

INTRODUZIONE

In perenne oscillazione storica tra modelli ora processuali, ora di diritto penale sostanziale, ma ancorato da circa un secolo all'alveo di quest'ultimo, nel quale designa la principale causa estintiva del reato, il termine "prescrizione" ha progressivamente assunto nuove valenze di spiccata natura processuale. Ciò si deve non solo agli approfondimenti dottrinali, sempre più condotti attraverso la prospettiva del processo, ma anche, e in misura determinante, al convergere, nella presente fase evolutiva del diritto, di fenomeni eterogenei, sebbene avvinti dal comune riferimento al fattore "tempo". Si vuole alludere, sotto un primo angolo visuale, all'accresciuta consapevolezza della natura complessa, e talora insoddisfacente, della vigente disciplina della prescrizione del reato e, dunque, del suo diverso atteggiarsi a seconda dell'eventuale sovrapposizione con le fasi del procedimento, posto che il fenomeno estintivo può alternativamente intervenire prima dell'avvio della relativa sequela o durante le indagini preliminari o, ancora, dopo l'esercizio dell'azione penale. Trovano così spiegazione le ricostruzioni, altrimenti improprie, che, pur riferite al sistema attuale, hanno conferito diritto di cittadinanza a locuzioni nelle quali il termine "prescrizione" si lega al procedimento, all'azione penale o al processo.

Sotto un secondo punto di osservazione, all'espansione del campo semantico del concetto hanno contribuito i dati empirici, talora preoccupanti, in ordine all'altissima incidenza della prescrizione quale precoce causa di definizione del procedimento penale, atteso che, in misura preponderante, essa interviene già dalle sue prime battute. La constatazione ha posto le basi per un dibattito sulle ragioni per le quali un meccanismo estintivo di controversa configurazione, ma comunque fondato sul sopito interesse per reati ormai risalenti, abbia la ventura di intervenire anche quando gli apparati repressivi abbiano già avanzato la pretesa punitiva.

A tali aspetti, “interni” alla dialettica circa la funzione e l’operatività dell’istituto, se ne sono aggiunti altri, solo apparentemente “esterni”. La necessità di improntare i tempi processuali al canone della ragionevole durata, così come previsto dalle fonti internazionali, europee e dall’art. 111 comma 2 Cost., ha infatti imposto una rivisitazione dell’istituto prescizionale sotto una duplice chiave di lettura. *De iure condito*, ha avuto inizio una serrata disamina in ordine al rapporto tra prescrizione del reato e ragionevole durata del processo, nella consapevolezza, per un verso, della nitida distinzione dogmatica che le separa e, per un altro verso, della presenza di rilevanti interferenze reciproche sul piano pratico.

De iure condendo, l’istituto prescizionale è stato assunto ad oggetto di studio sia al fine di conseguire la separazione tra la prescrizione che si compie al di fuori del procedimento da quella che matura dopo il suo avvio, sia ancora come paradigma, o punto di partenza, sul quale modellare istituti ancora nel solco dell’assetto vigente, ma tesi a contenere i tempi di definizione del processo. Tali linee dinamiche sono testimoniate da numerose iniziative riformatrici che, benché non coronate da successo, hanno nondimeno contrassegnato gli ultimi decenni. Senza pretesa di completezza, il riferimento è, in ordine di tempo, al Progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione presieduta da Antonio Pagliaro, istituita l’8 febbraio del 1988, cui si deve la proposta di trasformare la prescrizione in causa estintiva della procedibilità; ai disegni di legge n. AS 260 e AC 1302 del 2001; al progetto del nuovo codice di rito, elaborato dalla Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Riccio; nonché al disegno di legge n. 2664, per l’accelerazione e razionalizzazione del processo penale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 aprile 2007 e presentato alla Camera dei deputati il 16 maggio dello stesso anno¹.

Particolare rilievo assume poi il disegno di legge n. 1880 che, approvato in Senato il 20 gennaio del 2010, recava «misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell’articolo 111 della Costituzione e dell’articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali». Il nerbo del progetto si rinveniva nella predisposizione di un articolato sistema di *time limits*, la cui inosservanza avrebbe trovato la propria sanzione nell’art. 5, in tema di «estinzione del processo per viola-

¹ Cfr. *infra*, parte III, cap. III.

zione dei termini di durata ragionevole». Il testo normativo ha conosciuto un travagliato percorso parlamentare tanto che la versione approvata alla Camera il 13 aprile 2011, sotto il nuovo titolo «disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo», non recava più traccia della prescrizione del processo. Alla sua funzione acceleratoria e sanzionatoria, a garanzia dei termini di fase, sopperiva un meccanismo di segnalazione, che avrebbe imposto al capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice procedente l'obbligo di comunicare l'intervenuto sfioramento dei termini al Ministro della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura, quale prodromo all'adozione di non meglio precisati provvedimenti.

