

# **Ragionevole durata del processo ed efficienza della giustizia**

**di Elvio Fassone\***

L'introduzione nella Costituzione del principio della durata ragionevole del processo ha reso ancora più evidente e intollerabile quella che, al contrario, è la realtà effettiva, governata dal principio della lunghezza irragionevole del processo medesimo. Fino a non molto tempo fa la letteratura che si occupava dell'argomento era essenzialmente una letteratura descrittiva, ricca di dati, di elenchi delle sentenze di condanna della Corte di Giustizia Europea e di scenari sempre più catastrofici circa le conseguenze negative del fenomeno sulla nostra economia e sul sistema-Paese in generale. Ma, al di là di questa rappresentazione minuziosa, ben raramente accadeva di leggere delle proposte; o meglio, assai raramente si andava al di là della scontata, ma neppur troppo augurabile, soluzione consistente nel potenziamento degli organici e delle strutture, in una rincorsa priva di sbocchi tra una domanda crescente e una risposta eternamente in affanno.

A mio avviso, se non si vuole ripetere l'ovvio, occorre prendere coscienza che, in questo, come in qualsiasi altro campo che esige delle riforme, sono necessari molti ripensamenti culturali e alcuni sacrifici. Nessuna riforma dell'esistente è totalmente indolore. Il punto di svolta si verifica quando i costi divengono insopportabili (e

\* Senatore DS, membro della Commissione giustizia.

Relazione tenuta l'11 dicembre 2003.

la realtà mi pare che lo dimostri) e i sacrifici, che precedentemente parevano intollerabili, a questo punto paiono indispensabili.

Per chiarire il concetto farò ricorso a due paradossi, che potrei chiamare il «paradosso del cinque», per quanto attiene al processo civile, e il «paradosso della grondaia» per quel che riguarda il processo penale.

Che cosa intendo dire? Nel processo civile operano cinque soggetti: l'attore, il convenuto, il difensore dell'attore, il difensore del convenuto e il giudice. Di questi cinque, tuttavia, solo l'attore ha un reale interesse alla rapida definizione della controversia. Il convenuto e il suo difensore hanno invece un interesse fisiologicamente contrario. Il giudice, a sua volta, dovrebbe avere a cuore una celere risoluzione della lite, ma, nella pratica, è talmente oberato di cause (e qualche volta risulta anche poco solerte egli stesso) che finisce con il non opporsi alle richieste di rinvio avanzate dalle parti. Infine, il difensore dell'attore, che dovrebbe avere anch'egli la stessa premura del suo assistito, molte volte diventa solidale con il difensore del convenuto, vuoi per un malinteso spirito di colleganza, vuoi perché in futuro potrebbe trovarsi egli stesso nella situazione del suo avversario e necessitare dello stesso spirito di «comprendizione». Ne consegue dunque, come sottolineato, che ben quattro soggetti su cinque hanno scarse motivazioni a far viaggiare celermemente la causa: è su queste motivazioni quindi che bisogna innanzi tutto intervenire.

Passando a considerare il processo penale, incontriamo il secondo tipo di paradosso, quello definito della «grondaia». La grondaia, se collocata con modalità un po' callide e poco corrette, può fare sì che le acque che piovono sul mio edificio vengano scaricate nel fondo del vicino, senza che egli possa far nulla. Nel processo penale accade qualche cosa di simile, in forza di una costruzione anomala dell'istituto del termine. Che cosa succede, infatti, normalmente? Quando una norma stabilisce un termine, questo individua una certa misura di tempo entro cui un soggetto deve compiere un atto: se il soggetto provvede entro quella misura di tempo, ne deriveranno effetti per lui positivi; se non vi provvede, il decorso del termine produrrà conseguenze per lui negative.

Orbene, in materia di termini di prescrizione, nel processo penale si produce l'effetto inverso. Il termine infatti viene posto a carico dell'accusa, la quale ha l'onere di ottenere la sentenza di condanna definitiva entro una certa data, decorsa la quale il reato si estingue.

L'accusa, tuttavia, è, in certo qual modo, ostaggio della condotta della difesa, che ha un evidente interesse contrario e non è in alcun modo penalizzata se utilizza ogni strumento per varcare quel termine, anzi ne è oggettivamente premiata.

Il difetto, in questa architettura, risiede nell'improvvida disposizione che costruisce un «tetto» temporale invalicabile (e cioè, com'è noto, il 50 per cento oltre il termine di base), al di là del quale il reato si prescrive, quale che sia stato lo zelo dell'accusa nel perseguire l'obiettivo, o, viceversa, l'ostruzionismo della difesa nell'impedirlo. Il legislatore è consapevole che, se il processo avanza sollecitamente, occorra comunque ripartire da capo allorché vengono compiuti alcuni atti significativi. Ma poi annulla questa sua doverosa considerazione stabilendo un tetto assoluto, finendo per incoraggiare e premiare tutta una serie di attività, che sono lecite perché la legge le consente come esercizio del diritto di difesa in senso lato, ma che non sarebbero compiute se non ricevessero alla fine questo compenso. Detto altrimenti, queste attività fanno parte di quella «gestione concreta del processo» (di cui dirò tra breve) che può notevolmente variare a seconda delle circostanze, e che vengono compiute non perché realmente necessarie per una piena esplicazione della difesa, ma perché funzionali all'obiettivo di raggiungere i termini della prescrizione (esempi evidenti sono le impugnazioni pretestuose, le richieste di rinvio per impedimenti formali che potrebbero agevolmente essere superati, le smodate richieste di assunzione di prove, e simili). Il processo, pertanto, si inzeppa di atti superflui, diventa una competizione contro il tempo, e vive, come detto, una negativa tensione verso la prescrizione.

Un'altra considerazione, in questo inquadramento, per così dire, preliminare, attiene direttamente ai tempi del processo, che possono essere individuati secondo una tipologia del tutto a-tecnica:

- *i tempi normativi*: sono quelli stabiliti espressamente dalla legge, e in genere stanno a significare che tra due atti o momenti processuali deve intercorrere almeno un certo numero di giorni (ad esempio, tra il decreto che dispone il giudizio e la data fissata per il giudizio debbono decorrere almeno venti giorni). Questi termini, a ben guardare, occupano una parte minima del tempo complessivo del processo, e tuttavia, curio-

samente, è proprio su di essi che si sforza di intervenire l'ingegneria processuale.

- *I tempi socio-politici*: sono i tempi effettivi e concreti secondo i quali gli operatori della giustizia fanno uso degli strumenti loro affidati (ad esempio la frequenza e la lunghezza delle udienze, il numero dei processi messi a ruolo ogni udienza, l'intensità con la quale vengono chiesti i rinvii, la puntigliosità e l'ampiezza con la quale si fa ricorso a istanze o eccezioni, il consenso o meno all'utilizzo di atti già assunti, la gestione dei riti alternativi, e così via).
- *I tempi di attraversamento del processo*: sono i tempi non governati da alcuno, in cui il fascicolo della causa è inerte nell'attesa di un nuovo atto di indagine o di una nuova udienza; ovvero, viene trasferito da un ufficio all'altro, in attesa che questo secondo lo rimetta in movimento; ovvero ancora, staziona in attesa di un nuovo «tempo attivo», differito a causa di un rinvio, o similmente.

È importante constatare che in una controversia della durata di alcuni anni i tempi attivi costituiscono una quota minima, nell'ordine del 5-10 per cento, cioè nell'ordine di poche settimane, mentre sono i tempi di attraversamento a rappresentare il 90-95 per cento dei tempi totali del processo. Qualsiasi riforma, pertanto, deve partire dalle considerazioni di inquadramento sin qui svolte: deve intervenire sulle motivazioni dei soggetti, sui due paradossi prima citati e sui tempi di attraversamento del processo.

Riprendiamo ora in esame il cosiddetto «paradosso del cinque» operante nel processo civile. Se quattro dei cinque soggetti processuali sono poco solerti, almeno due di essi possono essere maggiormente sollecitati ad agire con rapidità, vale a dire il giudice e il difensore dell'attore. Nel caso del giudice diventa indispensabile pensare a più accurate verifiche di professionalità, ad esempio introducendo in via generale un'oculata «aspettativa di rendimento», ottenibile attraverso la comparazione della media produttività di uffici giudiziari aventi caratteristiche simili, e pretendendo dai capi degli uffici un rendimento globale almeno medio, o preferibilmente di poco superiore alla media. In tal modo si rispetta l'esigenza di indipendenza e autonomia della Magistratura, rendendo responsabili i dirigenti

degli uffici e i singoli magistrati nei confronti dei predetti; si può chiedere giustificazione dello scarto rispetto alle aspettative; e, in ultima analisi, si ottiene di incrementare l'efficienza, non tarandola su parametri esterni, che possono non conoscere le specificità del «servizio giustizia», ma su coordinate interne sicuramente affidabili e praticabili.

Quanto poi agli avvocati, una proposta corrispondente potrebbe essere quella di modulare i loro compensi tariffari in ragione, appunto, della sollecitudine con la quale essi pervengono a certi snodi salienti del processo; decurtando perciò ulteriormente gli onorari relativi agli atti che producono un semplice «attraversamento» del processo, e viceversa facoltizzando un moltiplicatore anche elevato qualora taluni atti salienti siano attuati entro una certa misura di tempo.

Per quel che riguarda, invece, i meccanismi del processo penale, anche a questo riguardo giovano, evidentemente, le sollecitazioni a una maggiore laboriosità del giudice; ma più ancora si rivela necessario un intervento in tema di prescrizione. Ormai è cosa nota che un'enorme quantità di reati si estinguono per detta causa, in quanto il processo è talmente sofisticato e complesso che risulta facilmente incepibile. Il risultato è che, in moltissimi casi, il processo non proclama più una colpevolezza o un'innocenza, ma semplicemente la propria impotenza ad assolvere il suo compito essenziale.

La riforma della prescrizione deve essere innanzi tutto culturale. Oggi si afferma comunemente che esiste un diritto alla prescrizione, e che ogni intervento al riguardo si traduce in una compressione del diritto di difesa. Ciò è profondamente errato, perché quello che esiste, e va salvaguardato, è unicamente il diritto dell'imputato a che la sua soggezione al processo sia contenuta entro termini ragionevoli, così come recita l'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Dunque, l'ordinamento nazionale è del tutto legittimato a disciplinare la prescrizione in modo che sia fatto salvo anche l'interesse contrapposto, che è quello di condurre a compimento i processi, purché nel far ciò la giurisdizione sia ragionevolmente sollecita (dirò di più: questa esigenza, in seguito alla modifica dell'art. 111 della Costituzione, è non solo lecita, ma doverosa).

In questa revisione dei postulati culturali deve svolgere un ruolo importante la revisione delle ragioni tradizionalmente addotte per giustificare la prescrizione, che in realtà sono fragili e in gran parte

infondate. Il fatto che con il passare del tempo diminuisca l'interesse dello Stato a perseguire certi reati è cosa vera quando il tempo è molto ampio, non lo è quando il termine è relativamente breve e, evidentemente, quando, attraverso l'attività della giurisdizione, lo Stato sta dimostrando tutto l'impegno possibile per non fare prescrivere il reato.

Ancora meno accettabile è l'argomentazione secondo cui, dopo molto tempo, le prove sbiadiscono o non sono più rinvenibili: è evidente, infatti, che un argomento del genere è in conferente rispetto ai termini brevissimi oggi previsti per le contravvenzioni, e, a rovescio, renderebbe inammissibili i termini di prescrizione ampi previsti per i delitti molto gravi. Ma è soprattutto palese che un argomento del genere porterebbe a escludere la possibilità della prescrizione in sede di impugnazione, posto che in quella fase le prove siano già state trovate e assunte.

Allora, rivisti certi stereotipi, e fatta salva l'unica giustificazione reale della prescrizione (che è il diritto dell'imputato a una circoscritta soggezione temporale al processo), ne consegue la necessità di un bilanciamento fra valori contrapposti. Trovato questo equilibrio, allora e solo allora, nascerà il diritto dell'imputato a cercare di conseguire la prescrizione, usando gli strumenti che la legge gli conferisce: ma non vi è alcuna lesione a priori del diritto di difesa se, regolata in questo modo, la prescrizione diviene meno facilmente raggiungibile (sempre che, si ripete, non sia irragionevolmente lunga la soggezione processuale dell'imputato).

Che cosa vuol dire in concreto? Se la durata del processo deve essere, per dettato costituzionale, ragionevole, e se essa ormai si configura come un obiettivo che il legislatore deve cercare di raggiungere, ciò significa che la ragionevolezza è diventata il criterio attraverso il quale il legislatore deve modulare gli strumenti processuali. Non è più ammessa un'indifferenziata e illimitata proliferazione di impacci procedurali, che possono anche aumentare le garanzie, ma hanno un costo eccessivo in termini di durata del processo. Nel perseguire questo obiettivo il legislatore non deve mai sacrificare le garanzie essenziali, vale a dire l'imparzialità del giudice, il contraddittorio tra le parti e la difesa dell'imputato. Ma può e deve bilanciare la tutela delle garanzie, il cui catalogo è teoricamente illimitato, con il loro costo in termini di durata del processo, e può quindi

espungere dal processo, o mitigarle, quelle garanzie che non sono essenziali e sono invece molto onerose a tale riguardo.

Qualche esempio servirà a chiarire meglio il concetto. Un equo bilanciamento, sempre nella materia cruciale della prescrizione, potrebbe risiedere nel disegnarla secondo il modello già praticato a proposito dei termini di custodia cautelare: e cioè individuando dei termini di fase, entro i quali lo stato o il grado del processo deve essere portato a compimento (ad esempio, orientativamente, due anni); utilizzando il meccanismo della sospensione ogni volta che la difesa eserciti una facoltà, dal cui impiego discenda un allungamento dei tempi; facendo salve determinate esigenze attinenti la prova, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 304 del CCP; e, infine, eliminando la «ghigliottina» del termine invalicabile, sostituito appunto dai termini di fase.

Ancora qualche breve riflessione sulla possibilità di ridurre i cosiddetti tempi di attraversamento del processo. Anche a questo riguardo, utili indicazioni vengono dall'esperienza empirica, la quale ci ha dimostrato come le cause che danno origine più di frequente ai rinvii possano raggrupparsi come segue:

- *un difetto di notifica dell'atto introduttivo.* È noto che un numero elevatissimo di procedimenti impiega molto tempo a «decololare», perché non si riesce a raggiungere legalmente l'imputato. Occorre allora avere il coraggio, neppure tanto audace, di considerare valida la notifica eseguita presso il difensore di fiducia, estendendo il modello già adottato per il ricorso in Cassazione, ed evitando estenuanti ricerche per trovare il destinatario dell'atto, che spesso, intenzionalmente, cambia il suo domicilio solamente per intralciare il corso del processo.
- *Un impedimento professionale del difensore,* rappresentato dall'essere egli impegnato nello stesso giorno davanti a più autorità giudiziarie. In questo caso si ritiene che nessuno dei molteplici assistiti possa essere privato della difesa fiduciaria, e questo è giusto. Ma non è logico che sia il difensore a scegliere quale processo fare celebrare, condannando al rinvio gli altri, che possono avere esigenze prioritarie rispetto a quello. È opportuno dunque stabilire che la scelta di quale processo celebrare sia affidata ai giudici dei vari processi interessati.

- *La mancata comparizione del testimone:* il principio del contraddittorio esige che le prove siano assunte in dibattimento, ma in molti casi è fondatamente prevedibile che l'assunzione in contraddittorio non apporterà alcuna circostanza nuova e utile (si pensi alla deposizione del proprietario dell'auto derubata, o del titolare del blocchetto di assegni ricettati, o del pubblico ufficiale che ha constatato una circostanza pacifica o di poco rilievo, e simili). Proprio per questa irrilevanza, comparata con il disagio di una laboriosa trasferta, non di rado i testimoni si autoesonerano, sia pure a torto, dal comparire. Ciò nondimeno, una difesa votata alla ricerca della prescrizione chiederà egualmente l'audizione in aula, dando luogo a uno o più rinvii a null'altro utili, se non a quell'obiettivo. Ne consegue che, in questi casi e su prudente valutazione del giudice in ordine alla non necessità dell'ascolto diretto, bisognerebbe rendere possibile l'uso della teleconferenza, che, risparmiando ai testi il disagio di una lunga e inutile trasferta, ne faciliterebbe l'assunzione evitando i rinvii.

Queste situazioni sono causa di una percentuale di rinvii che non posso quantificare con esattezza, ma che è certamente altissima. Con poche modifiche, esse potrebbero venire in gran parte eliminate. Ma la resistenza è forte, e testimonia la distorsione che ha avuto il processo. Queste, oltre ovviamente a numerose altre che per ragioni di brevità non possono essere analizzate in questa sede, sono alcune proposte concrete che avrebbero una qualche efficacia al fine di perseguire davvero, e non solo in via declamatoria, una ragionevole durata del processo.