

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FULVIO FOLLEGOT

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente della corte d'appello di Roma, Giorgio Santacroce, del presidente della corte d'appello di Ancona, Paolo Angeli, del presidente della prima sezione penale della corte d'appello di Firenze, Emilio Gironi, del procuratore generale presso la corte d'appello di Torino, Marcello Maddalena, del presidente della corte d'appello di Cagliari, Grazia Corradini, e del presidente della corte d'appello di Brescia, Graziana Campanato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla attuazione del principio della ragionevole durata del processo, l'audizione del presidente della corte d'appello di Roma, Giorgio Santacroce, del presidente della corte d'appello di Ancona, Paolo Angeli, del presidente della prima sezione penale della corte d'appello di Firenze, Emilio Gironi, del procuratore generale presso la corte d'appello di Torino, Marcello Mad-

dalena, del presidente della corte d'appello di Cagliari, Grazia Corradini, e del presidente della corte d'appello di Brescia, Graziana Campanato.

Ricordo che martedì scorso sono stati sentiti il dottor Giovanni Canzio, presidente della corte d'appello di L'Aquila, la dottoressa Manuela Romei Pasetti, presidente della corte d'appello di Venezia, il dottor Nicola Gratteri, procuratore aggiunto della Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria.

Martedì 22 febbraio prossimo termineremo l'indagine con le audizioni del presidente della corte d'appello di Palermo, dottor Vincenzo Oliveri, del procuratore generale della Repubblica di Caltanissetta, dottor Roberto Scarpinato, del presidente del tribunale di Napoli, dottor Carlo Alemi, del presidente della corte d'appello di Trento, dottor Francesco Abate e del il presidente della corte d'appello di Trieste, dottor Mario Trampus.

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

GIORGIO SANTACROCE, *Presidente della corte d'appello di Roma*. Grazie presidente, ringrazio lei e i componenti della Commissione per avermi invitato a questa audizione. Spero di poter dare un contributo utile al problema del cosiddetto « processo breve », ma meglio si direbbe forse, al problema della prescrizione processuale che si vuole attuare con questa proposta di legge, alla luce della mia esperienza prima di consigliere e presidente della Corte suprema di Cassazione e poi di presidente della corte d'appello di Roma.

Questa, che è considerata la più grossa corte d'appello d'Europa, proprio sul tema della durata ragionevole processo ha potuto confrontarsi in più occasioni con i

collegli stranieri. Da tre anni a questa parte, infatti, nel mese di ottobre i presidenti e i procuratori generali delle corti d'appello delle capitali dei ventisette Paesi dell'Unione europea sono soliti riunirsi per mettere a confronto le esperienze giudiziarie delle diverse corti d'appello delle capitali europee, allo scopo di acquisire e di sviluppare una comune cultura del processo (di appello innanzitutto, ma, con il tempo, il discorso ha finito per estendersi anche alle altre fasi del processo), che possa facilitare un'armonizzazione legislativa e giudiziaria capace di realizzare una giustizia di qualità in seno all'Unione europea.

Fin dal primo incontro avvenuto a Parigi nell'ottobre 2008 abbiamo scoperto che scarti troppo profondi tra uno Stato e l'altro dell'Unione europea sarebbero il sintomo di distonie difficili da giustificare in un contesto di Stati caratterizzati dallo sviluppo di un comune spazio di sicurezza, giustizia e libertà, e con un sempre più ricco bagaglio di tradizioni convergenti nello spirito unitario accentuato dal Trattato di Lisbona.

Abbiamo scoperto in particolare che un interscambio processuale fruttuoso può avvenire non solo tra ordinamenti appartenenti a una stessa famiglia giuridica, ma anche tra sistemi di *common law* e di *civil law*, tra i quali pure sussistono differenze rilevanti di norme e di istituti, e quindi di sottostanti scelte di politica legislativa e diversità di orientamento e prassi giurisprudenziali.

Il tema specifico della ragionevole durata del processo è stato oggetto del secondo incontro organizzato a Roma presso la corte d'appello da me presieduta nell'ottobre 2009, nel corso di un convegno articolatosi nell'arco di due giorni presso l'Aula Magna, che per l'occasione fu ribattezzata « Aula Europa ».

Alla cerimonia di apertura del convegno, che era intitolato « *Il principio della durata ragionevole del processo e la sua applicazione ai giudizi di appello* », parteciparono lo stesso Ministro della giustizia, onorevole Alfano, autorevoli esponenti del Consiglio superiore della magistratura e i

principali vertici degli enti locali territoriali, dal presidente della regione Lazio al presidente della provincia al sindaco di Roma.

Nell'occasione rilevammo, con riferimento al processo di appello, che possono divergere, ad esempio, il tipo di decisioni impugnabili, i modi di esercizio del diritto all'impugnazione, gli effetti della proposizione dell'impugnazione; ma che tutte queste divergenze non impediscono a un legislatore lungimirante, che voglia occuparsi seriamente della giustizia nell'ottica della durata ragionevole del processo, di prendere a prestito ciò che ritiene utile ai suoi scopi senza sentirsi troppo vincolato alla tradizione giuridica consolidata del proprio Paese, rivolgendo lo sguardo anche a ordinamenti di diversa tradizione giuridica che hanno già affrontato e risolto in modo più efficace di noi gli stessi problemi.

Il Convegno ebbe il privilegio di ospitare tra gli altri anche il Vice Presidente della Corte di giustizia del Lussemburgo e il giudice Vladimiro Zagrebelsky, allora componente della Corte europea dei diritti dell'uomo, che è stato audito anche da questa Commissione.

Il giudice Zagrebelsky, nell'illustrare le linee fondamentali della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'argomento, evidenziò due punti che a me sembrano fondamentali per una corretta impostazione del problema del processo breve.

Il primo è che la Corte di Strasburgo, nel valutare la ragionevole durata di una procedura, è portata a commisurare i tempi necessari con riferimento all'esecuzione della decisione giudiziaria finale e non allo svolgersi del processo nelle sue diverse fasi o nei suoi diversi gradi.

Il secondo punto è che la Corte in questa valutazione non è interessata a considerare separatamente le singole fasi e i singoli gradi del procedimento, ma la sua valutazione riguarda la procedura nel suo complesso. È la durata complessiva a dover essere ragionevole, non le singole fasi in cui si sviluppa il processo.

Il giudice Zagrebelsky ebbe occasione di rilevare che non è irrilevante il fatto che

la procedura si sia sviluppata attraverso varie fasi e attraverso vari gradi, ma la durata del procedimento in una fase o grado non è mai stata presa in considerazione di per sé, tanto che non esiste una giurisprudenza relativa alla durata del procedimento di primo grado o alla durata del procedimento in grado di appello.

