

Parere sul disegno di legge n. 1880/S recante «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo».

(Delibera del 14 dicembre 2009)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 14 dicembre 2009, ha approvato il seguente parere:

«Il Consiglio superiore della magistratura osserva:

1.- L'impianto normativo

Il disegno di legge n. 1880 S, che si compone di soli tre articoli, introduce rilevanti modifiche sia al processo civile (intervenendo in modifica dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89) sia al processo penale (inserendo dopo l'attuale articolo 346 l'art. 346 bis c.p.p.).

La dichiarata finalità del Legislatore (ben espressa nella relazione di accompagnamento) è di intervenire sui tempi del processo, nel settore civile modificando le procedure dell'equo indennizzo quando è violata la ragionevole durata, nel settore penale introducendo la fattispecie estintiva del procedimento per violazione del termine di durata ragionevole.

Come di regola, il parere sarà concentrato sui punti di maggior rilievo del D.D.L. 1880 S e limitato, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, ai profili riguardanti le previsioni che comportano specifiche ricadute sul funzionamento della giustizia nonché sulla disciplina dei diritti fondamentali costituzionalmente previsti.

1.1. Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto): analisi del dato normativo e rilievi critici

a) L'art. 1 apporta modifiche all'art. 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Il tenore della disposizione è sostanzialmente sovrapponibile a quello dell'art. 23, comma 1, lett. a), del D.D.L. n. 1440 presentato dal Ministro della Giustizia nel marzo del 2009 e ad oggi all'esame del Parlamento, salve alcune rilevanti differenze su cui ci si soffermerà.

Occorre peraltro precisare che mentre l'art. 23, comma 1, lett. b), del D.D.L. n. 1440 incide anche sull'art. 3, L. n. 89/2001, che regola il procedimento di equa riparazione, il D.D.L. n. 1880 non interviene su tali aspetti.

L'art. 1 del D.D.L. n. 1880 introduce modifiche all'art. 2 della legge Pinto, rispetto a quanto previsto dal D.D.L. n. 1440: viene infatti ridotto da tre a due anni il periodo di tempo individuato per la durata ragionevole del primo grado di giudizio, ai sensi del comma 3-ter, dell'art. 2, L. n. 89/2001.

Il predetto termine di cui al comma 3-ter, dell'art. 2, L. n. 89/2001 coincide con il tempo massimo di durata del giudizio di primo grado stabilito dall'art. 2 del medesimo D.D.L. n. 1880.

La rilevanza della modifica, rispetto a quanto proposto con il DDL 1440, richiede un esame approfondito, per le forti criticità che l'intervento presenta.

La riduzione, da tre a due anni, del termine utile per la celebrazione dei processi di primo grado, in relazione alla definizione normativa dei tempi di ragionevole durata del processo, determina un significativo aumento, in valore assoluto, delle richieste di indennizzo che possono essere proposte ai sensi della legge Pinto.

L'evenienza sortisce un duplice ordine di ricadute sul sistema giudiziario complessivamente inteso che non paiono adeguatamente considerate nel D.D.L. in esame.

In primo luogo, il lievitare delle domande di equa riparazione, determinato dall'abbassamento da tre a due anni del termine di durata ragionevole del primo grado di giudizio, comporta inevitabilmente l'aumento considerevole degli oneri finanziari a carico dello Stato per l'erogazione degli equi indennizzi, *ex lege* n. 89/2001. Non di meno, alla richiamata modifica normativa, non si accompagna alcuna specifica previsione di spesa, come imporrebbe il disposto di cui all'art. 81 Cost..

Oltre a ciò, occorre ancora sottolineare che il consistente abbassamento del termine di ragionevole durata dei giudizi di primo grado - rispetto a quanto già previsto dal citato D.D.L. n. 1440 - determinando l'incremento dei danni finanziari a carico dello Stato, per le spiegate ragioni, sembra contraddire la finalità perseguita dal legislatore, secondo quanto emerge dalla relazione di accompagnamento al D.D.L. n. 1880, ove si precisa che gli indennizzi corrisposti ai sensi della legge Pinto rappresentano una vera e propria emergenza che il D.D.L. intende fronteggiare attuando il principio della durata ragionevole dei processi, sancito sia nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6), sia nella Costituzione (art. 111).

b) Sotto altro aspetto, la riduzione del termine di durata ragionevole del primo grado di giudizio determina l'innalzamento esponenziale del numero dei processi da trattare prioritariamente, secondo la previsione di cui al comma 3-*sexies*, dell'art. 2, L. n. 89/2001, senza che al riguardo sia stato previsto alcun potenziamento delle risorse umane e materiali disponibili presso gli uffici giudiziari interessati.

Con specifico riferimento al processo civile, inoltre, deve rilevarsi che il richiamo agli artt. 81, secondo comma, e 83 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, operato dal comma 3-*sexies*, sopra citato, nell'individuare la corsia preferenziale per la trattazione dei procedimenti civili, a seguito del deposito della domanda di equa riparazione, evidenzia che il legislatore intende assegnare al termine ordinatorio di quindici giorni - quale intervallo massimo tra l'udienza destinata esclusivamente alla prima comparizione delle parti e la prima udienza

d'istruzione e tra le successive udienze d'istruzione - una specifica valenza precettiva, rispetto alla calendarizzazione dei processi. Si tratta di disposizione stabilita senza adeguatamente considerare l'impatto della sua attuazione con riferimento agli attuali carichi di lavoro che si registrano nel settore civile e senza alcun coordinamento con la disposizione di cui all'art. 81-bis disp. att. c.p.c. (inserita dalla L. n. 69/2009), che stabilisce la possibilità che il giudice, nella fissazione del calendario del processo, tenga conto "*della natura, dell'urgenza e della complessità della causa*".

Diversamente da quanto previsto dall'art. 23, comma 1, lett. a), del D.D.L. n. 1440 il D.D.L. n. 1880 esclude i processi penali dall'ambito di operatività della previsione che consente al giudice, con riguardo ai procedimenti a trattazione prioritaria, di motivare la sentenza con *<una concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione si fonda>*.

c) Il comma 2 dell'art. 1 in commento contiene poi una inedita previsione di diritto intertemporale: "*in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, nei giudizi pendenti in cui sono già decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 3-ter, della legge n. 89 del 2001...l'istanza di cui al comma 3-quinquies del citato articolo 2 è depositata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge*".

In tali termini, il disegno di legge stabilisce l'immediata applicazione ai processi in corso delle disposizioni che introducono inedite previsioni circa i tempi *<non irragionevoli>* di definizione dei diversi gradi di giudizio; ed infatti, si assegna alle parti il termine di sessanta giorni, dalla data di entrata in vigore della novella, per presentare l'istanza di equa riparazione, rispetto ai procedimenti pendenti, per i quali risultino già decorsi i termini di ragionevole durata stabiliti dalle nuove disposizioni.

La previsione mal si concilia con il generale principio espresso dal brocardo *tempus regit actum*, che governa la successione nel tempo delle norme processuali.

La successione delle leggi nel tempo è regolata dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo il quale "*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*". Tale norma sancisce l'efficacia immediata della nuova disciplina legislativa, prevedendone al contempo la irretroattività, in omaggio a quella fondamentale esigenza della vita sociale secondo cui la fede e la sicurezza nella stabilità dei rapporti non dovrebbero essere minacciate dal timore che una legge successiva possa turbare le situazioni giuridiche formatesi validamente.

Ebbene, alla regola stabilita dall'art. 11 delle preleggi non si sottraggono le disposizioni di diritto processuale. E' ben vero che la Corte regolatrice, con specifico riguardo al processo penale, ha chiarito che "*è erroneo parlare di retroattività delle leggi processuali allorquando esse vengono applicate a fatti commessi prima della loro entrata in vigore: tale pretesa retroattività si riferisce*

*infatti ai reati, e cioè a cose in ordine alla quale la legge processuale non dispone; mentre le norme sono irretroattive rispetto ai procedimenti e agli atti processuali, che costituiscono il vero oggetto delle loro disposizioni”¹. Non di meno la portata dalle disposizioni contenute nell’art. 1, comma 1, D.D.L. n. 1880, sopra richiamate, è tale da indurre a ritenere che l’immediata applicazione delle predette disposizioni ai processi pendenti si risolva proprio in una applicazione retroattiva di norme processuali, nei sensi ora chiariti. **Ed infatti le nuove disposizioni che modificano la legge Pinto incidono sull’organizzazione dei processi e la loro applicazione anche ai procedimenti pendenti comporta la rivalutazione - secondo i nuovi criteri, da applicarsi <ora per allora> - delle decisioni di natura organizzativa assunte dal giudice in un contesto ordinamentale che non conosceva predefiniti termini di durata massima.***

1.2 Estinzione del processo penale per violazione dei termini di durata ragionevole

a) La disciplina in generale. L’art. 2 del D.D.L. n. 1880/09 contiene una nuova regolamentazione dei tempi del processo penale finalizzata a contrastare «la durata indeterminata dei processi», nonché a garantire l’effettiva attuazione del principio della ragionevole durata, sancito dall’art. 111, comma secondo, Cost., e dall’art. 6 CEDU.

Si prevede quindi una causa di estinzione del processo nel caso in cui le singole fasi non si concludano nei termini fissati dal nuovo art. 346-*bis* c.p.p. Si tratterebbe di una specie di “prescrizione processuale” destinata ad affiancare – e non già a sostituire – la prescrizione quale causa di estinzione dei reati ex artt. 157 e ss. c.p.

L’ipotesi viene concepita come una causa sopravvenuta di improcedibilità dell’azione penale, alla cui maturazione segue l’obbligo per il giudice di emettere una sentenza di non doversi procedere. Da ciò deriva, in base al quarto comma dello stesso articolo, che la sentenza una volta divenuta irrevocabile, costituisce il presupposto per l’operatività del divieto di un secondo giudizio di cui all’art. 649 c.p.p.

b) I termini. Il progetto di legge indica un termine perentorio biennale entro cui ogni grado del giudizio deve concludersi, pena l’estinzione del processo.

Per il giudizio di primo grado il termine decorre dal momento in cui viene esercitata, ai sensi dell’art. 405 c.p.p., l’azione penale.

¹ Cass. Sez. Un. 17.1.2006, n. 3821.

I termini relativi ai successivi gradi di giudizio decorrono invece dalla pronuncia della sentenza emessa nel grado precedente o dal giudice di legittimità, nel caso dell'annullamento con rinvio.

Peraltro, nell'ipotesi del giudizio di rinvio, il D.D.L. n. 1880 prevede il più breve termine di un anno entro cui deve concludersi non solo il relativo giudizio, ma deve altresì essere pronunciata sentenza irrevocabile, il che significa che dovrebbe concludersi anche l'eventuale giudizio d'impugnazione relativo alla sentenza emessa in sede di rinvio.

Il termine biennale previsto per il primo grado di giudizio comprende anche tutto il tempo necessario alla celebrazione dell'udienza preliminare (quando prevista), oltre al dibattimento.

I termini riservati, rispettivamente, all'appello e al giudizio dinanzi alla Cassazione comprendono anche i tempi necessari alla redazione della sentenza emessa nel grado precedente (che a norma di legge possono arrivare anche a novanta giorni) e quelli riservati all'esercizio del diritto di impugnazione della medesima (anche quarantacinque giorni).

In concreto, appare evidente che l'effettivo tempo assegnato per la celebrazione di ogni fase del processo diviene di gran lunga inferiore ai due anni previsti.

Peraltro, il meccanismo così concepito non prevede neppure un sistema di recupero del tempo non consumato in una fase successiva similmente a quanto previsto in materia di termini di custodia cautelare dall'art. 303, comma 1, lett. b), n. 3-*bis* c.p.p.. Diversamente, viene preventivato un possibile prolungamento dei termini relativi al giudizio di primo grado per l'ipotesi che nel corso del dibattimento si proceda alla modifica dell'imputazione o a contestazioni suppletive ai sensi degli artt. 516, 517 e 518 c.p.p., attraverso il recupero di non più di tre mesi.

Il D.D.L. prevede, inoltre, che i termini di prescrizione processuale possano essere sospesi per tutto il tempo in cui il procedimento rimane fermo per diverse ragioni.

Il secondo comma dell'art. 346-*bis* contempla in tal senso un elenco di cause di sospensione del decorso dei termini in questione che è sostanzialmente mutuato da quello previsto per la prescrizione dei reati dall'art. 159 c.p..

Così il corso dei termini dovrebbe rimanere sospeso nei casi di autorizzazione a procedere, di deferimento della questione ad altro giudizio e in ogni caso in cui la sospensione del procedimento penale è imposta da una particolare disposizione di legge, nonché durante il tempo in cui l'udienza preliminare o il dibattimento sono sospesi o rinviati per impedimento dell'imputato o del suo difensore ovvero su richiesta dei medesimi e sempre che la sospensione o il rinvio non siano assolutamente necessari per l'acquisizione di una prova.

Infine, deve farsi notare che la prescrizione processuale è rinunciabile dall'imputato, così come previsto dall'art. 157, comma settimo, c.p. per quella sostanziale.

c) I processi coinvolti. Il primo comma dell'art. 346-bis citato precisa che il meccanismo della prescrizione processuale trova applicazione esclusivamente nei processi per reati puniti con pena inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione.