Il fallimento del disegno di legge per le note vicende di crisi politica non ha impedito il riproporsi di sia pure più limitati orizzonti di riforma di iniziativa governativa, decaduti per la fine anticipata della legislatura, incentrati sui temi della depenalizzazione, della clausola dell'irrilevanza del fatto e sull'estensione degli strumenti di giustizia riparativa². Assume rilievo in tale ambito la relazione finale redatta dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, cui si deve il rinnovato richiamo al «rispetto effettivo di tempi ragionevoli di durata del processo», contenuto nel § 22 lett. a)³. L'obiettivo, secondo «i saggi», sarebbe perseguibile, al di là dell'invocata inappellabilità delle sentenze di assoluzione per reati lievi e dell'auspicata disincentivazione di iniziative dilatorie, ancora una volta mediante il contenimento della durata delle indagini preliminari e l'introduzione di vincoli temporali per le determinazioni del pubblico ministero al loro esito⁴.

Di non minor importanza il lavoro svolto dalla c.d. Commissione Canzio, istituita con decreto del 10 giugno 2013, cui si deve la formulazione di numerose proposte volte a garantire l'efficienza e la celerità

² Cfr. atto Camera n. 5019/2012 recante «delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili», e i successivi stralci n. 5019-*bis* e *ter*, consultabili su www.senato.it.

³ Cfr. *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (12 aprile 2013)*, consultabile su www.quirinale.it.

⁴ Tra i primi commenti cfr. D. PULITANÒ, *Quale agenda per la giustizia penale?*, in *Dir. pen. cont.*, 31 maggio 2013.

procedimentale con una serie di misure focalizzate, tra l'altro, sui settori delle indagini preliminari, dei procedimenti speciali, delle impugnazioni e della definizione del processo nei casi di particolare tenuità del fatto, mediante l'introduzione di una specifica causa di improcedibilità⁵.

L'ultima fase della XVI legislatura e l'avvio della XVII sono stati costellati da numerosi interventi normativi⁶. Per quanto interessa in questa sede meritano menzione il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134 che, modificando la legge "Pinto", ha determinato per ciascun grado di giudizio i termini di ragionevole durata e fissato i limiti dell'indennizzo per il loro superamento; nonché il d.l. 8 aprile 2013, n. 35 conv. in legge 6 giugno 2013, n. 64 che, mediante l'introduzione dell'art. 5-*quinqüies*, è intervenuto sull'esecuzione forzata per il recupero del credito verso lo Stato⁷.

Circa il tormentato capitolo della geografia giudiziaria, va ricordato l'art. 1 comma 2 della legge 14 settembre 2011, n. 148 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138), che ha consentito al governo l'emanazione del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155 (nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero), nonché in pari data del d.lgs. n. 156 del 2012 (revisione delle circoscrizioni giudiziarie relative agli uffici del giudice di pace)⁸.

Ma non basta poiché, date le incongruenze di queste previsioni, si è reso necessario il d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, recante disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155 e 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, anche al fine di mantenere, sia pure temporaneamente, alcune sedi distaccate insulari; cui si sono aggiunti il d.m. 7 marzo 2014 che, emanato ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 156 del 2012 ha individuato taluni uffici del giudice di pace da "salvare" dalla cancellazione su indi-

⁵ Per il testo della relazione conclusiva della Commissione, istituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia "per elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale", cfr. *Verso una mini-riforma del processo penale: le proposte della Commissione Canzio*, in *Dir. pen. cont.*, 27 ottobre 2014.

⁶ Per un quadro ragionato delle ultime riforme cfr. G. CONSO-M. BARGIS, *Premessa a questa edizione, la settima*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di G. CONSO-V. GREVI-M. BARGIS, 7^a ed., Cedam, Padova, 2014, p. XXVII.

⁷ Cfr. *infra*, cap. III, § 12.

⁸ Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 3.

cazione, e “a carico”, degli enti locali, e, da ultimo, l’art. 21 d.l. n. 132 del 2014, conv., con modificazioni, in legge n. 162 del 2014, che ha inciso sul d.lgs. n. 156 del 2012 prevedendo l’istituzione dell’ufficio del giudice di pace di Ostia e il ripristino dell’ufficio del giudice di pace di Barra.