Non è esatto quindi sostenere che le norme sul processo breve ci consentano di adeguarci all'Europa, perché la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mai sentenziato che per accorciare la durata dei processi sia necessario interrompere bruscamente il corso del loro svolgimento solo perché non si è riusciti a concluderli entro i rigidi termini prefissati dell'articolo 5 della proposta di legge, buttandoli praticamente nel cestino dopo un certo lasso di tempo.

Non posso che ribadire qui quanto ho scritto nella relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2011 con riferimento ai guasti provocati dalla legge n. 89 del 2001 (cosiddetta « legge Pinto »), che, in mancanza di opportune e adeguate modifiche, sicuramente non soddisfa più le esigenze che mirava a soddisfare.

In particolare ho messo in evidenza che non esistono *standard* di durata media ragionevole per tutti i processi, ma esistono solo criteri orientativi, essendo necessario tener conto della diversità delle varie situazioni, della complessità intrinseca delle cause, dell'oggetto e perfino del comportamento delle parti.

Qualunque durata prefissata in astratto vista da Strasburgo potrebbe rivelarsi in concreto eccessiva o troppo breve. La ragionevole durata è solo un aspetto dell'efficienza e quindi della competitività del sistema giustizia, per cui pensare di ingabbiare la decisione del giudice in tempi rigidi e predeterminati, decorsi i quali scatta automaticamente l'estinzione del processo, fatica ad essere credibile e costituisce anzi un'anomalia che non trova riscontro in nessun Paese europeo, tanto meno della giurisprudenza della Corte di Strasburgo che semmai dice il contrario.

Ciò premesso, considero necessario far precedere l'indicazione specifica e mera-

mente orientativa dei dati statistici che ho a puro titolo orientativo presentato e che depositerò, che investe i costi della prescrizione processuale, da alcune considerazioni preliminari che attengono all'inquadramento giuridico dell'istituto e alle sue concrete possibilità di funzionamento.

Va da sé che le nuove norme, ove fossero introdotte, dovrebbero valere per il futuro, e per raggiungere effettivamente l'obiettivo richiederebbero alcune condizioni che attualmente non ci sono. Occorrerebbero cioè dei contrappesi in grado di fronteggiare i costi della prescrizione processuale.

Per quanto riguarda i contrappesi, rifacendomi al Progetto Riccio che riguarda proprio la durata irragionevole dei processi, si è pensato che per poter incidere — si tratti poi di prescrizione sostanziale o di prescrizione processuale — il riferimento dovrebbe essere fatto a una revisione delle procedure di notifiche e degli avvisi, all'esigenza di una rivisitazione del sistema delle impugnazioni soprattutto per quanto riguarda l'appello.

La Corte costituzionale ha infatti ripetutamente affermato che nella Costituzione non si trova enunciato il principio del doppio grado di giurisdizione e la stessa Corte di Strasburgo ha messo in evidenza come l'appello rappresenti una sorta di sistema eccezionale nella maggior parte degli ordinamenti sia di *civil law* che di *common law*.

Dall'esperienza dell'incontro europeo tenutosi a Roma due anni fa abbiamo scoperto che nel sistema inglese il giudice di primo grado diventa il giudice della stessa ammissibilità dell'appello proposto contro la sua sentenza. L'idea che il giudice che ha fatto la sentenza diventi contemporaneamente il giudice dell'ammissibilità dell'impugnazione può destare da noi fortissime perplessità, ma il collega inglese ha candidamente dichiarato: « da noi il sistema funziona e finché funziona non lo cambieremo ».

Occorrerebbero quindi provvedimenti idonei di organizzazione e di legislazione senza i quali i cittadini verrebbero irragionevolmente penalizzati, interrompendo

il corso di procedimenti magari già iniziati, che non si è riusciti a concludere nei tempi previsti da questo progetto, perché i giudici non dispongono dei mezzi materiali per velocizzare i processi loro assegnati.

Il processo breve a ben guardare è un processo interrotto *in itinere*, che contrasta con le finalità di una disciplina intesa a regolare la durata ragionevole del processo, che non può essere quella di limitare il corso della giurisdizione interrompendo bruscamente i processi nel loro svolgimento, ma semmai quella di studiare il modo di concluderli nel minor tempo possibile.

Pensare, come ho letto in un resoconto stenografico, che il meccanismo dell'estinzione del processo serva da volano perché i giudici organizzino nel migliore dei modi i tempi di svolgimento del processo, significa non aver presente l'attuale organizzazione degli uffici giudiziari, le vistose scoperture che attualmente li caratterizzano, l'assenza di quegli strumenti materiali che sono essenziali e indispensabili per velocizzare la macchina della giustizia.

Non penso tanto all'abusato tema della informatizzazione degli uffici giudiziari, che pure da noi è solo agli inizi, ma penso anche alla disponibilità di locali, di personale, di magistrati e di funzionari. Per consentire di accorciare i tempi di durata dei processi occorrono risorse materiali e umane indispensabili per rispettare i termini previsti.

Con le attuali scoperture di organico, che ho evidenziato in tutta la loro drammaticità nella relazione inaugurale dell'anno giudiziario, è diventato difficile assicurare la formazione dei collegi giudicanti e la regolare trattazione dei processi già fissati nei ruoli di udienza.

Non ho mancato di segnalare più volte sia al Ministro della giustizia che al Consiglio superiore della magistratura il profondo senso di disagio provocato da un massiccio esodo, che ha determinato un vuoto d'organico con quello che si è determinato per effetto dei noti interventi dell'ultima manovra di finanza pubblica, ribadendo l'impossibilità materiale di as-

sicurare la durata ragionevole dei processi in corso al di là di qualsivoglia soluzione di ottimizzazione organizzativa e prassi virtuosa sperimentabili.

Faccio presente che attualmente la corte d'appello di Roma ha 9 presidenti di sezione in meno rispetto a un organico di 21, ha 23 scoperture cioè 23 consiglieri che mancano più 3 consiglieri della sezione lavoro. Attualmente, molti di questi sono stati trasferiti ad altro ufficio, altri per effetto dei tagli entro la fine del mese di novembre hanno naturalmente abbandonato la magistratura. È chiaro che funzionare con un numero così massiccio di persone in meno rende particolarmente difficile la vita di una corte d'appello.

Sul piano tecnico-giuridico mi chiedo poi come sia possibile conciliare la prescrizione processuale con quella sostanziale, e cioè che maturi una causa di estinzione del processo prima che operi una causa di estinzione del reato oggetto di quel processo. Va da sé che, se matura prima la prescrizione processuale, quella sostanziale diviene *ipso facto* inoperativa, per cui è difficile conciliare le due forme di prescrizione.

