

mezzo è molto lungo e chiedeva quanto dovrebbero durare i processi. Sul punto, rinvierei in primo luogo alla relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, in cui il primo presidente della Corte di cassazione ha tratteggiato in maniera molto chiara quanto durano i processi nelle diverse parti d'Italia, evidenziando come, anche in luoghi abbastanza in prossimità tra di loro, i processi abbiano una durata diversa, perché bisogna tener conto evidentemente della specificità delle situazioni, dei luoghi e della tipologia di reato.

Fissare un termine unico per tutti i processi è, dunque, un'operazione che, allo stato, non ci è consentito di effettuare, se non fornendo come indicazione approssimativa e temporanea il termine di tre anni, che può essere tratto dagli elaborati della giurisprudenza europea.

PRESIDENTE. Tre anni di dibattimento?

LUCA PALAMARA, Presidente dell'Associazione nazionale magistrati. Tre anni da quando il processo di primo grado inizia a quando finisce con la sentenza.

Ciò ci rimanda, però, ad altri temi che dobbiamo affrontare, per esempio, quanto dura l'indagine preliminare e come viene calcolato il tempo dal momento in cui vi è l'esercizio dell'azione penale. Anche sul punto non possiamo non trascurare — chi ha conoscenza della materia lo comprende — quanto dura l'udienza preliminare e quali sono le difficoltà e le situazioni che vi si verificano, tali da determinare già un abbattimento anche in prospettiva dei processi in corso.

È ovvio che tutte queste considerazioni non possono non portarci a esaminare anche le situazioni esistenti e già in corso, in relazione alle quali, in virtù dell'applicazione della norma transitoria, come già ricordato, numerosi processi verranno cancellati, perché il termine indicato di due anni e mezzo o di tre è già abbondantemente superato, proprio alla luce delle situazioni che già in essere. Tali situazioni sarebbero non meno gravi anche in prospettiva, soprattutto se riferite

dal cosiddetto momento in cui anche le indagini sono ancora in corso. Si è parlato, infatti, di estinzione delle indagini.

L'idea di prevedere una cosiddetta prescrizione di fase è un discorso diverso rispetto a quello della prescrizione del reato, che è già chiaramente disciplinata nel codice. Sono due situazioni che non trovano — lo abbiamo anche evidenziato ulteriormente — riscontro a livello di normativa europea.

Vorrei continuare con ulteriori considerazioni e rispondere alle sollecitazioni dell'onorevole Capano. Tutte le situazioni che ha rappresentato, tutte le difficoltà che si potrebbero creare nel settore e nel processo civile sono vere, come lo sono anche quelle illustrate dall'onorevole Rosomando per quanto riguarda il ricorso ai riti alternativi. Essi trovano maggiore affermazione laddove le situazioni dei tribunali non sono caotiche e i processi riescono a svolgersi entro un dato termine, tale da consentire il ricorso al rito alternativo. Diversamente — purtroppo sono numeri che possiamo riscontrare a livello nazionale — il ricorso ai riti alternativi sicuramente stride con l'originaria previsione codicistica: non più del 5 per cento dei processi che avrebbero dovuto andare a dibattimento. Oggi sicuramente non è questa la realtà che registriamo nel nostro Paese, dove il ricorso a riti alternativi, per questioni legate alla situazione in atto, alla disciplina della prescrizione e a circostanze similari, è un istituto di scarso rilievo.

Passo all'idea del *manager* o del doppio *manager*. Dobbiamo tener conto come oggi, comunque, negli uffici giudiziari esista di fatto una doppia dirigenza, quella di chi dirige l'ufficio rispetto a quella di chi deve occuparsi delle problematiche amministrative. Tale problematica non può non essere ricondotta al profilo dell'organizzazione interna. Occorre battersi, come già stiamo facendo, per una dirigenza adeguata, che sia realmente in grado di condurre gli uffici giudiziari. Questa è la sfida che la magistratura vuole affrontare nel prossimo futuro.

