

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2248

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ENRICO COSTA, CALDERONE, PITTALIS, PATRIARCA

Modifiche al codice di procedura penale, in materia di equa riparazione, nonché alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice e al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in materia di responsabilità e di illeciti disciplinari dei magistrati

Presentata il 14 febbraio 2025

ONOREVOLI COLLEGHI! — La clava mediatica delle indagini, unita ai tempi dilatati del processo, colpisce e ferisce in modo non rimarginabile.

Uno Stato che rispetti i principi costituzionali è tenuto a garantire il massimo rispetto della presunzione di innocenza, affinché l'assolto e il prosciolti non siano intaccati da effetti pregiudizievoli per il solo fatto di essere stati chiamati a rispondere di un reato.

Purtroppo, nonostante i proclami, questo obiettivo è molto distante dall'essere raggiunto. Oggi, essere sotto inchiesta o sotto processo rappresenta di per sé una pena reputazionale, di immagine, di credibilità, con ricadute familiari, lavorative, economiche.

Chi viene prosciolti o assolto, dopo aver subito una misura cautelare ingiusta, ha diritto ad una riparazione esclusivamente in caso di custodia cautelare (e neanche sempre).

È tuttavia evidente come anche altre misure cautelari reali e personali cagionino, all'innocente che ne è destinatario, effetti pregiudizievoli sulla libertà personale, sulla proprietà o sull'iniziativa economica. Lo Stato, che attraverso le sue articolazioni ha deciso quelle misure, ha il dovere di riparare tali effetti pregiudizievoli, quando queste si siano rivelate « ingiuste ».

Anche l'essere sottoposti ad un processo ingiusto determina effetti pregiudizievoli su un innocente.

Sosteneva Piero Calamandrei che « il processo, e non solo quello penale, è di per sé una pena che giudici e avvocati devono abbreviare rendendo giustizia ».

In tante, troppe, circostanze vengono infatti celebrati processi « nati morti », che non dovrebbero neanche tenersi, se solo venissero analizzati gli esiti delle indagini con una prognosi corretta in ordine alla ragionevole previsione di condanna.

Purtroppo, invece, citazioni dirette compilate burocraticamente o con obiettivi dilatori e udienze preliminari che non svolgono la funzione di filtro danno luogo a veri e propri processi « temerari ».

Il processo temerario è quel processo in cui l'esito liberatorio è palesemente scontato alla luce degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero una volta concluse le indagini preliminari, che mostrano in modo lampante come l'indagato non debba diventare imputato, perché vi è una « ragionevole previsione » non di condanna, bensì di assoluzione.

Il processo temerario ha due genesi prevalenti.

Può nascere perché la procura ha a tal punto enfatizzato mediaticamente le accuse, che neanche di fronte all'evidenza accetta di tornare indietro e smentirsi. Allora punta a prendere tempo e chiede il processo come strumento meramente dilatorio. Un processo con esito annunciato, che ha come obiettivo solo quello di ritardare il proscioglimento. E quando arriva l'assoluzione in primo grado, se possibile la si impugna per allungare ancora i tempi. Quando infine giunge l'assoluzione definitiva, l'indagine *flop* è ormai un lontano ricordo, come ormai lontano sarà chi ha attivato questo schema dilatorio, chi promosso, chi trasferito, chi pensionato. Mediaticamente l'assoluzione non avrà rilievo, perché il tempo del processo ha spento i riflettori sul caso, le accuse infondate si sono consolidate e per il malcapitato non c'è pronuncia che possa restituire una reputazione.

Il processo temerario nasce talvolta anche come scelta burocratica per scaricare sul tribunale la sorte dell'indagato. Decreti di citazione a giudizio compilati in modo

automatico rappresentano un esercizio comune per risparmiare di argomentare una richiesta di archiviazione.

Si tratta di evidenti ipotesi di « abuso del processo ».

Il processo distolto dalla sua funzione, ma strumento dilatorio o di comodo.