La prescrizione processuale avverrebbe poi con buona pace delle parti lese e della residua fiducia dei cittadini nella giustizia, in contrasto con i principi fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo cui è diritto di ogni persona e della comunità vedere esaminate del merito e nel rispetto del contraddittorio le questioni sottoposte alla giurisdizione, segno evidente che a livello europeo alla necessità dell'accelerazione del processo deve accompagnarsi l'esigenza di garanzia del processo.

Per le vittime del reato esiste poi una specifica decisione quadro del Consiglio dei ministri dell'Unione europea del 15 marzo 2001, che mira a realizzare a trecentosessanta gradi un sistema articolato di misure di assistenza alle vittime del reato prima, durante e dopo il procedimento penale, individuando uno *standard* minimo di diritti che ogni Stato deve garantire alle vittime del reato.

Per dare concreta attuazione a questa finalità con riferimento alle vittime del reato, il Ministro della giustizia provvede a istituire nell'aprile del 2001 una commissione di studio sui problemi e sul sostegno da dare alle vittime dei reati.

La commissione, che ho avuto l'onore di presiedere quando era Ministro della giustizia l'onorevole Castelli, aveva il compito di elaborare un progetto di legge quadro, che nel rispetto di talune scadenze temporali fissate dalla decisione comunitaria, desse vita a un testo articolato di norme, alcune di carattere programmatico altre di carattere più specifico, in modo da realizzare un assetto normativo istituzionale della tutela sostanziale e processuale delle vittime dei reati all'interno dello spazio giuridico europeo.

Non se ne è fatto nulla. Il progetto era stato elaborato dalla commissione nei termini prefissati, ma non si sono trovati i finanziamenti necessari a renderlo concretamente operativo. Resta il fatto che il processo breve cancellerebbe ogni garanzia di tutela delle vittime del reato, prestandosi a non pochi rilievi sotto il profilo della compatibilità con la normativa comunitaria.

È senz'altro un'anomalia che la prescrizione processuale riguardi tutti i processi senza distinzione fra loro, il che si pone ancora una volta in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea, che, sia pure agli effetti della legge Pinto, che costituisce il solo e unico versante sul quale questa Corte è chiamata a misurarsi in ordine alla ragionevole durata del processo, considera ogni procedura singolarmente, l'una diversa dall'altra, così da applicare a ognuna regole diverse di valutazione.

In quella giurisprudenza si tiene conto di una molteplicità di fattori per commisurare o parametrare la durata ragionevole del processo. Si tiene conto innanzitutto della complessità di ciascuna causa, che non è legata esclusivamente alla gravità del reato o alla sanzione applicabile; si tiene conto della natura e della serietà del suo oggetto con riferimento all'imputazione formulata, alle difficoltà del suo

accertamento probatorio, al numero degli imputati e delle persone offese, alcune o molte delle quali costituite parte civile.

Si tiene conto, inoltre, del numero dei testimoni da ascoltare, degli accertamenti tecnici da espletare, del comportamento tenuto dalle parti private, del possibile ostracismo opposto da alcuni difensori, della proposizione di istanze istruttorie dilatorie, dei tempi inevitabili imposti dal codice di rito nei singoli passaggi riguardo al deposito di singoli atti, alla chiusura delle indagini preliminari, ai tempi tecnici delle notifiche e della trasmissione degli atti dal giudice di primo grado al giudice di appello, e di tanti altri fattori.

La prescrizione processuale oltretutto rimetterebbe in libertà imputati accusati di reati gravi come quelli di rapina, di reati per i quali magari il periodo di detenzione non è cominciato prima della fase delle indagini preliminari, ma nel corso della stessa o addirittura al momento della chiusura, quando è stata esercitata l'azione penale e si è acquisita la qualità di imputato.

Tutto questo vanificherebbe la giustizia da dare alle vittime, che la attendono anche se in ritardo, nonché ogni sforzo nella lotta contro la corruzione, che è uno dei reati per i quali è previsto un limite edittale massimo inferiore ai dieci anni, e opererebbe come una sorta di inedita amnistia impropria o di depenalizzazione di fatto.

Che si tratti di un'amnistia, sia pure *sui generis*, è in fondo riconosciuto dagli stessi proponenti della legge, che escludono l'applicabilità delle norme sul processo breve quando « l'imputato dichiara di non volersi avvalere dell'estinzione del processo ». Cioè si fa riferimento alla rinunciabilità alla prescrizione processuale previsto dall'articolo 5, comma 10, della proposta di legge, che è un meccanismo tipico dell'amnistia.

La falce dell'estinzione si avverterebbe soprattutto in appello, e i dati che ho presentato rivelano come la famosa asticella dei due anni da noi verrebbe ampiamente superata. In una corte d'appello particolarmente in sofferenza come quella

di Roma circa il 55 per cento dei processi andrebbero in prescrizione, senza contare che un'eventuale declaratoria di estinzione del processo di primo grado potrebbe rifluire in appello *sub specie* di denuncia dell'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina della prescrizione processuale, sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza intrinseca della legge o della violazione dell'articolo 111 della Costituzione con riferimento all'inviolabilità dell'esercizio del diritto di difesa inteso in senso ampio.

Non a caso la Corte costituzionale nella sentenza n. 317 del 2009 ha rilevato che il processo non è giusto, se è carente sotto il profilo delle garanzie, e quindi non conforme al modello costituzionale quale che sia la durata.

Non è senza significato che la Corte di Strasburgo abbia più volte condannato l'Italia non solo per la biblica lentezza dei processi, ma anche per il mancato rispetto di diritti fondamentali quali il diritto al processo e il diritto a ottenere una decisione.

Il modo in cui viene attualmente disciplinato questo istituto da noi è in contrasto con la disciplina europea, che vuole comunque garantire il diritto al contraddittorio anche al contumace e che prevede addirittura (sentenza Dorigo della Cassazione della I sezione penale) che anche in presenza di una sentenza passata in giudicato la Corte possa chiedere la celebrazione di un nuovo processo nei confronti di chi è stato « illegittimamente », se così possiamo dire, dichiarato contumace.

Gli effetti e quindi le ricadute dell'estinzione dell'azione penale per decorso del termine sull'assetto organizzativo degli uffici sono parecchi. Innanzitutto il contenimento dei tempi di definizione potrebbe scoraggiare l'introduzione di attività di indagine che richiedano tempi lunghi, con la prospettiva di una minore analiticità dell'accertamento.

Il magistrato potrebbe trovarsi di fronte al dilemma di dover scegliere tra un approfondimento istruttorio che esige tempi lunghi, penso ad una perizia complessa o una rogatoria internazionale, con

il rischio o la certezza di incorrere nella prescrizione processuale, e l'opzione di omettere accertamenti indispensabili sia per l'accusa che per l'esercizio del diritto di difesa, per evitare l'estinzione del processo.