Concludo e passo la parola al collega Natoli e agli altri colleghi che vogliano aggiungere ulteriori considerazioni.

In risposta all'intervento dell'onorevole Napoli, è ovvio che le situazioni variano da caso a caso: un conto sono le problematiche che, per esempio, caratterizzano il tribunale di Bolzano, un conto quelle che possono caratterizzare il tribunale di Locris, di Palmi, di Caltanissetta o di Palermo. Quando si svolge un discorso di carattere generale, non si può non tener conto, come ho già ribadito, della specificità delle situazioni, dei luoghi e degli uffici.

GIOACCHINO NATOLI, *Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Ringrazio il presidente e tutti i componenti della Commissione che hanno avuto il piacere di porci domande interessantissime sui punti dolenti del nostro processo penale.

Un punto sul quale l'Associazione nazionale magistrati desidera porre l'accento è la differenza esistente tra il sistema giudiziario italiano e tutti gli altri a livello mondiale. La comparazione è Italia *versus* mondo, perché non esiste alcun altro sistema che abbia messo insieme le garanzie del vecchio sistema processual-penale italiano e quelle del nuovo, oppure che abbia previsto le preclusioni del processo civile senza, di fatto, rispettarle.

Quando facciamo riferimento a parametri di carattere internazionale, a partire da quelli CEDU — vedevo giustamente il presidente della Commissione meravigliarsi dell'accenno del Presidente Palamara ai tre anni — occorre precisare che i tre anni dei quali parla la CEDU non sono applicabili alla situazione italiana. Si tratta, per esempio, del periodo all'interno del quale si pensa possano svolgersi le indagini penali in Inghilterra: affidate soltanto alla polizia, alla mitica Scotland Yard, che non sarebbe altro che una polizia municipale della città di Londra, durano soltanto sei mesi e non possono durare di più, non essendo previsto l'intervento di un controllo di garanzia o di un organo statuale, come in Italia. A quel punto, i tre anni tra il momento nel quale

il soggetto ha la prima notizia di essere sottoposto a un'indagine e quello in cui il giudice di una *criminal court* pronuncia una sentenza a suo carico diventano ragionevoli.

In Italia tutto questo è assolutamente impensabile, nel momento in cui abbiamo un articolo 405 del Codice di procedura penale che prevede che le indagini preliminari nei processi di mafia, che avvolgono e affliggono quattro regioni del Paese e quindi quasi l'intera Italia meridionale, durino due anni e che occorre oggi, secondo termini ragionevoli, almeno un anno e mezzo per svolgere l'udienza preliminare, dopo la quale inizia il dibattimento.

Qualcuno degli interroganti chiedeva dove potesse nascere il problema della maggiore durata del processo. Ebbene, essa è chiaramente rinvenibile nel dibattimento, un luogo nel quale non si sa che cosa accadrà e dove tutto è affidato, ovviamente, al buonsenso delle parti e al buon governo che il presidente, nell'ipotesi di un tribunale collegiale, o il giudice riesce a fare di tali norme. Se, per esempio, dovesse passare una delle norme che abbiamo letto nel disegno di legge C. 1440, secondo la quale nella lista testi possono essere indicati tutti i testi possibili e immaginabili, senza possibilità di selezionarli anche in ragione della loro duplicazione da parte del giudice, evidentemente il processo potrebbe durare anche un tempo assolutamente illimitato.

Aggiungete inoltre, che, in questo tempo illimitato, verrebbe a essere coinvolto anche lo stesso giudice, che, per motivi fisiologici o professionali, potrebbe essere costretto a cambiare ruolo. A quel punto, il processo ripartirebbe da capo.

