GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Osservazioni sullo stato della fase dibattimentale di primo grado dei Tribunali Ordinari

di Massimo Terzi

13 febbraio 2019

Osservazioni sullo stato della fase dibattimentale di primo grado dei Tribunali Ordinari

di Massimo Terzi

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Analisi dei flussi quantitativi; 3. L' urgenza di intervenire; 4. Prime evidenze; 5. Verifica della natura dei flussi; 6. Le cause del dissesto; 7. Le proposte; 8. Conclusione.

1. Introduzione

Scopo del presente elaborato è di svolgere una breve analisi statistica sulla situazione del settore dibattimentale dei Tribunali Ordinari del primo grado, che rappresenta in qualche modo il *core business* dello sviluppo del processo penale. Analisi che, lungi dall'essere una rappresentazione burocratica o meramente efficientista della giustizia penale, da una parte rappresenta il punto di partenza per verificarne in concreto lo stato di salute, dall'altra il mezzo per individuare i possibili rimedi.

Invero la rappresentazione statistica numerica, come cercherò di evidenziare, consente anche una verifica della correttezza dei meccanismi normativi e una riflessione – come è ovvio che sia quando si parla di applicazione del diritto – del terreno culturale che di fatto ne genera l'applicazione materiale concreta.

Su queste premesse la prima istintiva riflessione, ufficializzata dallo stesso Ministero di Giustizia sul sito internet, è la assoluta inadeguatezza dei sistemi di rilevamento statistico nel settore penale, sia da un punto vista tecnico che qualitativo.

Inadeguatezza particolarmente grave in presenza di un nuovo processo organizzativo quale è, da un punto di vista strutturale aziendalistico, un nuovo codice di procedura il cui andamento avrebbe dovuto, quantomeno con l'avvento della informatica, essere monitorato costantemente al meglio onde prevenire in tempo utile la degenerazione.

Inadeguatezza che ci fa interrogare anche da un punto vista "storico", a fronte dello sviluppo informatico e di gestione del dato nel settore civile.

2. Analisi dei flussi quantitativi

In occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019 presso la Corte di Appello di Torino ho rappresentato i dati assoluti dello storico delle pendenze sul dibattimento in primo grado sul territorio nazionale negli ultimi dieci anni (dati ufficiali pubblici sul sito Ministero di Giustizia), sulla base dei quali ho concluso icasticamente che – anche basandoci su questi soli dati del dibattimento del primo grado – lo "*spread*" del processo penale va prezzato oltre 1000 rispetto ad un processo "nomale" con *outlook* negativo, e che una ipotetica agenzia di rating non potrebbe che qualificare i titoli rappresentativi della giustizia penale quali "titoli spazzatura".

Tali dati evidenziano, già di per sé, la insostenibilità del sistema atteso il costante trend di crescita che porterebbe in 15 anni a circa 1.000.000 di pendenze nei procedimenti monocratici ed a circa 50.000 procedimenti collegiali.

Suddivisione dei procedimenti penali pendenti di Tribunale per tipo di rito. Dato nazionale. Anni 2008 – I semestre 2018

Anno	**Trib. in composizione monocratica**	**Trib. in composizione collegiale**
2008	**375.469.**	**21.130.**
2009	**395.842.**	**22.215.**
2010	**425.725.**	**22.200.**
2011	**450.613.**	**22.024.**
2012	**492.629.**	**22.470.**
2013	**521.874.**	**23.021.**
2014	**548.557.**	**24.175.**
2015	**567.602.**	**25.523.**
2016	**534.005.**	**26.610.**
2017	**578.758.**	**27.459.**
*I semestre 2018**	**592.902.**	**27.749.**

3. L’ urgenza di intervenire

La situazione rappresentata evidenzia l’assoluta urgenza di intervenire. L’urgenza pone una precondizione di inammissibilità di qualsiasi intervento che non sia in grado di incidere non solo efficacemente, ma anche rapidamente sull’efficienza del processo penale. Il che non esclude, ovviamente, un piano strategico di miglioramento più generale; ma esclude che ci siano le condizioni per sviluppare interventi a medio lungo termine senza un previo intervento sulle cause strutturali endemiche di tale disastrosa situazione.

In tal senso, l'urgenza ed il gap tra sopravvenienze e definizioni annue portano ad escludere che al trend possa porsi rimedio con soluzioni meramente aziendalistiche incidenti sulla produttività selle singole risorse e/o sulla quantità delle risorse (*id est*, magistrati addetti al dibattimento).

Ed invero non sono ipotizzabili, da un punto di vista generale, ad ordinamento invariato, aumenti di produttività dei Giudici sia per la assoluta inesigibilità da un punto di vista "lavoristico", sia per non incorrere in una deprecabile diminuzione di qualità della giurisdizione.