Verrebbe ulteriormente ridotto il ricorso ai riti cosiddetti « alternativi », che non hanno avuto il successo auspicato, quali il patteggiamento, il giudizio abbreviato, perché tanto si sosterebbe che a svolgere una funzione acceleratoria sia sufficiente la prescrizione processuale.

Potrebbero risentirne inoltre la qualità delle indagini e la correttezza delle decisioni a scapito dell'accertamento sostanziale cui deve tendere il processo penale, come ci ha ricordato ripetutamente, fin dal 1992, la Corte Costituzionale. C'è il rischio di una pioggia di censure di legittimità costituzionale che investirebbe le Corti di Appello all'indomani dell'entrata in vigore della nuova normativa per paralizzarne gli effetti.

Il fattore più grave e drammatico sarebbe però il nuovo assetto organizzativo imposto all'interno di ciascun ufficio giudiziario dal dover concentrare, a causa della prescrizione processuale, ogni sforzo sulla durata ragionevole del giudizio penale a scapito del giudizio civile.

È ovvio, infatti, che il timore di incorrere nella prescrizione processuale spingerebbe i capi degli uffici a potenziare esclusivamente il settore penale, e quindi a spostare in massa quasi la metà dei magistrati e delle unità del personale amministrativo dal settore civile a quello penale, con tutte le inevitabili conseguenze che si ricollegano a questa scelta obbligata: proteste degli avvocati, allungamento oltre ogni ragionevole limite dei rinvii delle cause civili (a Roma siamo giunti a rinviarle fino al 2014, ma già si rilevano sforamenti per cui si arriverà al 2015).

Per quanto riguarda la norma transitoria che ammette l'estinzione per i processi in corso relativi a reati commessi fino al 2 maggio 2006, si è in presenza di un'altra anomalia. Si è detto che la data coincide con quella prevista dalla legge sull'applicazione dell'indulto, la legge

n. 241 del 2006, ma è palese che i due istituti non hanno niente in comune sia perché operano in momenti diversi, sia perché l'indulto presuppone una sentenza definitiva di condanna e quindi la conclusione del processo e la pronuncia di una sentenza, mentre il processo breve tende a evitare che si arrivi alla conclusione del processo e alla pronuncia di una sentenza.

La delimitazione dei tempi previsti dalla norma transitoria dell'articolo 9 (due anni dal provvedimento con il quale il PM ha esercitato l'azione penale e due anni e tre mesi nei casi di nuove contestazioni) è diversa dal termine previsto dal nuovo articolo 531-*bis* del codice, sancito per la conclusione del giudizio di primo grado, e questa diversità è priva di qualsiasi giustificazione razionale.

È evidente che, più che una norma transitoria, quella dell'articolo 9 è una norma derogatoria, perché prevede termini diversi da quelli previsti per il regime ordinario nell'articolo 5 e, peraltro, per il solo giudizio di primo grado. Anche qui non si capisce perché non sia previsto anche per il giudizio di appello.

È quindi sostanzialmente una norma retroattiva di difficile giustificazione sul piano costituzionale, perché, come ben spiegato dal professor Azzariti, che è stato audito da questa onorevole Commissione il 16 settembre 2010, è una norma viziata da irragionevolezza.

Una riforma della giustizia penale nell'ottica della ragionevole durata del processo non può attuarsi, a mio avviso, se non ribaltando l'attuale impostazione di politica giudiziaria intesa a privilegiare sempre e comunque il diritto processuale penale anziché a valorizzare e potenziare il diritto penale sostanziale, nell'illusione che sia sufficiente cambiare le norme della procedura per riformare in termini di efficienza il contenzioso penale.

Nelle relazioni inaugurali di questi ultimi tre anni mi sono sforzato di individuare quelle che secondo la mia esperienza di giudice di merito e di giudice di legittimità sono le riforme che veramente servono, quelle dall'anima eminentemente deflattiva, perché necessarie a far recupe-

rare efficienza al servizio giustizia e senza le quali la durata ragionevole del processo è destinata a diventare un mito irraggiungibile.

Ho avanzato alcune proposte di riforma nelle relazioni del 2009, del 2010 e del 2011, che ho già provveduto a consegnare a questa Commissione, così come anche i dati con riferimento al dibattimento a Roma.

Ho preso infatti in considerazione essenzialmente il tribunale e gli uffici giudiziari di Roma senza far riferimento ai tribunali del distretto, anche se quelli di Latina, Civitavecchia e Velletri sono tra i più corposi tribunali dell'Italia centrale. Mi è sembrato però che un dato come quello fornito da Roma fosse il più emblematico e significativo di tutti.

Si è dunque scoperto che circa il 27,5 per cento dei processi attualmente in fase di dibattimento cadrebbero sotto la scure della estinzione per prescrizione processuale, mentre più ridotto è l'ambito di applicazione del processo breve nei processi in sede di GIP/GUP, dove si avrebbero il 5,93 per cento di processi estinti.

Il dato più preoccupante è comunque quello riguardante la corte d'appello perché qui verrebbe estinto il 55 per cento delle pendenze complessive delle sezioni penali ordinarie, pari a 23.839 processi alla data del 31 dicembre 2010. Ringrazio ancora dell'attenzione e mi scuso se mi sono dilungato troppo.

PRESIDENTE. Grazie. Ricordo che sono presenti i rappresentanti dei gruppi, i quali riferiranno agli altri commissari che potranno anche avvalersi del resoconto stenografico.

MARCELLO MADDALENA, *Procuratore generale presso la corte d'appello di Torino.* Per accelerare i tempi dico subito che non ho preparato un testo scritto e che le considerazioni espresse dal presidente della corte d'appello di Roma sono sicuramente condivise da me e, credo, da quasi tutti i magistrati. Vorrei fare alcune osservazioni in merito alle varie problematiche.

Il primo punto è indubitabilmente il fatto che qualunque persona responsabile si deve porre il problema della ragionevole durata dei processi sotto due ordini di profili, innanzitutto quello dei tantissimi processi che in un modo o nell'altro — parlo solo del penale perché del civile non mi intendo — finiscono con la prescrizione. Al riguardo, ho calcolato e segnalato nel mio intervento all'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario che a Torino nell'ultimo anno sono finiti in prescrizione, (comprendendo le archiviazioni per prescrizione, che non superano neanche la fase delle indagini preliminari e quelle tra indagini preliminari, udienza preliminare, primo grado e appello), complessivamente 10.000 processi. Si deve assolutamente tener conto di questo dato di 10.000 prescrizioni all'anno.

