

22 ottobre 2010

***AIGA - Congresso Nazionale
Straordinario di Bari
22-23 ottobre 2010
Villa Romanazzi Carducci***

***Oggetto:** Prima Sessione
Il processo penale
In attesa di giudizio*

IN ATTESA DI GIUDIZIO

A distanza di anni dall'introduzione nell'ordinamento dei principi del **giusto processo**, la loro completa attuazione è ancora un miraggio.

Occorre chiedersi se l'attuale sistema processual-penalistico sia idoneo ad assicurare l'effettività della tutela dei diritti e delle garanzie di difesa nonché la certezza della pena.

La soluzione del quesito sistemico 'passa' – ad avviso dell'A.I.G.A. – attraverso la riaffermazione della centralità della giurisdizione, auspicabilmente fonte ispiratrice di tutte le spinte riformatrici ed innovative del processo penale.

E l'obiettivo di costruire un processo efficiente e garantito impone una riflessione sulla condivisione del concetto di **“comune cultura della giurisdizione”** intesa come **“programmazione (o funzione) condizionale e non di scopo¹**.

Il recupero d'un valore siffatto appare assolutamente irrinunciabile in un ordinamento democratico, posto che l'unica verità che deve essere accettata, sia dai protagonisti del processo, sia dagli estranei ad esso, è quella che deriva dal pronunciamento del giudice.

Pertanto, un sistema incapace di accertare la responsabilità degli autori degli illeciti in tempi ragionevoli, di assicurare il più elevato livello di tutela dei diritti e delle garanzie e, nel contempo, di consentire l'attuazione della legge penale, rischia di svilire il concetto di sicurezza della collettività e di diffondere nei cittadini un senso di sfiducia nei confronti della giustizia.

Il che, tuttavia, non può e non deve significare che la celebrazione dei processi diventi una corsa contro il tempo, spinta solo da esigenze di

¹ Così, Glauco Giostra citando Lhuman.

accelerazione, semplificazione e sommarietà, ove la necessità di raggiungere il traguardo pregiudichi altre garanzie costituzionali altrettanto importanti.

DATI STATISTICI

| In procura aumentano le sopravvenienze Movimento dei procedimenti penali rilevati presso gli uffici giudicanti e requirenti. Anni 2007-2008 e primo semestre 2009 | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|----------------|----------------|
| Uffici | Anno 2007 (*) | | | Anno 2008 (**) | | | I semestre 2009 (***) | | |
| | Iscritti | Definiti | Pendenti | Iscritti | Definiti | Pendenti | Iscritti | Definiti | Pendenti |
| Uffici giudicanti | | | | | | | | | |
| Corte di appello | 80991 | 77788 | 157996 | 90503 | 78197 | 170308 | 50465 | 43128 | 177627 |
| Tribunale e relative sezioni | 1263205 | 1171766 | 1216655 | 1284701 | 1208383 | 1195300 | 714473 | 652201 | 1209393 |
| Giudice di pace | 231984 | 218123 | 117437 | 224239 | 222865 | 117321 | 121820 | 111589 | 126409 |
| Tribunale per i minorenni | 38732 | 40709 | 39620 | 40819 | 44833 | 34445 | 22838 | 21888 | 35374 |
| Uffici requirenti | | | | | | | | | |
| Procura generale della Repubblica (avocazioni) | 97 | 104 | 37 | 187 | 139 | 86 | 64 | 88 | 62 |
| Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario | 1534320 | 1499841 | 1789718 | 1555392 | 1509489 | 1785558 | 792177 | 830787 | 1701390 |
| Procura della Repubblica per i minorenni | 36350 | 33429 | 20798 | 38082 | 36830 | 21398 | 18079 | 19259 | 20724 |
| Totale generale | 3185859 | 3041760 | 3341261 | 3233923 | 3100736 | 3324416 | 1719916 | 1678940 | 3270979 |
| (*) Dato definitivo aggiornato al 3 dicembre 2008; (**) Dato definitivo aggiornato al 20 novembre 2009; (***) Dato aggiornato al 20 novembre 2009, oggetto di integrazione con dati provenienti da ulteriori uffici rispondenti. | | | | | | | | | |

| L'inversione di tendenza alla Suprema Corte Cassazione penale - Serie storica annuale del numero dei procedimenti sopravvenuti, eliminati e pendenti: valori assoluti e variazioni percentuali (rispetto all'anno precedente) | | | | |
|--|-----------------|-----------------|----------------------|------------------------|
| Anno | Sopravvenuti | Eliminati | Pendenti a fine anno | |
| | Valori assoluti | Valori assoluti | Valori assoluti | Variazioni percentuali |
| 1999 | 51.810 | 48.996 | 27.263 | 12,1% |
| 2000 | 50.557 | 47.968 | 29.853 | 9,5% |
| 2001 | 46.471 | 46.599 | 29.701 | -0,5% |
| 2002 | 47.786 | 47.225 | 30.241 | 1,8% |
| 2003 | 49.321 | 48.422 | 31.140 | 3,0% |
| 2004 | 47.867 | 48.004 | 30.953 | -0,6% |
| 2005 | 48.286 | 46.339 | 32.862 | 6,2% |
| 2006 | 48.103 | 43.526 | 37.439 | 13,9% |
| 2007 (*) | 43.732 | 47.959 | 33.177 | -11,4% |
| 2008 (*) | 44.029 | 48.683 | 28.523 | -14,0% |
| 2009 (*) | 47.000 | 49.645 | 25.878 | -9,3% |
| (*) In nero gli anni in attivo. | | | | |
| Fonte: Ministero della Giustizia (relazione ministro Alfano anno 2009, Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria) e Cassazione (relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009, primo presidente Vincenzo Carbone), Roma 29 gennaio 2010 in <i>Guida al Diritto</i> , n. 7 del 2010 | | | | |

| Prescrizioni verificatesi nel corso di procedimenti penali al 31.12.2008: numero di provvedimenti per tipo di ufficio: Anno 2008 (*) | | | |
|--|---|-----------------------------|---|
| TIPO DI UFFICIO | TIPO DI PROVVEDIMENTO | Numero provvedimenti | Numero provvedimenti (percentuali) |
| Corte di Cassazione | Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione | 332 | 0,2% |
| Corte di Appello | Reati estinti per prescrizione | 10.371 | 6,7% |
| Ufficio GIP/GUP | Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione | 8.504 | 5,5% |
| Tribunale ordinario | Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione | 24.917 | 16,1% |
| Ufficio GIP (noti) | Decreti di archiviazione per prescrizione | 106.128 | 68,6% |
| Ufficio GIP (ignoti) | Decreti di archiviazione per prescrizione | 3.686 | 2,4% |
| Giudice di pace | Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione | 727 | 0,5% |
| Totale numero provvedimenti di prescrizione | | 154.665 | 100,0% |
| (*) dati non disponibili per l'Ufficio GIP e GUP per i minorenni e per il Tribunale per i minorenni. NOTA: DATI AGGIORNATI AL SETTEMBRE 2010. Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale di statistica Elaborazioni: Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale della giustizia penale - Ufficio I | | | |