Quanto al settore delle notificazioni – da tempo in attesa di un profondo ripensamento e di un adeguamento ai nuovi mezzi tecnologici – qualche passo in avanti è stato compiuto dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in legge 17 dicembre 2012, n. 221 (recante ulteriori misure urgenti per la crescita del paese), nel quale si è prevista, a partire dal 15 dicembre del 2014, la piena operatività, nei procedimenti dinanzi ai tribunali e alle corti d’appello, delle notificazioni telematiche a persone diverse dall’imputato effettuate ai sensi degli artt. 148 comma 2-*bis*, 149, 150 e 151 comma 2 c.p.p.⁹

Rilievo ancora maggiore, dato l’auspicato impatto sui tempi processuali, riveste la legge 28 aprile 2014, n. 67, la cui azione dovrebbe esplicarsi su due fronti: il primo, sostanziale e differito, mediante le deleghe al governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio¹⁰; il secondo, processuale e di immediata operatività, attraverso la soppressione dell’istituto contumaciale, la sospensione del processo nei confronti degli irreperibili, ora munita di apposita disciplina transitoria¹¹, e l’introduzione della sospensione del processo con messa alla prova¹².

Sul primo dei fronti evocati, è recentemente intervenuto il d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28 – recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell’art. 1 comma 1 lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67 – che è entrato in vigore il 2 aprile 2015¹³. Nonché, da ultimi, i d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 e 8 che, in attuazione delle predette deleghe, hanno battuto la strada dell’introduzione di illeciti civili in luogo di quelli penali e della depenalizzazione.

Parimenti *sub iudice* è il d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv., con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, recante misure ur-

⁹ Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 3.

¹⁰ Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 2.

¹¹ Cfr. legge 11 agosto 2014, n. 118, cui si deve l’introduzione dell’art. 15-*bis* in seno alla citata legge n. 67 del 2014.

¹² Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 9.

¹³ Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 2.

genti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile. La novella presenta numerosi spunti di interesse, sistemico, avendo introdotto, all'art. 2, la c.d. negoziazione assistita, limitata alla materia civile, ma con ampie ricadute inter-procedimentali¹⁴, e ridimensionato, all'art. 16, il periodo di sospensione feriale, mediante l'interpolazione dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969¹⁵.

Da ultimo, la modifica della prescrizione del governo Renzi è stata preannunciata dalle linee guida per la riforma della giustizia che, approvate dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 2014, si ispiravano, tra l'altro, al binomio "accelerazione del processo penale e riforma della prescrizione", testualmente riportato al punto n. 9) del documento¹⁶. La proposta governativa, caldeggiata dal Ministro della giustizia Andrea Orlando, ha trovato uno sprone in note vicende di cronaca. Il caso Eternit, incentrato sul giudizio per il disastro ambientale di Casale Monferrato contestato a Stephan Schmidheiny e conclusosi con la ratifica dell'estinzione del reato per decorso del tempo, peraltro maturata ben prima dell'avvio del processo¹⁷, ha determinato una nuova accelerazione nell'*iter* di riforma della prescrizione: così il 23 dicembre 2014 il governo ha presentato alla Camera dei deputati il d.d.l. n. 2798 che, sostanzialmente riprodotto del testo licenziato dal Consiglio dei ministri il 29 agosto 2014¹⁸, prevede, accanto a molteplici riforme sistemiche, un'ampia rivisitazione delle ipotesi sospensive della causa estintiva del reato¹⁹.

¹⁴ Cfr. *infra*, parte II, cap. III, § 5.

¹⁵ Cfr. *infra*, parte II, cap. I, § 3.

¹⁶ Cfr. Consiglio dei Ministri n. 22 – Riforma della Giustizia – linee guida, 30 giugno 2014, in *www.governo.it*.

¹⁷ Cfr. per tutti S. ZIRULIA, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 24 febbraio 2015.

¹⁸ Circa lo schema di disegno di legge, recante «modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena», cfr., tra i primi commenti, M. BARTOLONI, *La prescrizione ora è un caso. Il governo: cambiarla subito*, in *Il Sole 24 ore*, 21 novembre 2014, p. 12.

¹⁹ Cfr. *infra*, parte III, cap. III, § 12.