Il limite dei dieci anni deve dunque essere calcolato in maniera autonoma per il reato consumato e quello tentato, guardando esclusivamente alla pena detentiva anche se congiuntamente o alternativamente sia prevista anche quella pecuniaria.

Non deve, quindi, tenersi conto delle diminuzioni collegate alla configurabilità di eventuali attenuanti o agli aumenti conseguenti ad eventuali aggravanti, salvo quelle ad effetto speciale, nel qual caso deve essere preso in considerazione l'aumento di pena massimo previsto per le stesse.

Appare rilevante sottolineare che il nuovo meccanismo di "estinzione del processo" sembra essere destinato ad incidere particolarmente sui procedimenti penali riguardanti le ipotesi di reato già pesantemente condizionate dai nuovi termini di prescrizione previsti dalla legge del 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli).

Il nuovo istituto trova senz'altro applicazione, a titolo esemplificativo, nei processi per le fattispecie di corruzione di cui agli artt. 318 – 322 c.p.; gli altri delitti contro la pubblica amministrazione, ad eccezione del peculato di cui al primo comma dell'art. 314 e della concussione (art. 317 c.p.); i delitti contro l'amministrazione della giustizia (artt. 361 ss. c.p.) ad eccezione della calunnia aggravata dalle circostanze di cui al terzo comma dell'art. 368 c.p.; i delitti contro la fede pubblica (artt. 453 ss. c.p.) ad eccezione della falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate (art. 453 c.p.) e della falsità, materiale o ideologica, commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, se aggravata dalla fidejussione dell'atto (artt. 476 e 479 c.p.); la violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.) e i maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.); le lesioni personali volontarie anche se "gravi" ai sensi del primo comma dell'art. 583, c.p.; l'omicidio e le lesioni personali colpose a meno che il fatto non sia commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro; la truffa; l'appropriazione indebita; la ricettazione; la bancarotta preferenziale, i reati in materia di imposte dirette e di I.V.A., i reati societari.

d) I processi esclusi. L'istituto non si applica, per espressa disposizione normativa, ai processi relativi a delitti per i quali la pena edittale, sempre determinata ai sensi del menzionato art. 157 c.p., sia pari o superiore ai dieci anni di reclusione.

Sono altresì esclusi dal nuovo regime i processi a carico di chi sia già stato condannato a pena detentiva per delitto, anche se riabilitato, ovvero di chi sia stato dichiarato delinquente o contravventore abituale o professionale.

Il riferimento alla riabilitazione (artt. 178 ss. c.p.) comporta che l'esclusione della nuova disciplina dell'estinzione del processo è prevista come un effetto penale della condanna, che non viene meno neppure qualora sia intervenuta la riabilitazione, ordinariamente destinata invece ad estinguere tutti gli effetti della condanna, oltre che le pene accessorie.

Non risulta chiaro come a tali effetti debba essere considerata la sentenza di applicazione della pena su richiesta che, come è noto, è equiparata, *ex art. 445, comma 1-bis*, alla sentenza di condanna, anche nel caso in cui il reato sia estinto ai sensi del comma 2 del medesimo articolo. Allo stesso modo non è chiaro come debba essere considerata la condanna nel caso in cui il reato sia dichiarato estinto ai sensi dell' art. 167 c.p. dopo la sospensione condizionale della pena.

Sono, altresì, specificamente esclusi i processi relativi ad uno dei seguenti delitti, consumati o tentati: a) associazione per delinquere (art. 416 c.p.); b) incendio doloso (art. 423 c.p.); c) pornografia minorile (art. 600-*ter* c.p.); d) sequestro di persona (art. 605 c.p.); e) atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.); f) furto aggravato dalla circostanza di cui all'art. 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533 (fatto commesso su armi, munizioni od esplosivi nelle armerie ovvero in depositi o in altri locali adibiti alla custodia di armi) o da una delle circostanze aggravanti di cui all'art. 625 c.p.; g) furto in abitazione e furto con strappo (art. 624-*bis* c.p.); h) circonvenzione di persone incapaci (art. 643 c.p.); i) delitti cui ai commi 3-*bis* e 3-*quater* dell'art. 51 c.p.p. e quindi, oltre alle ipotesi già previste, dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (v. art. 7, primo comma, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991 n. 203); dell'associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*quater* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43); dei delitti con finalità di terrorismo.

Come pure sono espressamente esclusi dalla nuova disciplina: l) delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p. ; m) delitti commessi in violazione delle violazioni delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene sul lavoro e delle norme in materia di circolazione stradale; n) reati previsti nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione; o) delitti di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti previsti dall'art. 260, commi 1 e 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

A questi dovrebbero essere aggiunti tutti i processi per le contravvenzioni, posto che nella norma si fa riferimento, per l'individuazione dei processi ai quali si applica la nuova disciplina dell'art. 346 bis c.p.p., ai processi per i quali la pena edittale è inferiore nel massimo ai dieci anni di

“reclusione”, escludendo in tal modo le contravvenzioni, fattispecie di reato punita con la pena dell’arresto e non della reclusione.

1.3. Il regime transitorio.

L’art. 3 del D.D.L. disciplina il regime intertemporale dell’art. 346-*bis*, prevedendo che le regole poste a disciplina della prescrizione processuale trovino applicazione anche ai processi in corso alla data di entrata in vigore della legge oggetto dell’iniziativa parlamentare in commento, salvo che gli stessi non siano già pendenti «avanti alla Corte d’appello o alla Corte di cassazione». E’ quindi prevista un’applicazione immediata dei nuovi termini di estinzione del processo solo per i procedimenti pendenti nel primo grado di giudizio con effetto retroattivo.

Il termine adottato dalla norma “pendenti avanti alla ...” sembra assai poco chiaro laddove il riferimento alla pendenza non viene operato con riguardo al grado di appello o di legittimità, bensì “avanti” alle Corti predette. L’interpretazione rischia di essere poco agevole in quanto l’individuazione dell’operatività della nuova disposizione potrebbe essere ancorata all’effettiva presentazione dell’atto d’impugnazione ed alla formale pendenza del procedimento “avanti” alla Corte d’appello ovvero alla Corte di cassazione.

2. L’istruttoria effettuata dal Consiglio Superiore della Magistratura: le audizioni dei dirigenti degli uffici giudiziari di Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Reggio Calabria, Torino, Venezia

Nell’ambito dell’attività istruttoria disposta dalla VI commissione per valutare l’incidenza sulle pendenze processuali presso gli uffici di I grado del nuovo istituto previsto dall’art. 2 del D.D.L. 1880, con nota del 17 novembre 2009 è stato richiesto ai Presidenti dei Tribunali e ai Procuratori delle sedi di Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia di comunicare i dati relativi ai seguenti quesiti:

- 1) “La durata media dei processi penali dal 1.1.2005 ad oggi con riferimento, in particolare, al tempo che intercorre tra la richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 cpp e la data di celebrazione dell’udienza preliminare, dal decreto di rinvio al giudizio sino alla prima udienza dibattimentale e da questa alla pronuncia della sentenza di primo grado
- 2) Il numero dei procedimenti penali pendenti nel primo grado di giudizio in cui almeno una delle imputazioni riguarda reati con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione
- 3) Nell’ambito del dato precedente, precisare quanti procedimenti riguardino uno dei reati nominativamente indicati nelle lettere da a) a o) del comma 5 dell’art. 346 bis cpp come introdotto dal disegno di legge in parola

- 4) Ove possibile, all'interno del dato di cui al punto 2), indicare quanti procedimenti riguardino imputati che hanno già riportato una precedente condanna detentiva per delitto ovvero siano stati dichiarati delinquente o contravventore abituale o professionale. Qualora tale ultimo dato non fosse disponibile, si chiede di individuare almeno tre udienze dibattimentali a campione di prossima celebrazione, in cui siano presenti processi che rispondono alle condizioni oggettive di cui al punto 2, precisando se gli imputati siano o meno incensurati
- 5) Nell'ambito dei procedimenti attualmente pendenti, che ricadrebbero nella disciplina della nuova estinzione del processo, indicare nominativamente quelli di maggiore rilevanza per numero e qualità delle imputazioni, e per numero delle parti offese
- 6) Precisare quanti procedimenti, in valore percentuale, sono stati definiti attraverso il ricorso ad un rito alternativo dal 1.1.2005 ad oggi, all'ufficio GIP-GUP ed al dibattimento
- 7) Individuare i tempi medi necessari per l'aggiornamento del casellario giudiziario a seguito di pronuncia definitiva di condanna
- 8) Per quanto concerne i giudizi civili pendenti in primo grado, individuare il numero di cause, anche in valore percentuale, per le quali sarebbe legittima la domanda di accelerazione di cui al comma 3 quinquies dell'art. 2 della legge n. 89/01 come introdotto dal progetto di legge in parola".

Si riassumono di seguito le informazioni e i dati che sono stati acquisiti mediante le relazioni scritte depositate dai dirigenti e l'audizione degli stessi effettuata dalla VI commissione nella seduta del 24 novembre 2009.

Va precisato che i dati non immediatamente ricavabili dal sistema REGE sono stati rilevati dagli uffici con modalità non sempre omogenee.

Punto 1. La durata media dei processi penali in I grado dal 1.1.05 ad oggi.

- **Bari:** il tempo intercorrente tra il deposito della richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 c.p.p. e la data di fissazione dell'udienza preliminare è stato quantificato **in mesi 3**, che si riduce a **2 mesi** per i procedimenti con imputati detenuti; il tempo medio intercorrente tra il decreto di rinvio a giudizio e la I udienza dibattimentale è stato quantificato in **mesi 3** per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale e in **mesi 7** per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica; il tempo medio intercorrente tra la I udienza dibattimentale e la pronuncia della sentenza di I grado è stato quantificato in anni **1 e mesi 4²**.

² Come precisato in audizione dal Presidente del Tribunale, fanno eccezione i processi di particolare complessità per di numero imputazioni, imputati o persone offese o comunque richiedenti una più articolata istruttoria dibattimentale.

- **Bologna:** il tempo medio intercorrente dalla richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 c.p.p. alla pronuncia della sentenza che definisce il giudizio di I grado è stato quantificato in **giorni 1.295**; la durata media dei procedimenti a citazione diretta è stata quantificata in **giorni 575**.

Sono state poi indicate le seguenti percentuali in relazione ai procedimenti definiti oltre i due anni dall'esercizio dell'azione penale:

- **71%** per i procedimenti provenienti da udienza preliminare;
- **17 %** per i procedimenti a citazione diretta;
- **76 %** per i giudizi di opposizione a decreto penale
- **24%** percentuale media di tutti i procedimenti definiti in oltre due anni.

Altri dati rilevanti sono stati forniti dal Presidente del Tribunale di Bologna in relazione al tempo medio intercorrente fra il deposito della richiesta di rinvio a giudizio del P.M. e la data dell'udienza preliminare, quantificato in **13 mesi**³ circa, e in relazione al tempo medio di definizione dei procedimenti pendenti presso il GIP/GUP, dalla data di iscrizione al predetto ufficio alla data del decreto di rinvio a giudizio, quantificato in **oltre 2 anni** in circa il **30 %** dei casi.

- **Milano.** La durata media dei processi, dalla data di richiesta di rinvio a giudizio alla sentenza di I grado, è attualmente pari a:

- **giorni 310** per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale⁴ (era di giorni 620 nell'anno 2005);
- **giorni 336** per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica con udienza preliminare (era di giorni 658 nell'anno 2005).

Per i processi con citazione diretta i tempi medi di definizione del processo, dalla data del decreto di citazione a giudizio alla sentenza dibattimentale, vanno **dai 477 giorni del 2005 ai 223 giorni attuali**.

In relazione alla durata media delle singole fasi, sono stati forniti i seguenti dati:

- **giorni 115**, per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale, e **giorni 118**, per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica, intercorrenti tra la richiesta di rinvio a giudizio ed il decreto che dispone il giudizio (nell'anno 2005 occorre, rispettivamente, 195 e 164 giorni);
- **giorni 87**, per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale, e **giorni 99**, per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica, intercorrenti tra il decreto di

³ Dato rilevato dalla relazione ispettiva relativa al periodo 10/02/02 —17/11/08

⁴ Dati rilevati alla data del 16.11.09.

rinvio a giudizio e la prima udienza dibattimentale (nell'anno 2005 occorre, rispettivamente, 138 e 161 giorni);

- **giorni 108**, per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale, e **giorni 119**, per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica, intercorrenti tra la prima udienza dibattimentale e la sentenza di primo grado (nell'anno 2005 occorre, rispettivamente 287 e 333 giorni).

- **Napoli**: il tempo medio di complessiva durata dei procedimenti, intercorrente tra la richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 cpp e la pronuncia della sentenza che definisce il giudizio di I grado, è stato quantificato in **giorni 578**.

Sono stati inoltre forniti, per le singole fasi, i seguenti dati:

- **69 giorni** , tempo medio intercorrente tra la richiesta rinvio a giudizio e la data dell'udienza preliminare;

-**209 giorni**, tempo medio intercorrente fra il decreto di rinvio a giudizio e la 1^ udienza dibattimentale;

- **300 giorni** tempo medio intercorrente fra la 1^ udienza dibattimentale e la sentenza di 1° grado.