Qualche anno fa il presidente del tribunale di Torino, Massimo Terzi, dichiarò: « Facendo questo mestiere da un po' di anni ho sempre avuto la percezione che questo sistema non rispetta i diritti delle persone. Siccome sono anche un patito di numeri, mi sono procurato le statistiche. E ne sono rimasto scandalizzato. Ogni anno finiscono sotto processo 150 mila persone che poi verranno assolte. Significa che nei trent'anni dall'entrata in vigore dal nuovo codice questa esperienza è toccata a cinque milioni di italiani. Se non si interviene, nei prossimi trent'anni toccherà la stessa sorte a altri cinque milioni. E cosa facciamo, guardiamo a questa prospettiva con *nonchalance*? Io penso che sia intollerabile ». Terzi aggiunse che bisognerebbe « costringere in modo imperativo e stringente, con una modifica di legge, le Procure a portare a processo solo gli imputati la cui colpevolezza è chiara oltre ogni ragionevole dubbio » ed aggiunse che « nella realtà, il libero convincimento del giudice non esiste: nel processo penale le prove ci sono o non ci sono. I casi davvero controversi, quelli in cui la valutazione è soggettiva, sono così pochi da essere statisticamente insignificanti. Il 50 per cento di assolti vuol dire semplicemente che le indagini sono state fatte male, e che la Procura ha portato in aula processi che non stanno in piedi. D'altronde se non ci sono filtri, se le udienze preliminari finiscono quasi tutte col rinvio a giudizio, i pubblici ministeri sono anche poco motivati a fare le indagini come si deve. Aggiungerei una considerazione... questo sistema ha generato una montagna di processi che sta soffocando l'apparato giudiziario, con questo *trend* tra poco si arriverà a un milione di processi e neanche raddoppiando il numero dei giudici si riuscirebbe a smaltirli. Insomma, a rendere inaccettabile il sistema sono tanto i danni

che provoca ai cittadini che la sua insostenibilità economica e organizzativa ».

La cosiddetta « legge Cartabia » è opportunamente intervenuta introducendo una nuova regola di giudizio: l'articolo 23, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, stabilisce, intervenendo sull'articolo 425, comma 3, del codice di procedura penale, che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche « quando gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna ». Tale innovazione è finalizzata, per citare il professor Gatta, ad « evitare che procedimenti male istruiti o poco istruiti in fase d'indagine possano essere avviati alla fase processuale, con inutile dispendio di tempo ed energie e, naturalmente, con danni per le persone sottoposte ad indagini, che sopportano “la pena del processo” ».

Tuttavia, questa regola di giudizio non è stata accompagnata da alcuna sanzione in caso di violazione, restando un invito fine a sé stesso. Ciò riporta al tema, noto da tempo, del fragile regime di responsabilità del magistrato, *in primis* sul piano disciplinare, sul quale si rendono opportune alcune considerazioni.

Il rapporto tra cittadino e giustizia, e dunque tra cittadino e ordinamento giudiziario, si fonda sugli ineludibili principi di fiducia e trasparenza. Come ogni altro ramo della pubblica amministrazione, è essenziale che anche nel comparto della giustizia prevalgano il merito, la competenza e la preparazione. Tali obiettivi sono raggiungibili se vi è una puntuale valutazione degli atti, sul piano della carriera, ma anche su quello disciplinare. In materia di illeciti disciplinari, l'attuale normativa prevede, all'articolo 16, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione possa procedere all'archiviazione se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-*bis* o formi oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, ovvero ancora non rientri in alcuna delle ipotesi previste dagli articoli 2, 3 e 4 oppure se

dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso.

Il provvedimento di archiviazione è comunicato solamente al Ministro della giustizia, il quale, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, può richiedere la trasmissione di copia degli atti e, nei sessanta giorni successivi alla ricezione degli stessi, può richiedere al presidente della sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione.