Tuttavia il 24 marzo 2015 la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge n. AC 2150-A, ora all'esame del Senato, che, pur facendo propri alcuni profili del menzionato d.d.l. n. 2798, se ne discosta per molti aspetti, a cominciare dal minor grado di sistematicità. Un'implicita rinuncia ad un approccio organico sembra potersi desumere anche dai recenti interventi normativi in materia ambientale (legge 22 maggio 2015, n. 68, sui c.d. eco-reati), in tema di reati contro la pubblica amministrazione (legge 27 maggio 2015, n. 69, in materia di corruzione, associazione di tipo mafioso e falso in bilancio), e di "omicidio stradale" (legge 23 marzo 2016, n. 41) la cui riforma settoriale si segnala per un inasprimento sanzionatorio funzionale, al di là delle istanze repressive e delle ragioni di orientamento culturale, all'estensione del termine di prescrizione del reato²⁰.

A fronte del ciclico riproporsi di queste linee di riforma, di ispirazione acceleratoria, e del mai sopito dibattito scientifico, è parso opportuno prendere le mosse dalla nozione di ragionevole durata del processo, quale premessa maggiore o postulato dell'analisi, per concentrarsi, in un secondo momento, sul grado di effettività, pacificamente ritenuto non soddisfacente, garantito dal sistema. La disamina dei fattori che ostano alla celerità processuale ovvero, per mutuare una metafora dal gergo medico, la diagnosi delle cause della patologia apre la strada alla valutazione delle possibili soluzioni, nella consapevolezza che, anche in tale materia, si impone la distinzione tra approcci *lato sensu* eziologici e quelli sintomatici: altro è, ad. es., approntare una massiccia depenalizzazione, predisporre il più volte invocato riassetto organizzativo degli uffici giudiziari e aumentare i filtri processuali; altro è ipotizzare provvedimenti non strutturali, come l'amnistia, o aggiustamenti normativi di carattere puntiforme, come quelli da ultimo proposti sull'assetto prescizionale vigente.

In tale quadro è necessario esaminare le proposte di intervento incentrate sulla c.d. "prescrizione del processo o dell'azione" che, comunque articolate, presentano molteplici profili di interesse, benché risultino controverse non solo la loro compatibilità col sistema, dato che evocano numerose questioni di costituzionalità, "convenzionalità" e tenuta della disciplina processuale, ma anche la stessa efficacia quali valide contromisure. Aspetto quest'ultimo sul quale incide, oltre alla configurazione delle riforme che si invocano, anche la circostanza che si pre-

²⁰ Cfr. *infra*, parte III, cap. III, § 14.

sentino “isolate” o, al contrario, associate a interventi di coordinamento con l’omologo istituto di diritto sostanziale ovvero incidenti su altri profili rilevanti ai fini dei tempi processuali, siano essi strutturali, sostanziali o procedurali. Occorrerà verificare infatti se, come da più parti paventato, l’adozione di un approccio “riduzionista”, esclusivamente rivolto alla rimozione del sintomo “ritardo”, non comporti il rischio di introdurre forzature nel sistema a detrimento di altri valori processuali.

È questo uno dei punti di frizione del dibattito in materia, focalizzato sul confronto tra le posizioni inclini a ravvisare nelle diverse declinazioni del “processo breve” un rimedio d’elezione e le dissonanti voci dottrinali che, anche quando non contrarie in linea di principio, lo ritengono, al massimo, un possibile strumento complementare da inserire in una riforma di sistema.

PARTE PRIMA

LA RAGIONEVOLE DURATA
DEL PROCESSO PENALE TRA GARANZIE
COSTITUZIONALI E LEGGE ORDINARIA

CAPITOLO I

ORIGINE E NATURA DI UN PRINCIPIO

SOMMARIO: 1. Profili generali. – 2. La dimensione cronologica del processo. – 3. La delimitazione del quadro di indagine. – 4. Il modello accusatorio in rapporto alla ragionevole durata del processo. – 5. Il principio di economia processuale. – 6. *Segue*: l'economia processuale tra vecchio e nuovo codice. – 7. *Segue*: efficienza ed efficacia del processo penale. – 8. *Segue*: le relazioni strutturali e funzionali. – 9. La prescrizione del reato e la ragionevole durata del processo.