- **Palermo**: è stata indicata una durata media dei processi di I grado di **740 giorni**, così articolata per le singole fasi:

-**150 giorni**⁵, tempo che intercorre tra la richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 c.p.p. e la data di celebrazione dell'udienza preliminare;

- **150 giorni**, tempo medio intercorrente tra la data del decreto di rinvio a giudizio e la prima udienza dibattimentale;

- **440 giorni**, tempo intercorrente tra la prima udienza dibattimentale e la pronuncia della sentenza di primo grado.

La durata media dei processi a citazione diretta è pari a **590 giorni**; il tempo intercorrente tra il decreto di citazione diretta del P.M. e la prima udienza dibattimentale è pari a **240 giorni**.

- **Reggio Calabria** sono stati indicati:

- **5 mesi**, tempo medio intercorrente tra la richiesta di rinvio a giudizio e la definizione dell'udienza preliminare;

- circa **3-4 mesi**, tempo medio intercorrente tra l'emissione del decreto che dispone il giudizio e la celebrazione della prima udienza dibattimentale;

⁵ dato calcolato escludendo i reati di cui al c. 5 dell'art. 346 c.p.p. e intendendo per "udienza preliminare" quella in cui viene emesso il decreto che dispone il giudizio

- **18 mesi**, tempo medio intercorrente tra la prima udienza dibattimentale e la pronuncia della sentenza di I grado.

- **Roma:** il tempo medio intercorrente tra la richiesta di rinvio a giudizio ex art. 405 c.p.p. e la data di celebrazione dell'udienza preliminare è stato quantificato in **3-4 mesi**; quello intercorrente tra il decreto di rinvio a giudizio e la prima udienza dibattimentale in **3-4 mesi** per i processi di competenza del tribunale in composizione collegiale e in **8-9 mesi** per i processi di competenza del tribunale in composizione monocratica.

E' stato altresì indicato per i procedimenti a citazione diretta il tempo medio intercorrente dalla data del decreto fino a quella dell'udienza dibattimentale, pari a **4- 5 mesi**.

In sede di audizione il Presidente del Tribunale ha precisato che il tempo medio intercorrente fra la prima udienza dibattimentale e la sentenza di primo grado è pari a **323 giorni**⁶ circa per i processi con il rito monocratico e a **567 giorni** per i processi con il rito collegiale.

- **Torino:** la durata media processi in I grado è stata indicata in **353** giorni (di cui 118 sino all'udienza preliminare, 135 necessari per la fissazione dell'udienza dibattimentale e 100 per lo svolgimento del dibattimento).

Il dato è stato così specificato in relazione alle singole fasi:

- tempo medio tra la richiesta di rinvio a giudizio e la data della celebrazione della prima udienza preliminare, pari a **123 giorni** per il rito collegiale e a **116 giorni** per il rito monocratico;
- tempo medio tra la data del decreto che dispone il rinvio a giudizio e la data della prima udienza dibattimentale, pari a **4 mesi** per il rito monocratico e a **5 mesi** per il rito collegiale;
- tempo medio intercorrente tra la prima udienza dibattimentale e la pronuncia della sentenza di I grado, indicato in **100 giorni** sia per i processi con udienza preliminare sia per i giudizi con citazione diretta⁷.

- **Venezia:** la durata media dei processi è stata indicata in **anni 2 e 9-10 mesi** per i procedimenti con rito collegiale e di **22 mesi** per processi con rito monocratico.

Sono stati poi forniti i seguenti dati per le singole fasi:

- **4/5 mesi**, tempo medio tra richiesta di rinvio a giudizio e data dell'udienza preliminare;
- **circa 4 mesi**, tempo medio per la celebrazione dell'udienza preliminare fino al rinvio al giudizio;
- **5 mesi**, tempo medio intercorrente tra decreto che dispone il giudizio e prima udienza dibattimentale;

⁶ Nel dato sono inclusi i processi definiti con giudizio direttissimo.

⁷ È di circa 8-9 mesi il tempo che, nei procedimenti a citazione diretta, intercorre fra la richiesta del P.M e la data dell'udienza dibattimentale

- **circa 1 anno e 8 mesi**, tempo medio di durata del dibattimento nei processi con rito collegiale e **14 mesi**, tempo medio di durata dibattimento per processi con rito monocratico (di cui **cinque** intercorrenti tra l'emissione del decreto che dispone il giudizio e la prima udienza dibattimentale e **9 mesi** circa per la celebrazione del dibattimento)⁸.

E' stato altresì fornito il dato relativo alla durata media dei processi a citazione diretta, pari a **14 mesi**, e al tempo che mediamente intercorre fra l' emissione del decreto di citazione a giudizio del PM e la I udienza dibattimentale, pari a **cinque mesi**.

Di particolare rilevanza appare il dato relativo ai tempi mediamente necessari per la trasmissione degli atti alla Corte di appello nei casi di impugnazione della sentenza di I grado, fornito dal Presidente del Tribunale di **Torino** e dal Presidente del Tribunale di **Venezia**: nel primo ufficio occorrono circa **1 - 1,5 mesi** per i procedimenti con imputati detenuti e **8 mesi — 1 anno** per gli altri procedimenti; nel secondo ufficio occorre un **periodo non inferiore a tre mesi** per gli imputati detenuti e **a sei/sette mesi** per gli altri imputati (termini decorrenti dal deposito dell'atto di impugnazione).

Punti 2.3.4.5. Procedimenti pendenti in I grado per reati con pene edittali inferiori nel massimo a 10 anni di reclusione (e, in relazione a questi, numero dei procedimenti per reati e imputati esclusi dal c. 5 dell'art. 346 bis c.p.p. introdotto dal D.D.L. 1880/09). Procedimenti di maggiore rilevanza ricadenti nella disciplina della estinzione processuale.

- **Tribunale – Procura di Bari**

Secondo i dati comunicati dal Presidente del Tribunale in risposta ai quesiti nn.2.3.4, risultano pendenti in I grado **n. 4478 procedimenti**, con almeno una imputazione per reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione, di cui n.200 pendenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale (su un totale di n. 325) e n. 4.278 pendenti dinanzi al Tribunale in composizione monocratica.

I procedimenti che riguardano uno dei reati nominativamente indicati nelle lettere da a) ad o) del comma 5 dell'art. 346 bis c.p.p. sono in totale **n. 700** .

I dati relativi al quesito n. 4 sono stati acquisiti su un campione di 3 udienze dibattimentali di prossima celebrazione nelle sezioni della sede centrale e nelle sezioni distaccate, in relazione a

⁸ tempo medio di celebrazione del dibattimento per la sede di Venezia-Mestre 203 giorni; tale dato va riconsiderato tenendo conto della rilevante incidenza che su di esso hanno i processi per direttissima - pari a circa al 25% del totale; con la conseguente rivalutazione dei tempi medi del dibattimento, tenendo conto soltanto dei giudizi diversi da quelli per direttissima, i tempi medi di definizione sono di 272 giorni, vale a dire sostanzialmente 9 mesi circa.

processi per reati con pena inferiore nel massimo a 10 anni di reclusione: su un totale di n. 455 imputati, **n. 300** sono risultati incensurati e **n.155** imputati con precedenti condanne a pena detentiva.

Dai dati forniti dalla Procura risulta che, su un totale di n. 689 procedimenti pendenti in giudizio da oltre due anni, n. 113 riguardano casi di particolare rilevanza o di particolare allarme sociale: sono indicati a titolo esemplificativo n. 18 processi per art. 572 c.p., 3 processi per artt. 113, 589 c.p., un processo per artt. 589, 648, 707, 337 c.p.e altro, sei processi per omicidi colposi da colpa medica, uno per lesioni da colpa medica, n. 18 processi per reati in materia di edilizia e ambiente.

- **Tribunale – Procura di Bologna**

In relazione alle richieste relative ai quesiti n. 2 e 3 (numero di processi pendenti nel 1° grado del giudizio con almeno una imputazione per reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione e numero dei procedimenti esclusi dal c. 5 dell'art. 346 bis c.p.p.) , per il Tribunale di Bologna sono stati acquisiti i seguenti dati:

in relazione ai processi pendenti al dibattimento alla data del 30.6.09, su un totale di n.2.765 procedimenti penali, **n. 2.163** comprendono almeno un'imputazione riguardante reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a 10 anni di reclusione e non contengono imputazioni per i reati esclusi dal c. 5 dell'art. 346 c.p.p.; di questi, **n. 761** pendono da oltre due anni dalla data di richiesta di rinvio a giudizio;

in relazione ai processi pendenti all'ufficio GIP/GUP alla data del 30.6.09, su un totale di n. 33.811 procedimenti penali (di cui 22.425 con richiesta diversa dall'archiviazione), **n. 28.857** (di cui n. 19.707 con richiesta diversa dall'archiviazione) comprendono almeno un'imputazione per reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a 10 anni di reclusione e non contengono imputazioni per i reati esclusi dal c. 5 dell'art. 346 c.p.p.; **n.11.628** sono i procedimenti pendenti, con le medesime caratteristiche, con data di richiesta di rinvio a giudizio formulata già da due anni alla data del 30.6.09.

Quanto al quesito n. 4, i dati sono stati acquisiti su un ristretto campione di 4 udienze monocratiche dibattimentali di prossima celebrazione: su complessivi n. 36 procedimenti, 4 riguardano n. 5 imputazioni per reati con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione ed imputati incensurati (percentuale pari **all' 11,11 %**);dei rimanenti procedimenti, n. 9 riguardano reati esclusi dal c. 5 dell'art. 346 bis c.p.p., n. 2 riguardano reati punibili con pena edittale superiore nel massimo a 10 anni di reclusione; n. 19 riguardano procedimenti con tempo, dalla data di richiesta di rinvio a giudizio, inferiore a 2 anni; n. 2 processi riguardano imputazioni per reati con pene edittali inferiori nel massimo a 10 anni e non esclusi dal c. 5 dell'art. 346 bis cit., con richiesta di rinvio a giudizio superiore a 2 anni ma a carico di imputati già condannati.

Fra i processi segnalati dalla Procura di Bologna in risposta al quesito n. 5, sono citati a titolo esemplificativo il processo per lo scoppio di una palazzina con numerose vittime, 13 imputati e 41 persone offese (richiesta di rinvio a giudizio dell'agosto 2009 e prima udienza preliminare prevista per il gennaio 2010); due processi di colpa medica per art. 589 c.p., due processi per art. 589 c.p., rispettivamente con 8 e 9 indagati; un processo per artt. 319, 323, 479 c.p. a carico di 26 imputati (medici e ricercatori ospedalieri) e 2 società farmaceutiche.

- **Tribunale – Procura di Milano**

Con riferimento al numero di processi pendenti che riguardano almeno una imputazione per reati con pena edittale inferiore ai 10 anni (quesito n.2), è stato precisato in premessa che il dato, non immediatamente ricavabile dal sistema informatico, è stato rilevato interrogando il REGE per ogni singolo reato e che la risposta non consente di distinguere i casi in cui il reato appartenga ad un processo con unica contestazione o a un processo con più contestazioni o anche più imputati. La ricerca, considerati i tempi ristretti a disposizione, è stata effettuata sulla base di un catalogo di 123 reati, individuati fra quelli più ricorrenti o di più rilevante allarme sociale, come i reati contro la P.A. e l'Amministrazione della Giustizia, contro la famiglia, contro la persona, contro il patrimonio ed in materia fiscale: è così emerso un numero complessivo di n.5041 processi (pendenti alla data 16.11.09), di cui n. 251 per violazione degli obblighi di assistenza familiare, n. 187 per maltrattamenti in famiglia;n. 423 per lesioni personali; n. 90 per violenza privata; n. 193 per minacce;n. 1076 per reati contro la fede pubblica, n. 309 per furto semplice, n. 30 per estorsione non aggravata, n. 44 per rapina non aggravata, n. 163 per reati in materia fiscale.

Sono stati individuati **n. 2128** processi per reati esclusi dalle lett. da a) ad o) dell'art. 346 bis c.p.p., anche in questo caso con la precisazione che più reati esclusi potrebbero appartenere allo stesso processo. E' stato rilevato che poco meno **del 45%** dei predetti processi, aventi ad oggetto reati "ostativi" all'estinzione del processo, riguarda reati in materia di immigrazione (n.940 sul totale di 2128).

Con riferimento al quesito n. 4), sono stati individuati su un totale di n.474 processi pendenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale, n. 301 imputati incensurati, e n. 64 processi per reati puniti con pena inferiore ai dieci anni.

Per i processi pendenti dinanzi al tribunale in composizione monocratica, in base ad una ricerca effettuata a campione, sono stati individuati 457 imputati incensurati, nell'ambito di 814 processi complessivamente esaminati.

