

GIUSTIZIA PENALE

Processo breve: tra riforma della giustizia e democrazia fragile

MARCO DINAPOLI, BENIAMINO MIGLIUCCI

Il disegno di legge n. 1880 approvato il 20 gennaio scorso dal Senato della Repubblica (comunemente denominato sul c.d. "processo breve") costituisce l'ennesimo intervento sul processo del tutto frammentario ed apparentemente marginale (contiene pochissimi articoli) ma in realtà capace di determinare conseguenze profonde (non tutte esattamente prevedibili) sull'assetto complessivo del processo e sulle strategie processuali dei suoi protagonisti e comprimari.

Conoscevamo già questa tecnica legislativa, negli ultimi anni divenuta purtroppo ormai consueta, consistente nell'aggiustare, correggere, ritoccare qualche pezzetto del processo qua e là, in totale spregio della coerenza dell'intero sistema.

Eppure gli addetti ai lavori invocano da tempo la necessità di disporre di regole processuali certe, perché la scelta dell'impostazione sia difensiva che accusatoria non può prescindere da una ragionevole previsione su come le rispettive tesi potrebbero dispiegarsi nel processo con i migliori risultati.

Non diversamente, chi si accinge a discendere un fiume navigabile con una imbarcazione carica ha bisogno di conoscere, *prima che inizi la navigazione*, quale sia la lunghezza da percorrere, quali gli ostacoli da superare, quanto sia profonda l'acqua, quanto siano alti i ponti gettati sul fiume etc...

Occorrono certezze, senza le quali la navigazione si trasforma in un'avventura, ed il processo in una specie di lotteria.

Sorgono invece, dalla novella preannunciata, inserita in maniera disarmonica nel precedente contesto generale, nuovi motivi di incertezza.

Se ne indicano qui solo alcuni:

- sarà più utile, a fini difensivi e qualora non si prospetti la possibilità di un'utile difesa nel merito, muoversi nella logica del contenimento del danno (cioè dei riti alternativi) o in quella della maggior durata possibile del processo?
- come riuscirà il Pubblico Ministero a conciliare la necessità di completezza delle indagini preliminari e della richiesta eventuale di misure cautelari con il rispetto dei termini di fase del processo, decorrenti, in base al d.d.l. approvato dal Senato, dal quarto mese successivo alla scadenza del termine delle indagini preliminari? In altre parole: meglio usare la tecnica della discesa libera (massima rapidità nello svolgimento delle indagini anche a costo di perdere qualche pezzo per strada pur di arrivare in tempo) o quella dello slalom (costruzione di una ipotesi accusatoria strutturata nel migliore dei modi e in grado di schivare i paletti-eccezioni difensive, ma suscettibile di non approdare ad alcun risultato perché fulminata dal decorso del termine)?
- potranno essere utilmente proposte contestazioni suppletive al dibattimento (artt. 516, 517, 518 c.p.p.), o sarà preferibile trascurarle, rinunciando così ad un'attività processuale che, pur doverosa per il P.M., potrebbe però esporre il processo, e con esso la tesi accusatoria, a rischi esiziali?

Gli *interpreti del diritto* si preparano a svolgere il loro lavoro, ed affrontano fin d'ora, pure in attesa dell'approvazione definitiva del d.d.l., i problemi interpretativi che affiorano dalla lettura del testo fin qui conosciuto. Tale compito non è certo agevolato dal carattere di **assoluta novità** che presenta la stessa **categoria della estinzione del processo**, creata per la prima volta dalla imminente novella, e che si sottrae ad ogni tentativo di inquadramento nell'ambito delle patologie del processo fino ad ora codificate e studiate.