1. *Profili generali.*

Chiunque si occupi della ragionevole durata del processo in generale, e di quello penale in particolare, non può esimersi dal prendere atto, ad un tempo, della pluralità degli approcci metodologici al tema e della difficoltà di ricondurre ad unità i suoi molteplici aspetti. Preliminare ad ogni approfondimento è l'ovvia constatazione, per un verso, della dimensione temporale di ogni vicenda processuale e, per un altro verso, delle istanze che l'ordinamento, la collettività e i singoli interessati avanzano, con crescente sensibilità, a tale riguardo¹. La nozione stessa di “*processus*” evoca etimologicamente l'idea dell'avanzare, del progredire e dunque di un moto che, inizialmente concepito in termini naturalistici, da un luogo ad un altro, si astrae sino ad includere la transizione, da una fase ad un'altra, di un percorso cognitivo e procedimentale². Ma questo dispiegarsi nel tempo del processo, in sé inevi-

¹ M. PISANI, *La celerità nel processo penale italiano*, in *Ind. pen.*, 1995, p. 257; D. PONCET-A. CAMBI, *Il diritto al giudizio entro un termine ragionevole*, *ivi*, 1995, p. 249.

² Cfr. L. CASTIGLIONI-S. MARIOTTI, sub *processus*, *Vocabolario della lingua Latina*, Loescher, 1986, p. 1156.

tabile, collide con quella che è stata icasticamente definita come l'“urgenza della decisione”³.

La celerità della giurisdizione corrisponde infatti all'interesse pubblico all'efficienza e all'efficacia dello strumento processuale, come pure alle aspettative dei consociati⁴. Va incontro, inoltre, alle esigenze delle parti e dei soggetti che, pur non rivestendo tale qualità⁵, siano coinvolti a vario titolo nell'attività giurisdizionale⁶, fatta eccezione, in sede penale, per le ipotesi di prevalenza degli interessi, invero non esclusivi dell'imputato⁷, a conseguire alcuni vantaggi particolari, proprio tramite il decorso del tempo⁸, quali gli

³ J. DERRIDA, *Il diritto alla giustizia*, in AA.VV., *Diritto giustizia e interpretazione*, a cura di J. DERRIDA-G. VATTIMO, Roma, 1998, p. 32.

⁴ G. CONSO, *Costituzione e processo penale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 40; V. GAROFOLI, *La malintesa endiadi tra pubblica sicurezza e durata ragionevole*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 673.

⁵ Per la considerazione secondo cui la ragionevole durata del processo soddisfa, altresì, il diritto della vittima del reato ad ottenere giustizia, cfr. B. NACAR, *I termini*, cit., p. 64; nonché G. TRANCHINA, *La vittima del reato nel processo penale*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 4051 il quale, sul rilievo che la persona offesa è un soggetto sicuramente interessato alla ragionevole durata del processo, stigmatizza la scarsa attenzione normativa nel potenziarne il “ruolo sollecitatorio”.

⁶ Risulta tuttora attuale, e anzi rafforzata alla luce dell'espansione dei compiti della giurisdizione penale e delle accresciute aspettative dei consociati, la constatazione carneltutiana circa le sofferenze e i pregiudizi di cui è fonte il processo penale in sé, al di là del suo esito, delle conseguenze sanzionatorie e degli strascichi risarcitori, cfr. F. CARNELUTTI, *Principi del processo penale*, Morano, Napoli, 1960, p. 55.

⁷ Cfr. *infra*, parte II, cap. II, § 2; nonché, in termini più generali, le osservazioni di R. ORLANDI, *L'insostenibile lunghezza del processo penale e le sorti progressive dei riti speciali (Relazione al Convegno “I tempi irragionevoli della giustizia penale. Le proposte per una effettiva speditezza processuale”, Bergamo, 24-26 ottobre 2010)*, in *Riv. dir. proc.*, f. 1, 2012, p. 24, secondo cui «l'ufficio del pubblico ministero, dal canto suo, può vedere con favore certe “perdite di tempo”: ad esempio quelle dilazioni che permettono ai magistrati dell'accusa di rinviare lo studio di un processo impegnativo, liberando così il tempo per una migliore preparazione del caso o per seguire altri casi incombenti».

⁸ Poiché la protrazione dell'accertamento penale mostra molteplici profili di interesse per chi vi sia assoggettato, apparirebbe davvero riduttivo sul piano scientifico, delimitarne il novero all'esito prescrizioneale. Basti pensare alle *chances* che il decorso del tempo può offrire, sul piano generale, in termini di riforme legislative, atti di clemenza, mutamenti giurisprudenziali e, su quello concreto, nella prospettiva del differimento dell'esecuzione della pena, ancorché ritenuta ineluttabile, del venire meno

effetti estintivi ricadenti sul reato e, di riflesso, sullo stesso procedimento⁹.