Questo è il panorama dal quale non possiamo non partire se, come sono convinto che tutti auspichiamo, vogliamo veramente porre mano alla durata irragionevole e vergognosa dei processi in Italia. Dobbiamo, però, avere presente la malattia che affligge il nostro Paese e che — attenzione — da imputato mi augurerei di avere, perché, se mai dovessi essere imputato nella mia vita, mi augurerei di

esserlo in Italia, Paese nel quale esistono le prime, le seconde e le terze garanzie. Dal punto di vista dell'imputato, il nostro è dunque un sistema ultragarantito, ma le garanzie hanno un costo in termini di durata temporale: non possiamo avere contemporaneamente più garanzie e processo breve. È questo il punto sul quale ci dobbiamo interrogare, perché potremmo anche decidere che vogliamo le garanzie — e io potrei essere da questa parte — ma, in tal caso, non dobbiamo più parlare di processi brevi, né di prevedibilità della loro durata.

Mi avvio alla conclusione, ma questa era una premessa che — mi perdonerete — non potevo mancare di svolgere in una sede autorevole quale il Parlamento italiano. Il presidente domandava come si possa intervenire e se l'Associazione nazionale magistrati abbia alcune idee (purtroppo, ne ha più di una) dal punto di vista legislativo od organizzativo.

Il presidente Palamara ha già affrontato alcuni aspetti, quindi tralascio tutti quelli di carattere legislativo, sui quali si è già intrattenuto lui a titolo esemplificativo, perché se ne potrebbero indicare probabilmente altri 10 o 15 e il presidente Bongiorno ne potrebbe aggiungere certamente altri 30.

Noi, invece, vogliamo indicare, perché ci crediamo fermamente, signor presidente e signori componenti di questa Commissione, la razionalizzazione degli uffici. Tenete presente che abbiamo, per esempio per le sezioni distaccate, che corrispondono alle vecchie preture, 220 uffici. Esperimenti già effettuati da uffici pilota in Italia — pilota nel senso che i dirigenti di tali uffici si sono fatti carico di svolgere esperienze sul campo — ci portano ad affermare che la metà di tali sezioni distaccate potrebbe essere tranquillamente accorpata, perché la realtà sociogiudiziaria è completamente cambiata.

Il presidente Bongiorno conosce tanto quanto me la realtà palermitana. Palermo, che è il quinto tribunale d'Italia, un tribunale metropolitano, ha quattro sezioni distaccate: ne ha una dalla parte orientale e tre dalla parte occidentale. Quella orien-

tale, ovvero Bagheria, va mantenuta per ragioni geografiche, mentre delle tre sedi sul lato occidentale, una delle quali, peraltro, è stata congelata per motivi di sicurezza dei lavoratori giudiziari e del pubblico da un anno e mezzo, senza avere provocato conseguenze particolari, due potrebbero essere accorpate in un'unica grossa sezione, che potrebbe servire l'area a occidente di Palermo. Ragionando in termini di propagazione di quest'idea, sostengo che probabilmente su 220 sezioni il 50 per cento potrebbe venire concentrato nella sezione che ha le maggiori caratteristiche per poter essere immediatamente operativa.

Faccio presente, ma voi lo sapete molto meglio di me, che in Francia, dove gli uffici giudiziari sono circa la metà di quelli italiani, nel mese di dicembre ne sono stati tagliati il 50 per cento. Quello francese è un sistema al quale personalmente faccio particolare riferimento, perché è il più prossimo per organizzazione e per storia al modello italiano, quindi tutto ciò che accade in Francia o è già accaduto in Italia o potrebbe accadervi.

Si pone poi il problema della razionalizzazione dei tribunali, su cui l'Associazione nazionale magistrati ha già condotto alcuni studi molto noti e pubblicati dai principali quotidiani italiani. Abbiamo individuato, onorevole Touadi, esattamente gli uffici che potrebbero essere accorpati e abbiamo stabilito di non voler mettere bocca sull'accorpamento, perché appartiene alla responsabilità, che non invidio, del Parlamento; certamente un segnale potrebbe venire, signor presidente, se in questa legislatura almeno un ufficio venisse accorpato a un altro. Approssimandoci al 150° anniversario dell'unità d'Italia, potremmo affermare che, dopo 150 anni, anziché arricchire il Paese di tribunali, li abbiamo diminuiti, anche per uno soltanto.