Ci si chiede, così, ad esempio (per indicare solo alcuni degli aspetti problematici che emergono):

- se il potere di proroga da parte del Giudice del termine di durata del processo in caso di particolare complessità o di numero elevato di imputati valga solo per i processi per i reati di competenza

distrettuale (art. 51 commi 3 bis e 3 quater c.p.p.) o per tutti i processi, rilevando come la prima soluzione, apparentemente suggerita dalla lettera della legge, urti contro la logica e l'esperienza, che insegnano come motivi di particolare complessità possono essere presenti in tutti i processi, per qualsiasi tipo di reato anche indipendentemente dal numero degli imputati, in considerazione, per esempio, dell'importanza degli interessi coinvolti, o della qualità delle persone imputate (disastri sul lavoro, responsabilità da reato delle persone giuridiche, reati in materia edilizia, urbanistica, ambientale, reati fiscali e societari, solo per citarne alcuni);

- se la proroga del processo possa essere disposta più volte da Giudici diversi per ciascuna fase processuale;
- se l'ordinanza di proroga possa essere emessa d'ufficio, se sia impugnabile, e in tal caso da quali parti processuali e con quali effetti;
- quali sarebbero le conseguenze del verificarsi di una causa di estinzione del processo nei confronti di solo alcune delle persone imputate in un processo nei confronti di una pluralità di imputati.

I **protagonisti del processo** rilevano concordemente (in questo si registra una insolita sintonia fra Magistrati e Avvocati) l'incongruità di una riforma a costo zero: prevedere una durata massima del processo senza contemporaneamente investire sulle strutture giudiziarie ed aumentare la snellezza degli adempimenti processuali (si pensi, ad esempio, alla sostanziale ingovernabilità da parte del Giudice del sistema delle notifiche, o alla necessità di totale rinnovazione del dibattimento in caso di mutamento della persona fisica del decidente) equivale ad imporre per legge ad una automobile utilitaria di correre alla stessa velocità di una vettura di formula uno. Non solo questo non è possibile, ma si corre anche il rischio di danneggiare irrimediabilmente il motore.

Le *associazioni organizzate* a tutela di intere categorie di cittadini (consumatori, soggetti deboli, antiracket...) lamentano la scarsa considerazione manifestata dal legislatore nei confronti delle persone offese dal reato, sempre più marginalizzate nel processo penale e, di conseguenza, sempre meno incoraggiate a sporgere denunce per i reati di cui siano vittime.

Gli esponenti politici attualmente all'opposizione nel Paese mettono in evidenza le singolari *coincidenze cronologiche* fra la presentazione improvvisa di questo d.d.l., avvenuta lo scorso mese di novembre 2009 senza alcun preavviso, e taluni rilevanti snodi nelle note vicende giudiziarie che interessano esponenti di primissimo piano della maggioranza di governo, accreditando l'ipotesi che specie le norme transitorie (che prevedono l'applicazione retroattiva della causa di estinzione ai processi in corso) si prefiggano in realtà di *realizzare interessi particolari*, sottraendosi così alle caratteristiche di generalità ed astrattezza che, come ci hanno insegnato i nostri Maestri, distinguono la categoria dei provvedimenti legislativi da quella dei provvedimenti amministrativi e giudiziari.

A fronte delle numerosissime e qualificate critiche mosse al testo originario, il d.d.l. approvato ha corretto parzialmente il tiro, allungando i termini di durata massima del processo, ed eliminando le discriminazioni soggettive fra imputati (recidivi e non) maggiormente sospette di illegittimità costituzionale. Inoltre, dopo un esordio rapidissimo dell'iter parlamentare al Senato, attualmente il d.d.l. sembra segnare il passo alla Camera.

I tempi, i modi, le logiche dell'agenda parlamentare sono però difficilmente comprensibili al pubblico, ormai abituato ad un procedimento legislativo che insegue priorità spesso incompatibili con le necessità di un previo adeguato approfondimento della materia da regolamentare; sicchè la sorte finale del d.d.l. sul "processo breve" sembra legata, più che alle motivate critiche da tante parti manifestate, ad altre vicende più complesse che si agitano sullo scenario attuale della politica come possibile oggetto di mediazione.

L'attesa circa l'esito finale della vicenda non è priva di preoccupazione per quanti sarebbero chiamati ad applicare la normativa preannunciata, non solo e non tanto per le scontate difficoltà operative che si preannunziano, quanto soprattutto perché è palese il *tentativo di indebolire il processo* come strumento di civiltà giuridica per l'accertamento delle eventuali responsabilità penali.

Il processo penale è uno strumento sicuramente imperfetto, come necessariamente imperfette sono tutte le elaborazioni dell'Uomo.