Le carenze delle "toghe"

| Situazione degli organici della magistratura ordinaria e onoraria | | | |
|---|---------------|---------------|--------------|
| Magistratura ordinaria | | | |
| | Numero | Uomini | Donne |
| Magistrati in organico | 10.151 | - | - |
| Numero posti vacanti | 1.128 | - | - |
| Totale magistrati in servizio | 9.078 | 5.126 | 3.952 |
| <i>di cui: - uditori giudiziari senza funzioni</i> | 312 | 127 | 185 |
| <i>- fuori ruolo</i> | 178 | 120 | 58 |
| Totale magistrati in servizio in uffici giudiziari | 8.492 | 4.810 | 3.682 |
| <i>di cui: - giudicanti</i> | 6.401 | 3.487 | 2.914 |
| <i>- requirenti</i> | 2.091 | 1.323 | 768 |

| Magistratura onoraria | | |
|---|--------------------------|----------------------|
| | Posti in organico | Posti coperti |
| Giudici di pace | 4.690 | 2.752 |
| Giudice onorario di tribunale | 2.518 | 1.857 |
| Vice procuratore onorario | 1.968 | 1.662 |
| Giudice onorario aggregato | 1.000 | 52 |
| Componente privato Corte di appello minorenni | 404 | 373 |
| Componente privato tribunale per i minorenni | 700 | 738 |
| Esperto di sorveglianza | 577 | 498 |

| | | |
|----------------------|---|----|
| Esperto di tribunale | - | 23 |
| <i>Fonte:</i> Csm | | |

Ora, **dall'esame dei dati statistici**, relativi alla risposta che lo Stato è in grado di assicurare rispetto alla domanda di giustizia, emerge chiaramente che un numero rilevante di procedimenti si definisce per il decorrere dei termini di prescrizione e che essa, nella maggior parte dei casi, matura già nella fase delle indagini preliminari.

Un tale scenario mortifica il valore della giurisdizione determinando il rischio di svuotamento dei contenuti del processo, nonché il pericolo di una progressiva abdicazione da parte dello Stato alla propria potestà di *jus dicere*.

L'individuazione dei rimedi, certamente, non può prescindere **da un'implementazione delle risorse umane e materiali e**, anche in considerazione di alcuni esempi virtuosi, da una **più razionale ed organica redistribuzione delle risorse esistenti sul territorio e da una più oculata organizzazione degli uffici**.

Occorre, però, una **rivisitazione degli strumenti tecnici** offerti dal sistema processual-penalistico, **funzionale ad una sua maggiore efficienza e, dunque, ad una rinnovata centralità del dibattito**.

L'**A.I.G.A.**, al fine di recuperare e tutelare il tema della **centralità della giurisdizione**, ritiene di **avviare un dialogo ed un confronto** su alcune aree che caratterizzano il processo e che, pur oggetto di vivaci dibattiti, necessitano ancora di decisi interventi correttivi.

Esse attengono:

1. ad una corretta interpretazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale;
2. all'introduzione di nuovi istituti selettivi e deflattivi in contesti processualmente garantiti;

3. ad una mirata opera di depenalizzazione sostanziale e processuale che riaffermi il principio della sanzione penale quale *extrema ratio* e la centralità del processo penale;
4. ad una rivisitazione dei tempi delle indagini e ad un controllo sull'inerzia ovvero sulla mancata azione penale da parte del pubblico ministero;
5. ad una riflessione sul tema della prescrizione del reato e della prescrizione dell'azione penale;
6. ad una corretta lettura dei poteri delle parti nell'ottica di una semplificazione processuale;
7. ad una riaffermazione della *certezza della pena* e della funzione rieducativa della stessa.

*

L'**A.I.G.A.**, evidenziate alcune delle macrostrutture del sistema processual-penalistico, che richiedono interventi e soluzioni all'annosa questione dei ***“tempi irragionevoli della giustizia penale”***, intende prendere parte attiva al dibattito e rassegna a tal fine alcuni brevi spunti di riflessione.

Sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale

Qualsiasi sistema processuale improntato al modello accusatorio presuppone, per funzionare con un grado di efficienza quanto meno accettabile, che l'esito dibattimentale concerna un numero ridotto di processi – espresso in valori percentuali – rispetto alla massa complessiva di notizie di reato introitate dagli Uffici di Procura.

In questa logica, un sistema processuale ‘propriamente’ accusatorio dovrebbe costituire lo sbocco di un’azione penale il cui promuovimento non può essere ‘assolutamente’ obbligatorio.

La questione, nel nostro ordinamento, si pone in termini assai problematici in ragione della circostanza che l’obbligatorietà dell’azione penale costituisce un principio non solo normativamente cristallizzato ma addirittura ancorato ad un precetto costituzionale, contenuto nell’art. 112 Cost.

L’AIGA non ritiene affatto che tale principio, fondamentale presidio a garanzia dell’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, debba essere messo in discussione; operazione, questa, che richiederebbe una ‘assai problematica’ novella della Carta Costituzionale.

Tuttavia, proprio la constatazione del perdurare (ed anzi dell’aggravarsi) delle inefficienze *del e nel* processo penale, in qualche modo fisiologicamente connesse al modello processuale confezionato dal nostro legislatore, pone gli operatori del diritto innanzi ad un quesito che appare non più eludibile; occorre cioè chiedersi – senza infingimenti e ipocrisie – se, proprio in ossequio al principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, non sia preferibile l’introduzione di **meccanismi selettivi** nella trattazione degli affari penali al modello attuale. Modello che ‘sulla carta’ assicura la pronta ed eguale trattazione di tutte le notizie di reato che pervengano negli uffici di Procura italiani, ma che nella realtà può determinare ingiustizie sostanziali, al di fuori di ogni reale controllo.