In merito all'ufficio del giudice, potrebbe essere una possibilità; non così l'ufficio del processo. Attenzione: lo dico *cognita causa*, pur consapevole del fatto

che non tutti all'interno del mondo giudiziario sono d'accordo su tale presa di posizione.

Mi rifaccio, anche in questo caso, a modelli europei: in tutta Europa, e segnatamente in Germania, in Francia e anche in Belgio, esistono specifiche figure che, come il *Rechtspfleger* della Germania, sono addirittura paragiudici, cioè emettono provvedimenti che non vengono neppure più filtrati dal giudice. La soluzione per l'ufficio del giudice, al quale io e l'Associazione nazionale magistrati intendiamo comunque fare un riferimento, con tutti i necessari approfondimenti del caso — non sono mai proposte definitive — è quella, già evocata da chi ha posto la domanda, di prevedere uno o due collaboratori, i quali preparino, per esempio, la ricerca di giurisprudenza, una delle attività che fa perdere maggior tempo in tutte le sedi giudiziarie.

Potrebbe già esserci una bozza di provvedimento, laddove si tratti di provvedimenti ripetitivi; immaginiamo, per esempio, il campo del civile. Ce ne potrebbero essere anche altre, ma queste sono sicuramente già «devastanti», laddove dovessero essere anche in parte accolte.

Sul piano organizzativo, signor presidente, l'altro versante su cui ella e altri onorevoli componenti della Commissione hanno posto l'accento, vorrei svolgere due considerazioni.

Dal punto di vista più semplice, rispondendo alla prima parte della sua domanda, bisogna intervenire con urgenza, se mi posso permettere l'appello da cittadino, sugli organici di cancelleria. Negli ultimi dieci anni sono crollati da 53 mila unità alle attuali 36 mila, che diventeranno 33 mila nel corso dei prossimi 24 mesi, perché, come sapete, l'articolo 61 della legge cosiddetta Brunetta, la n. 133, prevede il famoso *turnover* e taglio. Sappiamo, in sostanza, di quanto deperiranno gli organici delle cancellerie da qui ai prossimi 24 mesi.

A fronte di un sistema che carica, forse anche giustamente, di maggiori responsabilità il personale di cancelleria, noi andiamo in controtendenza e lo facciamo

diminuire, ma non basta; si tratta di un personale che non viene riqualificato, come ben sapete, da almeno dieci anni, a differenza di altri comparti della pubblica amministrazione, e inevitabilmente invecchia: ha un'età media, allo stato, tra i 46 e i 48 anni, che, purtroppo, per chi ha cominciato a lavorare da giovane, non sono proprio pochissimi.

Dopodiché, esiste il *budget* per gli straordinari. Sapete bene, perché finisce spesso sui giornali, che in taluni uffici vige una mitica ordinanza del presidente del tribunale di Milano di quattro anni fa, che prevedeva che in determinati giorni le udienze dovessero interrompersi alle ore 14.00, perché il cancelliere, il notaio dell'udienza, se ne doveva andare.

Anche su questo fronte, abbiamo i problemi di bilancio e i vincoli di Maastricht, ma è anche vero che, se vogliamo la ragionevole durata, non possiamo trascurare la questione. I magistrati non rappresentano un problema da questo punto di vista, perché, non avendo orari di lavoro, possono lavorare 24 ore al giorno, i giudici a eccezione della domenica, i pubblici ministeri compresa la domenica e le notti, senza recuperi e senza diritto a indennità particolari.