Non è questa la sede per accennare a tutti i rilievi critici (spesso di segno opposto) mossi dalla dottrina e dalla pratica all'attuale assetto

sistematico del processo. Occorre per altro convenire che la materia è di difficile regolamentazione, in quanto per sua natura diretta a trovare un sempre oscillante punto di equilibrio fra esigenze contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale, quali il diritto di difesa da una parte e l'efficace esercizio dell'azione di contrasto al crimine dall'altra. Un punto di equilibrio che si sposta e si modifica in continuazione, troppo spesso sotto la spinta dell'emotività suscitata dagli avvenimenti di cronaca (ad esempio l'investimento mortale di alcuni pedoni da parte di un automobilista in stato di ebbrezza), piuttosto che sulla base di un ponderato ed approfondito bilanciamento degli interessi da regolamentare.

E tuttavia il processo penale, pur con le sue imperfezioni ed i suoi formalismi talvolta eccessivi (e per questo incomprensibili al grande pubblico), è pur sempre *l'unico strumento di cui disponiamo* per cercare di dare delle risposte di Giustizia ai comportamenti umani penalmente devianti. Uno strumento che è frutto di un'antica civiltà giuridica, che si nutre della dialettica per arrivare a delle sintesi capaci di produrre decisioni accettabili sulle istanze di Giustizia e di verità che sono sottese ai fatti umani che ne costituiscono l'oggetto. *Il sistema del contraddittorio* fra tesi contrapposte, e della sintesi conclusiva da parte di chi è investito della responsabilità della decisione, è l'unico in grado di contenere entro i limiti della tollerabilità il pericolo di decisioni sbagliate, frettolose, o peggio, di parte. Per questo è *un sistema cui non è possibile in alcun modo rinunciare*, né può essere indebolito (e indebolire una parte vuol dire indebolire l'intero processo), senza innestare una pericolosissima deriva autoritaria.

È innegabile che dalla società civile proviene una *forte richiesta di sicurezza*, a volte formulata in maniera poco lucida, spesso amplificata da fatti di cronaca diffusi dall'informazione con allarmismo esasperato, ma comunque reale ed attuale.

È una richiesta che viene avvertita da quanti aspirano ad acquisire il consenso degli strati di popolazione da cui proviene. Lo dimostra la recente modifica dell'esimente della legittima difesa, che, in ossequio proprio a detta esigenza, si è posta in controtendenza rispetto ad una precedente lunghissima ed ormai consolidata stratificazione giurisprudenziale. Nella stessa direzione la legge 15 luglio 2009 n. 94 (c.d. "pacchetto sicurezza") che ha recentemente previsto la possibilità di costituire ronde di vigilanza sul territorio da parte dei cittadini (una sorta di "sicurezza privata").

Ma la Storia insegna che la sicurezza senza Giustizia, oltre a costituire un vistoso arretramento della civiltà giuridica, può prestarsi a pericolosi sviluppi di tipo autoritario. E *la Giustizia*, ancorchè suscettibile di accelerazione con opportuni interventi strutturali e legislativi, *non può essere sommaria e neppure "breve"*.

Siamo partiti dall'analisi di una novella apparentemente di corto respiro, e il discorso si è spostato inevitabilmente su questioni di più ampia portata.

Le riforme processuali coltivate negli ultimi anni, compresa quella qui preannunciata, appaiono infatti tutte ricollegabili fra di loro come *momenti di una medesima strategia* consapevolmente perseguita; questo però solo all'occhio attento dell'osservatore addetto ai lavori, non anche a quello distratto del cittadino che non sia in possesso delle conoscenze tecniche e degli strumenti critici necessari, e che può essere facilmente fuorviato nelle sue valutazioni da una buona *operazione di marketing*: chi potrebbe dubitare della bontà di un processo "giusto" per definizione? E quale cittadino non addetto ai lavori non ritiene auspicabile che il processo sia "breve", senza avvertire la necessità di approfondirne il contenuto, rassicurato dalla suadente etichetta?

La novella sul "processo breve" non costituisce dunque un fatto episodico, ma va valutata alla luce delle riforme che l'hanno preceduta e di quelle che sono preannunciate. Una lettura complessiva autorizza il convincimento che in realtà si stia realizzando, senza troppo clamore, un *progetto di riequilibrio fra i poteri dello Stato*, in cui l'Esecutivo è destinato a fare la parte del leone, a discapito degli altri due.