Fra i processi più rilevanti a rischio di estinzione, sono stati segnalati: il processo Pagliani + altri (Parmalat banche), nel quale sono stati contestati i reati di aggrigotaggio ex art. 2637 c.c., a carico di n. 11 imputati, tutti incensurati, con circa 40.000 parti civili costituite e n. 8 responsabili civili (

richiesta di rinvio a giudizio del 12.7.05); il processo Baietta + altri (scalata Antonveneta) nel quale sono stati contestati, oltre all'art. 416 c.p., i reati di aggrottaggio, reati di ostacolo alla vigilanza, truffa, appropriazione indebita e riciclaggio, per n. 19 tra imputati (di cui solo 4 con precedenti condanne) e responsabili ex L. 251/ n. 231, con 2 parti civili e 6 persone offese (richiesta di rinvio a giudizio del 25.7 2007); il processo per i fatti riguardanti l'Ospedale S. Rita, a carico di 9 imputati, tutti incensurati, circa 100 imputazioni per reati con pene edittali inferiori a dieci anni come truffe, lesioni personali e falsi (richiesta di rinvio a giudizio del 12.7.08); il processo ex Mills, per corruzione in atti giudiziari a carico di imputato incensurato (richiesta di rinvio a giudizio del 10 marzo 2006).

- **Tribunale – Procura di Napoli**

In risposta ai quesiti 2 e 3 sono stati forniti i seguenti dati: i procedimenti penali pendenti nel I grado di giudizio in cui almeno una delle imputazioni riguarda reati con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione ammontano a 70.634; n. 7096 procedimenti (di cui 1666 aggravati ex art. 7 legge 203/1991) sono i procedimenti relativi ad uno dei reati nominativamente indicati nelle lettere da a) a o) del comma 5 dell'art. 346-bis c.p.p.

E' stato precisato al riguardo che, nell'elaborazione dei dati, non è stato possibile individuare le ipotesi di omicidi e lesioni colpose escluse dalla lettera m) dell'art. 346 bis c.p.p. e che per tale ragione nel dato complessivo sopra indicato sono inclusi tutti i procedimenti per i reati di cui all'art. 589 e 590 c.p., pari rispettivamente a n. 262 e 478 procedimenti.

Il dato relativo alla risposta al quesito n. 4 riguarda un campione di tre udienze dibattimentali di prossima celebrazione. E' risultato che nella prima udienza, 4 dei 10 processi fissati riguardano imputati recidivi (40% del totale); nella seconda udienza, 9 dei 19 processi fissati riguardano imputati recidivi (47,36% del totale); nella terza udienza, 6 dei 24 processi fissati riguardano imputati recidivi (25% del totale). Il dato, come precisato nella relazione scritta, deve essere valutato tenendo conto dei ritardi delle annotazioni nel casellario giudiziale: presso il Tribunale di Napoli risultano non ancora annotati i dati relativi a n.9834 schede e, nelle sedi distaccate, quelli relativi a circa 400; le schede giacenti presso la Corte d'Appello di Napoli sono circa 5000.

Fra i processi più rilevanti a rischio di estinzione⁹, sono stati in particolare segnalati:

il procedimento penale nr. 30586/05 a carico di Manuguerra Carlo + 1 per artt. 428-449 c.p. ed art. 589 c.p., a carico di due imputati incensurati, per il naufragio colposo avvenuto in data 24.07.2005 al largo dell'isola d'Ischia in seguito alla collisione tra il peschereccio "PADRE PIO" e la nave cisterna "AUDACE", con il decesso dei tre marinai; il dibattimento, iniziato il 27.05.2007, è prossimo alla conclusione essendo stato ultimato l'esame di tutti i testi del P.M. e l'esame degli

⁹ individuati fra quelli pendenti in I grado per i quali l'azione penale è stata esercitata anteriormente al 12 novembre 2007

imputati ed è stato rinviato all'udienza del 07.01.2010 innanzi al Tribunale di Napoli per l'esame dei testi delle parti private; il procedimento penale n. 47412/06/21 a carico di Romeo Alfredo + 2, in relazione al quale è stata esercitata l'azione penale in data 12.6.2007; il procedimento penale n. 29846/07 per i reati di disastro colposo ed omicidio colposo plurimo (artt 449 cp- 589 1 e 3 comma cp), relativo al crollo di un edificio, con morte di due persone, che si trova in fase iniziale di dibattimento, con richiesta di rinvio a giudizio del 31.07.08 ed assai poche possibilità di conclusione dell'istruttoria dibattimentale entro il 30 luglio 2010; il p.p. n. 57855/06 per artt. 328 cp- 449 cp- 589 cp , relativo alla morte di una giovane donna in conseguenza del crollo di un palo della luce in una principale strada cittadina, che trovasi nella fase iniziale del dibattimento, con richiesta di rinvio a giudizio del 05.08.08; il procedimento n. 15940/03 a carico di Bassolino Antonio + 27, e 5 persone giuridiche, per reati di truffa aggravata, frode in pubbliche forniture, interruzione di PS, abuso di ufficio, falso ideologico in atto pubblico, gestione abusiva dei rifiuti; il processo n. 41544/07/RGNR, per lottizzazione abusiva a carico di soggetti legati da vincoli di parentela ed interesse con appartenenti al clan camorristico dei casalesi; procedimento n.16424/04/21, per fatti di “enorme impatto ambientale”, relativo al traffico di rifiuti ferrosi ed altro, per il quale è stato disposto il sequestro di aziende (tra cui colossi imprenditoriali riferibili al gruppo industriale Feralpi e l'unica discarica di rifiuti pericolosi italiana situata nel bresciano); quasi tutti i processi per colpa medica (omicidio e lesioni).

- **Tribunale – Procura di Palermo**

Per il Tribunale di Palermo, sono stati forniti i seguenti dati:

n.8149 sono i processi pendenti nel 1° grado del giudizio con almeno una imputazione per reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione, su un totale di n. 8700 processi pendenti (in percentuale **93,66%**)¹⁰;

-n. 949 sono i procedimenti che, nell'ambito di quelli sopra indicati, riguardano uno dei reati nominativamente indicati nelle lettere da a) ad o) del comma 5 dell'art. 346 bis c.p.p.;

il totale dei procedimenti pendenti in I grado, interessati dall'estinzione per tipologia di reati, è pari a **7.200**.

Dai dati forniti dalla Procura risulta che n. 1835 sono i procedimenti pendenti da oltre due anni in dibattimento con rito monocratico.

Il dato relativo ai processi con imputati pregiudicati è stato individuato, sia nel settore collegiale che in quello monocratico, su un campione di tre udienze dibattimentali di prossima celebrazione, con processi relativi ad imputazioni per reati con pena edittale inferiore ai 10 anni di reclusione: tre

¹⁰ è stato precisato che il dato è stato calcolato con riferimento alle imputazioni e che la maggior parte dei processi per reati esclusi dall'applicazione della legge comprendono almeno un reato con pena edittale inferiore ai dieci anni

sezioni su cinque hanno segnalato la pendenza di processi con 316 imputati incensurati e 210 già condannati, corrispondente ad una percentuale di incensurati del 40%.

In risposta al quesito n. 5, le 5 sezioni del Tribunale e quella di Corte di Assise hanno individuato complessivi 99 processi di particolare rilevanza: prevalgono i reati di omicidio colposo e lesioni per colpa medica, abuso di ufficio, truffa, maltrattamenti in famiglia, abbandono di minori, violazioni urbanistiche e lottizzazioni abusive, ricettazione, calunnia, favoreggiamento personale.

- **Tribunale – Procura di Reggio Calabria**

Per il Tribunale di Reggio Calabria sono stati forniti i seguenti dati:

-i procedimenti pendenti nel 1° grado del giudizio con almeno un'imputazione per reati puniti con pena edittale inferiore nel massimo a dieci anni di reclusione sono 6537 presso l'ufficio gip-gup (circa l'83% del totale che ammonta a n.7.908 processi) e 2866 presso le sezioni dibattimentali (di cui n.2799 di competenza del tribunale in composizione monocratica e n.67 di competenza del Tribunale in composizione collegiale); i procedimenti che riguardano uno dei reati nominativamente indicati nelle lettere da a) ad o) del comma 5 dell'art. 346 bis c.p.p. sono 1289 presso l' ufficio GIP/GUP e 318 processi presso le sezioni dibattimentali (di cui 289 pendenti dinanzi al giudice monocratico e 29 pendenti dinanzi al collegio).

E' stata altresì indicata la percentuale dei processi pendenti in dibattimento che, tenuto conto delle sole esclusioni oggettive e del decorso del termine di due anni dall'esercizio dell'azione penale, sarebbe soggetta ad estinzione, pari al **19,5%** dei processi pendenti, che aumenta al **28%** se si considera solo i processi collegiali (rispettivamente n.34 processi pendenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale e n.543 processi pendenti dinanzi al Tribunale in composizione monocratica).

I dati forniti in risposta al quesito n. 4, sono stati acquisiti su un campione di tre udienze dibattimentali di prossima celebrazione: per l'udienza del 3.12.2009, risultano iscritti 5 procedimenti con 8 imputati di cui 3 incensurati; per l'udienza del 30.11.2009 risultano iscritti 5 procedimenti con 13 imputati di cui 10 incensurati; per l'udienza del 19.11.2009 risultano iscritti 4 procedimenti con 6 imputati di cui 2 incensurati.

Fra i processi indicati in risposta al quesito n. 5, sono stati segnalati: un processo per i reati di abuso di ufficio, falso e truffa commessi in concorso fra i componenti di una commissione di lavori pubblici ai danni del comune di Reggio Calabria (n. 15 imputati e 88 capi di imputazione); un processo a carico di amministratori pubblici per art. 328 c.p. (condotte omissive in relazione alla bonifica e messa in sicurezza di una discarica); un processo per indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato (5 imputati), un processo per truffa e falso ai danni dell'INPS (25 imputati e 23 imputazioni).

- **Tribunale -Procura di Roma**

In risposta ai quesiti nn. 2,3, e 4 è stato fornito dalla Procura il dato relativo ai procedimenti pendenti in I grado da oltre due anni dall'esercizio dell'azione penale, e soggetti ad estinzione tenuto conto delle cause di esclusione oggettive (pena edittale, tipologia di reati) e di quelle soggettive (precedenti condanne):¹¹

per l'ufficio GIP/GUP, il numero dei procedimenti soggetti ad estinzione è pari **al 45.50%** (1691 su un totale di 3.716 processi pendenti);

per il dibattimento collegiale e monocratico, il numero dei procedimenti soggetti ad estinzione è pari al **70,07 %** (9231 su un totale di 13.174 processi pendenti);

per il giudice di pace, il numero dei procedimenti soggetti ad estinzione è pari al **90,99 %**, su un totale di 5.653 processi pendenti.

Per il Tribunale è stato fornito il dato relativo ai procedimenti pendenti in I grado interessati dall'estinzione avuto riguardo alla tipologia di reati, alla pena edittale e all'assenza di precedenti condanne, elaborato su un campione di 3 udienze monocratiche e 3 collegiali per ciascuna delle 9 sezioni dell'ufficio:

in relazione ai processi con rito collegiale, il numero dei processi soggetti ad estinzione è di n. 18 su n. 193 processi (**9%**);

per i processi di competenza del Tribunale in composizione monocratica, il numero dei processi soggetti ad estinzione è di 217 su 521 (**42%**).

Fra i procedimenti più rilevanti a rischio di estinzione sono stati segnalati: il processo c.d. *Lady Asl* pendente presso la 4a sezione penale, due processi pendenti presso la IX sezione per reati contro la PA (c.d. "sanità e calciopoli"), un processo (n. 9476/06) a carico di 12 operatori sanitari per art. 589 c.p..

- **Tribunale -Procura di Torino**

In premessa alla risposta al quesito n. 2, il Presidente del Tribunale ha precisato che, in considerazione dell'elevato numero dei procedimenti pendenti al 20/11/2009, pari a n. 2.471, non è stato possibile individuare quanti riguardano almeno una imputazione per reati con pena edittale inferiore ai 10 anni. E' stato pertanto effettuato un calcolo sommario, "*su dati non del tutto affidabili*" (un file sul quale sono indicati i titoli di reato per i quali si procede), prendendo in considerazione solo i fascicoli giunti in Tribunale, con la data fissata per l'udienza superiore al 24/11/2009: è risultato che sul numero totale di procedimenti penali pendenti, corrispondenti a n. 6758 capi di imputazione, n. 1534 capi di imputazione (**22,7%** del totale) sono esclusi dall'estinzione, poiché relativi a reati per i quali è prevista una pena massima edittale non inferiore

¹¹ Il dato è stato rilevato dal REGE con riferimento ai casi di recidiva contestata

a dieci anni o perché rientranti nell'ambito delle esclusioni previste dal nuovo art. 346 bis, comma 5, c.p.p.

In risposta al quesito n. 3, sono stati individuati n. 86 procedimenti per reati di cui all'art. 346 bis c. 5 c.p., con esclusione dei reati ex art. 624 c.p. con l'aggravante del fatto commesso su armi, e di quelli previsti dalle lett. da i) a o) dell'art. 346 bis cit., poiché dati non rilevabili.

In risposta al quesito n. 4, si è provveduto all'esame a campione di alcune udienze dibattimentali: è risultato che, su un totale di n. 50 processi con le caratteristiche indicate al quesito 2, n.17 hanno imputati che hanno riportato una precedente condanna a pena detentiva.