delle prove d'accusa, nonché dell'aumentata disponibilità delle persone offese alla remissione di querela. Simile riflessione, fondata sulla verifica delle istanze che si agitano nella vicenda processuale e indirizzata alla comprensione del loro orientamento lungo l'asse cronologico, è stata condotta da quanti hanno cercato di identificare i soggetti portatori dell'interesse alla speditezza del processo. Tra di essi merita menzione D. PULITANÒ, *Tempi del processo e diritto penale sostanziale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, p. 512-513, secondo il quale «[...] un tale interesse è di sicura rilevanza per il *law enforcement*, e questo mi sembra un buon argomento a favore della tesi che la ragionevole durata è una garanzia oggettiva del giusto processo, non semplicemente dell'accusato. È un interesse che dovrebbe essere sostenuto innanzi tutto dagli apparati del *law enforcement*: dall'organo d'accusa, dai suoi collaboratori, ed anche dal giudice nell'esercizio della funzione di regolazione del processo. Diamo per postulato (mettendo fra parentesi i problemi di efficienza) che ciò avvenga nei limiti di risorse scarse, troppo scarse rispetto ai compiti assegnati alla macchina istituzionale. Diamo pure per postulato che sul fronte dei combattenti (ipotetici) per la celerità del processo vi siano le vittime e i danneggiati dal reato, che attendono "giustizia" o, più prosaicamente, un risarcimento. Nel parallelogramma delle forze che incidono sul processo, è una forza debole, spesso inesistente, solo occasionalmente capace di esercitare una reale pressione. E l'imputato? In una analisi di realtà, è realistico introdurre distinzioni cui, sul piano del diritto processuale, sarebbe illegittimo assegnare una qualsiasi rilevanza: vi sono imputati colpevoli e che si sanno colpevoli; imputati innocenti e che si sanno innocenti; altri che si trovano in situazioni di oggettiva o anche solo soggettiva incertezza sulla fondatezza fattuale e/o giuridica dell'accusa. Vi sono imputati che, fin dall'inizio o da un certo momento in poi, si vedono "incastrati", e altri che fino all'ultimo ritengono di avere carte da giocare, buone o truccate, forti o deboli, o magari debolissime ma non nulle. Su quale fronte combattono in concreto, per quanto concerne i tempi del processo, gli imputati che si trovano nelle varie situazioni? [...] L'imputato che si sa colpevole e si ritiene incastrato, tendenzialmente preferisce allungare i tormenti dell'attesa piuttosto che anticipare i tormenti della prevista condanna. [...] Anche l'imputato che si sa colpevole e ritiene di avere carte da giocare, tendenzialmente preferisce rinviare il "momento della verità". [...] Se l'imputato è innocente, il costo del processo e della durata del processo può essere reso necessario da difficoltà d'accertamento, o da problemi di qualificazione giuridica; nel bilancio di costi e benefici della giustizia, è una posta passiva che una macchina efficiente dovrebbe puntare a ridurre al minimo. Ma se la macchina è vissuta come temibile, anche l'imputato innocente ci penserà una, due, mille volte prima di attivarsi per sollecitare la definizione del processo: *quieta non movere* è una regola di prudenza, che induce di fatto a sopportare senza reagire i tormenti della pendenza prolungata di processi ingiusti nella sostanza».

⁹ Esula dal presente contributo il tema, anch'esso rilevante, del vantaggio conseguibile dalle parti attraverso la protrazione dei procedimenti extrapenalici, come, ad es.,

Sul piano concreto, tuttavia, le statistiche nazionali registrano, quale spiacevole contrappunto, un'anomala dilatazione dei tempi medi di definizione dei processi, secondo una linea di tendenza ormai consolidata¹⁰.

Dalla patologia, particolarmente grave in sede civile¹¹, ove si rag-

la dilazione dell'adempimento di obbligazioni, in ambito civile, o il blocco dell'attività della p.a. in quello amministrativo. Cfr. in argomento la *Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia al Parlamento e al Governo*, Roma, giugno 2009, p. 174.