In questo senso, dunque, discutere di azione penale non assolutamente obbligatoria costituisce una ‘sfida’ cui il giurista non può più sottrarsi.

L’elaborazione di possibili soluzioni – *rectius* di proposte concernenti possibili soluzioni – presuppone l’individuazione delle ‘sacche d’inefficienza’ dietro le quali possono celarsi, anche inconsapevolmente, quei meccanismi

produttivi *di fatto* d'un sostanziale aggiramento dell'obbligatorietà dell'azione penale e, soprattutto, all'origine della sostanziale inefficienza del nostro sistema processuale.

In proposito, non può non farsi riferimento al problema dei carichi di lavoro degli Uffici Giudiziari in relazione agli organici delle Procure della Repubblica; facendosi sul punto riferimento non solo al numero dei magistrati in senso stretto ma anche al personale di cancelleria ed alla Polizia Giudiziaria che ne coadiuvano indefettibilmente il lavoro.

Situazione questa tanto nota quanto cronica, e che può determinare tanto un significativo ritardo nell'esercizio dell'azione penale quanto una sostanziale inazione; in entrambi i casi, evidentemente, l'effetto è di contribuire all'inefficienza del sistema processuale che non porta ad alcuna sentenza di accertamento ovvero ad alcuna sentenza di accertamento in tempo utile per evitare la prescrizione (con l'unico risultato d'ingolfare inutilmente i Tribunali).

La soluzione del problema non può, naturalmente, essere rappresentata da una tacita acquiescenza ad una situazione siffatta; né per altro verso, la questione può essere risolta con il ricorso "tout court" a modelli importati da altri ordinamenti.

Al riguardo, infatti, è appena il caso di osservare che nei principali paesi europei il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale o non esiste (come in Inghilterra ed in Francia), ovvero non assurge al rango di principio costituzionale (come in Germania).

Il che ha comportato, tanto nei casi in cui l'azione penale è discrezionale (come in Inghilterra ed in Francia) quanto nei casi in cui essa è (non assolutamente) obbligatoria (come in Germania), l'attribuzione al Pubblico Ministero del potere di non esercitare l'azione penale per ragioni di opportunità, il cui confine è variamente individuato in relazione ai diversi ordinamenti.

Nel nostro Paese, ad onta della natura ‘costituzionalmente’ obbligatoria dell’esercizio dell’azione penale, si è sostenuto negli anni – a più riprese – che l’individuazione di **criteri di priorità** nella trattazione delle notizie di reato non contrasterebbe in realtà con il principio contenuto nell’art. 112 Cost.

Si è affermato, in particolare, che *“l’individuazione di criteri di priorità non contrasta con l’obbligo di cui all’art. 112 Cost., dal momento che il possibile mancato esercizio dell’azione penale tempestiva e adeguatamente preparata per tutte le notizie di reato non infondate, non deriva da considerazioni di opportunità relativa alla singola notizia di reato, ma trova una ragione nel limite oggettivo alla capacità di smaltimento del lavoro”*².

L’opinamento in argomento riflette, com’è evidente, una preoccupazione concreta, sostenuta, peraltro, a più riprese da successivi atti e documenti provenienti dall’Autorità Giudiziaria e financo dal C.S.M.

L’indicazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali è stata addirittura codificata dal legislatore nel Decreto Legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, istitutivo del giudice unico di primo grado.

L’art. 227 del citato Decreto dispone, infatti, al primo comma che: *“Al fine di assicurare la rapida definizione dei processi pendenti alla data di efficacia del presente decreto, nella trattazione dei procedimenti e nella formazione dei ruoli di udienza, anche indipendentemente dalla data del commesso reato o da quella delle iscrizioni del procedimento, si tiene conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l’accertamento dei fatti, nonché dell’interesse della persona offesa”*.

Se, dunque, l’elaborazione di criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato non contrasta con l’obbligo di cui all’art. 112 Cost., **l’enucleazione di meccanismi selettivi** del genere potrebbe

² Così, Zagrebelsky, *Una <filosofia> dell’organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in Cass. Pen., 1991, p. 364.

effettivamente costituire un argine efficace alle inefficienze del processo penale, sottraendo ad ogni possibile arbitrio l'ordine nella trattazione degli affari penali. Al riguardo, ovviamente, occorrerebbe chiedersi in che modo debbano essere individuati tali criteri di priorità; se, ad esempio, facendo riferimento a specifiche categorie di reati, ovvero a criteri – pur sempre oggettivi – che tengano conto d'una pluralità di parametri (come quelli indicati in precedenza) si da assicurare maggiore elasticità.

Occorrerebbe, poi, chiedersi a chi dovrebbe essere affidato il potere d'individuare i citati criteri selettivi. Se, ad esempio, debba essere il Parlamento ad elaborare tali 'precisi' criteri di priorità in ordine alle notizie di reato da perseguire obbligatoriamente – ricorrendone, naturalmente, i presupposti –, ovvero se tale potere debba essere affidato al Governo ovvero ai dirigenti degli Uffici Giudiziari locali (scelta che potrebbe condurre ad una discutibile – e verosimilmente incostituzionale – 'regionalizzazione' della giustizia). Ovvero ancora, in alternativa, se tale potere debba essere esercitato a livello 'centrale' ferma restando la possibilità di successive implementazioni 'locali'.

Sull'istituto della *tenuità ed irrilevanza del fatto*

Tra i filtri selettivi ai fini del processo merita un particolare approfondimento il tema della non punibilità o improcedibilità dell'azione penale in ipotesi di particolare **tenuità del fatto**, ovvero **irrilevanza**.

Tale tema è all'attenzione del Legislatore da moltissimi anni.

Già la **commissione Grosso** nel 1996, nel proprio progetto di riforma, ha introdotto all'art. 74 la *non punibilità per particolare tenuità del fatto* con le seguenti indicazioni:

Il fatto non è punibile quando ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

- 1) *Il fatto è di particolare tenuità, per la minima entità del danno o del pericolo nonché per la minima colpevolezza dell'agente;*
- 2) *Il comportamento è stato occasionale;*
- 3) *Non sussistono pretese risarcitorie;*
- 4) *Non sussistono esigenze di prevenzione generale o speciale tali da richiedere una qualsiasi misura nei confronti dell'autore del reato;*

il presente articolo si applica ai reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a due anni.