In risposta al quesito n. 5 sono stati indicati nominativamente n. 34 processi a rischio di estinzione. Fra questi, tre processi per usura (uno con 7 persone offese), due processi per omicidio colposo, un processo per art. 9 CDS (gare clandestine), due processi per calunnia, un processo per falsa perizia a carico di un ordinario di medicina legale per artt. 373-479 c.p., il processo sui lavori olimpici, per artt. 353, 323, 326 c.p. ed altro, il processo sull'appalto dei lavori di rifacimento dell'aeroporto di Sandro Pertini di Torino per artt. 353, 640 c.p. e altro.

- **Tribunale -Procura di Venezia**

In relazione ai 67 procedimenti pendenti al 18.11.09 dinanzi al Tribunale in composizione collegiale, n. 6 hanno almeno una delle imputazioni per reati con pena edittale inferiore nel massimo a 10 anni; dei predetti 6 processi, 4 riguardano reati di cui al c. 5 comma dell'art. 346 bis c.p.p. introdotto dal disegno di legge, 3 riguardano imputati già condannati a pena detentiva e 1 processo, nei confronti di 6 imputati incensurati, per artt. 319, 321 c.p..

In risposta al quesito n. 5, tale ultimo processo è stato indicato fra quelli colpiti dall'estinzione processuale.

In relazione ai **721** processi pendenti dinanzi al Tribunale in composizione monocratica¹², n. **615 (85,29%)** riguardano imputazioni per le quali sarebbe astrattamente applicabile il c. 1, lett. a) dell'art. 346 bis c.p.p. e n. **106** riguardano alcune delle ipotesi previste dal c. 5 dell'art. 346 bis c.p.p, lett. a)- o) e, in specie: furto aggravato ex art. 625 c.p. (n. 46 processi), art. 624 bis c.p. (n. 4 processi), art. 600 ter c.p. (un processo), art. 423 c.p. (un processo), art. 590 c.p. e art. 589 c.p., con l' aggravante della violazioni di norme sulla prevenzione o sulla circolazione stradale (rispettivamente n. 20 e n. 8 processi), violazioni del TU sulla disciplina dell'immigrazione (n. 26).

Nella relazione scritta il Presidente del Tribunale ha precisato che tenendo conto di tutte le condizioni ostative previste dal DLL 1880 **oltre il 60%** di tutti i processi penali pendenti in I grado è a rischio di estinzione per il decorso del termine di due anni.

¹² sede di Venezia-Mestre; il numero totale dei procedimenti pendenti dinanzi al Tribunale in composizione monocratica, considerando anche le sezioni distaccate, è di 1.353.

Punto 6. Percentuale di definizione dei procedimenti esauriti con riti alternativi dal 1.1.2005 ad oggi.

- **Tribunale di Bari**

Dal 1.1.05 al 30.6.09, la sezione GIP/GUP ha definito complessivamente n. 6.831 procedimenti; di questi n. 3.357, pari al **50%** circa, sono stati definiti con riti alternati; nello stesso periodo la percentuale di processi definiti con riti alternativi dinanzi al Tribunale è stata del **6,83%** , per i procedimenti di competenza del collegio, e del **38%** per i procedimenti di competenza del Tribunale in composizione monocratica.

- **Tribunale di Bologna**

Con riferimento alla definizione di procedimenti con riti alternativi, nel periodo 1.1.05- 30.6.09, sono state fornite le seguenti percentuali:

26-27% per l'ufficio GIP/GUP;

44% circa per il dibattimento

- **Tribunale di Milano**

Relativamente all' ufficio GIP / GUP, la percentuale delle definizioni con i riti alternativi è risultata abbastanza costante negli anni. In particolare:

le sentenze di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. variano tra **31% del 2005 ed il 24 % dell'anno 2008** (per l'anno 2009 la percentuale è attualmente del **19%** circa);

la percentuale dei giudizi abbreviati varia tra **il 23% del 2005 ed il 25% del 2008** (per l'anno 2009 si attesta attualmente **al 26%**).

Nei processi monocratici dibattimentali, la percentuale dei processi definiti con sentenze di applicazione della pena è **del 32%**, sia nel 2005 che nel 2008 e il dato si va consolidando per il 2009 ; la percentuale di definizioni con giudizio abbreviato è stata superiore **al 14%** nel 2008 e dell' **11%** nel 2005.

Complessivamente, la percentuale di definizioni con riti alternativi è stata **del 43 % nel 2005 e del 47% nel 2008**, dato che si conferma anche per il 2009.

Nei processi collegiali, la percentuale di definizione con riti alternativi è stata **dell'8%** nel 2005, **del 14%** nel 2008 e per l'anno 2009 è attualmente pari all' **11%**

- **Tribunale di Napoli**

La percentuale dei procedimenti definiti con riti alternativi dinanzi al GIP/GUP è del **16,27%** (n. 9.716 procedimenti, su un totale di n. 59.702 procedimenti definiti dal 1.1.05 al 18.11.09); la percentuale dei procedimenti definiti con riti alternativi al dibattimento, monocratico e collegiale, è

pari al **29.80%** (n. 18.564 procedimenti, su un totale di n. 62.286 procedimenti definiti dal 1.1.05 al 18.11.09)

- **Tribunale di Palermo**

La percentuale dei procedimenti definiti con riti alternativi dinanzi all'ufficio GIP/ GUP dall'a1.1.2005 al 18.11.2009 è pari a **21,72%** (n. 4.908 procedimenti su un totale di procedimenti ordinari pervenuti pari a n.22.592, esclusi quelli definiti con archiviazione, sentenze di n.d.p. ed altri definiti altrimenti); nello stesso periodo di riferimento, la percentuale dei procedimenti definiti con rito alternativo al dibattimento è pari al **35,29 %** (su un totale di 19.519 sentenze emesse, n. 6889 riguardano riti alternativi e, in specie, n. 238 su n.1181 sentenze emesse dal Tribunale in composizione collegiale e n. 6651 su n. 18.338 emesse dal Tribunale in composizione monocratica).

- **Tribunale di Reggio Calabria**

Risultano definiti con riti alternativi dal 2005 ad oggi il **70%** dei procedimenti presso l'ufficio GIP/GUP e circa il **13,3%** dei procedimenti presso le sezioni dibattimentali.

- **Tribunale di Roma.**

In sede di audizione il Presidente del Tribunale ha fornito i seguenti dati, riferiti al periodo gennaio 2005 gennaio 2009:

-nel dibattimento con rito monocratico il **15,87 %** dei procedimenti è stato definito con il rito abbreviato e il **12,44%** con l'applicazione della pena su richiesta delle parti;

- nel dibattimento con rito collegiale, **11,63%** dei procedimenti è stato definito con rito abbreviato e il **15,71 %** con l'applicazione della pena su richiesta delle parti;

-dinnanzi all'ufficio GUP **1,44%** dei procedimenti è stato definito con il giudizio abbreviato e **1,54 %** con l'applicazione della pena su richiesta delle parti.

- **Tribunale di Torino**

La quasi totalità dei procedimenti celebrati con il rito direttissimo (corrispondenti quasi alla metà delle 7000 sentenze pronunciate ogni anno), si svolgono con le forme del rito abbreviato o del patteggiamento. I riti alternativi incidono sulla definizione dei procedimenti per un **55%** del totale, con un 35 — 40% di giudizi abbreviati ed un 15 — 20% di patteggiamenti (dato pressoché stabile dal 2005).

- **Tribunale di Venezia**

La percentuale dei procedimenti definiti con riti alternativi dinanzi all'ufficio GIP/ GUP è pari al **57%**; quella dei procedimenti definiti con riti alternativi dinanzi al Tribunale in composizione monocratica è pari al **33,5%**¹³

¹³ considerando solo le n.10.211 sentenze emesse presso la Sede di Venezia-Mestre, n. 2.996 processi risultano definiti ex art. 444 c.p.p. e n. 425 ex art. 442 c.p.p.; la percentuale varia nelle Sezioni Distaccate entro una forbice del 10%.

Non è stata comunicata la percentuale relativa ai procedimenti definiti in dibattimento con rito collegiale.

Punto 7. Tempi medi necessari per l'aggiornamento del casellario giudiziario a seguito di pronuncia definitiva di condanna.

- **Tribunale di Bari**

Il tempo di aggiornamento del casellario è stato quantificato in poco più di **3 mesi**.

- **Tribunale di Bologna**

Il tempo di aggiornamento del casellario è stato quantificato in circa **4 mesi** per le sentenze dibattimentali, **oltre 1 anno** per le sentenze Gip/Gup e in **2 mesi e mezzo** per i decreti penali.

- **Tribunale Milano**

A partire dall'avvio del nuovo sistema informatico (maggio 2007), il tempo medio di aggiornamento del casellario è di **10- 12 mesi**.

- **Tribunale Napoli**

È stato indicato in circa **1 anno** il tempo medio che occorre in Tribunale per l'inserimento dei dati, riferiti alle pronunce definitive di condanna, necessari all'aggiornamento del casellario giudiziario. Peraltro risultano non ancora annotati i dati relativi a n.9834 schede e, nelle sedi distaccate, quelli relativi a circa 400; le schede giacenti presso la Corte d'Appello di Napoli sono circa 5000.

- **Tribunale di Palermo**

Il tempo di aggiornamento del casellario giudiziario nel periodo 1.1.2005 – 7.2.2009 è stato di n. **149 giorni**, per un totale di n. 11.263 schede compilate.

- **Tribunale di Reggio Calabria**

Il tempo medio di aggiornamento del casellario è di circa **15 giorni** presso la cancelleria delle sezioni dibattimentali mentre un pesante ritardo, anche di **qualche anno**, grava sulla cancelleria della sezione GIP/GUP, soprattutto per l'accumulo dei decreti penali di condanna.

- **Tribunale di Roma**

Il dato non è stato comunicato dal Presidente del Tribunale. In sede di audizione, il Procuratore della Repubblica ha riferito che si registra un ritardo di **1 anno** in media per l'iscrizione della condanna nel casellario, con **un ritardo superiore all 'anno** per il Casellario centrale per gli stranieri .

- **Tribunale Torino**

Il tempo medio occorrente per l'aggiornamento del casellario è **di 6- 8 mesi**. Si precisa al riguardo che mentre alcune sezioni riescono ad eseguire l'iscrizione entro 2 mesi, altre hanno un ritardo di 10 - 12 mesi; a ciò si aggiunge il tempo necessario alle cancellerie per rendere le sentenze irrevocabili

con l'invio delle sentenze al visto del P.G. e la notifica degli estratti contumaciali, adempimenti che, in periodi di difficoltà delle cancellerie, registrano un notevole ritardo rispetto al deposito della sentenza.

- **Tribunale Venezia**

Il tempo medio di aggiornamento del casellario è di circa **1 anno** per il Tribunale in composizione Collegiale e di circa **18 mesi** dall'attestazione di irrevocabilità della sentenza per il Tribunale in composizione Monocratica.

Punto 8. Percentuale dei giudizi civili pendenti in primo grado per i quali sarebbe legittima la domanda di accelerazione di cui al comma 3 quinquies dell'art. 2 della legge n. 89/01 come introdotto dal D.D.L. 1880/09.

- **Tribunale di Bari**

Sono state indicate le seguenti percentuali:

67,78 % per il contenzioso delle Sezioni Civili della Sede Centrale; **65%** per la Sezione Lavoro; **60,8 % - 56,3 % - 75,00 % - 60,00 % - 69,60 % - 69,00 % - 65,24 %** rispettivamente per le Sezioni Distaccate di Acquaviva dello Fonti, Altamura, Bitonto, Modugno, Monopoli, Putignano e Rutigliano¹⁴.

- **Tribunale di Bologna**

Sono state indicate le seguenti percentuali:

50,97% (n. 13.387 procedimenti su un totale di n. 27.243) per i procedimenti contenziosi civili ordinari; **16,98%** (n. 492 procedimenti su un totale di n. 2.897) per i procedimenti in materia di lavoro e previdenza

- **Tribunale Milano**

In base alle rilevazioni effettuate alla data del 4.11.09, la pendenza complessiva di cause iscritte sul ruolo degli affari contenziosi è di n. 60.957 procedimenti, di cui n. 25.352 (pari al **41,6%**) sono pendenti da oltre un anno e sei mesi.

- **Tribunale Napoli**

Alla data del 19.11.09 risultano pendenti n. **134.502** procedimenti, di cui n.14.002 procedimenti (vale a dire il **10,41 %**) risultano trovarsi nelle condizioni per le quali sarebbe legittima la domanda di accelerazione. In dettaglio: per il contenzioso civile ordinario, n. 7.035 (il **10,63 %**) su un totale di n. 66.186 procedimenti pendenti alla data del 19.11 2009; per il contenzioso civile lavoro, n. 6.967 (**il 10,20 %**) su un totale di n. 68.316 procedimenti pendenti alla data del 19.11.09

¹⁴ per la sezione di Rutigliano è stata altresì indicata la percentuale di 29,11% per i procedimenti di cognizione sommaria.

- **Tribunale Palermo**

Le cause pendenti al 19.11.09 presso le sezioni civili e del lavoro ammontano a n. 38.372, di cui n. 23.036 davanti alle sezioni civili ordinarie e n. 15.336 davanti alla sezione lavoro; i procedimenti per i quali sarebbe legittima la domanda di accelerazione ammontano a n. 16.877, pari al **43,98%** del numero complessivo delle cause pendenti. I dati sono riferiti ai procedimenti iscritti a ruolo entro la data del 18 maggio 2008, senza distinzione tra giudizi introdotti con ricorso o citazione.