¹⁰ Cfr. *Intervento del procuratore generale presso la Corte di cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010*, Roma, 29 gennaio 2010, in www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_3_4.wp#ra5; *Intervento presso la Corte di cassazione del Ministro della giustizia all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010*, in www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_3_5.wp; *Intervento del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010*, in *Il notiziario, suppl. a La rivista del Consiglio*, IV, 2010, p. 2; per gli anni precedenti cfr. V. CARBONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009*, in *Diritto e Giustizia@quotidianonline*, 30 gennaio 2010, in www.dirittoegiustizia.it; V. CARBONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008*, in www.cortedicassazione.it; G. NICASTRO, *Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2006*, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, Roma 26 gennaio 2007, in www.giustizia.it; N. MARVULLI, *Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2005*, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2006, Roma 27 gennaio 2006, in *Diritto e Giustizia@quotidianonline*, 30 gennaio 2010, in www.dirittoegiustizia.it; per una valutazione quantitativa del fenomeno, *European judicial system. Efficiency and quality of justice*, 2008, *European commission for the efficiency of Justice*, in www.coe.int/T/dgbl/cooperation/cepej/default_en.asp; *Dossier Censis sul contenzioso tra imprese in Italia*, 2009; nonché, per una denuncia più risalente della lentezza del processo, E. GALLO, *Il discorso del Procuratore generale presso la Corte di cassazione*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 272.

¹¹ Cfr. le osservazioni di E. LUPO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011*, in *Giust. civ.*, 2012, 7-8, p. 321, secondo cui «in base ai dati comunicati dal Ministero della giustizia (direzione generale di statistica), nel periodo 1° luglio 2010-30 giugno 2011 la pendenza complessiva è diminuita, rispetto all'anno precedente (1° luglio 2009-30 giugno 2010), da 5.561.383 a 5.429.148 procedimenti, con un decremento di - 2,4 per cento in conseguenza di una rilevante diminuzione delle sopravvenienze, passate da 4.780.985 al 30 giugno 2010 a 4.365.561 al 30 giugno 2011 (- 8,7 per cento), a cui, purtroppo ha fatto riscontro una notevole flessione delle definizioni, attestatesi nel 2011 a 4.479.851, con una diminuzione rispetto al dato del 2010 (4.819.109) di - 7 per cento. Pertanto gli elementi positivi rappresentati dalla diminuzione delle sopravvenienze e della pendenza complessiva, nonché dal maggior numero di definizioni rispetto alle nuove iscrizioni (+114.290), sono fortemente attenuati dal dato negativo della sensibile riduzione delle definizioni. La constatazione, già di per sé

giungono punte talora inverosimili¹², non sono immuni gli altri settori dell'amministrazione della giustizia, incluso quello penale¹³. Ne derivano sintomi allarmanti: dallo spreco di risorse, alla riduzione di efficien-

preoccupante in relazione alla complessiva potenzialità di definizione del nostro sistema giudiziario civile, è ancora più grave, se si considera che lo scorso anno le definizioni, oltre a sopravanzare le nuove iscrizioni di 6.330 procedimenti, erano invece cresciute, rispetto all'anno precedente, nella misura di 125.824 (1 per cento). Pertanto nel 2011 restano ancora i dati negativi, già registrati nel 2010, di una pendenza complessiva che costituisce un carico di arretrato eccessivo e condiziona negativamente l'efficienza dell'apparato giudiziario civile, di un numero di nuove iscrizioni ancora troppo elevato, che, sebbene in tendenziale diminuzione (soprattutto a causa dell'estensione dell'ambito applicativo del contributo unificato dovuto per l'iscrizione delle cause a ruolo e dell'aumento dei relativi importi), evidenzia la mancanza di idonei strumenti di contenimento dell'accesso alla giustizia civile, e di un numero di definizioni insufficiente a consentire una stabile tendenza alla diminuzione dell'arretrato. A tali dati negativi devono aggiungersi anche quelli relativi alla durata media dei processi civili, caratterizzata non solo da una perdurante eccessiva lunghezza, ma purtroppo anche da un incremento dei tempi medi di definizione dei processi. In particolare, nei giudizi di appello la durata media è aumentata da 947 giorni nel 2010 a 1.032 nel 2011, con un incremento del 9 per cento. Nei tribunali è salita da 456 giorni nel 2010 a 470 giorni, con un aumento del 3,1 per cento. Davanti ai giudici di pace è stata di 353 giorni, con un incremento dell'11,3 per cento rispetto ai 317 del 2010. Il rilievo appare piuttosto scoraggiante, soprattutto se posto in relazione con le numerose condanne riportate dall'Italia per lesione del diritto alla definizione del processo entro un termine ragionevole».

