

TEATRO SAN CARLINO
12 marzo 2010

QUALI RIFORME PER LA GIUSTIZIA?

intervengono
Prof. Vittorio Grevi
Dr. Armando Spataro

presenta
Dr.ssa Silvia Milesi

Intervento del Prof. Vittorio Grevi

È imbarazzante il titolo di stasera: “Quali riforme per la giustizia?”. Bisogna cercare di stringere, evidentemente. Io vi parlerò soprattutto delle riforme per la giustizia penale. Il titolo è chiaramente di natura propositiva, nel senso che ci stimola a individuare quali sarebbero le riforme necessarie per la giustizia penale. E questo crea subito un problema di confronto con le riforme che invece sono proposte e che non corrispondono, quasi mai, a quelle che un giurista, un avvocato, un magistrato, riterrebbe (e di solito le opinioni convergono, se si tratta di persone scevre da pregiudizi) sarebbero necessarie per far funzionare la giustizia penale.

Noi viviamo in un clima politico-legislativo che sempre più spesso è stato attraversato da slogan. Slogan *tolleranza zero* sarebbe apprezzabile se la tolleranza zero riguardasse i reati: l’illegalità, le azioni che violano la legge. Nella stessa ottica si parla di *pena certa*. Certamente, le pene devono essere certe, ce lo aveva già detto Beccaria più di due secoli fa; non importa che siano lunghe, basta che siano certe, e cioè che l’esecuzione penale sia sicura e indefettibile. Gli stessi uomini politici che parlano di pene certe appena c’è un’occasione per fare un indulto, o misure di questo tipo, lo fanno, e sono tutti d’accordo nel farlo, e questa è una delle tante contraddizioni che percorrono il nostro mondo politico. Si parla poi di processo celere, di processo rapido. Nella comune accezione la formula processo celere significa processo che si avvii rapidamente verso quello che deve essere l’epilogo necessario di ogni processo penale, vale a dire l’accertamento dei fatti, l’accertamento delle responsabilità, una decisione sul merito dell’imputazione che sia definitiva, cioè che sia passata in giudicato. Questo è l’obiettivo del processo penale. Il concetto di celerità è necessariamente di relazione, non può quindi rapportarsi ad un dato matematico, a una certa durata entro la quale il processo deve finire, perché ci sono processi e processi, di complessità diverse. È un concetto elastico invece quello della “ragionevole durata” che sta scritto nella nostra Costituzione.

Ma prima di parlare delle riforme in cantiere, sulle quali ero stato in qualche modo sollecitato, vorrei dire anche due parole sulle riforme che si dovrebbero fare, magari a costo zero e che consentirebbero di aumentare il tasso di efficienza della nostra giustizia. Allora, prima ancora di parlare di riforme delle leggi penali e processuali, bisognerebbe parlare di riforme di natura organizzativa e di natura ordinamentale. Per esempio, sul piano generale dell’organizzazione della giustizia, oggi a parole sono tutti d’accordo, e io tra questi, che gli organi giurisdizionali sono troppo frammentati sul territorio. Abbiamo 164-165 tribunali, moltissimi dei quali hanno un organico inferiore ai 20 magistrati. La prima riforma seria da fare sarebbe quella di rivedere la geografia delle circoscrizioni giudiziarie, di accorpate i tribunali piccoli con quelli più grandi; secondo me, potrebbe bastare un tribunale per ogni provincia - salvo le grandissime città - e questo avrebbe il vantaggio, tra l’altro, magari mantenendo sezioni periferiche di questi stessi tribunali, di

consentire ai capi degli uffici una maggiore duttilità nell'uso delle risorse umane, in particolare dei magistrati. Oggi spesso nei tribunali si verificano incompatibilità nelle funzioni di magistrato del pubblico ministero, magistrato g.i.p., giudice del dibattimento, e non si hanno numeri di magistrati sufficienti a superare questo genere di incompatibilità. L'idea di accorpate i tribunali piccoli con quelli più grossi sarebbe una delle primissime riforme a costo zero che i politici non riescono a fare per una serie di opposizioni dovute a campanilismo geografico.