Si pone, però, il problema dell'aspetto organizzativo di carattere più generale, che differenzia il tribunale di Torino da quello di Milano o da altri; permettetemi di non ricordare più il tribunale o la procura — non era neppure il tribunale — di Bolzano, perché la specificità legislativa che contraddistingue quella provincia autonoma e il fatto che si tratti di un piccolissimo ufficio fa sì che, ragionevolmente, non lo si possa elevare a simbolo di un sistema, che è, invece, diversificato e a macchia di leopardo.

Per questo aspetto ci soccorrono gli studi, a cominciare da quelli mitici di Richard Florida, sulle organizzazioni complesse. Il sistema giudiziario è un sistema ad organizzazione complessa, quindi anche quando parliamo, come si è giustamente fatto, di informatizzazione al suo interno, non possiamo discuterne in termini aziendalistici, ma nei termini ragio-

nevoli in cui uno strumento più veloce, come quello informatico, può aiutarci a compiere un'operazione di puro intelletto, qual è il giudizio sia civile, sia penale. Non pretenderei, né mi augurerei mai, di avere un computer che mi operi al cuore, come talvolta sono costretto, purtroppo, a fare; voglio un chirurgo, che magari adoperi il computer per misurarmi i parametri vitali, ma che non si faccia sostituire da esso.

Concludo con il problema del civile, che è stato sollevato per primo dall'onorevole Capano, secondo i miei appunti. Signor presidente e signori onorevoli, si tratta probabilmente del vero punto di non ritorno di un sistema che noi abbiamo già definito esiziale per il sistema giudiziario italiano, perché, se nell'ambito penale avremo lo sterminio dei processi, in quello civile, con l'articolo 3-*quinqüies*, se non è cambiata la denominazione, quindi con l'istanza di sollecito — abbiamo già svolto alcune simulazioni nel tribunale di Palermo, che è il mio laboratorio — come affermava già l'onorevole interrogante, tutti i processi diventeranno automaticamente urgenti, anche quelli che non lo sarebbero oggettivamente, perché non ci sarà alcun cliente che non dirà al proprio patrocinatore di presentare l'istanza. Da quel momento, nei 180 giorni, tutti i processi dovrebbero avere la stessa velocità. Ciò significa, ipotizzando un ruolo medio di un giudice civile di 500 cause, che non sono tantissime, e facendo un'udienza al massimo ogni 15 giorni, che tale giudice deve trattare 125 fascicoli a udienza, il che, come ben sanno anche gli avvocati qui presenti, è assolutamente folle. Altro che i due anni dei quali lei sta parlando.

In questo caso siamo in grado addirittura di eseguire alcuni conti molto semplici. Quelli su Palermo sono già stati effettuati, perché abbiamo già svolto un monitoraggio, e abbiamo scoperto che i processi che versano nelle situazioni di cui all'articolo 3-*quinqüies* sono il 43 per cento dei processi ora pendenti nel settore del procedimento civile.

Questi sono soltanto alcuni dei tanti punti che potrebbero essere approfonditi,

ma vi ringrazio, perché ci stanno dando la misura dell'interesse che state ponendo a mettere mano probabilmente ai veri problemi della giustizia, sia civile, sia penale, in Italia.

PRESIDENTE. Onorevole Ferranti, abbiamo tempi stretti, perché, come sa, tra poco ci dovremo recare al Senato. Spero che i commissari partecipino numerosi, perché interverrà il presidente Aguilar, che già abbiamo avuto modo di conoscere. Invito pertanto l'onorevole Ferranti ad essere estremamente sintetica.

DONATELLA FERRANTI. È una domanda brevissima, anche perché ho ascoltato anche l'ultima parte del dibattito, nonché parte della risposta del presidente dell'Associazione nazionale magistrati.

Volevo sapere se è stato svolto uno studio o una comparazione tra la durata dei processi prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale e dopo. Si riferisce a vent'anni fa, è vero, ma l'ho praticato: nel 1984 ero pubblico ministero e quindi l'ho praticato nei primi cinque anni.