La stessa relazione di accompagnamento al progetto di legge ha precisato che, comunque, una volta esercitata l'azione penale, l'irrelevanza penale del fatto può essere dichiarata solo se l'imputato non si oppone. Ancora la Commissione Grosso si è preoccupata di individuare i criteri di valutazione dell'irrelevanza enucleandoli in tre diverse categorie:

- a) autore del reato;
- b) fatto reato;
- c) elementi esterni all'uno ed all'altro.

Con riguardo all'autore del reato è stato indicato come dirimente il requisito della *occasionalità* della condotta (anche in prognosi futura); e ciò con evidente ricorso, nell'interpretazione, al criterio (previsto dal Codice Austriaco sub 42 stGB) della *manca di meritevolezza della pena*, in virtù del quale il fatto non è punibile quando - fra l'altro - la punizione non è necessaria per trattenere l'autore dalla commissione di futuri reati.

Con riguardo ai requisiti del fatto si è posto l'accento sull'*esiguità del danno* o del *pericolo* ovvero sul *grado di colpevolezza*, ritenuti criteri idonei ad enucleare la fattispecie.

La commissione ha poi rappresentato, peraltro, la necessità di individuare percorsi risarcitori nei confronti delle eventuali persone offese, cui subordinare l'applicazione dell'istituto.

In ultimo, nel soffermarsi sulla veste giuridica da attribuire a tale istituto, ha prediletto quello della **causa di non punibilità** rispetto a quella di non procedibilità ritenuta in conflitto con l'art.112 Cost.

Anche la **Commissione Pisapia** ha affrontato l'argomento, pur evidenziando la necessità di rimettere al legislatore delegato ulteriori valutazioni sulla opportunità o necessità di indicare parametri specifici o tassativi della fattispecie.

Al riguardo la Commissione ha rappresentato l'esigenza di giungere a **soluzioni di non punibilità** in ipotesi di fatti connotati da marginale offensività.

Si è ritenuto che l'irrilevanza del fatto dovesse essere collegata ad *ipotesi bagatellari* da valutarsi, non soltanto in relazione alla tenuità dell'offesa, ma anche in relazione alla modalità della condotta.

“Proprio per questo ed al fine di evitare sia una interpretazione eccessivamente restrittiva, sia una interpretazione indebitamente estensiva, è stato proposto che le varie circostanze, in astratto ipotizzabili, fossero indicate non quali condizioni, ma quali criteri di valutazione (es. il fatto non è punibile qualora sia ritenuto irrilevante; la valutazione della sua irrilevanza deve essere motivata in base alla sua tenuità, o minima entità del danno, o alla natura, alla specie, all'oggetto, al tempo, al luogo o ad altre modalità dell'azione)”.

Particolarmente rilevante è stato, infine, il contributo assicurato dalla **Commissione Riccio** che ha cercato di risolvere le due questioni di maggior interesse:

in primo luogo, la Commissione ha affrontato il problema relativo alla configurabilità della *tenuità del fatto* **quale causa di esclusione della punibilità ovvero quale causa di esclusione della procedibilità;**

in secondo luogo, la Commissione ha affrontato il problema relativo alla possibilità di dichiarare la particolare tenuità del fatto **anche in sede di archiviazione** ovvero soltanto con sentenza.

Con riguardo al primo problema la Commissione Riccio ha ritenuto di **escludere** che la dichiarazione di tenuità del fatto potesse essere una **causa di improcedibilità**, posto che tale opzione mal si concilia con il **necessario accertamento processuale** necessario alla dichiarazione di esclusione della punibilità.

Con riguardo, poi, al problema della possibilità di **dichiarare la tenuità con archiviazione**, la Commissione ha evidenziato che se, in linea di principio, solo la Sentenza può garantire l'accertamento della responsabilità dell'autore del fatto tenue, è pur vero che, in tal caso, l'istituto non garantirebbe alcun effetto deflattivo. Al contrario si appesantirebbe l'attività processuale di ulteriori accertamenti volti ad escludere la particolare tenuità del fatto.

Pertanto, si è ritenuto di valorizzare una dichiarazione di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - da effettuarsi dal Giudice per le indagini preliminari - in sede di archiviazione *“in ipotesi di responsabilità”*. Non è stato ritenuto ostativo alla realizzazione dell'istituto l'eventuale *“stigma di colpevolezza”*, collegato ad una archiviazione in ipotesi di responsabilità, (e cioè l'interesse dell'imputato ad una pronuncia di pieno proscioglimento).

Infatti, in casi ritenuti analoghi, l'ordinamento ha dimostrato di disinteressarsi di tale specifico aspetto. (Si pensi ad una denuncia per un fatto infamante ma pacificamente non previsto dalla legge come reato, *“in simili circostanze sarebbe assolutamente ultroneo pretendere che il PM svolga indagini ed*

eserciti l'azione penale al solo fine di salvaguardare il diritto del denunciato al proscioglimento con formula pienamente liberatoria”). Si è obiettato ancora che l'accertamento della occasionalità della condotta potrebbe venir vanificato da una pronuncia meramente ipotetica. Ma la Commissione, al riguardo, ha ritenuto di superare anche tale obiezione, specificando che, invece, proprio il ripetersi di condotte analoghe, avrebbe determinato, per un verso, l'esclusione della declaratoria di non punibilità per irrilevanza del fatto, nonché per altro verso avrebbe consentito la riapertura delle indagini, rispetto al primo fatto originariamente archiviato.

Alla luce dei lavori delle commissioni di studio, la soluzione proposta, che prevede la introduzione della **irrilevanza o particolare tenuità del fatto quale causa di esclusione della punibilità, da applicarsi anche in sede di archiviazione**, appare condivisibile.

L'AIGA ritiene, però, che, de iure condendo, tale eventuale scelta ed, in ogni caso, la eventuale introduzione di filtri selettivi ai fini del processo, debbano essere inseriti, comunque, **in un contesto processualmente garantito che preveda l'intervento della persona offesa e dell'imputato.**

Sull'accesso ai riti alternativi

Il funzionamento del processo penale di tipo accusatorio, nelle varie declinazioni più o meno ortodosse (l'accusatorio di “stampo” italiano è un lontano e sbiadito parente di quello anglosassone, cui si ispira), **è funzione dell'accesso ai riti alternativi al dibattimento.**

Successivamente all'entrata in vigore dell'attuale codice, due novelle hanno inciso, in misura diversa, sulle norme relative ai riti alternativi, al giudizio abbreviato e all'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p.