Un'altra riforma che è stata spesso caldeggiata sia dall'una che dall'altra parte è quella di dotare ogni organo giudiziario e, a maggior ragione, ogni organo giudicante, di un "ufficio del giudice": creare cioè uno staff attorno a ogni giudice o ad ogni magistrato del pubblico ministero (io sarò sempre attento ad usare la parola giudice solo per gli organi giudicanti, gli altri sono magistrati aventi funzioni requirenti). Dotare ciascuno di questi organi di uno staff che gli stia attorno può essere a costo zero perché si possono usare gli studenti delle scuole di specializzazione o i dottorandi.

Ci sono poi altre cose, molto più terra terra, alle quali però spesso non pensiamo. Frequentemente capita, ad esempio, che ci si chieda, quando un certo processo deve essere concluso in fretta - e se mai entrerà in vigore questa riforma sul processo breve questa esigenza di accelerazione diventerebbe sempre più attuale - come mai le udienze normalmente devono concludersi entro le tredici o entro le quattordici. Non vanno avanti anche nel pomeriggio perché in molti tribunali il personale ausiliario che dovrebbe partecipare alle udienze non è in servizio, perché non ci sono le risorse per pagare gli straordinari. In molti tribunali non si possono fare udienze continuativamente. Il cittadino normale può chiedersi perché un certo processo che fa udienza il lunedì non possa continuare nei giorni successivi e viene rinviato, ad esempio, a venti giorni. La risposta è semplice: perché non ci sono aule di udienza sufficienti, perché quella stessa aula di udienza è già stata "prenotata" secondo una calendarizzazione delle udienze dei processi che viene da lontano e quindi non c'è la duttilità che sarebbe offerta invece da un ampio numero di aule che consenta, quando un processo è urgente o si verifichi una situazione d'urgenza, di far udienza tutti i giorni. Qui, naturalmente, c'è anche un problema evidente di risorse, però di queste cose si deve tener conto quando molto spesso, parlando di riforme della giustizia, si pensa che tutto dipenda dalle architetture normative, dalle previsioni delle leggi penali o delle leggi processuali penali. Non è così. Ci sono anche problemi di organizzazione, problemi di ordinamento, risolvendo i quali buona parte del cammino si potrebbe fare. Ricordo in particolare il problema delle circoscrizioni giudiziali.

Poi, naturalmente, ci sono le prospettive di politica legislativa concernenti il processo penale. Se si parte in buona fede dall'idea che l'obiettivo di qualunque riformatore, qui ed ora, è quello di aumentare il tasso di efficienza della macchina giudiziaria, cioè dell'accertamento dei fatti e delle responsabilità, tante cose si potrebbero fare, anche con riguardo al codice di procedura penale. Per esempio anche riforme che non costano, riforme limitate a piccoli settori e che non si capisce perché non si vogliono fare; riforme che tendano a fronteggiare l'orientamento che spesso è delle parti - nel penale di una parte sola, nel civile di entrambe le parti - di tirare in lungo il processo, cioè l'uso del processo per fini diversi da quelli che gli sono propri. Sarebbe possibile così fronteggiare quello che molte volte capita, l'uso strumentale delle garanzie, per fini diversi da quelli per i quali sono state poste dal legislatore. In quest'ottica la prima e più importante modifica da fare è quella relativa alla disciplina delle notificazioni. Sembra strano, ma il meccanismo delle notificazioni, in forza del quale un atto deve essere portato a conoscenza di una parte, richiede l'uso di determinate procedure che sono ancora antiquate e complesse, perciò spesso incorrono in vizi, in errori, ed i processi cadono perché la violazione delle norme sulle notificazioni, non dando certezza che la parte abbia ricevuto l'atto che deve ricevere, provoca una invalidità che fa crollare, magari dopo anni, interi processi. Evidentemente è una cosa intollerabile, ma non si è ancora riusciti a risolverla. Adesso, almeno nell'ambito civilistico, con l'utilizzo delle procedure informatiche, si sta incominciando a fare qualcosa, ma il problema continua ad esserci.

In genere, quello che abbiamo detto a proposito del formalismo spesso inutile e improduttivo delle notificazioni vale anche per tanti altri formalismi e adempimenti aventi soltanto natura formale, che pure sono previsti dalle leggi, e dei quali a volte si potrebbe fare a meno perché non producono vantaggi consistenti per il fisiologico svolgimento del processo. Nel processo penale, al termine delle indagini, è obbligatorio, ad esempio, che tutti gli atti vengano depositati - art. 415 *bis* c.p.p. - a disposizione delle parti, le quali possono chiedere di compiere ulteriori atti al di là dei termini previsti per la fase delle indagini che sono al massimo di un anno e sei mesi, solo in casi eccezionali due anni, e questo vale anche per i processi che comunque poi prevedono un'udienza preliminare nella quale si potrebbero attuare tutti quegli adempimenti probatori che invece a volte vengono richiesti come coda delle indagini. Mi rendo conto che il discorso qui comincia ad essere un po' troppo tecnico, però l'adempimento in questione è un adempimento in molti casi inutile, almeno nei processi che prevedono l'udienza preliminare.

In questa stessa ottica, un altro ambito in cui si dovrebbe incidere è quello delle invalidità, delle nullità degli atti. Ci sono nullità che possono essere rilevate anche in gradi del procedimento successivi a quello in cui si sono verificate, in Appello o in Cassazione. Certamente sono nullità gravi queste, ma quando si ha la prova che la parte conosce essersi verificata la nullità, allora non è giusto che la parte possa tenersi in tasca l'eccezione di nullità per giocarsela magari soltanto in terzo grado, davanti alla Corte di cassazione, chiedendone l'accertamento per far regredire il processo in primo grado. Questo, a mio avviso, è un sistema di abuso del processo, è uno strumento che certamente gli avvocati hanno interesse a utilizzare, ma spetta al legislatore evitare che venga utilizzato, frenando questo uso delle garanzie per finalità diverse da quelle per le quali sono state date. Credo che vi siate potuti rendere conto che ci sarebbero tante altre cose da dire in questa prospettiva.

C'è, ad esempio, tutto l'argomento legato al sistema delle impugnazioni. Il nostro ordinamento giurisdizionale prevede, contro la sentenza, come indefettibile il ricorso per cassazione. Lo dice la Costituzione, art. 111 oggi 7° comma. I codici prevedono il grado d'appello, ed è normale che, come nei processi civili anche nei processi penali, le parti propongano appello e poi, contro la sentenza d'appello, propongano ricorso per cassazione, magari sapendo benissimo che non riusciranno a spuntarla. In questo modo, però, spostano in avanti la conclusione del processo: nel penale gli imputati sono contenti perché hanno qualche speranza di avere una sentenza più favorevole rispetto alla prima sfavorevole, i difensori pure sono contenti perché il processo "dum pendet rendet", mentre pende rende; ma attenzione, il prolungamento non rende soltanto al difensore, è un fatto pure vero e non irrilevante, ma rende anche, in penale, dal punto di vista degli esiti favorevoli che possono derivare in sede processuale. Il paradosso di questo nostro sistema, sul quale nessuno mai vuole riflettere, perché probabilmente ci sono interessi retrostanti di natura professionale, e oggi anche interessi di imputati illustri, è che, se un imputato riesce a trascinare il processo a lungo, magari usando un po' furbescamente gli strumenti forniti dal sistema, ad un certo punto è premiato dal sistema stesso perché esiste la prescrizione del reato. Se decorre un certo lasso di tempo tra il momento della commissione del reato e quello della emanazione della sentenza definitiva il giudice è obbligato a dichiarare il non doversi procedere appunto per prescrizione del reato. Proscioglimento dell'imputato, non assoluzione, come qualche imputato ama dire, perché non è una sentenza di merito, però è una sentenza proscioglitiva, è una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.

Se noi colleghiamo i due fenomeni, cioè l'uso dilatorio delle garanzie, che non viene scoraggiato, ma viene paradossalmente incoraggiato perché si sa che se uno riesce a prolungare il processo oltre un certo termine poi il reato si prescriverà, ci rendiamo conto della causa di uno dei tanti mali della nostra giustizia. Anzi, in questi casi, c'è anche un effetto negativo collaterale. Quando fu emanato quello che continuiamo a chiamare "Nuovo Codice di Procedura Penale" si erano manifestate grandi speranze - visto che riguardava il processo di rito accusatorio che è molto più lento perché molto più complesso, molto più garantistico del vecchio rito che era a sfondo inquisitorio - ai "riti alternativi". Per esempio, nei processi americani di "common law" molti