- **Tribunale di Reggio Calabria**

Presso la I sezione civile, risultano pendenti 2.315 procedimenti di cui 506, pari al 22% del totale, sono stati introdotti anteriormente al 18.11.2009 e pendono perciò da oltre 2 anni; a n. 693, pari al **30%** del totale, ammontano tutti quelli (compresi i precedenti) che durano già da almeno 18 mesi. Presso la II sezione civile risultano pendenti n.7.789 procedimenti, di cui 3.953, pari al **50,75%** durano da almeno due anni e n. 4.694, pari al **60,26%** del totale, sono quelli introdotti da almeno 18 mesi. Presso la sezione lavoro, risultano pendenti 5.060 processi, di cui 947, pari al **19,48%** del totale, iscritti entro il primo semestre del 2008 e dunque soggetti ad eventuale istanza di accelerazione.

- **Tribunale di Roma**

E' stato fornito il dato dei procedimenti introdotti (con citazione o ricorso) in data anteriore al 16/11/2009, pari a n. **36.614** su 149.331 procedimenti pendenti.

- **Tribunale Torino**

E' stata indicata una percentuale del **23,40%** del totale delle cause pendenti.

È stato precisato al riguardo che, pur non essendo possibile indicare il numero dei procedimenti civili pendenti che si trovano nel semestre anteriore alla maturazione del biennio di durata, il dato indicativo può essere fornito considerando che per n. **2890** procedimenti (pari al 12,48% su un totale complessivo di n. 23165 cause pendenti con il rito ordinario) è stato superato il biennio di durata; le cause di durata superiore all'anno ed inferiore al biennio sono 5063: ipotizzando che il 50% di esse sia entrato nel semestre anteriore al compimento del biennio, si può ritenere che le cause per le quali potrebbe essere avanzata l'istanza di cui all'art. 2, comma quinquies del disegno di legge, sarebbero 5.421 (50% delle cause di durata infrabiennale + le cause ultrabiennali), pari al 23.40% del totale.

- **Tribunale Venezia**

Sono state indicate le seguenti percentuali: **46,32%** presso la sede di Venezia (n. 4.706 procedimenti su n. 10.159 pendenti) anche il **62,83%** presso le Sezioni Distaccate.

3. Profili problematici: il decorso del tempo

a) Al decorso del tempo il diritto penale assegna effetti giuridici che incidono sia sul reato sia sulla pena. Ai fini di interesse, ci si sofferma unicamente sugli effetti che involgono il reato.

La pretesa punitiva dello Stato, salvo i reati imprescrittibili, non può essere esercitata oltre un determinato arco temporale decorrente dalla commissione dell'illecito penale. La prescrizione è cioè funzionalmente correlata al momento dell'accertamento giudiziale della responsabilità: il decorso del tempo, senza che alla commissione del reato abbia fatto seguito un definitivo accertamento di responsabilità entro i tempi stabiliti dalla legge, determina l'estinzione del reato per prescrizione.

La prescrizione è impedita dalla natura della pena (ergastolo) o dal fatto che intervenga sentenza di condanna irrevocabile prima della scadenza dei termini prescrizionali indicati per i vari tipi di reato. L'aspetto sostanziale dell'istituto in tal senso si lega a quello processuale: la pretesa punitiva dello Stato può essere esercitata entro predefiniti limiti temporali, decorrenti dalla commissione del fatto-reato.

La definizione della prescrizione come istituto di diritto sostanziale che estingue il reato con il decorso del tempo è accettata dalla prevalente dottrina penalistica, confortata da un consolidato orientamento giurisprudenziale¹⁵.

Anche dopo la legge n. 251/2005, di cui sopra si è detto, non vi è dubbio che le norme penali sulla prescrizione intendono comunque assicurare che la pretesa punitiva dello Stato venga esercitata in modo effettivo.

Perché ciò avvenga è peraltro necessario che il processo giunga ad un accertamento sul fondamento dell'ipotesi d'accusa, entro i termini stabiliti dall'ordinamento per la prescrizione dei reati.

Orbene, il D.D.L. n. 1880 introduce una inedita previsione di estinzione del processo: il decorso del tempo, rispetto a ciascun grado di giudizio, determina infatti *<l'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole>*.

Come si vede, nell'ambito della fattispecie in esame, viene in rilievo il decorso del tempo rispetto a determinate fasi processuali e non con riguardo al momento di commissione del reato. Il superamento dei termini assegnati per esaurire ciascun grado di giudizio, secondo la nuova previsione, comporta l'estinzione dello strumento processuale in sé considerato.

Si osserva che il vigente sistema processuale penale prevede termini perentori per il compimento di specifici incombenzi: si pensi alla convalida del fermo o dell'arresto. L'art. 391, comma 7, c.p.p. prevede che la misura precautelare *“cessa di avere efficacia se l'ordinanza di convalida non è pronunciata o depositata nelle quarantotto ore successive al momento in cui*

¹⁵ Cass Sez. Un. 6.3.1982, in *Cass. Pen.*, 1982, 1492, ove la Corte si sofferma sul concorso di cause estintive, amnistia e prescrizione.

l'arrestato o il fermato è stato posto a disposizione del giudice". Peraltro, la fissazione di termini *ad horas* per la convalida del fermo e dell'arresto trova precisa rispondenza nella previsione costituzionale posta a tutela della libertà personale; l'art. 13, Cost. prevede, infatti, che i provvedimenti restrittivi della libertà personale siano comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che se *"questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto"*.

In dette ipotesi, la fissazione di termini perentori riguarda peraltro specifici incumbenti e non concerne interi gradi di giudizio.

La previsione contenuta nell'art. 2 del D.D.L. n. 1880 ha invece una portata dirompente, non solo in ragione delle ricadute operative, come evidenziate dalle relazioni dei dirigenti degli uffici riportate al paragrafo 2), ma anche in considerazione della natura stessa dell'istituto che viene introdotto nell'ordinamento giuridico: la previsione di termini perentori per la celebrazione dei diversi gradi di giudizio, sanzionata con l'estinzione dello stesso strumento processuale.

Nessun Paese dell'Unione europea prevede un regime analogo.

Infatti, i sistemi processuali degli Stati continentali d'Europa prevedono generalmente l'istituto della prescrizione, di diritto sostanziale, in forza del quale il decorso del tempo, dal momento della commissione del fatto senza che sia intervenuta sentenza irrevocabile sul merito dell'accusa, produce l'estinzione del reato e quindi l'improcedibilità del processo. Ed anche nei Paesi di *common law* - ove per i reati più gravi non è di regola prevista la prescrizione - i tempi che assumono rilievo al fine di precludere l'operatività dei poteri da parte della pubblica accusa decorrono dalla data di commissione del fatto e vengono definitivamente interrotti dall'esercizio dell'azione penale.

b) Data questa premessa occorre affrontare i profili funzionali propri del processo.

Il vocabolo *"processo"* esprime l'apparato strumentale servente alla formulazione della decisione da parte del giudice. La decisione costituisce il *risultato* al quale si perviene tramite la celebrazione del processo e si risolve nella qualificazione di un soggetto quale colpevole o innocente, rispetto all'ipotesi formulata dall'accusa.

La *ratio essendi* del processo penale è pertanto quella di consentire al giudice di formulare una decisione di merito, intesa come verifica di convalida, ovvero di "falsificazione", del predicato accusatorio, formalizzato nel capo di imputazione. Le moderne democrazie hanno dato effettività alla tutela dei diritti delle parti trasformando il potere dello *ius dicere* da incontrollato potere "potestativo" a *funzione cognitiva*, assoggettabile a verifica secondo prefissati criteri giuridici, logici e semantici.

Il D.D.L. n. 1880, al dichiarato fine di attuare il principio della durata ragionevole del processo sancito dall'art. 111 Cost., come si legge nella relazione di accompagnamento, introduce nell'ordinamento l'istituto della estinzione del processo, prevedendo una forma di estinzione anticipata del procedimento che prescinde dalle cause estintive del reato (quale la prescrizione) e che ostacola lo svolgimento della funzione cognitiva alla quale ogni processo è preposto, come sopra si è rilevato.

L'art. 111 Cost., nel sancire il canone del giusto processo, stabilisce: *“Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”*.

Prescindendo dagli ulteriori principi affermati dal terzo comma dell'art. 111 citato, che riguardano le garanzie difensive che necessariamente devono assistere l'accusato nel processo penale, può affermarsi che la Carta fondamentale, a seguito delle modifiche introdotte con Legge costituzionale n. 2/1999, da un lato definisce gli ambiti strutturali del giusto processo, inteso come strumento garantito per l'accertamento della fondatezza dell'ipotesi accusatoria, dall'altro precisa che la legge deve assicurare che detto accertamento si compia entro tempi ragionevoli.

Il principio del giusto processo in senso oggettivo richiama *in primis* la necessità che l'accertamento giudiziale dell'ipotesi di accusa avvenga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, avanti ad un giudice terzo ed imparziale.

Sotto altro aspetto, l'art. 111 Cost. sancisce che il processo si celebri entro un tempo ragionevole e prevede che sia la legge ordinaria ad assicurare tale evenienza. La norma non riproduce l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Deve pertanto ritenersi che il costituente non abbia inteso attribuire alle parti del processo un diritto soggettivo alla ragionevole durata; tanto è vero che è il legislatore ordinario che deve assicurare, in concreto, che la giustizia venga amministrata in tempi ragionevoli.

Al riguardo, deve condividersi l'opinione dei commentatori i quali hanno evidenziato che il legislatore costituente considera l'efficienza processuale *“non in assoluto, ma sotto il profilo della ragionevolezza, nel necessario bilanciamento con le garanzie del contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, allo scopo di realizzare una giustizia rapida ma non superficiale”*.

Analogamente la Corte Costituzionale, nell'interpretare il disposto di cui all'art. 111, comma II, Cost., ha rilevato che il principio della ragionevole durata deve essere considerato in rapporto alle esigenze di tutela di altri interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo nel processo penale. Infatti nell'escludere che i meccanismi processuali che obbligano alla ripetizione di determinati incombenti istruttori violino il principio sancito dall'art. 111 Cost., la Corte ha affermato che *<il principio della ragionevole durata del processo deve essere*

*contemperato con le esigenze di tutela di altri diritti e interessi costituzionalmente garantiti rilevanti nel processo penale, la cui attuazione positiva, ove sia frutto di scelte assistite..., da valide giustificazioni, non è sindacabile sul terreno costituzionale*¹⁶.

Ebbene, il D.D.L. in esame non sembra adeguatamente considerare i principi sanciti dall'art. 111, comma II, Cost. - come censiti dal diritto vivente - ai quali pure dichiara di ispirarsi.

La fissazione di un termine perentorio per il compimento dei singoli gradi di giudizio, che produce l'effetto di <estinguere il processo>, non sembra collegarsi alla previsione costituzionale del giusto processo in senso oggettivo, giacché il nuovo strumento privilegia il rispetto della rapidità formale fissata con scansione temporale rigida, non curandosi della necessità che il processo realizzi appieno la funzione cognitiva che lo caratterizza.

A giustificazione del proprio intervento, il legislatore richiama la giurisprudenza della Corte EDU e, segnatamente, le condanne riportate dall'Italia per l'eccessiva durata dei processi.

Occorre al riguardo chiarire che se da un lato la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia in relazione *al diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata entro un termine ragionevole*¹⁷, dall'altro la Corte di Strasburgo ha considerato il tempo impiegato, nell'ambito dei giudizi celebrati in Italia, per esaminare il merito della causa; ed ha conseguentemente affermato la responsabilità dello Stato discendente dalla violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione EDU¹⁸.

Non sembra allora che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, così sinteticamente richiamata, legittimi in alcun modo l'introduzione di termini perentori per la celebrazione dei singoli gradi di giudizio, se ciò è di ostacolo all'accertamento sul merito della questione dedotta in giudizio.

Il diritto consacrato dall'art. 6 della Convenzione, e prima di essa dagli articoli 24 e 111 della nostra Costituzione, è anzitutto che il processo ci sia e che sia un processo che si concluda con una decisione di merito. In secondo luogo che sia un processo di durata non irragionevole ed improntato agli altri principi descritti dalla norma costituzionale.

Tale profilo non viene adeguatamente considerato a proposito della giurisdizione penale, dove prevalentemente ci si riferisce alla posizione dell'imputato e alla pretesa punitiva dello Stato,

¹⁶ Corte Costituzionale, Ord. n. 399/2001. Si veda anche Corte Costituzionale, Ord. n. 225/2003, ove la Corte ribadisce che *<il principio della ragionevole durata del processo non risulta leso da una disciplina, frutto di scelte normative non prive di valide giustificazioni in ordine alla configurazione e ai rapporti tra riti alternativi, che consente il sindacato del giudice sul dissenso del pubblico ministero soltanto in esito alla celebrazione del dibattimento>*.

¹⁷ In termini, Corte EDU, sentenze nn. 36813/97, 64890/01, 64699/01, 65102/01. Si veda anche la sentenza della Corte di Strasburgo in data 5 luglio 2007, Locatelli c. Italia.