Mi riaggancio al discorso svolto dal consigliere Natoli, laddove fa riferimento alla questione delle garanzie del dibattimento e anche alla dilatazione dei tempi. Potrebbe essere utile svolgere anche un discorso di comparazione, se è possibile, perché i tempi si sono dilatati, non solo, credo, per il carico di lavoro maggiore, ma proprio perché la scelta compiuta nel 1989 rispetto a un dibattimento che mira, sostanzialmente, all'acquisizione in contraddittorio delle parti, tranne per alcuni aggiustamenti, ha portato, a mio avviso, a una dilatazione dei tempi.

A questo punto, avendo svolto questa premessa, pongo una domanda: in una proposta di legge del Partito Democratico abbiamo pensato a una valorizzazione, anche per accorciare i tempi, dell'udienza preliminare, anche come traccia di programma dell'acquisizione delle prove. Vorrei sapere che opinione c'è su questo punto e se lo ritengono uno strumento utilizzabile ai fini proprio di incanalare i tempi del dibattimento.

ANTONIO BALSAMO, *Componente dell'Associazione nazionale magistrati*. Credo che il problema sollevato dall'onorevole Ferranti sia molto serio. In effetti, si è assistito a un enorme prolungamento della durata del processo penale dopo l'introduzione del nuovo Codice di procedura penale, non tanto per la scelta in sé in favore del rito accusatorio, quanto per la presenza nel nuovo assetto del processo penale di alcune assolute anomalie italiane.

Alle anomalie già presenti, una delle quali è certamente l'assolutizzazione del metodo del contraddittorio, secondo un criterio che non figura più neppure negli ordinamenti come quello inglese o americano, se ne aggiungerebbe adesso, con la riforma del cosiddetto processo breve, una ancora più evidente e vistosa: nessun ordinamento al mondo conosce una disciplina del processo che ne prevede un'estinzione, per giunta scandita per fasi. Negli altri Paesi — è un tema che ci permettiamo di sottolineare a proposito dei possibili rimedi in materia di prescrizione — per esempio in Francia e in Germania, il compimento di atti di istruzione o la formulazione dell'accusa fa decorrere *ex novo* il termine di prescrizione del reato, nella sua durata originaria o in un multiplo, non certamente in una scansione per fasi della durata del processo, a pena di estinzione.

Ci permettiamo anche di segnalare che la nuova disciplina, piuttosto che rappresentare un'attuazione, si pone assolutamente agli antipodi delle indicazioni tratte dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del tutto contraria a una scansione secondo criteri generali e astratti della durata dei processi e, meno che mai, con conseguenze pregiudizievoli per i diritti delle vittime. Da questo punto di vista, mi sembra molto valida l'osservazione di Pulitanò, secondo cui la prescrizione processuale è una sanzione che giova solo al colpevole.

Ci permettiamo anche di segnalare i possibili profili di incostituzionalità. La recente sentenza, molto importante, della Corte europea del 15 dicembre 2009, il caso Maiorano contro Italia — per intenderci, quella che riguarda la nota vicenda di Izzo — evidenzia gli obblighi di prevenzione e di effettivo perseguimento dei reati che gravano sugli Stati quando entrano in gioco diritti fondamentali. Crediamo che la scansione per fasi prevista dalla normativa sul processo breve in alcuni casi determinerebbe l'assoluta impunità per condotte di estrema gravità, lesive di diritti quali la vita e l'integrità fisica.

In questo caso, riteniamo che sia in gioco la credibilità di tutte le istituzioni e questa è una delle motivazioni per cui abbiamo apprezzato molto l'invito rivolto dal presidente della Commissione. Credo, invece, che il profilo della riqualificazione dell'udienza preliminare sia un settore in cui si può realmente aprire un serio confronto. Su questo tema abbiamo la concreta possibilità di una funzione acceleratoria, su cui possiamo discutere più approfonditamente in futuro.

LUCA PALAMARA, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Vi ringraziamo ancora e restiamo a disposizione anche tramite la produzione di documenti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 19 maggio 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO