



UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE

CENTRO STUDI GIURIDICI E SOCIALI “ALDO MARONGIU”

Spunti di analisi sugli articoli 2 e 3 del disegno di legge S/1880, recante «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

L'introduzione di istituti destinati – anche attraverso la forza deterrente di perentorie sanzioni decadenziali – a presidiare il contenimento dei tempi del processo e a disincentivare l'ingiustificata inerzia dell'autorità giudiziaria è un obiettivo di civiltà sul quale è difficile non trovarsi d'accordo.

Occorre però il rispetto, tra le altre, di almeno due condizioni:

a) che il risultato venga perseguito dopo avere riportato l'elefantico sistema penale alle sue proporzioni “minime” o almeno, nel breve periodo, dopo avere predisposto meccanismi trasparenti, controllabili e democratici di selezione delle iniziative accusatorie; fissare brutalmente dall'oggi al domani, sull'onda dell'ennesima emergenza strumentale, scansioni temporali totalmente irrealistiche se commisurate al numero di procedimenti pendenti e all'ormai sconfinato catalogo delle incriminazioni significa soltanto aumentare il tasso di ingiustizia, di arbitrarietà e di antidemocraticità del processo penale, abbandonando definitivamente le vere scelte sui tempi (e quelle sugli inevitabili oblii) agli incontrollabili particolarismi dei singoli uffici giudiziari o – peggio ancora – dei singoli magistrati;

b) che la traduzione normativa dello scopo avvenga attraverso l'uso di criteri razionali ed equi, tassativi ma anche elasticamente modellabili sul caso concreto: «*il principio della ragionevole durata del processo*» – ha scritto con chiarezza e misura la Corte costituzionale – «*va temperato, alla luce del richiamo al connotato di “ragionevolezza” che compare nel testo del*



parametro, con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo medesimo» (così, da ultimo, Corte cost., n. 56/2009).

L'art. 2 del disegno di legge n. 1880 sul c.d. "*processo breve*" non rispetta nessuna di queste condizioni.

Sul piano dei contenuti, al contrario, la qualità delle soluzioni normative prospettate è talmente scarsa da confermare l'impressione di quello che è stato autorevolmente definito un quadro di "*evaporazione della dimensione costituzionale*".

1. È innanzitutto discutibile sul piano dei principi – lo hanno da subito rilevato in molti – che l'art. 111 comma 2 della **Costituzione** prescriva o legittimi, allo scopo di assicurare la ragionevole durata del processo, la predisposizione di meccanismi sanzionatori strutturati come fattispecie estintive legate al decorso di termini astratti e intangibili.

È probabilmente vero il contrario: lo stesso concetto normativo di ragionevolezza, oltre a non essere semanticamente assimilabile a quello di "*brevità*", sembra ontologicamente incompatibile con scansioni temporali rigide e non modulabili in relazione alle peculiarità dell'accertamento.

Al riguardo, peraltro, è il caso di notare come, proprio sul tema della assimilazione – o meglio della confusione – tra il concetto di *ragionevolezza* e quello di *brevità* del processo, gli attuali sostenitori del "*processo breve*" si trovino sulla stessa sponda di molti che invece lo contrastano: partendo dallo stesso errore semantico/concettuale, gli uni vogliono imporre la *brevità* a scapito della ragionevolezza, gli altri a scapito delle garanzie, salvo eludere di concerto lo stesso esatto inquadramento costituzionale del principio al quale si ispirano.

Il rischio, tutt'altro che teorico, è che il punto di compensazione delle diverse angolazioni prospettiche dei sostenitori della *brevità*, oggi su fronti opposti rispetto alla proposta di legge in discussione, domani si realizzi sulla introduzione di altre norme tese a *velocizzare* l'accertamento processuale, per rispettare i tempi del processo ormai prefissati, e ciò a scapito di altre e più fondamentali regole.

Ed allora è bene rammentare, anche in questa occasione, che il contemperamento del **principio** della ragionevole durata (che qui lo si intenda nella sua dimensione oggettiva ovvero in quella



soggettiva, il risultato non cambia) con la **regola costituzionale** del contraddittorio nella formazione della prova deve comunque comportare la prevalenza della seconda, in ossequio al corretto bilanciamento ed alla gerarchia interna delle norme costituzionali.

Del resto tutto ciò che rispetta la regola del contraddittorio è ragionevole, anche perché, come rilevato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *«eliminare la lentezza della giustizia non può significare che i magistrati titolari delle indagini o della conduzione del processo siano legittimati ad abdicare al loro dovere di compiere tutte le attività ritenute indispensabili per accertare la fondatezza dell'accusa [...], non essendo disconoscibile che il bisogno di celerità dei procedimenti penali debba essere coordinato con il più generale principio di buona amministrazione della giustizia»*.

Tanto premesso, al contrario di ciò che sostengono i promotori della riforma, neppure l'**art. 6 CEDU**, come interpretato dalla copiosa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, impone scansioni processuali cronologicamente prefissate.

In molte occasioni, come si sa, la Corte europea ha anzi esplicitamente chiarito che il criterio di accertamento della ragionevole durata non può essere quello della previsione di un termine *«in giorni, settimane, mesi, anni o periodi variabili a seconda della gravità del reato»* (in questo senso già la sentenza Stogmüller c. Austria, del 1969), e che l'accertamento in concreto della ragionevole durata non può mai prescindere da una *“relativizzazione”* (Chiavario) del parametro normativo operata con riferimento al concreto caso giudiziario e alle sue numerose variabili.

Quanto invece ai rapporti tra le innovazioni proposte e il principio di obbligatorietà dell'azione penale, le ragioni – pur autorevolmente sostenute – di un contrasto con l'art. 112 Cost. non convincono.

Indipendentemente dal grado di latitudine e di penetrazione che si intenda assegnare al canone costituzionale (indipendentemente, in particolare, dalle convinzioni che si nutrano in ordine alla sua capacità di includere, oltre all'obbligo “positivo” di coltivare le iniziative accusatorie fondate e di predisporre le condizioni perché tale fondatezza possa essere adeguatamente ponderata, anche l'obbligo “negativo” di scartare le accuse insostenibili e quindi la – assai più dubbia – protezione del sistema dalle azioni temerarie), un dato sembra ormai pacifico, anche sulla scorta delle



univoche indicazioni provenienti dal Giudice delle leggi (di recente riaffermate a proposito, per esempio, dei poteri di impugnazione del pubblico ministero): che il perimetro operativo dell'art. 112 Cost., sul terreno processuale, debba sostanzialmente coincidere con quello della *genesis* accusatoria, e che il rispetto del principio da parte del legislatore ordinario debba quindi essere misurato intorno ai meccanismi processuali idonei ad incidere *direttamente ed immediatamente*, in un senso o nell'altro, su tale *genesis*.

Da ciò discende che, per quanto possa assumere decisivo rilievo sotto altri profili “costituzionalmente sensibili”, la scelta legislativa di introdurre forme di perenzione che, per il solo trascorrere di un tempo astrattamente qualificato come “irragionevole”, interrompano definitivamente l'ordinaria progressione verso una decisione sul merito dell'accusa non pare di per sé lesiva dell'art. 112 Cost.

2. Sul piano del **diritto comparato**, come è stato autorevolmente segnalato, lo strumento proposto non ha precedenti nella legislazione processuale occidentale: i sistemi dell'Europa continentale e quelli angloamericani non prevedono infatti nulla di simile.

Ove esistano strumenti sanzionatori automatici dell'inerzia procedurale, questi sono limitati alla fase investigativa e non coinvolgono il giudizio, se non per particolari fini come avviene in Germania. E si tratta di una scelta tutt'altro che casuale: è solo il caso di considerare, infatti, che l'atto di promovimento dell'azione e di instaurazione della causa è l'unico la cui tempestiva progressione e la cui eventuale inerzia dipendano (non del tutto, ma) in larga parte dall'efficienza dell'autorità pubblica precedente, tanto da rendere non irragionevole una perenzione causata dalle stasi ingiustificate. Incardinata l'azione, il tempo del processo è condizionato solo in parte dai comportamenti dell'autorità giudiziaria, ciò che rende indispensabile verificare caso per caso se l'eccessiva lunghezza della procedura sia ad essa effettivamente rimproverabile.

3. Devono essere attentamente ponderati – lo segnalava già la Commissione Riccio, cui si deve l'elaborazione di una, seppur embrionale (e comunque non condivisibile), ipotesi riformatrice sull'argomento – i rapporti reciproci tra la prescrizione del processo di cui si propone



l'introduzione, essenzialmente funzionale alla tutela dell'interesse dell'accusato ad essere giudicato entro tempi congrui, e la **prescrizione del reato**, strumentale alle esigenze di stabilità sociale e di certezza dei rapporti giuridici che sconsigliano di perseguire fatti estremamente risalenti nel tempo.

Su questo tema non esiste riflessione recente che non si confronti con la necessità di risolvere, prima di mettere mano alla prescrizione processuale, la «ambiguità vocazionale» della prescrizione sostanziale, «distinguendo la durata della punibilità dalla durata dell'accertamento giudiziario» (così la Relazione di accompagnamento della proposta Riccio; identica premessa di metodo era stata condivisa, nel corso della XV legislatura, dai firmatari del disegno di legge n. 878 di iniziativa dei senatori Brutti, Finocchiaro, Calvi, Casson e Pegorer, peraltro riprodotto di un articolato presentato durante la XIV legislatura dal senatore Fassone).

Il disegno di legge non prevede però alcun intervento sulla prescrizione del reato, che rimane inalterata nei suoi meccanismi operativi peraltro con insensate duplicazioni precettive derivanti dalla sovrapposizione tra la nuova fattispecie estintiva processuale e le fattispecie interruttive e sospensive sostanziali, legate anch'esse, principalmente, a fatti giuridici processuali.

4. Il mancato rispetto dei termini massimi di fase viene costruito – lo si ricava, tra l'altro, dalla proposta (dello stesso segno, peraltro, di quelle avanzate nelle scorse legislature, appena citate) di inserire un nuovo art. 346-bis nel titolo III del libro V del codice, dedicato alle “condizioni di procedibilità” – come una **causa di improcedibilità sopravvenuta**, e la decisione che accerta e dichiara la patologia viene qualificata come sentenza di non doversi procedere per estinzione del processo.

Resta però da chiarire, al di là delle scelte topografiche e delle relative implicazioni concettuali che in questo settore scontano sempre una significativa dose di artificiosità (Ferrajoli), l'esatta collocazione sistematica di tale decisione, ed in particolare la sua assimilabilità alla sentenza di cui all'art. 529 c.p.p., anche per ciò che concerne l'eventuale – e tutt'altro che anomala – coesistenza di cause proscioglitive di diversa natura. Sul piano sistematico, infatti, l'inclusione dell'ipotesi tra le cause di improcedibilità potrebbe produrre, alla luce del carattere notoriamente “assorbente”



della decisione dichiarativa, discutibili riflessi negativi sui rapporti reciproci tra formule liberatorie e sul *favor rei* che ne caratterizza la disciplina.

Sarebbe forse consigliabile ipotizzare una più esplicita assimilazione – anche attraverso una diversa e più appropriata dislocazione codicistica – della decisione alla sentenza dichiarativa della prescrizione sostanziale, in modo da rendere operativa la regola di priorità di cui all'art. 129 comma 2 c.p.p. e da assicurare la preferenza per l'assoluzione nel merito nei casi in cui, pur scaduti i termini di fase, dagli atti emerga la prova dell'innocenza; garantendo in questo modo all'imputato, anche nei casi in cui il processo sia durato troppo e a prescindere da una eventuale rinuncia, l'eventuale effetto preclusivo extrapenale (art. 652 c.p.p.) della decisione liberatoria.

5. La disciplina dei **termini massimi di fase** – non a caso la prima ad essere immediatamente rimessa in discussione dagli stessi promotori – mostra macroscopici profili di irrazionalità.

Il giudizio di primo grado – inclusa, va ricordato, l'udienza preliminare, nel cui spazio possono collocarsi anche importanti e non *brevi* approfondimenti istruttori – deve obbligatoriamente concludersi, salvo sospensioni, entro due anni dal promovimento dell'azione, a prescindere dalla natura e dal numero delle imputazioni, dal grado di complessità degli accertamenti, dalle forme di definizione (ordinarie o semplificate).

Anche l'equiparazione tra le diverse fasi processuali risponde a una logica difficilmente decifrabile: il giudizio di primo grado, dedicato prima alla verifica sulla fondatezza dell'accusa e poi all'istruzione dialettica della causa, viene irragionevolmente assimilato ai successivi giudizi di controllo, prevalentemente cartolari.

Il termine di un anno previsto per la conclusione del giudizio di rinvio comprende anche gli eventuali ulteriori gradi di impugnazione, dal momento che il termine conclusivo viene fatto coincidere con la "*sentenza irrevocabile*": il che – attesi gli ordinari tempi di deposito dei provvedimenti, di comparizione, di notifica di eventuali sentenze contumaciali – rende tale previsione, più che illogica, sostanzialmente ablativa della previsione di cui all'art. 623 c.p.p.

Viene completamente trascurata la fase investigativa, in relazione alla quale – nel solco di analoghe soluzioni previste da altre legislazioni occidentali, come si è visto – sarebbero invece



auspicabili, per i concreti pregiudizi che i tempi dell'inchiesta (anche per come la loro stessa formale quantificazione può essere negativamente condizionata: si pensi alle scelte sulle iscrizioni nel registro delle notizie di reato) sono di per sé in grado di produrre sui soggetti coinvolti, stringenti controlli sull'ingiustificata dilatazione della procedura. Non si tiene in alcuna considerazione, nel giudizio astratto sulla ragionevolezza dei tempi, la dinamica di attivazione del giudizio di impugnazione sui capi penali (su iniziativa del pubblico ministero? su iniziativa dell'imputato?).

In generale, sul piano dogmatico, la riforma sembra nascere da una maldestra e frettolosa assimilazione tra il fattore tempo come cardine della prescrizione del reato (la cui consistenza rileva in senso meramente fisico-cronologico, come segno empiricamente tangibile e di per sé rilevante del disinteresse della collettività rispetto alla persecuzione penale) e il fattore tempo come cardine della prescrizione del processo, la cui dimensione è invece essenzialmente normativa (cfr., in argomento, la relazione alla proposta di articolato della Commissione Riccio) e non può che essere calibrata sull'introduzione di parametri che consentano al giudice di misurarne il decorso – nonché, sul piano patologico, l'irragionevole ed ingiustificato allungamento – con riferimento alle caratteristiche della specifica vicenda processuale.

Molto più logico, nell'ottica di un condivisibile intervento di razionalizzazione, sarebbe mantenere pure i termini di fase, inserendo nello stesso tempo – più o meno secondo le dinamiche che governano le scansioni temporali nell'applicazione delle cautele personali – fattispecie interruttive e sospensive di elastica interpretazione (del tipo della “particolare complessità del dibattimento” prevista dall'art. 304 c.p.p.) che consentano al giudice – in contraddittorio, e con decisione immediatamente impugnabile – di dilatare entro ulteriori e ragionevoli limiti i termini originari.

6. Il *dies ad quem* del termine di fase viene fatto coincidere con la pronuncia della sentenza che definisce il giudizio: è una previsione che vale per tutte le sentenze, anche per quelle che non investono il merito della regudicanda (es., dichiarazioni di incompetenza)? In caso positivo, come dovrebbe incidere sul computo dei termini l'eventuale regressione del procedimento (es., sentenza di nullità ai sensi dell'art. 604 c.p.p.)?



7. Le **fattispecie sospensive** dei termini di fase (il discorso vale in particolare per le modifiche dibattimentali dell'imputazione, idonee a procurare un allungamento fino a tre mesi dei termini di durata) sono costruite in modo tale da non prevenire adeguatamente il rischio di strumentalizzazioni (un'imputazione artificialmente deficitaria o incompleta, per esempio, potrebbe paradossalmente assicurare un'appendice dibattimentale inderogabilmente imposta dalla sua successiva – e preventivamente calcolata – correzione).

8. Come pressoché tutti i commentatori hanno unanimemente rilevato, e come è stato prontamente denunciato dalla Giunta UCPI, il sistema di **esclusioni oggettive** e **sogettive**, ossia l'individuazione dei processi la cui irragionevole durata non è presidiata dall'inesorabile meccanismo estintivo, è inaccettabile perché costruito secondo criteri totalmente irrazionali, e perciò destinato ad una sicura diagnosi di incostituzionalità.