procedimenti vengono, uso una brutta parola, “smaltiti” attraverso il ricorso a riti speciali, cioè a riti alternativi a quello ordinario. Noi, che pur abbiamo il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, per il quale non potevamo immaginare che il pubblico ministero potesse negoziare l’accusa, abbiamo però previsto che potesse negoziare la pena, abbiamo allora il cosiddetto patteggiamento; abbiamo la possibilità di negoziare il rito: l’imputato può scegliersi il rito abbreviato, con procedimenti speciali più veloci rispetto al rito ordinario che spesso l’imputato sceglie perché ha qualche vantaggio in termine di riduzione di pena. Ma è chiaro che la tenuta di questo sistema, ed eventualmente anche la maggior diffusione di questo sistema, può verificarsi quando l’imputato tema davvero che se il processo ordinario si conclude lui abbia una sentenza di condanna da scontare con una pena superiore a quella che gli verrebbe applicata con il rito speciale; ma se l’imputato intravede la possibilità che il processo ordinario si concluda con una sentenza di proscioglimento per prescrizione, chi glielo fa fare di chiedere un rito speciale? No, se ne starà buono a contemplare la lentezza del procedimento ordinario sperando di lucrare la prescrizione. C’è quindi anche un effetto negativo collaterale al fenomeno per cui “dum pendet rendet”: il processo “rendet” anche sul piano di un proscioglimento magari immeritato.

C’è dunque un’ampia materia su cui si potrebbe incidere dal punto di vista delle riforme, perché i problemi di cui ho parlato sono suscettibili di essere risolti, almeno in parte, con piccoli interventi settoriali da parte del legislatore, però non lo si fa. Non si sa perché ma non lo si fa. E si fanno invece altre cose.

Si fanno altre cose che spesso si configurano come contraddittorie, addirittura schizofreniche rispetto al messaggio politico-legislativo “pena certa”, “processo breve”. Uno si aspetterebbe riforme che incidessero sull’efficienza del sistema, che migliorassero la tempistica dei processi, e invece non si fa nulla in questa direzione, si fanno altre cose. Armando Spataro, appassionato e competente di tali materie, magari dirà qualcosa di più approfondito rispetto a me sul tema della disciplina delle intercettazioni telefoniche, di cui tanto si parla, e che spesso viene sfoderata dai nostri uomini politici come qualcosa che si deve assolutamente fare e che spesso viene sfoderata quando sui giornali compaiono i virgolettati di intercettazioni telefoniche. È vero: se riguardano la vita privata di persone, e quindi sono assolutamente irrilevanti rispetto alle indagini, essi non andrebbero pubblicati; adesso la loro pubblicazione vietata configura solo una contravvenzione oblazionabile, quindi come se non ci fosse neanche la illiceità penale. Qualcosa bisogna fare per evitare questa vergogna perché la vita privata, la riservatezza delle persone vanno tutelate, ma è assurdo partire da qui, cioè da un obiettivo che a mio avviso va perseguito, per dire che bisogna ridisciplinare tutta la materia delle intercettazioni.

Il disegno di legge ministeriale, proponente il ministro Alfano, che è stato approvato nello scorso giugno dalla Camera e che ora, per fortuna, giace inevaso, ma che si teme possa riprendere la sua strada al Senato, in realtà contiene, accanto ad alcune restrizioni a livello di pubblicazione sulle quali si potrebbe discutere ma la *ratio* delle quali a mio avviso è condivisibile, tutta un’altra serie di proposte innovative che tendono a ridurre moltissimo la possibilità di impiego di questo strumento, sia nella sua accezione ordinaria di intercettazioni telefoniche su filo, sia per quanto riguarda le intercettazioni ambientali tra persone presenti, le videoregistrazioni, l’acquisizione di tabulati telefonici, tutta una serie di situazioni sulle quali adesso non mi soffermo ma sulle quali c’è un giro di vite impressionante. Pensate soltanto che mentre oggi si fanno le intercettazioni telefoniche sul presupposto di “gravi indizi” di reato, cioè che un reato sia stato commesso, e che per indagare su questo reato siano indispensabili intercettazioni, domani l’intercettazione sarebbe consentita, se passasse questa legge, soltanto in presenza di “evidenti” - gravi comunque - “indizi di colpevolezza”. Ciò vuol dire che bisognerebbe già aver accertato l’eventuale responsabile del reato e quindi resterebbero tagliate fuori tutte le intercettazioni che oggi per la maggior parte si fanno per scoprire “chi” possa essere il responsabile. Nei procedimenti contro ignoti spesso le intercettazioni sono l’unico strumento che, per determinati reati, si può usare: con questa nuova legge non sarebbe più utilizzabile.