I pilastri della nostra cultura giuridica vengono messi in discussione.

Gli equilibri mirabilmente tracciati dalla Costituzione, al termine di un periodo storico di grandi sofferenze, ma proprio per questo anche di grandi tensioni ideali e civili, vengono indicati come obiettivi non più attuali, superati dai tempi ed abbisognevole di modifica.

Tende a prevalere una idea più rozza della democrazia, in cui al principio del self restraining fra i poteri dello Stato si sostituisce quello del predominio dell'Esecutivo che, legittimato dal consenso popolare, tende ad arrogarsi il potere legislativo ed a sottrarsi al controllo di legalità di competenza del potere giudiziario.

La gerarchizzazione degli Uffici Giudiziari (e segnatamente delle Procure della Repubblica), la preannunciata eliminazione del potere di

iniziativa investigativa in capo ai Pubblici Ministeri, trasformati in semplici "avvocati dell'accusa" (un'altra etichetta bene scelta!), il drastico ridimensionamento di strumenti investigativi insostituibili quali le intercettazioni telefoniche, la preannunziata riforma della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura (attenzione alla Sezione disciplinare!) e del sistema elettorale dei suoi componenti, confermano la tendenza alla marginalizzazione del potere giudiziario.

Al quadro normativo si aggiunge un quadro ambientale perfettamente in sintonia: *continue e gravi delegittimazioni* dei Magistrati che adottano iniziative o decisioni sgradite all'Esecutivo, spesso realizzate con una disinvoltura espressiva mai registrata in precedenza, e che si spinge anche nei confronti delle Magistrature Superiori; *pericolo di subire ritorsioni anche mediatiche* (il caso Mesiano insegna) per i singoli Magistrati a causa delle decisioni prese nel legittimo esercizio del potere giudiziario, che rischia di incoraggiare il conformismo giudiziario e la docilità, a scapito dell'indipendenza.

È fin troppo facile prevedere che il "processo breve", se realizzato in conformità a quanto preannunziato, sia *destinato a dare cattiva prova* di sé, non certo per l'ostilità dei Magistrati, la cui cultura istituzionale non prevede la possibilità dell'ostruzionismo nell'applicazione della legge, quanto per la *congenita debolezza* che lo contraddistingue: la brevità, infatti, semplicemente non può essere imposta per legge, sotto pena di estinzione, ma deve costituire un obiettivo di buona amministrazione da realizzarsi con l'azione sinergica di molti soggetti fra cui, indubbiamente, anche i Giudici ed i Pubblici Ministeri, ma primo fra tutti chi ha la responsabilità dell'organizzazione del servizio (art. 110 Cost.).

Saranno però i Giudici ed i Pubblici Ministeri a *dover giustificare* i motivi della prescrizione del processo (come accade oggi per la prescrizione dei reati), e a doversene preoccupare anticipatamente, con possibili ricadute sull'esercizio stesso della giurisdizione.

Allo stesso modo, i viaggiatori che attendono lungamente l'arrivo del treno in ritardo, individuano nel personale di stazione o in quello viaggiante i soggetti, a loro immediatamente visibili, cui manifestare disapprovazione e disagio, ancorchè, a ben vedere, costoro siano in realtà il più delle volte vittime dello stesso disservizio di cui vengono additati come responsabili.

Non è possibile prevedere se il progetto di riequilibrio dei poteri dello Stato avrà successo; sarebbe comunque riduttivo ritenerlo un epi-

sodio transitorio ed attribuibile solo a partiti o esponenti politici bene individuati.

I tempi non sono più quelli dell'Assemblea Costituente, che consentirono di costruire un sistema in cui il controllo di legalità fosse affidato ad un organo imparziale ed indipendente.

Oggi il principio stesso dell'imparzialità viene ritenuto non più credibile, e chi ad esso si ispira viene additato da chi è investito di importanti responsabilità di Governo come persona "antropologicamente diversa e psicologicamente disturbata".

Al contrario, i poteri e le persone che ottengono il consenso popolare mostrano di ritenersi legittimati, solo per questo, a *sottrarsi ad ogni forma di controllo* diversa dal giudizio degli elettori. Non più "la legge è uguale per tutti", bensì "la Giustizia è amministrata in nome del popolo".

Ai sociologi il compito di un'analisi approfondita del fenomeno.

Alla buona politica il compito di proteggere e conservare i valori della democrazia.

E ai giuristi?

Non resta che continuare ad utilizzare con immutata coerenza e motivazione gli strumenti che loro appartengono: l'approfondimento teorico, la valutazione critica, l'argomentazione logica, l'indipendenza di giudizio e l'imparzialità (un grande Magistrato già qualche anno fa in un memorabile discorso di commiato aveva ripetutamente sottolineato la necessità di continuare a "resistere" nell'esercizio della giurisdizione senza subire condizionamenti).

In breve, si tratta di *custodire il metodo ed i valori*, perché si possa cominciare a ricostruire quando se ne presenterà la necessità.

Diversamente, ci saranno soltanto macerie.

MARCO DINAPOLI

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi

* * *

Non pare esserci più fretta. Il c.d. "processo breve" può attendere. Meno male. Lo slittamento, probabilmente determinato dalla approvazione alla Camera delle disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza, consentirà di rimeditare la materia.

L'epilogo della vicenda conferma, purtroppo, quanto già si sapeva. La giustizia è terreno di scontro ed è usata come strumento per difendersi o per attaccare. Lo scenario è desolante. Il confronto è completamente ideologico, il terreno non è quello della cultura giuridica, e non trovano spazio considerazioni di avveduta politica giudiziaria.

Leggi e riforme, di volta in volta proposte, non sono valutate per il loro contenuto, per la ricaduta sul sistema penale e per l'impatto sui valori costituzionali. L'attenzione si sposta dalla norma al proponente, si perde di vista l'effettiva utilità del provvedimento per i cittadini, e si privilegia il fine politico di contrasto o di adesione a chi governa.

La conseguenza è evidente: si sprecano commenti e prese di posizione strumentali; l'approccio al tema è demagogico, e propagandistico, spesso in prospettiva elettorale.

E così, quanto al disegno di legge sul "processo breve", c'è chi rammenta che analoga proposta, a tratti quasi sovrapponibile, era stata presentata nel 2006, per iniziativa di alcuni Senatori del centro-sinistra, senza che ciò destasse clamore. Di fronte a tale contestazione, il centro-sinistra ha replicato che finalità e proposte erano diverse, e che quel progetto non avrebbe determinato effetti negativi sul sistema penale. Stampa e riviste, più o meno specializzate, hanno sposato l'una o l'altra tesi, pubblicando, persino, schede di raffronto tendenti ad evidenziare, enfatizzando secondo convenienza le conseguenze che i due disegni di legge, se approvati, avrebbero avuto, sui processi che più hanno sollecitato l'attenzione dell'opinione pubblica negli ultimi anni.

La provocazione politica si è spinta sino ad osservare che il centro-destra, per vincere le resistenze dell'opposto schieramento, avrebbe potuto ritirare il proprio d.d.l. e condividere quello a suo tempo presentato nel 2006, ottenendo gli stessi desiderati effetti.

Per la verità il disegno di legge a firma, tra gli altri, della Senatrice Finocchiaro aveva il pregio di disciplinare la prescrizione sostanziale insieme a quella processuale, mostrando consapevolezza in merito alla necessità di coordinare le conseguenze estintive della punibilità con quelle di improcedibilità o decadenza del procedimento.

Il dibattito politico pare, dunque, essere irrimediabilmente inquinato, il che non suscita, purtroppo, alcuna sorpresa.

È ormai consuetudine; così come è divenuta prassi costante la scelta del legislatore di affidarsi ad interventi a "macchia di leopardo" senza

una visione d'insieme delle questioni processuali, e penali da affrontare e risolvere.

Emergenze, contingenze, esigenze elettorali, paure, talk show, orientano in modo continuativo la frammentaria politica giudiziaria del nostro Paese.

Le opzioni in materia di giustizia, e le relative riforme, dovrebbero essere guidate, invece, da linee programmatiche coerenti ed omogenee oltre che da senso di responsabilità e ragionevolezza.