La legge "Carotti", n. 479/99, che ha riguardato la disciplina dell'udienza preliminare, ha eliminato la necessità del consenso del Pubblico Ministero e ha ammesso l'integrazione probatoria., così riconoscendo all'imputato il diritto di accedere al **giudizio abbreviato** e costringendo di fatto gli uffici della Procura a chiedere il rinvio a giudizio solo all'esito di indagini tendenzialmente complete.

Prima della legge "Carotti", infatti, sussisteva un irragionevole diritto di veto del Pubblico Ministero rispetto all'accesso al rito da parte dell'imputato. Tale modifica legislativa si è rivelata, a conti fatti, utile, avendo comportato un sensibile aumento dei giudizi "allo stato degli atti", in particolare nei più gravi casi di processi per omicidio e altri gravissimi reati.

La forma processuale "chiave", nella prospettiva del legislatore del 1988, ossia il cd "**patteggiamento**", seppur diffusamente applicata, invece, non ha mai raggiunto i numeri sperati.

Ciò per diversi ordini di ragioni: il mancato consenso del Pubblico Ministero se non a fronte di pene obiettivamente "da dibattimento"; la possibilità di ottenere, mediante il giudizio abbreviato, lo stesso sconto di pena (un terzo) previsto per il patteggiamento, che per di più è inappellabile; la equiparazione a molti degli effetti della sentenza penale; la fondata speranza di prolungare, fino alla prescrizione, la durata del processo; una difficoltà di ordine "culturale" da parte di imputati ed avvocati ad accettare una sanzione senza difendersi nel merito.

Anche la novella legislativa (134/2003) riguardante il "**patteggiamento allargato**" non ha minimamente migliorato lo scarso accesso al rito, per lo stesso ordine di ragioni illustrate in precedenza.

Un radicale ripensamento degli **istituti processuali “premiali”** potrebbe sortire l'effetto di un più consistente accesso ai riti deflattivi.

Il primo problema è che per il patteggiamento e per il giudizio abbreviato è previsto lo **stesso sconto massimo di pena (un terzo)**. Differenziare il valore per i due istituti (magari aumentando quello previsto per l'art. 444 c.p.p.) potrebbe costituire un forte incentivo all'accesso al rito per tutti i casi (e sono davvero tanti) in cui la responsabilità è evidente. Tale maggiore “premialità” andrebbe collegata al limite massimo temporale per la richiesta del rito (i venti giorni successivi alla notifica ex 415 bis c.p.p.) e alla previsione di una congrua “cauzione” per i ricorsi per Cassazione (la cui quasi totalità ha meri fini dilatori).

Il secondo è relativo ai **benefici di legge** previsti dal codice di diritto penale sostanziale e alle **misure alternative alla detenzione**.

Attualmente, a fronte di una pena finale (raggiunta attraverso il patteggiamento, l'abbreviato o il dibattimento) di due anni c'è, comunque (salvo rari casi), la concessione della sospensione condizionale della pena; a fronte di una pena di tre anni c'è la possibilità di affidamento ai servizi sociali.

Le misure alternative alla detenzione sono collegate esclusivamente alla fase di esecuzione della pena, e non già al comportamento processuale dell'imputato.

Vincolare la concessione di tutti (o parte) dei benefici di carattere sostanziale e relativi alla fase di esecuzione della pena alla scelta processuale dell'imputato potrebbe costituire un poderoso incentivo alla scelta del rito alternativo rispetto al dibattimento, che sarebbe riservato ai soli casi dove in effetti vi è da discutere sul fatto o sul diritto (e non già sulla mera quantificazione della pena).

Questa impostazione potrebbe dare una risposta efficace anche al tema, attualmente molto dibattuto, della **“certezza della pena”**: l'imputato,

ricosciuto colpevole, a seguito di tutti i gradi del giudizio ordinario, sconterebbe l'intera pena senza alcuna possibilità di accedere a misure alternative alla detenzione, salvo eventualmente quelle connesse alla buona condotta.

Sull'ipotesi di depenalizzazione

Con l'obiettivo dichiarato di far recuperare all'intero sistema processual-penalistico coerenza, efficienza e razionalità, gli operatori del diritto sono impegnati da tempo nella elaborazione di proposte di riforma del codice penale italiano tendenti a restituire al diritto penale il suo ruolo "sussidiario e frammentario" a fronte di una crescente spinta inflazionistica per lo più determinata da "fattori socio-psicologici instabili".

A tale fine, piuttosto che prendere in considerazione irrazionali interventi di rottamazione dei procedimenti pendenti (si pensi al cosiddetto *processo breve*) si auspica da più parti:

- a) che l'introduzione di nuove ipotesi di reato sia limitata ai fatti di maggiore (e concreto) disvalore sociale (e contrassegnate da un elevato grado di riprovevolezza della condotta) e non già, come detto, da contingenze di carattere politico/emergenziale;
- b) che sia posta in essere una mirata opera di depenalizzazione finalizzata a far riacquistare, per l'appunto, al diritto penale "la propria razionalità contenendo la sua spinta inflazionistica e riacquistando il suo ruolo di strumento eccezionale, di *extrema ratio* per la tutela di beni giuridici ritenuti essenziali per l'esistenza e lo sviluppo della comunità statale"³.

³ Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio penale (A. Alborghetti, P. Cortese e M. Meneghello).

Coloro che si sono occupati, *ex professo*, del problema della individuazione del discrimine tra ciò che debba avere rilevanza penale o meno, hanno per lo più tenuto come punto di riferimento la carta costituzionale, giungendo in taluni casi a sostenere (Bricola 1974, 1984; Fiandaca e Musco 1994) che solo i beni dotati di rilevanza costituzionale dovrebbero assurgere ad oggetto della tutela penale.