Altri disegni di legge, per esempio il famoso, tra gli addetti ai lavori, disegno di legge, sempre del ministro Alfano, in tema di procedura penale (è stato presentato l'anno scorso, non ha fatto strada finora ma potrebbe farla) contiene una serie di previsioni, una delle quali ridisegna i rapporti fra pubblico ministero e polizia giudiziaria, oggi incardinati sul principio costituzionale che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria. La polizia giudiziaria è quindi in una posizione di dipendenza funzionale rispetto all'autorità giudiziaria, deve fare quello che dice il magistrato, il pubblico ministero, che è l'unico ad avere la titolarità dell'indagine. Nel disegno di legge Alfano, sulla base di una scelta filosofica, di prospettiva, che francamente non si capisce, si dice che i rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero devono essere riscritti "alla luce di una esigenza di distinzione dei ruoli" - come se ci fossero due indagini diverse, una della polizia, una del pubblico ministero - secondo i "principi del reciproco controllo e della reciproca concorrenza". È una cosa pazzesca mettere la polizia giudiziaria in concorrenza con il pubblico ministero, laddove il pubblico ministero è l'organo che secondo la Costituzione deve dirigere la polizia ed averne la diretta disponibilità: qui si vorrebbe addirittura la reciproca concorrenza e anche il reciproco controllo, come se, ma non vedo come, la polizia giudiziaria dovesse controllare l'operato del pubblico ministero. E di qui tutta una costellazione di disposizioni che tendono a indebolire la supremazia funzionale del pubblico ministero rispetto alla polizia giudiziaria, la più clamorosa delle quali è la sottrazione al pubblico ministero del potere di cercare la notizia di reato: deve cercarla solo la polizia giudiziaria, con tutta una serie di ricadute sulle quali non mi soffermo. Attenzione però: gli organi di polizia giudiziaria, carabinieri, polizia di stato, guardia di finanza, dipendono funzionalmente dal magistrato, ma gerarchicamente dai loro vertici politici: i carabinieri dal ministro della difesa, la polizia di stato dal ministro degli interni, per cui, se si attenua il rapporto di dipendenza funzionale rispetto al magistrato, fatalmente si espande il rapporto di dipendenza gerarchica, e c'è quindi il rischio che la polizia giudiziaria, negli ambiti di espansione autonoma dei suoi poteri, finisca per ricevere direttive dal potere politico, il che è veramente contrastante con il disegno costituzionale, anche in rapporto al principio di obbligatorietà dell'azione penale.

In quel disegno di legge ci sono molte altre cose negative, per esempio si toglie al giudice il potere di escludere le prove manifestamente superflue. Oggi il giudice fa da filtro nel processo e, quando gli viene richiesta dalle parti l'ammissione di determinate prove, può escludere quelle manifestamente superflue o irrilevanti (manifestamente "irrilevanti" sono quelle che non hanno nulla a che fare con l'oggetto del processo, manifestamente "superflue" quelle inutili perché ce ne sono già altre). Sottrarre al giudice il potere di escludere le prove manifestamente superflue significa che se una parte, magari per fini evidentemente ostruzionistici, dovesse chiedere su una determinata circostanza cinquanta testimoni, il giudice non può escluderli ancorché superflui.

Veniamo al tema delle ultimissime prospettive legislative, quella relativa al processo breve e quella relativa alla disciplina del legittimo impedimento. Quest'ultima è una legge che è stata approvata in via definitiva due, tre giorni fa. Si attende che il Presidente della Repubblica la promulghi: probabilmente ci penserà bene, perché ci sono piuttosto robusti dubbi di incostituzionalità. Ammettiamo però che venga promulgata: di questa disciplina francamente non si sentiva il bisogno. La disciplina della assoluta impossibilità di un imputato a comparire in udienza per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento è già prevista dal codice, che attribuisce al giudice il potere di sindacare volta per volta se esiste o no questa impossibilità assoluta di comparire e, se riconosce l'impedimento, rinvia il processo ad altra udienza. A mio avviso non è una cosa così strana che si voglia connotare in modo specifico l'impedimento per le alte cariche dello Stato, far capire che quando c'è in ballo un processo relativo a un'alta carica dello Stato ci possa essere una presunzione valida di legittimo impedimento: lì l'impedimento è abbastanza forte, è significativo, quando c'è un consiglio dei ministri, quando c'è da ricevere un ambasciatore, quando c'è da fare un viaggio all'estero. Non mi scandalizzerei se venisse prevista una prerogativa del genere, però consentendo sempre al giudice di valutare se davvero c'è la circostanza concreta dell'impedimento che viene ricondotta all'ipotesi legislativa. La legge alla

