto del normale svolgimento del medesimo ed è oggetto (art. 159 c.p.) di specifiche disposizioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite (in particolare autorizzazione a procedere; deferimento di questione ad altro giudizio; sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti o dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore). La casistica prevista dall'art. 159 c.p. è volta infatti a soddisfare esigenze del processo ed è finalizzata a realizzare le condizioni perché esso abbia svolgimento ed esito regolari, anche se ciò può comportare la temporanea compressione dei diritti che vi sono coinvolti. Ciò non significa che quello delle sospensioni sia un sistema chiuso e che il legislatore non possa stabilire altre sospensioni finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali, identificando i presupposti di tali sospensioni e le finalità perseguite, eterogenee rispetto a quelle proprie del processo. Al riguardo l'articolo 159, comma primo, primo periodo, c.p. prevede la sospensione del corso della prescrizione in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge.

Il decreto legge in esame si limita dunque a richiamare il citato primo comma dell'articolo 159 c.p. nella parte in cui collega la sospensione della prescrizione alla sospensione ex lege del procedimento o processo penale. Inevitabilmente la sospensione del termine di prescrizione produce modifiche sfavorevoli all'imputato, allungando, di fatto, i termini di prescrizione previsti al momento della commissione del reato.

Sebbene la Corte costituzionale abbia precisato (ord. N. 452 del 1999) che "non può assegnarsi alcun rilievo giuridico ad una sorta di "aspettativa" dell'imputato al maturarsi della prescrizione", l'istituto della prescrizione, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999) riveste natura sostanziale, risultando quindi sottoposto al principio di legalità di cui all'art. 25 secondo comma della Costituzione, disposizione che ha come corollario il divieto di retroattività della norma meno favorevole.

Da ultimo (sent. n. 117 del 2018) la Corte ha ulteriormente ribadito che un istituto quale la

prescrizione "che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza". Secondo la giurisprudenza della Corte, il principio di legalità penale "include ogni profilo sostanziale concernente la punibilità" (ordinanza n. 24 del 2017). In relazione al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., la Corte ha quindi precisato che nell'ordinamento giuridico nazionale è necessario che il regime legale della prescrizione "sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto" (ordinanza n. 24 del 2017).

Va peraltro ricordato che in tutti i casi di sospensione dei processi e dei procedimenti disposta dai sopra citati decreti legge adottati in conseguenza di calamità naturali era contenuta una specifica disposizione, volta a **sospendere il corso della prescrizione** per il periodo in cui il processo penale o i termini procedurali erano sospesi.

Si segnala inoltre che la Corte costituzionale non si è mai espressa con riguardo alla sospensione della prescrizione dipendente da sospensione del processo *ex lege* di cui all'articolo 159, comma primo, primo periodo, c.p.

La Corte è più volte intervenuta per precisare l'ambito di applicazione dell'art. 159 c.p. con riferimento particolare ai casi di sospensione del processo conseguente all'impedimento delle parti e dei difensori o alla richiesta dell'imputato o del suo difensore.

Si segnala infine che con l'ordinanza n. 191 del 1975 la Corte si è inoltre pronunciata in relazione alle disposizioni del sopra citato D.L. 22.1.1973 n. 2, con specifico riguardo alle norme che disponevano la sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, in favore degli abitanti dei comuni della Sicilia e della Calabria colpiti dalle calamità naturali verificatesi nel settembre 1971, dicembre 1972 e gennaio e febbraio 1973. L'ordinanza di rimessione contestava alle norme impugnate di non specificare chiaramente il termine di decorrenza diversificato per la sospensione della prescrizione con riferimento alle diverse calamità, il che avrebbe importato un trattamento uguale in situazioni tra loro differenziate e determinato la violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa e della stessa tutela giurisdizionale. Al riguardo la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in quanto la norma impugnata avrebbe precisato con sufficiente chiarezza i criteri che dovevano presiedere alla diversificata normativa concernente, nei vari casi, l'inizio e la durata della sospensione della prescrizione.

cost001	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni