

SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei sen.

GASPARRI, QUAGLIARIELLO, BRICOLO, TOFANI, CASOLI, BIANCONI,
IZZO, CENTARO, LONGO, ALLEGRINI, BALBONI, BENEDETTI
VALENTINI, DELOGU, GALLONE, MAZZATORTA, MUGNAI, VALENTINO

Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi,
in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della
Convenzione europea sui diritti dell'uomo

Schema di disegno di legge contenente misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Articolo 1

(Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n. 89)

1. All'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole "Chi ha subito" sono sostituite dalle seguenti: "In attuazione dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, la parte che ha subito";

b) al comma 3, la lettera b) è abrogata;

c) dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:

«3-bis. Ai fini del computo del periodo di cui al comma 3, il processo si considera iniziato, in ciascun grado, alla data di deposito del ricorso introduttivo del giudizio o dell'udienza di comparizione indicata nell'atto di citazione, ovvero alla data del deposito dell'istanza di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, ove applicabile, e termina con la pubblicazione della decisione che definisce lo stesso grado. Il processo penale si considera iniziato alla data di assunzione della qualità di imputato. Non rilevano, agli stessi fini, i periodi conseguenti ai rinvii del procedimento richiesti o consentiti dalla parte, nel limite di 90 giorni ciascuno.

3-ter. Non sono considerati irragionevoli, nel computo di cui al comma 3, i periodi che non eccedono la durata di due anni per il primo grado, di due anni per il grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, nonché di un altro anno in ogni caso di giudizio di rinvio. Il giudice, in applicazione dei parametri di cui al comma 2, può aumentare fino alla metà i termini di cui al presente comma.

3-quater. Nella liquidazione dell'indennizzo, il giudice tiene conto del valore della domanda proposta o accolta nel procedimento nel quale si assume verificata la violazione di cui al comma 1. L'indennizzo è ridotto ad un quarto quando il procedimento cui la domanda di equa riparazione si riferisce è stato definito con il rigetto delle richieste del ricorrente, ovvero quando ne è evidente l'infondatezza.

3-quinquies. In ordine alla domanda di equa riparazione di cui all'articolo 3, si considera priva di interesse, ai sensi dell'articolo 100 del codice di procedura civile, la parte che, nel giudizio in cui si assume essersi verificata la violazione di cui al comma 1, non ha presentato, nell'ultimo semestre anteriore alla scadenza dei termini di cui al primo periodo del comma 3-ter, una espressa richiesta al giudice procedente di sollecita definizione del giudizio entro i predetti termini, o comunque quanto prima, ai sensi e per gli effetti della presente legge. Se la richiesta è formulata dopo la scadenza dei termini di cui al comma 3-bis, l'interesse ad agire si considera sussistente limitatamente al periodo successivo alla sua presentazione. Nel processo davanti alle giurisdizioni amministrativa e contabile è sufficiente il deposito di nuova istanza di fissazione dell'udienza, con espressa dichiarazione che essa è formulata ai sensi della presente legge. Negli altri casi, la richiesta è formulata con apposita istanza, depositata nella cancelleria o segreteria del giudice procedente.

3-sexies. Il giudice procedente e il capo dell'ufficio giudiziario sono avvisati senza ritardo del deposito dell'istanza di cui al comma 3-quinquies. A decorrere dalla data del deposito, il processo civile è trattato prioritariamente ai sensi degli articoli 81, secondo comma, e 83 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, con esclusione della deroga prevista dall'articolo 81, secondo comma, e di quella di cui

all'articolo 115, secondo comma, delle medesime disposizioni di attuazione; nei processi penali si applica la disciplina dei procedimenti relativi agli imputati in stato di custodia cautelare; nei processi amministrativi e contabile l'udienza di discussione è fissata entro novanta giorni. Salvo che nei processi penali, la motivazione della sentenza che definisce il giudizio è limitata ad una concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione si fonda. Il capo dell'ufficio giudiziario vigila sull'effettivo rispetto di tutti i termini acceleratori fissati dalla legge»;

d) In sede di prima applicazione, nei giudizi pendenti in cui sono già decorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 3-ter, della legge n. 89 del 2001, l'istanza di cui al comma 3-quinquies dello stesso articolo 2 è depositata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

Articolo 2

(Estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole)

«1. Nel codice di procedura penale, dopo l'articolo 346 è inserito il seguente:

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

- a) dal provvedimento con cui il pubblico ministero esercita l'azione penale formulando l'imputazione ai sensi dell'articolo 405 sono decorsi più di due anni senza che sia stata emessa la sentenza che definisce il giudizio di primo grado;
- b) dalla sentenza di cui alla lettera a) sono decorsi più di due anni senza che sia stata pronunciata la sentenza che definisce il giudizio di appello;
- c) dalla sentenza di cui alla lettera b) sono decorsi più di due anni 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 del 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 particolare 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 estradando.

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

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

5. Le disposizioni dei commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano nei processi in cui l'imputato ha già riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione, o è stato dichiarato delinquente o contravventore abituale o professionale, e nei processi relativi a uno dei seguenti delitti, consumati o tentati:

- a) delitto di associazione per delinquere previsto dall'articolo 416 del codice penale;
- b) delitto di incendio previsto dall'articolo 423 del codice penale;
- c) delitti di pornografia minorile previsti dall'articolo 600-ter del codice penale;
- d) delitto di sequestro di persona previsto dall'articolo 605 del codice penale;

- e) delitto di atti persecutori previsto dall'articolo 612-bis del codice penale**
- f) delitto di furto quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art.4 della legge 8 agosto 1977, n.533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 625 del codice penale;**
- g) delitti di furto previsti dall'articolo 624-bis del codice penale;**
- h) delitto di circonvenzione di persone incapaci, previsto dall'articolo 643 del codice penale;**
- i) delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;**
- l) delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale;**
- m) delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro e delle norme in materia di circolazione stradale;**
- n) 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;**
- o) delitti di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti previsti dall'art. 260, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.**

6. In caso di dichiarazione di estinzione del processo, ai sensi del comma 1, non si applica l'articolo 75 comma 3. Quando la parte civile trasferisce l'azione in sede civile, i termini a comparire di cui all'art. 163 *bis* del codice di procedura civile sono ridotti della metà, e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita.

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

Articolo 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 2 si applicano ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che sono pendenti avanti alla Corte d'appello o alla Corte di cassazione.».

RELAZIONE

Il provvedimento intende attuare il principio della ragionevole durata dei processi, sancito sia nella convenzione europea dei diritti dell'uomo (art.6), che nella Costituzione (art.111).

L'**articolo 1** contiene misure per razionalizzare le procedure di equo indennizzo previste nella legge 24 marzo 2001 n.89 (cd. legge Pinto), che trovano applicazione allorquando sia stato violato il diritto alla ragionevole durata del processo civile, penale o amministrativo.

L'obiettivo è quello di rendere più certi i presupposti, la procedura e la quantificazione dell'equo indennizzo, nel quadro di un generale contenimento degli effetti, anche economici, derivanti dalla durata non ragionevole dei processi.

Lo Stato italiano è, infatti, quello che subisce il maggior numero di condanne da parte della Corte europea sui diritti dell'uomo per l'eccessiva durata dei processi. A fronte di tali condanne, sono stati corrisposti indennizzi pari a 14,7 milioni di euro, nel 2007, a 25 milioni di euro, nel 2008, e a 13,6 milioni di euro nel primo semestre del 2009. Questi dati sono ancor più preoccupanti se si considera che, per lo stesso titolo, erano stati pagati, nel 2002, indennizzi per 1,26 milioni di euro, e che essi si riferiscono a somme erogate direttamente dal Ministero della Giustizia, cui devono aggiungersi i pignoramenti che le parti operano presso le singole Tesorerie Provinciali (ad esempio, nel biennio 2007-2008 sono stati pignorati presso la tesoreria di Roma 7,2 milioni di euro). Altrettanto preoccupante è l'incremento del numero dei procedimenti di equa riparazione, pari al 42% all'anno: erano 5051 nel 2003; 28.383 nel 2008; 17.259 nel primo semestre del 2009 (con una proiezione finale di oltre 34.000 procedimenti, per il corrente anno).

Ai danni finanziari, si aggiunge il rilevante danno di immagine che l'Italia subisce per le ripetute condanne dinanzi alla Corte di Strasburgo. Si tratta di una vera e propria emergenza, come riconosciuto anche dal Presidente della Corte di Cassazione nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario 2009.

Tanto premesso, l'articolo 1 del disegno di legge modifica e integra l'articolo 2 della legge 89/2001.

In primo luogo, è previsto che la domanda di equa riparazione sia subordinata a una specifica istanza di sollecitazione, che la parte deve presentare nel processo (civile, penale o amministrativo) entro sei mesi dalla scadenza dei termini di non irragionevole durata, previsti dal nuovo comma 3-ter dell'articolo 2 l.n.89-2001. In questo modo, il meccanismo potrà assumere una funzione non solo risarcitoria, ma anche acceleratoria e, dunque, virtuosa. Presentata l'istanza di sollecitazione, i processi godranno, infatti, di una corsia preferenziale, sotto la vigilanza del capo dell'ufficio interessato, e la sentenza che definisce il giudizio potrà essere sinteticamente motivata (ad eccezione delle sentenze penali).

In secondo luogo, il comma 3-ter dell'articolo 2 della legge 89-2001, introdotto dall'art.1, comma 1, lettera c), del disegno di legge, stabilisce una presunzione legale di non irragionevole durata dei processi nei quali ciascun grado di giudizio si sia protratto per un periodo non superiore a due anni (un anno per il giudizio di rinvio). Non si tratta di una presunzione assoluta, in quanto il giudice che decide sulla domanda di equa riparazione – vale a dire, la corte d'appello competente ex articolo 3 l.n.89-2001, non modificato dal d.d.l. – potrà aumentare il termine fino alla metà nei casi di complessità del caso e valutato pure il comportamento delle parti private e del giudice.

Inoltre, per valorizzare la speditezza, ma anche la lealtà processuale, dal termine di ragionevole durata del processo sono esclusi i periodi relativi ai rinvii richiesti o consentiti dalla parte, nel limite di 90 giorni ciascuno.

In terzo luogo, è previsto che, nella liquidazione dell'indennizzo il giudice deve tener conto del valore della domanda proposta, o accolta, nel procedimento nel quale si è verificata la violazione del termine di ragionevole durata. Anche questa previsione è in linea con la giurisprudenza della Corte europea, che ha fissato dei criteri generali per la liquidazione riconoscendo ai giudici nazionali la possibilità di uno "scostamento ragionevole" da essi. Nella stessa ottica si spiega la riduzione di un quarto dell'indennizzo quando il procedimento, cui si riferisce la domanda di equa riparazione, è stato definito con il rigetto delle richieste del ricorrente, ovvero quando ne è evidente l'infondatezza.

In quarto luogo, con una disposizione transitoria, si prevede che nei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge in cui siano già decorsi i termini di ragionevole durata, l'istanza di sollecitazione deve essere depositata entro sessanta giorni.

L'**articolo 2** prevede l'estinzione dell'azione penale e, quindi, del processo, per violazione dei termini di ragionevole durata.

La norma intende adeguare il sistema processuale alla convenzione europea dei diritti dell'uomo (art.6) e alla Costituzione (art.111, comma 2) e contenere entro limiti fisiologici il contenzioso derivante dalle procedure di equa riparazione (cd. legge Pinto).

Da molti anni, gli analisti registrano come in Italia il principio della ragionevole durata dei processi è sistematicamente violato, al punto che il nostro Paese è quello che subisce il maggior numero di condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, con conseguenze molto severe, sia in termini finanziari che di immagine.