Il secondo punto su cui è doveroso riflettere è quello delle condanne subite dall'Italia per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Sennonché, il meccanismo indicato dalla proposta di legge, che trae origine anche da una proposta avanzata in modo diverso dal torinese Fassone nella scorsa legislatura, in teoria potrebbe andar bene — per me non va bene — solo se questo meccanismo fosse idoneo a incrementare in maniera decisa il numero dei processi definiti rispettando i tempi previsti.

Se quindi per miracolo esistesse una bacchetta magica e con questa norma si ottenesse non la prescrizione processuale ma un improvviso aumento della produttività di tutti i magistrati e di tutte le strutture giudiziarie, questo potrebbe essere anche un discorso valido.

A mio avviso però la proposta di legge è sbagliata proprio in questo: infatti, eccettuati i casi assolutamente particolari e individuali che pure ci sono, come evidenziato dal resoconto della Commissione europea sulla produttività dei magistrati, con questa proposta di legge un magistrato non può improvvisamente aumentare la sua produttività da cento a trecento, perché le sue capacità continuano ad essere le stesse ed è sbagliato il pensare che questo

derivi solo — è lì l'errore di fondo — da neghittosità e negligenza dei magistrati. Al contrario !

Non considero possibile questo aumento perché questo dato, che vede 10.000 prescrizioni a Torino e non so quante in tutta Italia, riflette semplicemente un fatto: il principio di obbligatorietà dell'azione penale si scontra con il principio dell'impossibilità del suo esercizio per tutti i casi e, per la forza della natura che è superiore alla volontà degli uomini, quando il principio di obbligatorietà si scontra con il principio di impossibilità prevale indubbiamente il secondo, perché non essendo dotati di bacchetta magica non abbiamo modo di superare il principio dell'impossibilità.

In questa situazione, dunque, tale normativa appare da un lato molto discutibile sul piano dei principi, dall'altro paradossalmente foriera di un *boomerang* perché sembra molto difficile sul piano dei principi riuscire a conciliare una prescrizione processuale con la prescrizione sostanziale, perché vorrebbe dire che nello stesso momento in cui lo Stato riconosce di avere ancora interesse a far valere la pretesa punitiva si tronca il processo, lo si tronca cioè anche nei casi in cui quella pretesa punitiva potrebbe essere fatta valere e questo è l'assurdo: si tronca non quello che è impossibile fare, ma quello che è possibile fare.

La norma generale e astratta valevole per tutti i posti, per tutti i siti, per tutte le situazioni viene a significare infatti doversi fermare anche laddove si potrebbe salvare e lo Stato avrebbe interesse. E questa è una cosa che — a me pare — non vada bene.

Mi chiedo poi — questo lo valuterà il Parlamento — anche sotto il profilo dell'interesse dello Stato di evitare condanne della Corte dei diritti dell'uomo, se questo meccanismo sia sufficiente ad evitarle soprattutto per quanto riguarda i processi in cui ci sono parti civili, che, a seguito della dichiarazione di estinzione, dopo magari cinque o sette anni si troveranno a dover ricominciare tutto da capo per fare l'azione in sede civile. Mi sembra assurdo

che in questo caso si debba ricominciare senza tenere conto del tempo in cui l'azione è stata esercitata presso la sede penale.

Credo che la ragione principale della mia convocazione risieda nel fatto di essere stato l'autore della famosa o, per meglio dire, famigerata circolare che porta il mio nome, che feci in un determinato momento cedendo al principio dell'impossibilità. Avendo constatato, infatti, che le udienze di alcuni processi venivano fissate in date in cui il reato sarebbe risultato già prescritto e che tutto si risolveva quindi solo in un cumulo di lavoro inutile (per le notifiche, per le citazioni, ecc.) dato che, in partenza, il reato era già da considerarsi prescritto; avendo dunque constatato questo e avendo ritenuto che questo fosse il massimo della follia e che fosse necessario trovare una soluzione, predisposi quella circolare.

Una cosa è stato però fare quel provvedimento *una tantum*, riuscendo per un certo periodo a fare più processi non destinati alla prescrizione, una cosa è inserire in un ordinamento un meccanismo permanente come sarebbe questo, un meccanismo che viene inserito stabilmente nel codice, che in base alla mia conoscenza avrebbe un effetto *boomerang* perché significherebbe ridurre grandemente il ricorso ai riti alternativi, che a Torino hanno un grosso successo perché più del 50 per cento dei processi si definisce con il rito alternativo.

Se infatti un difensore ha la prospettiva di poter presentare al cliente la ragionevole possibilità che andando al dibattimento si ottenga la prescrizione processuale, considererà inutile patteggiare o fare il processo abbreviato. Questo meccanismo inoltre incentiverebbe di gran lunga l'opposizione al decreto penale di condanna, che è il massimo degli strumenti deflattivi del processo, che realizza immediatamente la pretesa punitiva e rispetto al quale, almeno a Torino i dati questo ci dicono, le opposizioni sono relativamente scarse. Se però si prospetta una prescrizione processuale prima della

prescrizione sostanziale, si incentivano le opposizioni e quindi si moltiplicano i processi da fare.

Immagino, inoltre, che nella prospettiva di poter conseguire la prescrizione processuale i difensori — se fossi difensore legittimamente lo farei — cercheranno di gonfiare l'istruttoria dibattimentale allungandone i tempi, ad esempio non accettando più — come adesso molto spesso accade — la lettura degli atti concordata tra le parti e facendoli ripetere tutti, e caricandola di richieste istruttorie, che il giudice può considerare irrilevanti, ma che, badate bene, non è così facile negare. Esiste infatti la spada di Damocle di essere accusati in Cassazione di non aver assunto una prova che poteva essere rilevante, rischiando l'annullamento. Per evitarlo, quindi, spesso si sceglie di farne il doppio.

Aggiungo che, così come è formulata, la norma non è chiara sul momento di decorrenza al termine delle indagini preliminari, perché non si capisce bene se si consideri il termine delle indagini quando si fa l'avviso *ex* articolo 415-bis, quando sono decorsi i termini del 415-bis, se si effettuino le indagini richieste dall'indagato e l'*iter* si prolunghi. È chiaro che questo disincentiverebbe il pubblico ministero a effettuare quelle indagini, perché nel frattempo decorre già il termine per il primo grado, e questo potrebbe essere pericoloso. Anche sotto questo profilo a me pare quindi che la proposta di legge non vada bene.

Esiste, infine, un problema di criteri di priorità — priorità non significa troncare — da adottare sia durante la fase delle indagini preliminari, sia durante il dibattimento di primo grado, sia durante il processo di appello dove, come evidenziato dal presidente della corte d'appello di Roma, si forma un collo di bottiglia, per cui si vedono andare in prescrizione condanne in primo grado a cinque o sei anni solo perché non si riesce a ottenere l'udienza.