Da tale impostazione discenderebbe, tuttavia, un sistema in virtù del quale l'individuazione del bene giuridico meritevole di tutela penale preesisterebbe alla valutazione del legislatore ordinario, la cui facoltà di legiferare in materia penale sarebbe di fatto condizionata (*recte*, limitata) dai principi già sanciti dalla Carta Costituzionale che di fatto impedirebbero una pur auspicabile rilettura, in chiave evolutiva, del c.d. “*sistema sociale dei valori*”.

Alcuni correttivi a tale rigido approccio sono stati apportati da parte di coloro che hanno ritenuto di individuare come beni meritevoli di tutela, non solo quelli che hanno *dignità costituzionale esplicita* ma anche a quei beni che trovano nella Costituzione un riconoscimento soltanto implicito (l'esempio è quello della “*fede pubblica*” che pur non avendo dignità costituzionale è funzionale alla protezione di altri beni costituzionali come il patrimonio, l'economia, l'amministrazione della giustizia).

Fine comune appare, in ogni caso, quello di individuare un “*diritto penale minimo*” con l'intento dichiarato di perseguire solo “*fatti gravemente lesivi di beni giuridici essenziali*”. Sul punto il Progetto di riforma del Codice Penale coordinato dal Prof. Carlo Federico Grosso esprime, in termini chiarissimi, “*l'esigenza insopprimibile di ancorare la responsabilità penale alla offesa reale dell'interesse protetto, nel quadro di un diritto penale specificamente finalizzato a proteggere i (più rilevanti) beni giuridici, e centrato sulla tassativa descrizione di fatti costituenti reato già di per sé costruiti in modo da assicurare, nei limiti del possibile, la punibilità di condotte offensive dell'interesse protetto*”.

Tale tipologia di approccio, sicuramente condivisibile nelle premesse oltre che nelle intenzioni, presuppone tuttavia una complessiva (e pertanto ambiziosa) rivisitazione dell'intero sistema penale attraverso il recupero della c.d. “*centralità del codice*” che allo stato appare di difficile attuazione.

Ci si è pertanto preoccupati di ipotizzare una mirata opera di depenalizzazione che, realisticamente, possa consentire un, quanto meno parziale, **recupero di efficienza e razionalità del sistema**.

Sul punto l'AIGA ritiene debba escludersi, innanzitutto, la possibilità di una depenalizzazione in blocco (come pure da taluni viene talvolta ipotizzato) delle fattispecie di reato devolute alla cognizione del Giudice di Pace. Pur essendo, infatti, le stesse di natura bagatellare (e quindi dotate di un livello minimo di offensività), purtuttavia presuppongono, nella stragrande maggioranza dei casi, un'indagine sull'elemento psicologico del reato che difficilmente può essere svolta negli angusti limiti di forme e di garanzie propri dei giudizi di opposizione a sanzioni amministrative (art. 22 L. 689/1981), pena la lesione del diritto di **effettiva difesa** e del **giusto processo** che pure sono scopi principali della nostra Associazione siccome sanciti dallo Statuto.

Ed infatti, a siffatta tipologia di giudizio meglio si attagliano le fattispecie contravvenzionali poiché:

- a) trattasi di ipotesi procedibili d'ufficio per cui l'azione penale è irretrattabile e comunque non subordinata alla sussistenza (o al venir meno) di condizioni di procedibilità rimesse all'iniziativa di privati;
- b) essendo, come noto, punibili sia a titolo di dolo che di colpa (e non richiedendosi, pertanto, una particolare indagine in punto di elemento psicologico del reato), consentono di ipotizzare, più verosimilmente, una parziale rinuncia alle garanzie ed alle prerogative tipiche del processo penale;
- c) scaturendo il relativo procedimento il più delle volte da un accertamento da parte della pubblica autorità e non dalla denuncia di un

privato-persona offesa consentono una meno sofferta rinuncia al vaglio rigoroso della prova che contraddistingue il processo penale;

d) anche sotto il profilo delle sanzioni concretamente irrogate la linea di confine tra fattispecie contravvenzionali ed illeciti amministrativi appare particolarmente sottile, per non dire inesistente.

Con riferimento alle sopraelencate osservazioni sarebbe quindi interessante verificare, ad esempio, sul piano empirico, quanti procedimenti per fattispecie contravvenzionali previste dalla legislazione penale speciale (si pensi, ad esempio, a quella sulla sicurezza sui luoghi di lavoro) si concludono senza che il Giudicante debba svolgere particolari indagini sull'elemento psicologico del reato oltre che con la irrogazione di sanzioni esclusivamente pecuniarie e, quindi, con una pena che in termini di afflittività è di fatto sovrapponibile a quella propria di un meno oneroso (per l'amministrazione della giustizia, per i contribuenti, per le parti coinvolte) procedimento amministrativo.

Qualora, come si ritiene, tale verifica dovesse consentire di affermare, nei termini anzidetti, la sostanziale sovrapponibilità tra fattispecie di reato contravvenzionali ed illeciti amministrativi, si potrebbe ragionevolmente pensare di effettuare una ricognizione delle fattispecie contravvenzionali realmente lesive di beni giuridici essenziali operando, per il resto, un'opera di depenalizzazione alla quale sarebbe auspicabile fosse accompagnata una riforma della disciplina prevista dalla L. 689/1981, nell'ottica di una **maggiore tutela del diritto di difesa ed un'adeguata tutela giurisdizionale** anche nei giudizi di opposizione alle sanzioni amministrative.

**Sul tema della durata delle indagini con particolare riferimento
alla disciplina del *controllo sull'attività del pubblico ministero* e
ai rimedi in caso di *inerzia***

Il tema della durata delle indagini con particolare riferimento all'inerzia del pubblico ministero nel compimento degli atti ovvero con riferimento alla inattività, presuppone una disamina degli strumenti normativi attualmente esistenti.

Il dettato codicistico sanziona con la “inutilizzabilità” gli atti di indagine compiuti oltre la scadenza dei termini, ma non prevede pari ed efficaci sanzioni processuali in caso di inerzia nell'assunzione delle determinazioni cui l'intera fase delle indagini è finalizzata.

È infatti dovere per il Pubblico Ministero di svolgere le indagini necessarie per le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale, senza tralasciare quelle a favore della persona sottoposta alle indagini (artt. 326 e 358 c.p.p.).

L'unico rimedio processuale attualmente previsto, in caso di mancata assunzione delle determinazioni da parte del pubblico ministero nei termini di cui agli artt. 405 e seguenti del c.p.p., è quello dell'**avocazione** delle indagini da parte del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello.