Peraltro, il processo penale, oltre ad essere irragionevolmente lungo, è anche in molti casi privo di reale sostanza, come dimostra il numero sempre maggiore di reati dichiarati estinti per prescrizione. Ciò significa che l'organizzazione giudiziaria occupa una parte delle proprie risorse per celebrare processi privi di reale utilità, generando sfiducia nella certezza della pena e indebolendo la capacità della norma penale di operare come un deterrente.

In tale contesto, si colloca il meccanismo di estinzione del processo, espressione di una moderna sensibilità giuridica e destinato ad attuare il principio della «durata ragionevole» nel processo penale.

In alcuni casi, il diritto dell'imputato a non restare sotto la soggezione del processo per un periodo di tempo troppo lungo può esser 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, sul presupposto dell'inattuabilità, o sopravvenuta carenza, dell'interesse all'esercizio dell'azione penale e, attraverso di essa, alla 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 la propria scarsa sollecitudine.

Quando, però, il processo riguarda reati gravi o di allarme sociale, la sua durata massima non può essere determinata *ex lege*. Pertanto, il disegno di legge prevede che l'estinzione processuale opera solo nei processi relativi a reati puniti con pene inferiori nel massimo ai dieci anni di reclusione e sempreché non si proceda nei confronti di imputati recidivi o delinquenti o contravventori abituali o professionali (articolo 2,

commi 1 e 5). Al di fuori di questi casi, l'estinzione processuale non può operare in quanto prevale l'interesse all'accertamento delle responsabilità e all'applicazione della sanzione. Il rimedio al protrarsi del processo potrà, quindi, consistere soltanto nell'equo indennizzo.

Il meccanismo dell'estinzione processuale si basa sulla previsione di termini di durata di ciascun grado del giudizio e di cause di sospensione, che fermano l'«orologio», 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 2 stabilisce che, a partire dall'assunzione della qualità di imputato, ciascun grado del processo deve esser definito entro un termine massimo di due anni (un anno per il giudizio di rinvio), scaduto il quale il giudice della fase deve dichiararne l'estinzione. La previsione di un termine di eguale durata per i diversi gradi di giudizio è giustificata dalla diversa distribuzione degli organici e dei carichi di lavoro presso tribunali, corti d'appello e corte di cassazione, che non consente di prevedere tempi più brevi per i processi che pendono in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione.

Nel comma 2, si indicano i casi in cui il corso dei termini è sospeso, tra cui 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 di fase restano, quindi, sospesi in ogni caso in cui la sospensione del procedimento è imposta da una particolare disposizione di legge (ad es., articoli 3, 47, 71, 477, 479, 509 del codice di procedura penale; articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articolo 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274; articolo 343 del codice di procedura penale, in tema di autorizzazione a procedere; articolo 16 della legge 22 maggio 1975, n. 152). 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 il blocco del procedimento si verifica per una causa esterna, non imputabile agli organi giudiziari, come quando sia in atto l'estradizione dell'imputato.

Il comma 3 prevede che, quando in dibattimento vengono effettuate nuove contestazioni dal pubblico ministero, il termine di fase 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 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 del *ne bis in idem*.

Il comma 5 prevede un ampio numero di eccezioni.

L'estinzione processuale 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*) e in quelli ritenuti 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 in linea con le scelte già compiute dal legislatore e già più volte sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha riconosciuto la ragionevolezza e legittimità.

Il comma 6 prevede che la parte civile costituitasi nel processo colpito dalla estinzione, quando trasferisce l'azione in sede civile, ha diritto sia alla riduzione della metà dei

termini a comparire di cui all'art. 163 *bis* del codice di procedura civile, sia alla trattazione prioritaria del processo relativo all'azione trasferita.

Infine, il comma 7 sancisce la facoltà per l'imputato di rinunciare alla estinzione del processo, secondo un principio affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 23 maggio 1990, n. 275.

L'**articolo 3** del disegno di legge contiene disposizioni relative all'entrata in vigore della legge e all'applicazione delle norme sull'estinzione processuale.

In particolare, nel comma 2 è specificato che le nuove norme si applicheranno nei processi in corso alla data di entrata in vigore della legge, ad eccezione dei processi che pendono avanti alla Corte d'appello o alla Corte di cassazione.