Non è questa la sede per indicare le mie idee al riguardo, ma questo è un problema che resta da risolvere. Non credo che quello indicato sia il criterio per

risolvere questi problemi, che bisogna riconoscere che esistono e che devono essere risolti, ma non è questo il modo.

GRAZIA CORRADINI, *Presidente della corte d'appello di Cagliari*. Ringrazio in primo luogo l'onorevole Commissione per aver invitato anche un rappresentante della giustizia sarda ad offrire un contributo in merito alla proposta di legge che stiamo trattando.

La Sardegna ha la presunzione di vantare di essere stata la culla del Regno d'Italia, ha sempre onorato il Paese con un notevole tributo di sangue anche in epoche recentissime, però soffre di tutti i mali della giustizia italiana in misura molto superiore a quella dei distretti del nord, ha sempre avuto pochissime risorse, molto inferiori a quelle degli altri distretti più centrali e più beneficiati, ha gravissime vacanze di organico perché non vi è autosufficienza dei magistrati sardi.

Gli organici del personale amministrativo sono estremamente ridotti e hanno subito un tracollo quasi mortale, che ci ha messo quasi in condizione di non poter funzionare in virtù dell'articolo 6, comma 12, del decreto legge n.78 del 2010, in materia di stabilizzazione finanziaria, di cui contestiamo non le scelte, perché vi era sicuramente necessità, ma i risultati ottenuti. Esso ha infatti abolito la disposizione che consentiva, anche per quanto attiene al settore della giustizia, il rimborso per l'uso del mezzo proprio per il personale contrattualizzato inviato in applicazione.

In Sardegna, dove non funzionano i mezzi pubblici e praticamente non esistono treni, questo impedisce di poter mandare in applicazione personale, perché non esistono mezzi che consentano di raggiungere il luogo di lavoro e non possiamo pretendere che il personale utilizzi la propria macchina spendendo tutto il suo misero stipendio per coprire gli uffici della Sardegna.

I problemi della giustizia sarda sono quindi forse più grandi di quelli del resto dell'Italia. Un ulteriore problema gravissimo è l'informatizzazione. Non ci si accusi di non aver fatto niente ed attual-

mente la regione Sardegna ci sta dando un aiuto perché non abbiamo neppure i *computer*.

Dobbiamo però prendere atto del fatto che il Ministero della giustizia ha iniziato le sperimentazioni al nord e ha completamente trascurato il sud. Ho i registri generali del primo grado che non sono compatibili con quelli del secondo grado e un dipendente di un'agenzia di viaggio che venisse negli uffici giudiziari della Sardegna si vergognerebbe della nostra situazione, ma non abbiamo avuto nessun aiuto, anche se ora la regione Sardegna sembra intenzionata ad aiutarci.

Nonostante questi disservizi, la genialità italiana esiste anche in Sardegna. Nell'anno 2010 abbiamo ottenuto risultati eccezionali e il debito giudiziario, in Sardegna come nel resto d'Italia, è stato ridotto. In Sardegna abbiamo incrementato la produttività del 30 per cento in un anno sia nelle corti d'appello che nei tribunali. Ovviamente è stato il massimo sforzo possibile, che è stato ottenuto in base a un uno scatto di orgoglio della magistratura sarda, che è riuscita a ottenere questi risultati.

Nel 2010 quindi è stato ottenuto qualcosa in più. Ci dispiace dunque che oggi ci si venga a parlare del processo breve quando tutta la magistratura italiana e in particolare quella sarda, che ha ottenuto i risultati più brillanti di tutta l'Italia, è riuscita a ridurre questo debito.

Le iniziative assunte in sede locale anche nell'ambito delle prassi virtuose hanno consentito di tenere aperti tutti gli uffici giudiziari della Sardegna attraverso il ricorso a numerosi espedienti. Abbiamo stagisti, cassintegrati, personale che impieghiamo utilizzando la fantasia italiana, perché il personale in servizio è assolutamente insufficiente. Ai capi degli uffici viene quindi chiesto di ricorrere a tutti questi espedienti, di cercare *sponsor* per qualunque cosa, ma non è facile perché il giudice deve conservare l'indipendenza e quindi la ricerca dello *sponsor* è molto limitata.

I suggerimenti per uscire dalla situazione sono quelli ben noti che provengono

anche dal Consiglio superiore della magistratura, dall'Associazione degli avvocati, dall'Associazione nazionale magistrati. Per quanto riguarda la Sardegna una delle iniziative che da tempo si auspica è la revisione delle circoscrizioni degli uffici giudiziari.

In Sardegna esistono sezioni distaccate di tribunali e tribunali con un numero di magistrati inferiore a 10 che non sono in grado di funzionare, con una dispersione di energie che, se fossero accentrate nei tribunali centrali più importanti, consentirebbero un notevole aumento della produttività pari anche al 50 per cento.

Di questo si parla da trenta anni, ma le *lobby* locali impediscono di attuare queste iniziative, che sono quelle di cui abbiamo bisogno e che consentirebbero la riattivazione di una maggiore produttività e il recupero dell'efficienza.

Devo dire che agli operatori giudiziari italiani non interessa il modello che vuole scegliere il legislatore. In Europa abbiamo due modelli base: quello anglosassone, che riserva la giustizia ordinaria alle sole controversie di rilievo, per cui si può andare dal giudice solo per le cose che contano, quindi non può rivolgersi al giudice il debitore incallito che voglia ritardare il pagamento, e il modello dell'Europa continentale, che invece prevede il numero degli operatori in relazione al numero delle cause.

È evidente che il modello continentale comporta delle nuove risorse perché, se abbiamo 6 milioni di cause e un numero di giudici inadeguato ad affrontare quel numero di cause, dobbiamo impiegare altre risorse.

Il modello anglosassone che riserva alla giustizia le controversie di rilievo sarebbe a costo zero. Il legislatore scelga il modello che preferisce, ma da questa situazione non si può uscire se non copiando uno dei due modelli europei. È vero, il sistema italiano non funziona ma sono stati pubblicati tutte le statistiche e i rapporti europei e la giustizia italiana risulta avere la più alta produttività in Europa in relazione agli abitanti e al numero dei magistrati. E anche come qualità il livello

del sistema italiano è molto alto, perché l'Italia conosce tutti provvedimenti motivati, mentre la Francia ha il modello ordinatorio e il modello tedesco è a sentenza eventuale, per cui il giudice emette solo il dispositivo e, se la parte vuole impugnare, deve chiedere la sentenza e pagare. L'Italia ha dunque una qualità elevata perché deve motivare tutti i provvedimenti comprese le ordinanze e i decreti.

La ragionevole durata chiaramente non è compatibile con i numeri, con la quantità e con la qualità della giustizia italiana. Le recenti modifiche legislative e la nuova mediazione che fra poco entrerà in vigore sono dei palliativi. Gli operatori del diritto che sono in grado di fare previsioni valutano anche positivamente questo intervento, ma chiaramente potrà risolvere qualche centinaia, migliaia o anche decine di migliaia di cause, ma ne abbiamo 6 milioni, quindi è un palliativo che non consentirà di ottenere risultati in termini di deflazione e di ragionevole durata del processo.

Le condanne della CEDU riguardano l'Italia quasi esclusivamente per la non ragionevole durata dei processi penali e per il giudizio contumaciale penale, che non è ammesso negli altri Paesi europei (sono tantissime le condanne per il giudizio contumaciale).

Il Governo e il legislatore italiano si devono fare carico di questi problemi, copiando eventualmente dai modelli europei, perché siamo in Europa, abbiamo modelli europei di giustizia che funzionano mentre come magistrati ci vergogniamo di fare parte di questo assetto ordinamentale, che non ci consente di ottenere risultati positivi nonostante un notevole impegno di energie e di preparazione.

I magistrati italiani infatti sono preparati, studiano in continuazione e la loro qualità è eccezionale così come anche la quantità di lavoro prodotto, eppure abbiamo questa anomalia della durata irragionevole del processo di cui ci vergogniamo.

La prescrizione è una beffa per le parti lese che attendono giustizia e che in Sardegna hanno spesso reso la loro deposizione a rischio della loro vita o comunque della serenità della loro famiglia, perché sono frequenti le intimidazioni nei confronti dei testimoni anche con l'uso di ordigni. Le parti lese che hanno reso le loro dichiarazioni in questa situazione si trovano poi con il processo prescritto.

La magistratura non comprende la disposizione ordinamentale che vieta ai magistrati ordinari di prima nomina di svolgere funzioni monocratiche, quando quelle stesse funzioni sono svolte da magistrati onorari che non hanno superato nessun concorso di secondo grado come quello della magistratura e non hanno neppure seguito un tirocinio ampio (mediamente è di diciotto mesi).

Come anche in Sicilia e in altre regioni del sud, a Lanusei, a Tempio, a Nuoro siamo rimasti senza pubblici ministeri, GIP e GUP proprio perché i magistrati di prima nomina non potevano essere mandati alle funzioni monocratiche di pubblico ministero, GIP e GUP monocratico civile e penale.

Per quanto riguarda le riforme processuali, sul versante del processo civile è stato fatto sicuramente poco. Si sarebbe potuto fare molto di più utilizzando il principio di abuso di diritto anche processuale di origine comunitaria, che ormai è insinuato in tutti i rami dell'ordinamento italiano e quindi introducendo vere sanzioni che vadano ben oltre quelle del carico delle spese processuali nel caso di manovre dilatorie proprie della mentalità italiana.

È indispensabile abolire la contumacia, che ha provocato tante condanne all'Italia da parte della CEDU, anche per consentire al nostro Paese di porsi in un'ottica europea. Il 95 per cento dei processi italiani in corte d'appello sono contumaciali, per cui la parte non si presenta e cerca in tutti i modi di far rinviare il procedimento, di sottrarsi alle notifiche con ogni mezzo. Se il Governo e il legislatore italiani non intendono aumentare le risorse per la giustizia penale, devono farsi carico di

depenalizzare una buona fetta dei reati: da queste due lame della forbice non si può uscire.

La tendenza invece è contraria, perché il legislatore nell'ultimo periodo ha introdotto nuove ipotesi criminose che impegnano l'autorità giudiziaria in centinaia di migliaia di processi per reati magari puniti con semplici sanzioni pecuniarie. Prima di introdurre una nuova serie di reati o anche una singola previsione criminale, è necessario operare un programma di riequilibrio come avviene nel resto dell'Europa: non si può aumentare il carico senza riequilibrare prima le risorse ovvero depenalizzare altri reati che nel frattempo hanno perso rilevanza sociale.

Anche sul piano civilistico le cose non sono andate meglio e sono stati introdotti reclami, per esempio è stato introdotto l'appello contro le sentenze dei giudici di pace emesse secondo equità. Nessuno sentiva il bisogno di questo appello, per cui noi magistrati non siamo riusciti a capire queste misure sebbene operiamo da tanto tempo, per cui vorremmo che qualcuno ce le spiegasse.

In Sardegna ci sono 593 processi civili pendenti da prima del 1995, che sono pari al 5,3 per cento del totale e hanno tutti il bollino rosso. In tutta Italia sono stati introdotti i bollini rossi, gialli, verdi, e tutte le cause e tutti i processi sono monitorati: non è che non abbiamo attenzione per i processi, ho già detto che ci vergogniamo di questa situazione e chiediamo aiuto per uscirne, non facendo morire i processi, però, ma facendoli.

Abbiamo i bollini controllati, monitorati, e chiediamo un aiuto per poter risolvere i processi con il bollino rosso perché sono un numero notevole. In tutti i tribunali esistono programmi, privilegiando i processi con il bollino rosso sia nel civile che nel penale: bollino rosso, processo a rischio, legge Pinto, cui si cerca di dare la precedenza; ma non è neppure possibile perché la precedenza assoluta spetta ai detenuti, ai processi che rischiano di prescriversi, ai processi di

grande rilevanza sociale come ad esempio gli abusi sessuali o i maltrattamenti in ambito familiare.

Nonostante tutte queste scelte, in corte d'appello in Sardegna siamo riusciti a ottenere buoni risultati, a fissare tutti i processi per violenza sessuale, per *stalking*, per maltrattamenti, quindi riteniamo di eliminare nell'arco di un anno tutto l'arretrato sotto questo profilo. Dei programmi sono stati fatti ma noi chiediamo di essere aiutati, non affossati.

Personalmente ho un *curriculum* professionale di rilievo, nella mia carriera ho fatto anche il pubblico ministero, esperienza molto importante in alternativa a quella di avvocato, per cui sono in grado di vedere la situazione da più punti di vista. Ho fatto il giudice in tutti i gradi, anche nella I Sezione penale della Corte di Cassazione per quasi sei anni, e poi sono tornata al merito e ho svolto tutte le funzioni, anche quelle specializzate.

Credo quindi di avere un osservatorio particolarmente importante, da cui posso rilevare che la soluzione non è funzionale alla risoluzione dei problemi relativi alla ragionevole durata del processo.

Devo svolgere, anche sotto questo profilo e in termini ancora più critici, le osservazioni che sono state a suo tempo proposte contro la legge n. 251 del 2005, nota come ex Cirielli, poi in parte corretta dalla Corte costituzionale, che ha modificato in corso d'opera i termini di prescrizione dei reati senza però diminuire i carichi di lavoro, perché i reati prescritti devono essere esaminati ugualmente e l'imputato deve essere proscioltto anche in quei casi.

Non significa quindi che i processi non si fanno e si eliminano, perché anche in Cassazione si esaminano prima di dichiarare la prescrizione, quindi non si risparmia granché con la prescrizione. Il giudice comunque la vede con sofferenza come un fallimento della sua funzione.

La legge sulla prescrizione breve del 2005 era accompagnata da altre misure che hanno previsto l'aumento delle pene per i reati in conseguenza della recidiva e non solo non ha ridotto il carico di lavoro,

ma lo ha notevolmente aumentato e ha fatto esplodere le carceri. Non dimentichiamoci che oggi le carceri stanno esplodendo per gli effetti delle disposizioni che hanno obbligato ad applicare la recidiva in tantissimi casi e hanno aumentato le pene. A cinque anni di distanza, questa esplosione delle carceri è anche conseguenza in buona parte di quella legge.

Qui non è in discussione il potere del legislatore di modulare i termini di prescrizione come meglio ritenga, però non può farlo in corso d'opera cioè per i processi in corso, accorciando i termini in relazione ai quali i giudici che erano impegnati a seguirli avevano programmato la loro attività.

L'organizzazione delle udienze penali da parte del presidente della sezione e dell'ufficio avviene necessariamente dando la precedenza ai processi con i detenuti, a quelli di prossima prescrizione, per cui la diminuzione dei termini di prescrizione per i processi in corso comporta necessariamente il decesso dei processi, se non viene supportata da altre misure.

Per agire secondo ragionevolezza e per finalità apprezzabili di giustizia, poiché in effetti riconosco che non tutti i termini di prescrizione sono ragionevoli, questi potrebbero essere modificati per il futuro e accompagnati da una previsione con altri accorgimenti diretti a diminuire il restante carico di lavoro dei giudici, attraverso ad esempio la depenalizzazione di altri reati, come avviene in tutti i Paesi europei.

Non è funzionale al buon andamento della giustizia e alla diminuzione dei termini di prescrizione dei reati un'accelerazione necessaria di una fetta di processi, lasciando immutate le risorse, poiché con le stesse risorse non si possono ottenere gli stessi risultati. Si possono aumentare del 5 o 10 per cento, non certo del 100 per cento.

L'amnistia non è mai stata gradita dai magistrati, che l'hanno applicata perché rispettano la legge, ma non è servita a rimettere in sesto i carichi di lavoro. Questo è quello che si racconta, ma ai magistrati l'amnistia non è gradita, poiché ha sconvolto i processi lavorativi in atto

impedendo e frantumando i risultati di qualsiasi programmazione, pur accuratamente studiata e perseguita.

Tutti i tribunali e tutte le corti d'appello hanno in atto una programmazione del lavoro e qualsiasi intervento in corso d'opera rovina il lavoro di anni. Ci stiamo ancora leccando le ferite dei risultati veramente negativi della legge ex Cirielli.

Il legislatore può fare quello che ritiene, noi non lo contestiamo, ma la norma transitoria non accompagnata da altri strumenti crea un tracollo, cioè ci impedisce di rialzare la testa. Attualmente la giustizia italiana sta cercando di rialzare la testa e *Il Sole 24 Ore* ha pubblicato immediatamente la notizia di un recupero del 10 per cento per una struttura al collasso quale quella italiana: un risultato strabiliante perché con un piccolo aiuto si può arrivare anche al 50 per cento, si può arrivare in tre o quattro anni a risolvere il debito giudiziario italiano, se la giustizia viene supportata dagli strumenti adeguati.

La sovrapposizione degli istituti della prescrizione del reato e della prescrizione del processo nell'ambito della stessa fase non è accettabile. Se si vuole adottare il modello tedesco con la prescrizione per mancato rispetto del termine di fase del processo, al quale pare essersi ispirata anche l'attuale proposta di legge — ne abbiamo discusso, abbiamo fatto tanti convegni già qualche anno fa quando si cominciava a parlarne —, si deve fermare la prescrizione del reato alla fase delle indagini e prevedere la prescrizione per fasi del processo.

Potrebbe essere anche un buon modello e personalmente non sono critica nei suoi confronti, ma non si può fare operare insieme la prescrizione del reato e la prescrizione dei termini di fase del processo.

Il termine di sei anni e mezzo potrebbe essere anche adeguato per i reati minori, ma nella proposta di legge si arriva a reati puniti fino a dieci anni. Per questa fascia di reati con la nostra attuale struttura non è pensabile una simile previsione: la mag-

gior parte dei reati morirebbe. Non abbiamo una struttura in grado di seguire questi termini.

Come già evidenziato dal collega Santacroce, le corti d'appello stanno facendo i processi del 2005-2006 e quindi l'introduzione della nuova normativa, anche se applicata soltanto ai nuovi processi, porterebbe sicuramente a morte la maggior parte dei processi delle corti d'appello. Sarebbe quindi la distruzione di tutto il lavoro fatto in primo grado.

Il primo grado si potrebbe forse attrezzare e la morte in primo grado potrebbe essere limitata percentualmente per i processi a citazione diretta, perché, se c'è l'udienza preliminare, due anni non bastano perché l'udienza preliminare attualmente dura due anni.

Le corti d'appello si stanno ancora riprendendo dal disastro della ex Cirielli. L'Europa ci chiede di ridurre i termini di processi, ma più volte ci ha condannato per mancanza di considerazione dei diritti e degli interessi delle vittime dei reati e per il sistema di sostanziale impunità che scaturisce dai condoni e dalle amnistie più o meno mascherate. Anche in materia tributaria ci ha bacchettato pesantemente.

La nuova normativa, inoltre, anche senza la disposizione transitoria, sulla quale è meglio calare un velo pietoso perché in base alla dottrina e alla giurisprudenza siamo tutti d'accordo nel ritenere che sia incostituzionale in modo macroscopico, porterebbe a interrompere tutti i programmi in atto negli uffici giudiziari e a ripartire da zero, scegliendo i processi già perenti, quelli a rischio di prescrizione, quindi distruggendo tutto il lavoro che ha prodotto risultati positivi nel 2010.

Per i reati commessi fino al 2 maggio 2006 c'è l'indulto — non lo condivido ma c'è —, una misura molto più congrua perché consente di non aggravare il sistema carcerario, non viola i diritti delle vittime, è accompagnata da preclusioni soggettive quindi tiene conto anche della personalità dell'imputato, ed è revocabile.