quale ci riferiamo va molto più in là di questa previsione. Elenca situazioni in cui si deve ritenere che il Presidente del Consiglio dei Ministri e i ministri siano impediti da attività di governo a comparire nel singolo processo. Naturalmente l'ottica del legittimo impedimento è quella di garantire il diritto di difesa all'imputato: se si è rotto una gamba e non può comparire al processo si rinvia l'udienza, nella prospettiva di consentirgli di difendersi personalmente. La legge in questione invece prevede che, in rapporto alle attività di governo, "ove la Presidenza del Consiglio dei Ministri attesti che l'impedimento invocato" dall'imputato, ministro o Presidente del Consiglio, "è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge, il giudice rinvia il processo ad udienza successiva nel periodo indicato che non può essere superiore a sei mesi". Qui si stravolge il concetto di legittimo impedimento. Un conto è l'impedimento legato a una certa udienza, perché in quel giorno o in quei giorni si devono fare altre cose, altro conto è che un organo amministrativo, la presidenza del consiglio dei ministri, attesti, autocertifichi, che c'è un impedimento continuativo. Non è neanche concettualmente pensabile un impedimento continuativo fino a sei mesi, ci sarà qualche giorno in cui non c'è l'impedimento. Questa disposizione, che è stata messa per evitare al giudice di sindacare di volta in volta l'esistenza dell'impedimento, tradisce la sua vera *ratio*, che non è quella di venire in soccorso del diritto di difesa dell'imputato legittimamente impedito, ma, come dice l'art. 2 della stessa legge, di garantire il sereno svolgimento delle funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai ministri. Nel linguaggio giuridico non si può più parlare di un'ipotesi di impedimento, ma di *prerogativa*; di una posizione di favore attribuita a un certo soggetto, in virtù della carica che ricopre, per lo svolgimento delle funzioni relative a quella carica. È un interesse anche apprezzabile, ma che attiene alla materia costituzionale.

Si tratta della stessa tematica che era stata affrontata dalla legge cosiddetta "lodo Alfano", del luglio 2008, dichiarata illegittima nell'ottobre del 2009. Il "lodo Alfano" aveva previsto che nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica, Presidenti delle due Camere, i processi fossero sempre sospesi per tutta la durata della carica. Si può essere o non essere d'accordo con questa prerogativa, però non c'è dubbio che, essendo questo un trattamento che deroga al principio di uguaglianza di tutti i cittadini, la deroga, come detto dalla Corte costituzionale, non possa essere prevista con legge ordinaria, ma occorra una legge costituzionale, approvata con particolari procedure previste per la revisione della Costituzione. Il "lodo Alfano" è stato infatti dichiarato illegittimo il 7 ottobre dell'anno scorso per questa ragione: questo tipo di sospensione del processo è una *prerogativa* della carica, e la prerogativa della carica ai vertici dello Stato è materia costituzionale, deve essere prevista con legge costituzionale. Il disegno di legge del legittimo impedimento più o meno ripercorre lo stesso schema: non si parla più di sospensione del processo, si parla di legittimo impedimento autocertificato, ma se il giudice non può sindacare la concretezza dell'impedimento si finisce per tradurlo in una *prerogativa*. Io credo che la sorte di questa legge sia quella di essere dichiarata illegittima; ma forse produrrà ugualmente i suoi effetti. Siccome nell'intenzione dei proponenti è una leggina-ponte verso la riproposizione del "lodo Alfano" con legge costituzionale, ecco che forse, questo o quell'imputato deve essere in qualche modo esonerato dal presentarsi in udienza, anche se poi sui giornali proclama di voler rinunciare alla prescrizione, di volersi andare a difendere e di voler ottenere una assoluzione nel merito, il risultato finisce per essere lo stesso.

A questo punto facciamo l'ultimo passo di questo discorso relativo a leggi di cui tanto si discute, da mesi, ma che sono totalmente estranee alla logica delle riforme che servono per la giustizia, servono a consentire a uno o a più imputati di sottrarsi ai processi che li coinvolgono, ma certamente non c'entrano con la giustizia nel rapporto con i normali cittadini, tant'è vero che riguardano tre o quattro persone che ricoprono determinate cariche all'interno dello Stato. Io mi auguro che questa del legittimo impedimento sia, ove fosse promulgata dal Presidente della Repubblica, l'ultima delle leggi in questa prospettiva perché, in realtà, l'orizzonte potrebbe riservare anche eventualità più gravi, e la più grave sarebbe quella che va sotto il nome di "processo breve". Giustamente Silvia Milesi diceva prima: "processo breve" non significa che il processo sia

breve, è breve il tempo consentito agli organi giudiziari per svolgere il processo, il che è una cosa molto diversa. La legge sul processo breve è stata criticata praticamente da tutti i tecnici del diritto: è stata criticata dagli avvocati penalisti raccolti nell'Unione delle camere penali, che hanno parlato di "un frutto avvelenato nell'anomalia italiana dei rapporti tra politica e magistratura"; è stata criticata dall'Associazione tra gli studiosi del processo penale che, ripetutamente, ha prodotto documenti contro l'idea di fondo di questa legge, che è effettivamente paradossale. L'esigenza che i processi non si prolunghino in tempi irragionevoli è un'esigenza forte sulla quale non si può non convenire, è un'esigenza posta dalla riforma costituzionale sul cosiddetto giusto processo. L'art. 111 nuovo, introdotto nel '99, al secondo comma prevede: "Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata". Esiste quindi una proclamazione costituzionale della esigenza di ragionevole durata. Però il concetto di ragionevole durata è pacificamente riconosciuto come un concetto di relazione rispetto al fine del processo: è ragionevole la durata del processo in quanto correlata al raggiungimento dello scopo del processo, cioè una sentenza sul merito dell'imputazione, destinata a diventare definitiva. Invece la legge che è stata proposta ed è stata approvata il 20 gennaio dal Senato e che adesso è alla Camera segue una filosofia del tutto diversa: stabilisce che sia certa la durata del processo. Il proposito legislativo è quello di dare durata certa ai processi, stabilita dalla legge: il processo per il primo grado dovrebbe concludersi entro tre anni, il processo d'appello entro due anni, il processo per cassazione entro un anno e mezzo; e se un certo processo sfora questi termini, se ne dichiara la estinzione, si chiudono le carte e ognuno va a casa propria.

Ci rendiamo conto del paradosso di una situazione di questo genere? È come se metaforicamente il Ministero della Sanità stabilisse che per una certa malattia il ricovero ospedaliero non possa durare per più di due anni, se il malato non guarisce in questi due anni lo si uccide e a questo punto è risolto il problema; oppure è come se si dicesse che un'operazione chirurgica non possa durare più di cinque ore: se il chirurgo non riesce a finirla entro le cinque ore non si chiude neanche la ferita e tutto è finito. Queste immagini evidentemente paradossali se riferite ad altri settori pubblici o privati, come ad esempio al settore sanitario, vengono invece proposte addirittura come una cosa corrispondente alle direttive della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il nostro ordinamento. Non è così: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non impone agli Stati di stabilire termini definiti per lo svolgimento dei processi, anzi, a cominciare da tutta la giurisprudenza, dalla sentenza Stögmüller contro Austria del 1969, la Corte Europea dice: per soddisfare il diritto dell'imputato ad essere giudicato in termini ragionevoli si esclude che la ragionevole durata "possa venire predeterminata in giorni, settimane, mesi od anni," ma "la ragionevole durata del processo deve essere predeterminata con riferimento alle caratteristiche di ogni singolo processo"; tant'è vero che la Corte Europea enuclea tre o quattro connotati che devono essere tenuti presenti: la natura della imputazione, il numero degli imputati, la natura degli accertamenti che devono essere svolti (magari anche all'estero, ad esempio procedure di rogatoria), il comportamento delle parti, se le parti abbiano abusato del processo, se le parti abbiano cercato di tirare in lungo il processo, e quindi paradossalmente abbiano gestito il proprio diritto alla ragionevole durata come se fosse anche un diritto alla dilazione del processo. Evidentemente, se si riscontra che la parte ha proposto delle impugnazioni manifestamente infondate non si può dire che il processo è durato a lungo perché la parte ha proposto un'impugnazione manifestamente infondata, perché a quel punto "imputet sibi". E poi bisogna tener conto delle eventuali disfunzioni della giustizia. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dice in sostanza che ogni valutazione di ragionevole durata non può essere fatta in astratto dal legislatore secondo criteri meccanici, aritmetici, ma deve essere una valutazione commisurata alla realtà concreta di svolgimento di ogni processo, deve essere una valutazione duttile, di relazione.