Il primo nodo da sciogliere riguarda, dunque, il clima di scontro che caratterizza i rapporti all'interno della politica e, poi, quelli tra quest'ultima e la magistratura.

L'Unione delle Camere Penali Italiane ha rilevato che il principio costituzionale della ragionevole durata del processo "non può essere rimesso ad interventi estemporanei, emergenziali ed è pertanto indifferibile una riforma complessiva del sistema giustizia che risolva e superi la conflittualità del tutto anomala tra politica e magistratura, ripristinando una logica di ordinaria normalità istituzionale" [Delibera 13 novembre 2009, dell'Unione delle Camere penali].

Il tema è complesso e per trovare la soluzione alla lunghezza dei procedimenti, oltre che dei processi, è necessario individuarne, per prima cosa, la causa.

La mancata analisi comporta, necessariamente, una errata diagnosi, ed esclude la possibilità di trovare adeguato rimedio.

A riguardo, l'Unione delle Camere Penali, in collaborazione con EURI-SPES, ha svolto un'indagine su un campione di 27 Tribunali monitorando 13.000 processi. I risultati, invero non sorprendenti per chi frequenta le aule penali, confermano che l'irragionevole durata del processo penale è addebitabile, soprattutto, a mancanza di risorse e difetti organizzativi. E così, solo a titolo di esempio, il 54% dei processi fissati per l'istruttoria dibattimentale slitta per omessa, o errata, citazione dei testimoni, o per l'assenza dei testi citati da pubblico ministero e difesa (in prevalenza non si presentano quelli citati dal PM). La prima considerazione che va fatta, dunque, è che i tempi del processo potranno essere ridotti significativamente attraverso il miglioramento dei sistemi organizzativi, e con stanziamento di risorse adeguate, da utilizzare in modo razionale e appropriato.

Quanto precede per contrastare l'idea, che spesso riaffiora, secondo cui per rendere più brevi i processi dovrebbero essere ridotte le garanzie, intervenendo, magari per limitarli, anche sui mezzi di impugnazione.

Tale impostazione si ritrovava nel c.d. disegno di legge "Mastella", recante disposizioni in materia di accelerazione e razionalizzazione del processo penale.

Il valore dell'efficienza, disgiunto dalla qualità della giurisdizione, si traduce, invece, in mero "efficientismo", e conduce verso la deriva di un processo sommario, ed esemplare, proprio dei sistemi di matrice autoritaria.

L'errata considerazione che il principio costituzionale della durata ragionevole del processo dovesse costituire "la regola pregiuridica a cui conformare i comportamenti riformatori" si rinveniva anche nella relazione della Commissione per la riforma del codice di procedura penale presieduta dal Prof. Riccio.

Al contrario, la ragionevole durata del processo non può prescindere dal coordinamento con il principio costituzionale del contraddittorio nella formazione della prova, regola quest'ultima che appare prevalente in ossequio al bilanciamento ed alla gerarchia interna delle norme costituzionali.

La Corte Costituzionale, con sentenza 27 febbraio 2009, numero 56, ha ricordato: "che il principio della ragionevole durata del processo va temperato alla luce del richiamo al connotato di ragionevolezza con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo medesimo, e in particolare ha chiarito che possono arrecare un *vulnus* a tale principio solamente quelle norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza".

Occorre, dunque, tener conto innanzitutto della circostanza che il nostro è un processo di tipo accusatorio, che richiede tempi adeguati per la formazione della prova, nel contraddittorio, in condizioni di parità, avanti ad un giudice effettivamente terzo.

L'esigenza fondamentale è, dunque, quella di assicurare al cittadino una "ragionevole qualità del processo" che consideri, naturalmente, il diritto dell'imputato ad una sentenza in tempi ragionevolmente brevi, compatibili con il tipo di processo che si celebra.

Stabilire tempi certi per le vicende processuali costituisce un reale problema, così come è indiscutibile che il contenimento dei tempi del processo, e del procedimento, secondo i parametri costituzionali, sopra ricordati, corrisponda ad un obiettivo di civiltà.

L'obiettivo, però, va perseguito in modo adeguato e coerente, esaminando le questioni giuridiche basilari e fondamentali per la risoluzione del problema.

È necessario sviluppare un dibattito, finalmente proficuo, sulla disciplina dell'obbligatorietà dell'azione penale, eventualmente con l'individuazione di criteri legali per l'esercizio della stessa, ristrutturare integralmente il codice penale, e rivedere organicamente alcuni istituti e meccanismi del codice di rito.

L'Unione delle Camere penali ha segnalato l'esigenza che "il diritto penale deve essere calibrato in coerenza con il principio di *extrema ratio* rafforzando la vocazione selettiva e garantistica delle fonti di produzione, e abbandonare visioni simboliche ed emergenziali, conferendo centralità al codice penale, per interrompere la spirale della decodificazione" [Dal programma del Prof. Avv. Oreste Dominioni, al dodicesimo congresso dell'Unione delle Camere penali].

In quest'ottica, l'Unione sostiene che occorra rivedere la disciplina delle fonti in materia penale, stabilendo che solo la legge formale approvata dal Parlamento possa prevedere norme di diritto penale con espressa esclusione degli atti aventi forza di legge (decreto legge e decreto legislativo).

L'introduzione della riserva di codice e di legge organica, secondo cui nuove norme penali dovrebbero essere ammesse solo se modificano il codice ovvero se contenute in leggi organiche, atte a disciplinare sistematicamente una determinata materia, eviterebbe la proliferazione indiscriminata ed ormai incontrollata di norme penali che, finiscono con l'appesantire il carico processuale.

Quanto al codice di procedura penale riaffermando il dibattimento come luogo di formazione della prova, andrebbe razionalizzato il sistema dei riti alternativi, quali strumenti veramente premiali di contenimento del dibattimento.

La strada da percorrere per approdare a soluzioni efficaci e durature è, dunque, quella di una riforma fondata su una strategia complessiva e una visione organica della giustizia, con imprescindibile connessione tra il rito penale ed il diritto sostanziale.

A riguardo non si può ignorare che alla riforma del codice processuale non si è accompagnata la necessaria riforma di un codice penale, non più corrispondente alle mutate esigenze della società ed ai valori costituzionali. Né si può trascurare che la riforma del 1988 non ha avuto un periodo di maturazione che consentisse un completo passaggio dal sistema misto al sistema accusatorio.

Anzi, il rito accusatorio è stato indebolito da una serie di novelle disorganiche, contraddittorie e regressive, nonché da sentenze della Corte

Costituzionale che hanno fatto perdere coerenza a molti istituti e meccanismi processuali.

La complessità della materia non consente, pertanto, una visione minimalista e riduttiva dei problemi, poiché tale prospettiva porta a riforme velleitarie ed inefficaci, come, appunto, il disegno di legge sul c.d. "processo breve".

Ed invero, un simile provvedimento, in mancanza di presupposti strutturali, normativi e finanziari, non avrebbe alcuna possibilità di funzionare, e di garantire la brevità dei processi, accrescendo invece le polemiche e la sfiducia dei cittadini in materia di giustizia.

Non solo: l'introduzione della prescrizione processuale, così come proposta, ha interrotto il dialogo sui temi veri di una ineludibile riforma della giustizia, polarizzando l'attenzione solo su una delle regole costituzionali previste dall'art. 111 della Costituzione.

Il rischio pare evidente. La necessità di celebrare processi in tempi predeterminati potrebbe convincere qualche "buontempone" a ritenere che il processo più breve sia quello sommario, e che i termini vadano rispettati ad ogni costo, con riduzione per gli spazi della difesa.

Le critiche al disegno di legge, sono anche di metodo. Ed invero, il dibattito dottrinario e politico su prescrizione sostanziale e processuale non appare in alcun modo completo e maturo.

Si registrano, infatti, pareri discordanti sull'opportunità di introdurre la c.d. prescrizione processuale, soprattutto come istituto indipendente da quella sostanziale.

In particolare autorevole dottrina ha espresso perplessità su una costruzione autonoma della prescrizione del processo [Pulitanò, *Tempi del processo e diritto penale sostanziale*]; altri hanno sostenuto che il meccanismo prescrittivo dovrebbe conservare la sua dimensione squisitamente sostanziale [Menna, *Prescrizione del reato senza interruzioni, non prescrizione del processo*].