I dati che emergono in proposito devono far riflettere: ogni anno, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione riceve quasi 2.000 segnalazioni disciplinari; a fronte di ciò, ne archivia oltre il 95 per cento. Solo in poco più del 3 per cento dei casi, invece, promuove l'azione disciplinare. In definitiva, la stragrande maggioranza delle segnalazioni che giungono al Procuratore generale vengono archiviate *de plano*, non risultando possibile – almeno nei fatti – conoscerne le motivazioni, considerata la scarsa ostensibilità dei provvedimenti.

Nel dettaglio, la proposta di legge, composta di quattro articoli, intende affrontare e risolvere le criticità evidenziate.

L'articolo 1 reca modifiche al codice di procedura penale: la lettera a) novella l'articolo 314, in materia di presupposti per il riconoscimento dell'indennizzo per ingiusta detenzione, sopprimendo la fattispecie del concorso colposo dell'avente diritto nell'applicazione della custodia cautelare quale causa di esclusione del diritto alla riparazione; la lettera b), tramite l'introduzione dell'articolo 315-*bis*, estende la riparazione a tutti i casi di ingiusta applicazione di tutte le misure cautelari reali e personali; la lettera c) prevede il diritto all'indennizzo nei casi di provvedimenti definitivi di natura assolutoria resi tanto in sede di rito abbreviato, quanto a seguito di dibattimento: il diritto all'equa riparazione è conseguente al giudizio abbreviato concluso con assoluzione irrevocabile, perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato: infatti tale esito si determina sugli stessi atti a disposizione del pubblico ministero. Nelle

ipotesi di sentenza di proscioglimento resa a seguito di giudizio abbreviato condizionato, ovvero a seguito di integrazione probatoria *ex officio*, viene meno l'automatismo mediante il riconoscimento della facoltà in capo al giudice di riconoscerlo, valutata la palese infondatezza dell'esercizio dell'azione penale. Analogo meccanismo è previsto nei casi di assoluzione pronunciata all'esito del dibattimento, subordinando, dunque, il diritto all'equa riparazione alla valutazione del giudice, che la dispone ove ritenga che l'azione penale non doveva essere esercitata, in quanto palesemente infondata.

L'articolo 2, modificando le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, inserisce una nuova previsione a mente della quale, per i casi di riparazione per ingiusta detenzione, ingiusta applicazione di misure cautelari ovvero di « abuso di processo », si prevede che il giudice trasmetta gli atti al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità erariale, nonché ai titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati per l'esercizio dell'azione di competenza.

L'articolo 3 reca una serie di novelle al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in materia di illeciti disciplinari dei magistrati. Nello specifico: la lettera *a*) tipizza

due ulteriori fattispecie integranti illecito disciplinare, ovvero il perseguimento da parte del magistrato di finalità estranee ai propri doveri e alla funzione giudiziaria e l'aver disposto il processo penale nonostante la comprovata ricorrenza di un motivo di proscioglimento nel merito oppure di una causa di non punibilità, di estinzione del reato o di improcedibilità dell'azione penale o per effetto di una valutazione palesemente infondata in ordine alla ragionevole previsione di condanna.

Con la lettera *b*) viene abrogata la previsione in forza della quale l'attività di valutazione del fatto e delle prove non dà luogo a responsabilità disciplinare.

Infine la lettera *c*) interviene sull'articolo 16 del medesimo decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, stabilendo che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione non possa più procedere direttamente all'archiviazione, ma debba condividere la decisione con il Ministro della giustizia. Al fine di rispettare appieno il principio della trasparenza nell'agire della pubblica amministrazione, la medesima disposizione prevede che gli atti relativi all'archiviazione siano ostesi all'atto della relativa istanza e possano essere richiesti da chiunque vi abbia interesse e, in ogni caso, sempre dall'autore della denuncia.