Il nostro legislatore non l'ha intesa in questo modo e con un tratto di penna, da un giorno all'altro, stabilisce per "tutti" i processi (in una prima versione solo per "alcuni", poi si disse ci sarebbe stata una disparità illegittima di trattamento), prevedendo degli scaglioni a seconda delle

pene previste, termini aritmetici di durata sì che la mannaia scatti quando scade il termine, senza tener conto della realtà di ogni singolo processo. Questa mancanza di adesione della legge alla realtà concreta di ogni processo non ha neppure alle spalle un monitoraggio. Questa legge è di iniziativa parlamentare e non ministeriale, anche se il Ministro Alfano ha corroborato questa richiesta. Gli uffici del Ministero della Giustizia non sono stati chiamati a dire quanto durano in concreto i processi; eppure il legislatore si accinge a stabilire che, se supereranno i tre anni in primo grado, i due anni in appello, il processo si estinguerà. Oltretutto con una visione assolutamente antieconomica del rapporto tra risorse per la giustizia, lavoro giudiziario e risultato che si ottiene, quasi che fosse liberatoria l'idea di dire: non siamo riusciti a fare il processo in tre anni? Benissimo, caliamo la saracinesca e il processo è estinto. Con buona pace delle vittime del reato che, in questo modo, sono totalmente sprovviste di tutela: se vorranno tutelarsi dovranno riprendere il processo di fronte al giudice civile, davanti al giudice penale ormai non potranno più far valere alcun diritto perché in base a questa idea, a mio avviso folle, lo scadere del tempo processuale determina la estinzione del reato.

Questo disegno di legge, in astratto, potrebbe anche avere senso se, partendo con questa legge, da oggi in poi, gli organi giudiziari si attrezzano, sanno che devono impiegare un certo tempo, ma dando loro le risorse naturalmente. Solo che non si può fare una cosa del genere a risorse invariate, a codice invariato, a circoscrizioni giudiziarie invariate. Facciamo allora quelle riforme che servono ad aumentare l'efficienza del processo e ad accelerare anche i tempi, poi si potrà anche provare a fissare una durata, stabilendo però dei limiti ragionevoli ed elastici cioè con delle clausole di sospensione, di interruzione, di neutralizzazione dei tempi processuali. Non manca la classica ciliegina sulla torta. C'è una norma transitoria che dice che se i processi in corso, quindi i processi cominciati magari diversi anni fa, quando non si poteva sapere che dovessero concludersi entro un certo tempo, non si concludono entro due anni dal momento in cui l'azione penale è stata esercitata, si estinguono. Qui ognuno può pensare tutto quello che vuole. Certamente ci sono dei processi in corso rispetto ai quali ci può essere un interesse che si estinguano e che cali la mannaia perché gli imputati di quei processi non vengano mai raggiunti da una sentenza. Può darsi che un obiettivo sia anche questo in rapporto a certi imputati, ma è chiaro che una legge di questo genere sarebbe molto più devastante di quanto non possa essere la legge sul legittimo impedimento: la legge sul legittimo impedimento distorce i meccanismi processuali in rapporto ad uno, due, tre soggetti (il Presidente del Consiglio dei Ministri e i ministri), ma questa legge distorce i meccanismi processuali nei confronti di una enorme congerie di processi. Il Ministro della Giustizia che già è stato basso nelle sue valutazioni, ha parlato di circa trecentomila processi, e quindi trecentomila vittime del reato, il che è una cosa, ripeto, veramente devastante per la nostra giustizia. Speriamo che non si verifichi. Grazie per il vostro ascolto.