Del tutto arbitrario – almeno nella prospettiva costituzionale della calibrata assimilazione di situazioni simili – è il catalogo dei reati esclusi, la cui individuazione – da inserire come un'altra stazione lungo la avvilente china della progressiva riduzione del processo penale a strumento di difesa sociale mediaticamente alimentato – non appare animata da altro che da intenti propagandistici e demagogici. Significativo indizio di questa “logica” legislativa è un passaggio della relazione sul disegno di legge, secondo cui *«quando [...] il processo riguarda reati gravi o di allarme sociale la sua durata massima non può essere predeterminata per legge»*: come se la gravità dell'imputazione o – peggio – l'allarme sociale collegato alle accuse rappresentino di per sé adeguata giustificazione della lunghezza di un processo e del conseguente affievolimento dei diritti individuali, e senza considerare che la stessa delimitazione dei reati gravi e di maggiore allarme risponde a logiche in buona parte imperscrutabili. Non può quindi che essere condivisa, sul punto, la valutazione di chi ha sottolineato che l'elenco dei reati esclusi dall'ambito di applicazione del disegno di legge in esame *«sia stato formato [...] in ragione della loro (dei reati, n.d.r.) visibilità mediatica e dunque per il solo motivo di prevenire polemiche reazioni da parte dell'opinione pubblica»*; motivo per il quale, ad esempio, sono stati esclusi dall'ambito di



applicazione reati di nuovo conio (lo *stalking*), ovvero attualmente oggetto di campagne mediatiche (quelli connessi alla violazione delle leggi sulla circolazione stradale).

Conclusioni, queste ultime, che appaiono ancora più evidenti laddove si consideri che la proposta esclude l'applicabilità della nuova normativa anche al reato di immigrazione clandestina, cioè ad una fattispecie contravvenzionale punita con la sola pena dell'ammenda, il cui accertamento è di semplicissima definizione e che, proprio in considerazione di tale aspetto, aveva giustificato l'introduzione di una procedura *ad hoc*, semplificata, davanti al giudice di pace.

Ancora, la proposta non prende minimamente in considerazione, per calibrare gli effetti di un'eventuale "*improcedibilità frazionata*", l'ipotesi del cumulo soggettivo o oggettivo nella quale la perenzione operi per una o per alcune soltanto delle imputazioni (inevitabili, in questa prospettiva, interventi di coordinamento sulla disciplina della separazione dei procedimenti).

Come pure non appare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, se non dal proposito (*coerente con un nuovo processo "per tipi d'autore" già sperimentato con la riforma della prescrizione sostanziale*) di creare imputati che per le sole qualità personali meritano un indebolimento delle garanzie costituzionali, la scelta di non riconoscere il pieno diritto ad un processo celere a imputati già condannati per delitto (anche se riabilitati, e indipendentemente dal grado di gravità della precedente condanna) o dichiarati delinquenti o contravventori abituali o professionali. Sul punto, come già evidenziato da alcuni autori (Brichetti, Pistorelli) va anche segnalato che il criterio scelto, cioè la categoria degli "*imputati condannati a pena detentiva per delitto*", appare persino più rigoroso rispetto a quello di cui all'art. 99 comma 4 c.p., includendo anche le ipotesi di delitto colposo.

Va evidenziato, peraltro, che l'esclusione della prescrizione processuale per i processi a carico di chi abbia già riportato una condanna per delitto, oltre a discostarsi dal c.d. "diritto penale del fatto", pare contrastare con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 comma 2 Cost., in relazione con il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

É innegabile, infatti, che la soluzione prospettata introduca a carico dell'imputato già condannato una vera e propria presunzione di colpevolezza (e non di pericolosità sociale) o, al limite, di *maggiore* colpevolezza rispetto ad un incensurato: del resto il prosieguo del processo anche dopo il



raggiungimento del termine prescrizione (dunque, il prevalere della necessità di portare a termine il giudizio su quella di garantirne la brevità) ha senso esclusivamente nell'ottica del conseguimento di un risultato (la condanna) diverso da quello altrimenti già raggiunto (il proscioglimento, salvo la scelta dell'imputato che aspiri fondatamente ad un'assoluzione piena di rinunciare alla prescrizione processuale), e dunque si basa sull'implicito presupposto che sia molto probabile che l'imputato sia colpevole; assunto a sua volta fondato su un elemento – i precedenti penali – chiaramente extraistruttorio, pertanto meramente presunto, con buona pace del dettato costituzionale.

9. Sul piano sistematico andrebbe prudentemente investigata (Grevi) la sovrapposizione tra le esclusioni oggettive previste dal disegno di legge (che di fatto, quantomeno sul piano della protezione da sanzioni estintive, legittimano un processo dalla durata significativa) e i **criteri di priorità** recentemente introdotti (art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.) peraltro con riferimento ad molte delle fattispecie escluse dal binario del “*processo breve*” (es., processi relativi ai delitti di cui agli art. 407 comma 2 lett. *a*) c.p.p., ai delitti commessi in violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro o delle norme sulla circolazione stradale, ai delitti in materia di immigrazione clandestina). Anche sul piano soggettivo le regole di priorità previste per i processi a carico dei recidivi *ex* art. 99 comma 4 c.p. (art. 132-*bis* comma 1 lett. *e*) disp. att. c.p.p.) sembrano contraddittorie rispetto alle nuove norme che, di fatto, legittimano contro i medesimi soggetti un processo “*lungo*”.

Il risultato finale del combinato disposto delle norme di cui al disegno di legge sul “*processo breve*” e dei criteri di priorità di formazione dei ruoli nelle cause penali attualmente vigenti, ancorché disomogenei come fin qui rilevato, legittimerebbe ulteriori dubbi di ragionevolezza anche con riguardo alla violazione del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

La risultante del quadro normativo così modificato, infatti, imporrebbe un binario processuale privilegiato nei tempi di fissazione con riguardo a procedimenti destinati a prescrivere in tempi anche lunghissimi, a fronte della brevità dei tempi processuali imposti a vicende destinate ad un binario meno rapido.



10. Quanto agli **effetti sull'azione civile**, il disegno di legge si limita ad escludere la “*sosta forzata*” prevista dall’art. 75 comma 3 c.p.p. per le ipotesi di proposizione della domanda successiva alla sentenza penale di primo grado, senza congegnare, con riferimento ai gradi successivi al primo, meccanismi che – anche in mancanza di decisione di condanna, ed in presenza di declaratorie di non doversi procedere – consentano comunque la decisione sulle domande risarcitorie o restitutorie «*ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili*» (cfr. art. 578 c.p.p.).

La scelta appare eccessivamente penalizzante in relazione alla posizione dei danneggiati.

11. L’art. 2 del disegno di legge, attraverso un espresso rinvio all’art. 649 c.p.p., prevede che i fatti contestati nel processo dichiarato estinto per decorso dei termini massimi di fase non possano costituire oggetto di un **secondo giudizio**.

La limitazione non previene tutti gli inconvenienti possibili, soprattutto nella prospettiva del diritto di difesa, anche perché sembra fondarsi sul discutibile presupposto – forse inconsciamente indotto dal modello dell’imputato colpevole che pare l’essere l’unico ad ispirare i riformatori – secondo cui “*crystallizzare*” il processo al momento della perenzione costituirebbe sempre un apprezzabile vantaggio per l’accusato, al quale in ogni caso basterebbe riservare il potere di rinuncia per garantire opzioni diverse.

Il discorso non può essere così semplice, evidentemente, e meriterebbe un ulteriore sforzo di approfondimento. Si pensi, per esempio, al caso di un imputato assolto in primo grado con formula amplissima e prosciolto in appello per intervenuta prescrizione sostanziale sulla base di una motivazione illogica e malamente motivata che ne affermi incidentalmente la responsabilità: se, proposto il ricorso per cassazione, il giudizio di legittimità non si conclude entro due anni – ovvero, eventualità ancora più probabile, non si conclude entro un anno il giudizio di rinvio a seguito di annullamento della Cassazione – l’imputato non può giovare dell’effetto totalmente preclusivo nei giudizi civili e amministrativi di danno altrimenti garantito, nel caso di pronuncia pienamente liberatoria, dall’art. 652 c.p.p.



12. La norma transitoria (art. 3 del disegno di legge), che decreta la perenzione anche dei processi di primo grado già incardinati e non conformi alle nuove scadenze temporali, appare anch'essa discutibile. E ciò non tanto perché, come pure qualcuno sostiene, sia del tutto fuori luogo immaginare una proiezione verso il passato delle nuove regole. Se anzi la riforma avesse coerentemente omogeneizzato la matrice processuale e quella sostanziale, magari fissando (dopo avere naturalmente ridisegnato il sistema degli atti interruttivi) il confine ultimo della prescrizione del reato in coincidenza con l'esercizio dell'azione – e quindi introducendo norme sostanziali di favore la cui successione con le precedenti dovrebbe cadere sotto l'ambito precettivo dell'art. 2 c.p. – si sarebbe dovuto pensare in qualche modo ad un meccanismo che garantisse anche in relazione ai processi pendenti l'applicazione della più favorevole tra le discipline poste in successione. Così non è avvenuto, come si è osservato in precedenza, e le due matrici della prescrizione, quella sostanziale (mantenuta invariata) e quella processuale, continuano a sovrapporsi.

Anche a prescindere dalle ricadute applicative (le quali, se assumessero le proporzioni devastanti che diverse previsioni sembrano accreditare, imporrebbero secondo alcuni di valutare con attenzione anche l'eventuale elusione dell'art. 79 Cost.), la scelta appare difficilmente conciliabile con l'art. 3 Cost., innanzitutto sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza di una sanzione processuale che investa, privandole totalmente di efficacia, attività svolte quando il precetto non era minimamente previsto dall'ordinamento (a meno che non si voglia sostenere, contro ogni evidenza, che le regole costituzionali e sovranazionali hanno sempre imposto una precisa scansione in fasi della procedura) e senza neppure il filtro della apertura o meno della istruzione dibattimentale.

Al riguardo, infatti, è il caso di segnalare che sul tema non possono valere le considerazioni espresse dalla Consulta con la sentenza 393/06 in ordine alla declaratoria di incostituzionalità dell'art.10 L. 5 dicembre 2005 n°251, posto che appare ben più ragionevole legare l'applicabilità retroattiva (*di una causa di improcedibilità per decorso del tempo*) alla mancata effettuazione di attività processuali che non il contrario.



13. Prevedibili quanto inevitabili le **conclusioni**: l'intervento sulla durata dei tempi processuali a sistema invariato – senza, in particolare, una robusta depenalizzazione, una riorganizzazione razionale delle risorse e, non ultimo, un controllo dei modi di esercizio dell'azione penale – si risolverebbe anche sul piano della funzionalità interna del processo (a prescindere, cioè, dalle sconcertanti violazioni di fondamentali garanzie individuali derivanti dalle specifiche innovazioni proposte) in ulteriore fattore di distorsioni ed arbitrii.

L'azione penale acquisterebbe probabilmente margini ancora più marcati di discrezionalità occulta: il pubblico ministero, davanti alla matematica impossibilità di concludere in due anni tutti i giudizi di primo grado, sceglierebbe sulla base di criteri non democraticamente controllabili, in proporzioni molto maggiori di quanto non accada ora, quali azioni coltivare e quali lasciare in secondo piano, consegnandole ad una quasi certa prescrizione sostanziale.

Una volta esercitata l'azione penale l'accelerazione indistinta, di fronte a vicende processuali di diversa e complessa natura, finirebbe per tradursi in una vocazione alla *sommarietà* dell'accertamento, piuttosto che alla tutela del diritto di difesa.

I proponenti non sembrano inoltre considerare adeguatamente, sul piano sistematico, l'ulteriore disincentivo che il “*processo breve*” così come finora congegnato potrebbe produrre rispetto alle forme alternative di definizione del giudizio: secondo un paradosso facilmente pronosticabile, anche in un sistema in apparenza “decongestionato” dalla riforma (nella sostanza, piuttosto, “deformato” dall'inevitabile ed arbitraria selezione delle accuse) e specie nei processi ad istruttoria complessa, le probabilità di accesso ai riti alternativi diventerebbero inversamente proporzionali, invece che all'effettiva utilità difensiva del dibattimento, alla sua presumibile durata.

La riforma, anche sotto questo profilo, finirebbe per lavorare contro se stessa.

Roma, 12 dicembre 2009