Con la recente introduzione del D.Lvo 106/2006, nell'Ordinamento Giudiziario, è disciplinata, altresì, l'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello.

Il sistema attuale, quindi, prevede un duplice strumento di controllo e di tutela: il primo di natura strettamente processuale e l'altro di natura ordinamentale, che potrebbe dar luogo all'esercizio del potere disciplinare.

Occorre chiedersi se tali strumenti siano sufficienti a garantire l'effettivo esercizio dell'azione penale.

Quanto alla **sanzione della inutilizzabilità** degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza dei termini, è utile rimarcare la facile aggirabilità della norma da parte della pubblica accusa con l'escamotage del ritardo dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato. Sulla questione la Suprema Corte mantiene un indirizzo che preclude valutazioni in ordine alla effettiva decorrenza del termine, anche in presenza di provvedimento abnorme, fermi restando i profili di responsabilità disciplinare o penale in capo al p.m. che abbia ritardato l'iscrizione. In tal senso, da ultimo, Cass. Pen. 2261 del 4.12.2009.

Ne deriva una eccessiva discrezionalità in danno del diritto di difesa.

Restando in argomento, anche l'ulteriore tema delle iscrizioni nel "registro delle notizie non costituenti reato" (mod. 45) (nel quale vengono fatte confluire tutte quelle notizie di reato che, per esclusivo sindacato di inconsistenza da parte dei pubblici ministeri), presenta profili di criticità che meritano riflessione e approfondimento, costituendo spesso di fatto "cestinazione in concreto" senza indagine alcuna.

Sotto tale profilo lo stesso P.G. presso la Corte di Cassazione ha rilevato una assoluta disomogeneità di applicazione in ambito territoriale, che va da una media del 17,44% nel Nord, al 22,47% nel Centro e al 39,19 nel Sud, senza contare le differenziazioni che si verificano nei singoli Uffici e, purtroppo, anche nello stesso distretto.

È evidente, e si riporta il parere del Procuratore medesimo, che il profilo dell'omogeneità delle iscrizioni al modello 45 è molto importante ai fini dell'effettivo controllo del giudice sull'esercizio dell'azione penale e sui tempi delle indagini preliminari, con specifico riferimento ai presidi posti dal codice di procedura a tal fine.

Quanto all'**avocazione**, a fronte del tenore letterale dell'art. 412 c.p.p. *(Il procuratore generale presso la corte d'appello dispone con decreto motivato*

l'avocazione delle indagini preliminari se il pubblico ministero non esercita l'azione penale o non chiede l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice), si registra un numero assai esiguo di ricorsi all'istituto (appena un centinaio all'anno), peraltro, per la gran parte disposti su iniziativa delle parti private del processo.

Sul punto meritano un esame approfondito i dati statistici relativi al movimento delle Avocazioni delle indagini preliminari disposte dai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello negli anni 2005-2009 e modalità di pervenimento

| AVOCAZIONI | Anno 2005 | Anno 2006 | Anno 2007 | Anno 2008 | Anno 2009 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sopravvenute | 209 | 153 | 98 | 187 | 114 |
| Definite | 207 | 164 | 104 | 139 | 144 |
| Pendenti | 56 | 44 | 38 | 86 | 56 |
| Pervenuti a seguito di avocazioni ai sensi dell'art. 372 c.p.p. | 46 | 0 | 1 | 51 | 4 |
| Pervenuti a seguito di avocazioni ai sensi dell'art. 412 c.p.p. | 156 | 150 | 77 | 99 | 85 |

I dati sono aggiornati al 20 maggio 2010

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica

Quanto **all'istituto previsto dall'art. 6 del D.Lvo 106/06** (*Il procuratore generale presso la corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale*

esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisisce dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed invia al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale), l'attività di vigilanza non appare sufficientemente dettagliata sotto il profilo dei precisi poteri di controllo e delle relative iniziative da parte dei P.G.

In ogni caso l'esercizio di tale potere non è diffusamente attuato e anche le prassi poco virtuose sono costantemente tollerate probabilmente sul presupposto che “*ad impossibilia nemo tenetur*”, come di fatto ebbe già a ritenere il C.S.M. in una nota decisione (Sez. Disciplinare 20.6.1997).

E addirittura solo in casi isolati - come emerge dalla relazione annuale del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione dell'anno 2009 - vengono richieste ai sostituti procuratori *relazioni scritte al capo dell'ufficio nell'ipotesi di richiesta di proroga dei termini per le indagini preliminari successiva alla prima*”.

Proprio da tali analisi si possono trarre interessanti spunti di riflessione.

Da un lato è certamente diffusa una certa tolleranza da parte delle procure generali tanto dei criteri di priorità (che molte procure adottano nell'ambito dell'esercizio dell'azione penale), quanto dell'inerzia nella trattazione dei procedimenti.

Dall'altro lato la carenza di risorse umane e materiali e, a volte, la scarsa razionalizzazione delle stesse, appaiono giustificare la lentezza delle indagini.

A ciò si aggiunga, poi, come le stesse norme, che disciplinano l'avvocazione, rivelano di per sé la impossibilità di un effettivo e serio controllo, allorché prevedono in capo al Procuratore Generale, in assenza di adeguate forze, un termine di 30 giorni per l'esecuzione delle indagini

omesse dal procuratore territoriale e, addirittura, per la formulazione delle proprie richieste.

Inutile dire che un tale termine è inadeguato, oltre che sprovvisto di qualsivoglia sanzione.

Posto che l'analisi che precede porta senza dubbio a rilevare come sia proprio la fase delle indagini preliminari il momento critico ai fini della maturazione del termine di prescrizione, appare utile una riflessione sulla **rivisitazione del tema della durata delle indagini e del tema dei possibili rimedi.**

Tutte le proposte, che si muovono nella direzione di differenziare la fase investigativa (da affidare in via esclusiva alle forze dell'ordine) da quella delle indagini in senso tecnico, appaiono celare un inevitabile *deficit* di garanzie difensive e sono per tale ragione decisamente da respingere.

L'AIGA ritiene che l'attività di prevenzione possa essere assolta senza intaccare i poteri di coordinamento e di direzione del Pubblico Ministero nella fase delle indagini; ribadisce, altresì, ormai da tempo, che una maggiore competenza investigativa dei magistrati inquirenti potrebbe essere meglio garantita da una specializzazione conseguente alla **separazione delle carriere**, con una riforma che, però, lasci inalterate l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

L'AIGA sostiene, però, che al fine di garantire nella fase delle indagini un sistema più efficiente, sia oramai indispensabile una riflessione anche sui **rimedi sanzionatori previsti in tema di inerzia e di inazione del pubblico ministero.**

A tal fine l'AIGA ritiene auspicabile un deciso intervento normativo che renda effettivo **l'obbligo della immediata iscrizione del nome dell'indagato nell'apposito registro**, facendo comunque decorrere il termine per il compimento dell'indagine dal momento dall'effettiva

conoscenza degli elementi indiziari a carico dell'indagato, per come si possono evincere dagli atti del processo.

Quanto all'avocazione, de iure condendo, in considerazione delle problematiche evidenziate più volte dai Procuratori Generali, per l'AIGA è indefettibile un **intervento riformatore** diretto a non vanificare il significato dell'istituto, da un lato **adeguando il termine concesso per l'espletamento delle indagini** e per la formulazione delle richieste, e dall'altro **potenziando l'organizzazione stessa delle procure generali**, che allo stato non paiono strutturate come un vero e proprio ufficio inquirente.

Sempre in ottica riformatrice appare, poi, utile l'introduzione di un efficace sistema sanzionatorio nelle ipotesi di mancata assunzione di qualsivoglia determinazione da parte del pubblico ministero alla scadenza del termine ultimo per il compimento della indagine.

In tal senso nel disegno di legge sul cd. *processo breve* si rinviene un termine di tre mesi dalla fine delle indagini per la decorrenza, comunque, della prescrizione processuale.

Allo stato, appare necessario sottolineare come tutte le situazioni di stallo ingiustificato debbano essere sottoposte ad un maggiore controllo da parte dei dirigenti degli Uffici e degli organismi di controllo.

In tale ottica l'AIGA considera ormai di vitale importanza una **rivisitazione dei rapporti tra dirigenti degli uffici delle procure e sostituti, con la previsione di precisi obblighi di controllo**, (che non siano meramente facoltativi), e di conseguenti doveri di esercizio dell'azione disciplinare nelle ipotesi in cui si registrino violazioni dei doveri.

Va da ultimo ravvisata la necessità di una complessiva **rivisitazione delle norme in materia di responsabilità del magistrato**, che offra una effettiva tutela al cittadino in presenza di un pregiudizio derivante da una eventuale cattiva amministrazione della giustizia da parte del magistrato,

adeguando il regime delle responsabilità (rectius il principio di colpevolezza) attualmente disciplinato nella L. 117/1988 a quello degli altri operatori della giustizia.

Sul “*processo breve*”

La **ragionevole durata** del processo è un valore costituzionalmente garantito ed irrinunciabile. L’eco nell’art. 111 della Costituzione, di quanto stabilito nell’art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo, evidenzia come la “**ragionevole durata**” sia proprio una componente fondamentale del “giusto processo”, nonché una vera “garanzia dell’individuo contro gli abusi derivanti dal protrarsi ingiustificato del processo”.

La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale più volte ha evidenziato come il temperamento tra esigenze di speditezza ed esigenze di difesa sia operato attribuendo valenza primaria alle seconde, essendo queste espressione di diritti insopprimibili e non sindacabili se non nei limiti della “manifesta irragionevolezza”.

Ora le norme sulla *estinzione del processo penale per violazione dei termini di ragionevole durata* approvate dal Senato con modifiche correttive rispetto al testo originario, con ciò rispondendo alle perplessità e alle osservazioni dedotte da più parti, mitigano leggermente l’impatto della riforma sull’attuale sistema giudiziario. Purtroppo, però, continuano a presentare numerosi profili di grave criticità.

Per l’AIGA l’esigenza di ricercare soluzioni possibili al dramma dell’*irragionevole durata del processo penale* appare condivisibile e meritevole di tutela.

Ma il rimedio che si intende adottare, innanzitutto, implica il pericolo di non essere adeguato e di determinare **l'arresto della potestà punitiva dello Stato**, soprattutto in assenza di investimenti enormi in risorse finanziarie e umane e in mancanza di una profonda ristrutturazione della amministrazione giudiziaria; ma comporta, altresì, il dramma di aggravare ulteriormente lo stato della giustizia proprio in quelle aree già fortemente paralizzate dalla crisi e penalizzate dalle difficoltà del sistema.

In particolare, poi, l'impianto che prevede sistemi di **estinzione automatica dei processi**, fatto salvo il ricorso sempre più esteso al criterio del *doppio binario* e alla eventuale proroga dei termini per i reati previsti dall'*art. 51 comma 3 bis e 3quater*, rischia di creare una **giustizia arbitraria, a doppia velocità**, con regole e tempi diversi dipendenti dalla mera contestazione del reato.

La *ragionevole durata del processo* non può, infatti, essere misurata sulla base di paletti rigidi e del titolo del reato addebitato all'indagato, ma, piuttosto, deve tenere conto di tutti gli *"elementi della singola vicenda umana e processuale"*, delle esigenze in concreto e della **complessità dell'accertamento** richiesto ai fini della ricostruzione del fatto.

In verità un sistema finalizzato ad una verifica celere e rapida, nei tempi stabiliti e, come è stato autorevolmente affermato, una giustizia fatta di **"processi ingabbiati"** - tra termini e scadenze precostituite - assolutamente sganciata da criteri elastici, in relazione alla complessità *in concreto* della istruzione dibattimentale, possono comportare seriamente il pregiudizio della compromissione delle **garanzie di difesa**. Infatti, come mirabilmente affermato da Vladimiro Zagrebelsky, **"ragionevolezza e proporzione escludono qualunque automatismo"**.

Resta, infine, non poche perplessità la formulazione attuale della norma transitoria. Infatti, oltre a rappresentare una vera e propria amnistia per tutte le fattispecie espressamente contenute, evidenzia seri profili di

incostituzionalità, non solo per l'estensione della sanzione ad attività svolte in epoca antecedente all'introduzione del precetto, ma anche e soprattutto per la violazione del principio di uguaglianza (prevedendo addirittura termini ridotti).

Le brevi riflessioni inducono a ritenere auspicabile un approccio diverso al problema più rispondente all'esigenza di efficienza della giustizia.