L'articolo 4, infine, reca le disposizioni finanziarie.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modificazioni al codice di procedura penale in materia di riparazione per ingiusta detenzione, ingiusta applicazione di misure cautelari e ingiusto processo)

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 314, comma 1, le parole: « o colpa grave » sono soppresse;

b) dopo l'articolo 315 è inserito il seguente:

« Art. 315-bis. — *(Altri casi di equa riparazione)* — 1. Il diritto all'equa riparazione in misura ridotta spetta altresì a chi, avendo subito una misura cautelare reale o personale diversa dalla custodia cautelare, è stato prosciolto con le sentenze irrevocabili di cui all'articolo 314, comma 1.

2. Si applicano gli articoli 314 e 315 in quanto incompatibili »;

c) all'articolo 442 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-bis. Salvo che si sia proceduto ai sensi dell'articolo 438, comma 5, l'imputato assolto, con sentenza irrevocabile, perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ha diritto a un'equa riparazione. Nei casi di cui agli articoli 438, comma 5, e 441, comma 5, il giudice può riconoscere il diritto a un'equa riparazione ove ritenga che l'azione penale non dovesse essere esercitata, in quanto palesemente infondata. L'equa riparazione è liquidata con il procedimento di cui agli articoli 314 e seguenti »;

d) all'articolo 530 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-bis. Il giudice, pronunciando la sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, perché l'imputato non lo ha com-

messo, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, può riconoscere il diritto a un'equa riparazione ove ritenga che l'azione penale non dovesse essere esercitata, in quanto palesemente infondata. L'equa riparazione è liquidata con il procedimento di cui agli articoli 314 e seguenti ».

Art. 2.

(Introduzione dell'articolo 102-ter delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)

1. Dopo l'articolo 102-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale è inserito il seguente:

« Art. 102-ter. – *(Trasmissione degli atti per la responsabilità amministrativa e disciplinare del magistrato)* – 1. Il giudice, provvedendo ai sensi degli articoli 314, 315, 315-bis, 442, comma 4-bis, e 530, comma 4-bis, trasmette gli atti al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati ».

Art. 3.

(Modificazioni al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in materia di illeciti disciplinari dei magistrati e del relativo procedimento di applicazione)

1. Al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) al comma 1:

1.1) dopo la lettera *h*) è inserita la seguente:

« *h-bis*) il perseguimento di fini estranei ai doveri del magistrato e alla funzione giudiziaria »;

1.2) dopo la lettera *m*) è inserita la seguente:

« *m-bis*) l'aver disposto il processo penale nonostante la comprovata ricorrenza di un motivo di proscioglimento nel merito oppure di una causa di non punibilità, di estinzione del reato o di improcedibilità dell'azione penale o per effetto di una valutazione palesemente infondata in ordine alla ragionevole previsione di condanna »;

2) al comma 2, le parole: « e quella di valutazione del fatto e delle prove non danno » sono sostituite dalle seguenti: « non dà »;

b) l'articolo 3-*bis* è abrogato;

c) all'articolo 16, il comma 5-*bis* è sostituito dal seguente:

« 5-*bis*. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione procede all'archiviazione, d'intesa con il Ministro della giustizia, se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-*bis* o forma oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, o non rientra in alcuna delle ipotesi previste dagli articoli 2, 3 e 4 oppure se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso. L'istanza di archiviazione, corredata degli atti del procedimento, è comunicata al Ministro della giustizia, il quale, nei sessanta giorni successivi alla ricezione degli stessi, si pronuncia in merito all'intesa. In mancanza di intesa entro il termine indicato, il procuratore richiede al presidente della sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione. Sulla richiesta si provvede nei modi previsti nei commi 4 e 5 dell'articolo 17 e le funzioni di pubblico ministero, nella discussione orale, sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione o da un suo sostituto. Gli atti relativi all'archiviazione possono essere richiesti da chiunque vi abbia interesse e comunque sempre dall'autore della denuncia ».

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, valutati in 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