L'istituto della prescrizione processuale, di per sé, non è stato peraltro ritenuto neppure strumento idoneo a realizzare un processo di ragionevole durata.

E così, la Commissione Riccio, aveva rilevato che l'affermazione secondo cui la prescrizione processuale sarebbe deputata ad assicurare la ragionevole durata del processo si rivela "doppiamente falsa...: non è vero infatti, né che sia sempre ragionevole la durata del processo che si iscriva nei termini prescrizionali... né che sia sempre irragionevole

quella che li travalichi” e ciò, perché “la ragionevolezza temporale del processo non può essere assicurata esclusivamente con l’apposizione di un termine collegato alla gravità del reato,” ma “il criterio di ragionevolezza dipende dalle circostanze concrete della fattispecie... le quali devono tener conto di una pluralità di parametri che vanno dalla complessità del caso, al numero degli imputati, dalla condotta dell’Autorità giudiziaria a quella delle parti private”.

La Commissione per la Riforma del Codice di Procedura Penale aveva lavorato in stretta connessione con quella presieduta dall’Avv. Giuliano Pisapia, istituita per la riforma del codice penale, proprio sul presupposto che la disciplina della prescrizione sostanziale e di quella processuale dovessero essere strettamente coordinate.

Il legislatore non ha saputo o voluto cogliere la difficoltà della questione. Ed invero mancanza di equilibrio e di taratura dei meccanismi potrebbe portare a conseguenze contraddittorie, illogiche e, persino, paradossali.

Ad esempio distinzione ed autonomia della durata della punibilità rispetto a quella dell’accertamento giudiziario, mal calibrate con preclusione di dichiarare la prescrizione del reato dopo l’esercizio dell’azione penale, potrebbero portare, di fatto, ad un dilatazione eccessiva dei tempi della prescrizione sostanziale.

Al contrario un processo avviato, tempestivamente, dopo la commissione del reato, potrebbe, per disfunzioni o patologie processuali, essere dichiarato estinto molto prima dello scadere dei termini della prescrizione sostanziale.

E ancora, in caso di imputato assolto in primo grado con ampia formula, conoscendo gli opinabili criteri di scelta che spesso determinano le priorità in campo penale, il processo di appello potrebbe essere celebrato in tempi tali da vanificare l’assoluzione nel merito, con una sentenza di prescrizione processuale, magari condita da considerazioni negative.

Come si diceva la materia è complessa e la soluzione del problema non può eludere questioni di fondo. La regolamentazione differenziata del meccanismo prescrizionale pretende, in ogni caso, che vengano affrontate, prima, in modo organico, le ragioni dell’irragionevole durata dei processi.

Tra queste, ad esempio, dovranno essere monitorati i tempi delle indagini, le proroghe sempre concesse e con formule stereotipe senza un

effettivo e forte controllo giurisdizionale, i tempi morti che intercorrono dalla fine della indagine alla richiesta di rinvio a giudizio.

Non si può, insomma, accendere un cerino dalla parte sbagliata. Prevedere tempi certi per procedimento e processo è intento condivisibile, tanto più in un Paese come il nostro dove tutto ciò che è "ordinatorio" non viene rispettato e ciò che non è sanzionato a pena di nullità o decadenza è *tamquam non esset*.

Ma si deve poter essere in grado di farlo, garantendo una ragionevole durata per tutto il procedimento.

Un'eventuale riforma, ponderata, dovrà, quindi, coinvolgere anche la fase delle indagini preliminari, e i tempi procedurali antecedenti l'esercizio dell'azione penale.

Volgendo alla conclusione più che soffermarsi sul d.d.l. sul "processo breve", inizialmente affetto da grossolani profili di incostituzionalità, ed ora, nel testo approvato dal Senato, criticabile per quanto osservato oltre che per una disciplina transitoria, che evidenzia irragionevole disparità di trattamento, è utile insistere per fare decollare il dibattito sulla riforma della Giustizia.

Lo slittamento del disegno di legge potrà, forse, favorire la discussione finalmente depurata da pregiudizio e da venature esclusivamente ideologiche.

Illudersi non costa nulla.

AVV. BENIAMINO MIGLIUCCI
Presidente della Camera penale di Bolzano