¹⁸ La Corte ha pure posto a carico dello Stato italiano una liquidazione supplementare rispetto a quella riconosciuta dalle Corti d'Appello nel quadro della Legge Pinto, ritenendo che detta previsione non fornisca una riparazione equa del ritardo subito.

dimenticando le parti lese e le vittime, le quali hanno diritto a che la verità e le responsabilità vengano accertate, unitamente all'interesse più generale dei cittadini e dell'ordinamento all'accertamento giudiziario.

La soluzione individuata nel D.D.L. n. 1880 predefinisce i tempi di durata dei gradi di giudizio ma non garantisce che il processo pervenga ad una decisione di merito.

Come dire: si assegnano due ore per ogni intervento chirurgico, scadute le quali il paziente è riportato comunque in reparto, nello stato in cui si trova. Tempo scaduto. L'intervento è terminato, anche se il problema clinico non è risolto ed il paziente non guarirà.

Fuor di metafora: la previsione della estinzione dello strumento processuale, quale effetto automatico derivante dal decorso di predeterminati limiti temporali ostacola il perseguimento della primaria finalità che giustifica la celebrazione di ogni processo penale, vale a dire la verifica, in forme garantite, della fondatezza dell'ipotesi d'accusa.

L'istituto dell'estinzione processuale non appare in linea oltre che con il principio del giusto processo in senso oggettivo anche con altri principi costituzionali, poiché depotenzia lo strumento processuale, attraverso il quale lo Stato esercita la pretesa punitiva ed irragionevolmente sacrifica i diritti delle parti offese coinvolte nel meccanismo estintivo previsto dall'art. 2 del D.D.L. n. 1880, cioè a dire dei cittadini che hanno denunciato allo Stato i fatti di notevole gravità dei quali sono stati vittime.

Per quanto concerne la tutela risarcitoria, il D.D.L. si limita poi a prevedere che la parte istante trasferisca in sede civile l'azione già intentata nella sede penale, meccanismo foriero di gravi ricadute operative, in tutti i casi di processi cumulativi.

c) Peraltro il legislatore interviene in assenza di analisi d'impatto e senza prevedere da un lato una più ampia riforma di sistema, dall'altro misure strutturali od organizzative volte ad incrementare l'efficienza del sistema giudiziario.

Applicare la c.d. "prescrizione processuale" senza interventi di razionalizzazione normativa significa solo determinare **di fatto le condizioni per rendere impossibile l'accertamento processuale per intere categorie di gravi reati**, sia con riferimento ai processi pendenti che a quelli futuri.

Basta dire che manca ogni forma di coordinamento del nuovo istituto con la prescrizione del reato prevista dal codice penale, che mantiene piena operatività. Ed infatti, agendo su piani diversi vengono raddoppiate le opportunità estintive dell'accertamento penale, senza nel contempo provvedere a rendere adeguata la potestà punitiva, andando di contrario avviso al dovere di perseguire penalmente tutti i reati per i quali, lungi dall'essersi verificato un fatto estintivo degli stessi, la legge non consente di procedere ad un accertamento processuale delle responsabilità.

Interventi di portata ben più ampia sono stati effettuati in altri paesi, ed in particolare in un modello processuale storicamente vicino a quello italiano, al fine di garantire effettività al principio di durata ragionevole del processo. Nel sistema francese, al quale ci si riferisce, a partire dall'anno 2000 si sono registrati infatti plurimi interventi che hanno inciso su tre distinti ambiti. Sul piano ordinamentale è stata istituita la *juridiction de proximité*, organo di prima istanza competente per i reati di minore gravità¹⁹. Sul piano processuale sono stati potenziati i riti alternativi e sono stati effettivamente introdotti controlli sul tempo di svolgimento delle indagini. Contemporaneamente, si sono rafforzati gli istituti della c.d. *troisième voie*, che hanno trovato espressione nella *mediation* e nella *composition pénale*. Il legislatore d'oltralpe ha cioè agito su più fronti - ordinamentale, processuale ed organizzativo - ed ha pure potenziato il modello riparativo-mediatorio, che si pone in chiave *alternativa* al controllo di legalità attuato in sede giudiziaria²⁰.

Pur nella consapevolezza dei limiti che la riferita deprocessualizzazione incontra nei sistemi, come quello italiano, caratterizzati dalla obbligatorietà dell'azione penale, deve rilevarsi che l'intervento di riforma in esame - in assenza di misure strutturali che potenzino l'efficacia sostanziale dello strumento processuale- finisce per sacrificare proprio i principi del giusto processo e della ragionevole durata ai quali dichiara di ispirarsi, cioè a dire la necessità che l'accertamento giudiziale sul merito dell'ipotesi di accusa avvenga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, avanti ad un giudice terzo ed imparziale.

In conclusione può affermarsi che l'individuazione di termini perentori per la celebrazione dei diversi gradi di giudizio - da applicarsi retroattivamente, in assenza di alcun potenziamento delle risorse disponibili ovvero di forme di deflazione del carico di lavoro che ad oggi si registra presso gli uffici giudiziari o di razionalizzazione delle garanzie che talora si risolvono in rinvii defatiganti - determina sicuramente un effetto assai incisivo sui processi in corso di celebrazione, i quali andranno incontro ad una definizione anticipata in assenza di un compiuto accertamento processuale, con la pronuncia di non doversi procedere per estinzione del processo, ex art. 346-*bis*, c.p.p..

4. Ulteriori profili problematici.

4.1 Le condizioni soggettive dell'imputato, la mancanza di precedenti condanne.

¹⁹ La *juridiction de proximité* è stata istituita con legge n. 2002-1138 del 9 settembre 2002.

²⁰ In argomento, J.FAGET, *La médiation pénale: une dialectique de l'ordre et de désordre*, in "Deviance et Société", 1993, vol. XVII, n. 3, 221. L'ambito criminologico di riferimento delle teorie in esame è dato da violenze intrafamiliari, conflitti nei rapporti di vicinato, vandalismi, degrado sociale, micro-criminalità, od altri comportamenti criminali che producono elevata sofferenza da vittimizzazione diffusa e che determinano una altrettanto diffusa domanda di <riaffermazione> giudiziaria dei diritti lesi. Secondo tale teorica - che ha informato principalmente il sistema del controllo di legalità degli ordinamenti ove l'esercizio dell'azione penale non è obbligatorio - si valorizza la riparazione dei danni da reato effettuata dallo stesso autore dell'illecito.

Forti perplessità suscita la normativa proposta nella parte in cui discrimina l'accesso alla durata ragionevole del processo in ragione dell'essere l'imputato incensurato.

L'idea di riservare il diritto alla rapidità del processo solo agli imputati incensurati crea di fatto un regime difficilmente comprensibile, costruito come un privilegio da negare a coloro che, a causa di una qualunque precedente condanna a pena detentiva per delitto, sarebbero diversamente assistiti dalla presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost.. In tal modo il diritto del cittadino alla durata ragionevole del processo verrebbe garantito in modo differenziato a causa di una condizione soggettiva che per nulla attiene all'accertamento processuale relativo ad una fattispecie di reato.

Peraltro con una siffatta previsione non si tiene conto del notevole ritardo con cui negli uffici giudiziari vengono inseriti i dati nel casellario giudiziario (cfr. paragrafo 2) sicchè in molti casi l'imputato è solo apparentemente incensurato, trattandosi in realtà di un soggetto già condannato il quale, per mero ritardo nell'aggiornamento del casellario giudiziario, non risulta tale.

La condizione soggettiva richiesta per l'applicazione dell'istituto, rischia, nell'attuale contesto giudiziario, di generare prescrizioni processuali a catena sulla base di un erroneo presupposto di fatto.

4.2 Le “corsie” prioritarie nella trattazione dei processi

La previsione per cui gli incensurati, imputati per un reato punito con pena inferiore ai 10 anni di reclusione, andrebbero giudicati in tempi brevi, pena l'estinzione del processo, è difficilmente conciliabile con la norma di cui all'art. 132 bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale il quale prevede la celebrazione con *priorità assoluta* per una serie di processi relativi a reati esclusi dal novero del tempo contingentato (reati di maggiore gravità e allarme sociale) ed in particolare per processi nei quali è contestata la recidiva ai sensi dell'art. 99 c.p..

Il DDL 1880 introduce, di fatto, una nuova “corsia privilegiata” per la trattazione di quei processi che possono essere coinvolti “dall'estinzione processuale” a causa della durata non ragionevole. Vi è il rischio concreto che tale previsione finisca inevitabilmente per concentrare le scarse risorse oggi esistenti negli uffici giudiziari nella trattazione esclusiva di tali processi a scapito di quelli relativi ai reati più gravi ovvero a carico di imputati detenuti o recidivi.

Tutto ciò in contrasto con la direttiva sopra citata, codificata dal decreto legge n. 92 convertito nel luglio 2008, che richiama tutti i dirigenti degli uffici giudiziari ad assicurare l'assoluta priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella successiva trattazione ai processi relativi ai reati più gravi, a quelli con imputati detenuti o recidivi.

Quale sarà la priorità che i dirigenti degli uffici dovranno assicurare in presenza di un nuovo dato normativo che rischia di sconvolgere il criterio stabilito nel 2008 ed attualmente in vigore?

Si è di fronte ad una irragionevolezza di sistema dato che a distanza di un anno il legislatore muta l'orientamento rispetto a ciò (reato e reo) che nell'ambito del processo penale, deve costituire priorità dell'accertamento giudiziale.

4.3 I reati esclusi, la disomogeneità dell'elenco.

Appare poco chiara l'esclusione dall'applicazione del nuovo regime della "prescrizione processuale" delle contravvenzioni trattandosi di fattispecie penali generalmente previste per sanzionare fatti di minore gravità.

Così come non appare chiara l'esigenza del legislatore di indicare esplicitamente nel catalogo dei reati esclusi le contravvenzioni previste dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione.

A tale riguardo occorre precisare che alla lettera n) del comma 5 dell'art. 2 citato si usa la parola "reati" con essa comprendendo tutte le ipotesi criminose (cioè sia i delitti che le contravvenzioni).

Si dovrebbe dedurre che l'intenzione dei proponenti sia quella di applicare la nuova disciplina a tutte le contravvenzioni (anche se a tale interpretazione osta il dato letterale) con la sola esclusione di quelle previste dal d.lgs. n. 286/98. In tal senso la Relazione al D.D.L. evidenzia che la gravità dei reati e l'allarme sociale che essi suscitano impone di far prevalere l'interesse della collettività all'accertamento della responsabilità penale e all'applicazione della pena sull'interesse dell'imputato ad una più contenuta durata del processo.

Tuttavia è difficile cogliere la coerenza e razionalità di una siffatta selezione delle fattispecie penali se si prescinde dalla gravità e tipologia della pena prevista dalla legge.

In tal senso occorre evidenziare la discutibile parificazione, quanto agli effetti della normativa in parola, fra le ipotesi di delitto punite assai gravemente con le contravvenzioni in genere, e, in particolare, con quelle in materia di immigrazione.

Di ciò peraltro era consapevole lo stesso legislatore che solo pochi mesi fa ha configurato il reato di immigrazione clandestina come una contravvenzione punibile con la sola ammenda, per il cui accertamento è stato introdotto un apposito rito "accelerato" dinanzi al Giudice di pace sul presupposto che esso sia di agevole accertamento e che, stante la pena prevista, non desta un particolare "allarme sociale".

A titolo di ulteriore esempio di tale discutibile intervento può essere ulteriormente evidenziata l'esclusione dal novero dei reati per i quali non si applica il nuovo istituto del reato di cui all'art. 572 c.p. (maltrattamenti in famiglia), fatta eccezione per l'ipotesi in cui dalla condotta di maltrattamento si siano prodotte nella persona offesa “*lesioni gravissime*” o “*la morte*” (secondo e terzo periodo del comma 2° dell'art. 572 c.p., dovendosi applicare per la determinazione della pena l'art. 157 c.p.).

Tale mancata esclusione appare tanto più contraddittoria quando si pensi all'espressa esclusione dell'operatività del nuovo istituto del reato di *stalking* (art. 612 bis c.p.), il quale è concepito, nell'ipotesi aggravata del secondo comma, come una prosecuzione di fatto del reato di maltrattamenti. In concreto, può accadere che se l'azione persecutoria si svolge in ambito familiare e tra coniugi conviventi, il processo si estingue (salvo che la persona offesa abbia subito una lesione alla propria integrità consistente in una lesione gravissima – art. 583, comma 2° c.p. - o che dal fatto sia derivata la morte della persona offesa), mentre se si svolge tra ex coniugi o comunque ex conviventi (qualunque sia la conseguenza fisica o mentale della condotta), il processo non si estingue.

Perplessità suscita anche l'esclusione dal novero dei reati per i quali non si applica il nuovo istituto degli omicidi derivanti da colpa professionale (le c.d. colpe “mediche”) dato che il legislatore ha incluso nella disciplina dell'estinzione processuale tutti gli omicidi colposi ad eccezione di quelle derivanti da infortuni sul lavoro o da circolazione stradale.