¹² Tra i casi di maggior rilievo in sede civile, si segnalano i seguenti: un procedimento di quantificazione dell'indennità espropriativa, protrattosi per otto anni in due gradi di giudizio, cfr. Corte eur. dir. uomo, 29 luglio 2004, Scordino c. Italia, in *Foro it.*, 2005, IV, c.1; procedure fallimentari perdurate, rispettivamente, l'una, per 24 anni e 5 mesi e, l'altra, oltre 15 anni, cfr. Corte eur. dir. uomo, 11 dicembre 2003, in *Dir. e prat. soc.*, 2004, 4, p. 60; Corte eur. dir. uomo, 6 novembre 2003, Peroni c. Italia, in *Giust. civ.*, 2004, I, c. 1901; di non poco momento è poi l'abnorme dilatazione temporale di procedimenti astrattamente concepiti per la celerità, come le cause di lavoro, tra le quali si registrano tempi di definizione superiori ai quattro anni, Corte eur. dir. uomo, 24 maggio 1991, Pugliese c. Rep. italiana, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 714; quanto al giudizio amministrativo, merita menzione un procedimento durato oltre 13 anni, cfr. Corte eur. dir. uomo, 2 settembre 1997, Nicodemo e altri c. Italia, in *Giust. civ.*, 1997, I, c. 2965.

¹³ Per un processo penale, ritenuto di semplice definizione ma durato 6 anni e 2 mesi, cfr. Corte eur. dir. uomo, 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia, in *Giust. pen.*, 1984, I, c. 180.

za dell'apparato giudiziario; dal pregiudizio al sistema economico¹⁴, alla diminuita fiducia dei consociati nello strumento processuale¹⁵.

¹⁴ Sottolineano, tra gli altri, le correlazioni tra giustizia ed economia E. LUPO, *Relazione*, cit., p. 323; nonché M. MONTI, *Prefazione*, in M. VIETTI, *Facciamo giustizia*, Università Bocconi Editore, Milano, 2013, p. XIII e ss., secondo il quale «le regole giuridiche [...] non sono elementi estranei al processo di creazione della ricchezza di un paese. La logica che muove gli investitori nell'allocare le proprie finanze nei mercati ormai globalizzati è sempre più legata anche alla valutazione dell'efficienza dei sistemi giudiziari dei paesi in cui gli investimenti debbono essere effettuati. Il "rischio di investimento" non si basa più solo sull'esame di indicatori classici di un ordinamento, come la disciplina fiscale o quella del diritto dei contratti, ma si è ormai esteso anche alla valutazione delle reali possibilità che, in caso di eventuale contenzioso, l'investitore abbia facoltà di accedere con soddisfazione agli organi giurisdizionali dello Stato competente per recuperare in tutto o in parte l'esborso effettuato. E l'indicatore dell'efficienza del sistema giurisdizionale ha tra i suoi primi parametri la celerità nella risposta alla domanda di giustizia». Una riprova dell'importanza del tema è rappresentata dai rapporti annuali di valutazione dei diversi sistemi paese, tra i quali quello della Banca mondiale (*Doingbusiness* 2013) giustifica il non lusinghiero posizionamento dell'Italia (al 160° posto su 185 paesi in termini di attrattività economica), con la scarsa effettività della tutela giurisdizionale dei contratti. Sul punto, cfr. www.doingbusiness.org/rankings. Per analoghe preoccupazioni, avuto riguardo al processo penale, cfr. G. RICCIO, *Note sulla ragionevole durata del processo penale*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 4524 secondo cui gli studi econometrici e le analisi economiche del diritto e del processo «[...] rivelano la intromissione dei tempi del processo nella vita della comunità, sotto i molteplici aspetti economici e istituzionali, politici, giuridici e giudiziari, dimostrando la parzialità se non la fallacia della cattiva abitudine secondo cui l'interferenza col mondo economico dipenda esclusivamente dai tempi del processo civile, non considerando che l'investitore straniero è certamente disimpegnato dalla impunità di quella serie di delitti che incidono direttamente sulle aziende e, quindi, sull'economia. In questo contesto debbono essere considerati non solo i reati relativi all'ordine pubblico genericamente considerato come valore sociale aggredito dalla criminalità organizzata, ma anche – e soprattutto – il declassamento dei reati societari e contro la pubblica amministrazione, che pongono l'imprenditore alla mercede della iniziativa sleale del privato ed alla alterazione delle regole per la partecipazione ai pubblici bandi. Insomma, la quantità di tempo necessario per la punizione di un delitto di estorsione o di un reato di corruzione certamente tiene lontani dal nostro Paese i capitali esteri».

¹⁵ Per un'analisi razionale del fenomeno si considerino le osservazioni di A. MURA, *Teoria bayesiana della decisione e ragionevole durata del processo*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3106; nonché Commissione europea per l'efficienza della giustizia, *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires: le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible. Programme cadre*, in doc. Cepej (2004) 19Rev2, Introduzione, par. 3, in www.coe.int/cepej.