Non vi è alcun dubbio che occorrerebbe una maggiore razionalizzazione del catalogo dei reati inclusi ed esclusi dall'applicazione della “prescrizione processuale”, operata guardando alla gravità dei reati considerati e alla coerenza del sistema (senza ad esempio generare contrasti con altre disposizioni quali l'art. 132 bis c.p.p. o il catalogo dei reati per i quali non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva).

4.4 L'applicazione della “prescrizione processuale” al reato di corruzione

Le disposizioni di cui all'art. 2 del D.D.L. n. 1880 sembrano confliggere con le previsioni promananti da fonti sovranazionali di origine pattizia, recentemente recepite dallo Stato italiano. Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003²¹. La predetta Convenzione è stata ratificata dall'Italia con Legge 3 agosto 2009, n. 116. L'art. 2 della citata Legge n. 116/2009 stabilisce espressamente che “*Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione*” ONU contro la corruzione.

²¹ La Convenzione contro la corruzione alla quale si fa riferimento nel testo è pubblicata nella Gazz. Uff. 14 agosto 2009, n. 188.

La Convenzione raccomanda il rafforzamento, da parte degli Stati firmatari, delle misure sostanziali e processuali volte a prevenire e combattere la corruzione in modo sempre più efficace. Non vi è dubbio, pertanto, che rientrano nell'ambito della Convenzione anche le figure di reato individuate dagli Stati aderenti al fine di contrastare il fenomeno corruttivo. Con riguardo all'Italia, vengono pertanto in rilievo i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Libro Secondo, Titolo II, del codice penale, delitti per i quali la pena edittale è, in numerosi casi, inferiore a dieci anni di reclusione e che perciò astrattamente rientrano nella previsione di cui all'art. 2 del D.D.L. n. 1880.

L'art. 29 della Convenzione ONU contro la corruzione, stabilisce che “..*ciascuno Stato Parte fissa, nell'ambito del proprio diritto interno, un lungo termine di prescrizione entro il quale i procedimenti possono essere avviati per uno dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione*”. La previsione risente ovviamente dell'ambiente di *common law* in cui la Convenzione stessa è maturata ove, come sopra si è rilevato, l'esercizio dell'azione penale mediante l'instaurazione del giudizio preclude l'ulteriore corso della prescrizione del reato.

Non vi è dubbio che la *ratio* della disposizione sia quella di garantire l'effettiva celebrazione dei processi in materia di corruzione.

Rafforza il convincimento la lettura dell'art. 30 della Convenzione in esame che raccomanda agli Stati di adottare le misure necessarie al fine di “*ricercare, perseguire e giudicare effettivamente*” i responsabili di fatti corruttivi (art. 30, comma II). L'articolo in commento invita poi gli Stati ad adoperarsi affinché i relativi procedimenti giudiziari si svolgano in modo tale da “*ottimizzare l'efficacia di misure di individuazione e di repressione di tale reato*” (art. 30, comma 3).

Orbene, la previsione della estinzione dello strumento processuale - che ben può riguardare anche i delitti di corruzione, come sopra chiarito - quale effetto automatico derivante dal decorso di predeterminati limiti temporali, sembra porsi in contrasto con i principi sanciti dalla richiamata Convenzione contro la corruzione, ai quali l'azione degli Stati firmatari dovrebbe ispirarsi.

Occorre poi soffermarsi su ulteriori elementi di natura sovranazionale che provengono da organismi operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa, sia pure a livello non giurisdizionale.

Ci si riferisce al rapporto redatto dal Gruppo di Stati contro la corruzione che agisce nell'ambito del Consiglio d'Europa (GRECO)²², che ha recentemente valutato le politiche anticorruzione poste in essere dall'Italia.

²² *Joint First and Second Round Evaluation Report on Italy*, adottato in data 2 luglio 2009 dal *Group of States against corruption* (GRECO) del Consiglio d'Europa.

Il rapporto adottato il 2 luglio 2009 si sofferma sul dato relativo alla eccessiva durata dei processi, sottolineando il fatto che in Italia i processi per corruzione sovente non arrivano ad una decisione di merito, in considerazione del maturare del termine di prescrizione del reato, prima di una pronuncia definitiva. Nel Rapporto (PAR 54) si osserva che detta evenienza scardina l'efficienza e la credibilità del diritto penale, poiché in tali casi, pur in presenza di un forte quadro probatorio, il giudice deve pronunciare il non luogo a procedere per estinzione del reato. Ed il predetto rapporto si conclude con una raccomandazione all'Italia, ove si auspica l'individuazione di soluzioni che consentano di addivenire ad una pronuncia di *merito*, in un tempo ragionevole²³.

Ne consegue che l'applicabilità dell'Istituto della "prescrizione processuale" ai processi per il reato di corruzione oltre a non essere conforme alla tendenza espressa dalle fonti sovranazionali, rischia di impedire del tutto l'accertamento giudiziario in tale ambito penale se si considera che il reato di corruzione è già stato pesantemente condizionato dai nuovi termini di prescrizione previsti dalla legge del 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli). In tal senso appaiono significativi i dati forniti dai dirigenti degli uffici giudiziari in relazione ai processi per corruzione maggiormente rilevanti che ricadrebbero nella nuova disciplina della estinzione del processo.

L'intreccio tra i due sistemi prescrizionali, l'uno con un periodo breve per l'estinzione del reato e l'altro che prevede un termine breve per la conclusione dei processi, rischia di vanificare ogni sforzo nella lotta alla corruzione, reato che assai gravemente incide sulla correttezza della pubblica amministrazione, sulla tenuta del bilancio pubblico e sull'affidabilità economica del nostro paese.

4.5 I processi oggettivamente e soggettivamente cumulativi.

Manca nella previsione del D.D.L. n. 1880 una disciplina che regolamenti i processi oggettivamente cumulativi, quelli cioè in cui vengano giudicati contemporaneamente, perché connessi tra loro, reati compresi nel catalogo della prescrizione processuale e reati invece esclusi proprio perché il termine biennale di accertamento è stato ritenuto per essi inadeguato per difetto. Se la soluzione fosse quella della necessaria separazione dei procedimenti che li riguardano, il risultato che sicuramente la proposta di riforma determinerà sarà quello di una moltiplicazione dei processi e dunque l'ulteriore intasamento dei carichi giudiziari con conseguenze rilevanti sulla ragionevole durata dei processi.

Analogamente per i processi soggettivamente cumulativi, in cui cioè siano contemporaneamente imputati dello stesso reato soggetti incensurati, cui la prescrizione processuale si applica, e soggetti che incensurati non sono e ai quali dunque l'accesso alla "prescrizione

²³ "...to ensure that cases are decided on their merits within a reasonable time", (Evaluation Report on Italy, cit., PAR. 199, V).

processuale” viene negata. Anche per tale evenienza, di grande incidenza pratica, non viene fornita alcuna possibile soluzione e l’inevitabile trattazione differenziata dei processi, generata dalla diversa condizione soggettiva, determinerebbe una proliferazione dei processi capace, da sola, di favorire la paralisi dell’attività giudiziaria già gravata da ritardi ed inefficienze del sistema.

4.6 La scansione temporale dei vari gradi di giudizio.

Suscita perplessità l’equiparazione del tempo di prescrizione in tutti i gradi di giudizio, quando è invece evidente che i tempi del processo nelle sue diverse fasi sono profondamente diversi, in quanto comportano una serie di attività distinte che incidono in modo assai differente nei vari gradi del processo.

Il rischio di inserire nel sistema un istituto caratterizzato da eccessiva rigidità è altissimo, soprattutto se si considerano i dati riportati al punto 2 del presente parere, che evidenziano la necessità di operare attraverso una maggiore flessibilità per valutare adeguatamente la complessità del processo (numero di imputazioni e di coimputati e persone offese), la complessità degli accertamenti probatori, l’adeguatezza delle risorse umane e materiali.

In particolare, non si comprende come possa essere assegnato un unitario biennio per celebrare tanto l’udienza preliminare, quanto il dibattimento di primo grado, laddove come è evidente dall’indagine conoscitiva svolta in processi con molti imputati e molte imputazioni il primo incumbente dell’udienza preliminare è inevitabilmente destinato ad assorbire una rilevante parte del biennio assegnato al primo grado.

Per non dire del biennio assegnato per il giudizio di appello decorrente dalla pronuncia della sentenza di primo grado che è, di fatto, assai ridotto se si tiene conto del tempo occorrente per il deposito della motivazione, dei termini per la proposizione dell’impugnazione e dell’ulteriore lasso di tempo occorrente per la trasmissione degli atti dal Tribunale alla Corte d’appello, tempo assai variabile e, purtroppo, negativamente condizionato dall’inefficienza dell’apparato amministrativo il cui organico è gravemente sottodimensionato in tutti gli uffici giudiziari.

4.7 Gli effetti sui riti alternativi.

Come risulta evidente dai dati forniti in occasione dell’attività istruttoria effettuata dal Consiglio, un effetto che sicuramente si determinerà, qualora il sistema proposto con il D.D.L. n. 1880 dovesse essere approvato, sarà quello di scoraggiare massicciamente il ricorso ai riti alternativi nella pressoché certezza che il giudizio di primo grado non possa tempestivamente concludersi nei termini previsti.

E’ ben evidente che una prospettiva di estinzione del processo così alla portata, determinerà la caduta del ricorso ai riti alternativi che assumono un effetto deflattivo assai significativo rispetto al carico complessivo degli uffici giudiziari penali.

La certa riduzione del ricorso ai riti alternativi si tradurrà, quindi, nell'ulteriore aggravio delle pendenze dibattimentali penali con la conseguenza che, in prospettiva, saranno ben pochi i processi che si potranno celebrare nei termini fissati dal D.D.L. n. 1880.

4.8 La normativa transitoria.

La norma intertemporale di cui all'art. 3 prevede di applicare ai procedimenti in corso nel primo grado di giudizio i termini di prescrizione processuale previsti dall'art. 346-*bis*.

Ciò realizza la *sostanziale cancellazione di numerosi processi* per i reati oggetto di tali procedimenti, anche quando negli stessi si sia già svolta una rilevante parte dell'istruzione dibattimentale.

Si è già notato sopra, con riferimento alla previsione di cui al comma 2 dell'art. 1 del disegno di legge in esame, che l'immediata applicazione anche ai processi in corso delle disposizioni che introducono inedite previsioni e scansioni temporali per la celebrazione dei giudizi, sembra contrastare con il principio di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo il quale *“la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo”*. Tale norma sancisce l'efficacia immediata della nuova disciplina legislativa, prevedendone al contempo la irretroattività, in omaggio a quella fondamentale esigenza della vita sociale, secondo cui la fede e la sicurezza nella stabilità dei rapporti non dovrebbero essere minacciate dal timore che una legge successiva possa turbare le situazioni giuridiche formatesi validamente.

Ciò dovrebbe, a maggior ragione, valere per le norme di diritto processuale le quali intervengono quando una gran parte dell'attività dinamica del processo si è svolta o si sta svolgendo secondo criteri organizzativi che si sono adattati alle regole vigenti al momento della loro attuazione.

La natura stessa delle norme transitorie in diritto processuale è quella di prevedere un sistema di passaggio da un regime all'altro attraverso un adattamento che gradualmente determini le condizioni per far assorbire, al sistema in corso, le nuove regole con il minor danno possibile per la garanzia e la credibilità della funzione.

Inserire per i processi in corso direttamente i nuovi termini di estinzione si traduce nella cancellazione immediata e prematura dei dibattimenti interessati i quali non erano stati tarati per potersi concludere entro il termine imposto.

L'effetto che si potrà determinare assume i caratteri di un'inedita *amnistia processuale* con riferimento ad intere categorie di reato non prive di considerevole gravità.

Per altro verso la scelta di riservare le nuove disposizioni al solo giudizio di primo grado genera anche un'inspiegabile disparità di trattamento fra i soggetti interessati. L'esclusione di qualsiasi effetto immediato della nuova disciplina per i processi pendenti in appello ed in cassazione

riserva ingiustificatamente solo ad una categoria di imputati e di parti civili, casualmente identificati in base alla fase in cui si trova il loro processo, il diritto alla celerità processuale che dovrebbe essere, viceversa, garantito a tutti.

Del resto, estendere a tutte le fasi processuali in corso il nuovo sistema di estinzione dei processi, causata dal superamento del termine assegnato per ogni grado di giudizio, agirebbe da moltiplicatore incontrollato sui già rilevanti effetti che la disciplina in esame è idonea a determinare se applicata sui soli processi pendenti in primo grado.

Non v'è dubbio, infatti, che un allargamento della norma transitoria sacrificerebbe in modo generalizzato la pretesa punitiva dello Stato, la posizione delle parti civili e delle vittime del reato, pregiudicherebbe gravemente l'effetto deflattivo dei riti alternativi, senza contare l'effetto negativo che si indurrebbe sulla credibilità della funzione giurisdizionale tesa a garantire il rispetto della legge.

Una norma transitoria che volesse provvedere ad un adeguamento ponderato di un sistema così radicalmente modificativo dell'andamento dei processi penali, dovrebbe, viceversa, prevedere la validità della nuova scansione temporale solo per i nuovi processi, accompagnata in ogni caso da misure volte a determinare una reale semplificazione del rito.».

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della giustizia.