Parimenti è da escludersi che la soluzione possa rinvenirsi in un mero aumento di Giudici addetti al dibattimento di primo grado, atteso che, solo per stabilizzare il trend, dovrebbero essere assunti tra i 300 ed i 500 magistrati (a fronte degli attuali 1500 circa); con parallela necessità di adeguate strutture di personale e logistiche. Con l'attuale situazione di grave difficoltà soltanto a mantenere strutture giudiziarie accettabili giusta la cronica difficoltà finanziaria dello Stato, la soluzione, oltre che utopica, avrebbe comunque tempi non compatibili con l'urgenza della problematica. In ogni caso, tale soluzione non risolverebbe il problema strutturale creato dai flussi passati senza ulteriori ancor più fantasiose immissioni di risorse finanziarie.

4. Prime evidenze

I dati certificano semplicemente il fallimento del sistema a trent'anni anni dall'entrata in vigore del nuovo codice, e non sono altro che il riscontro statistico di quello che da anni viene indicato – giustamente – come uno dei problemi centrali della giustizia penale; e cioè la irragionevole durata del processo (e di rimando la prescrizione) tema di rilevanza costituzionale.

Se vi sono troppi processi da celebrare i tempi di durata non possono che allungarsi e, da un punto divista matematico, possiamo anche ufficializzare corsie preferenziali, come già è stato fatto; possiamo accantonare, come di fatto già si fa ma il monte dei processi da lavorare comunque continua inesorabilmente a crescere. Stiamo parlando pertanto del fulcro, dell'essenza della macchina e dobbiamo evitare *more solito* di allargare ora il discorso sulla necessità – che condivido pienamente – di una analisi e ristrutturazione dell'intero sistema penale. Oggi dobbiamo essere umili e pragmatici ed individuare le cause strutturali di tale fallimento e porre in essere in primo luogo rimedi che rimuovano tali cause.

La causa immediata ci sembra indiscutibile: vi è un flusso di procedimenti assolutamente non gestibile, punto. Appare dunque doveroso verificare se tali flussi siano fisiologici ovvero patologici; cioè se siano funzionali o meno allo scopo del processo penale.

5. Verifica della natura dei flussi

In mancanza di dati nazionali, la proiezione – probabilmente sottostimata – dei dati raccolti su alcuni circondari ci rappresenta un esito dei **processi celebrati con rito ordinario** sul primo grado del 50% di assoluzioni (nel merito) per il rito monocratico e del 35% nel rito collegiale. Tali dati non comprendono ovviamente le direttissime ed escludono anche i processi che si concludono a dibattimento per prescrizione o per altre cause di non doversi procedere ovvero definiti con riti alternativi.

Altro dato di rilevo è che, nei processi celebrati con rito ordinario, quelli definiti con riti alternativi che irrogano una pena (cioè, le applicazioni delle pene per patteggiamento ed i giudizi abbreviati con esiti di condanna) sono circa il 10%.

Senza uscire al momento dalla mera analisi statistica è del tutto evidente che, ove solo il 50% dei processi con esito assolutorio non fossero pervenuti a dibattimento, non si sarebbe posta una problematica di aumento di pendenze sul dibattimento a rito ordinario.

Il che non vuol dire che tutti i problemi sarebbero risolti, ma certamente vuol dire che – per recuperare la metafora che ho utilizzato in precedenza – lo "*spread* del processo penale" sarebbe molto, ma molto più basso e l'*outlook* sarebbe quantomeno stabile. Tradotto in termini di valori processali e costituzionali, la durata dei processi sarebbe stata molto più bassa e conseguentemente la problematica della prescrizione sarebbe stata assai meno rilevante.

Voglio dire, in buona sostanza, che se non fossero pervenuti a dibattimento il 50% di quei procedimenti esitati con assoluzione (nel merito) dal 2008 a oggi avremmo 450.000 procedimenti pendenti anziché 600.000 e cioè il 25% in meno. Posso suppore che, andando ulteriormente a ritroso dal 1989 matematicamente avremmo ad oggi una ulteriore progressiva riduzione delle pendenze del tutto fisiologica. La riduzione ipotizzata significherebbe comunque accettare come "normale" una percentuale del 20%/25% di assoluzioni nel merito; percentuale che non mi pare possa ritenersi eccessivamente restrittiva.

Credo, invece, che nessuna persona ragionevole possa ritenere che il numero di assoluzioni in primo grado possa ritenersi ad oggi fisiologico, solo che si ponga a mente che non è compatibile

con un ordinamento democratico che subiscano un processo penale – che è una *poena sine iudicio* – milioni di persone che poi vengono assolte.

Credo inoltre che nessuno possa contestare gli esiti assolutori da un punto di vista generale numerico, atteso che in uno Stato di diritto l'esito è quello che decide il Giudice; a maggior ragione laddove l'ordinamento prevede altri due gradi di giurisdizione; ed a maggior ragione laddove all'esito delle impugnazioni le percentuali di assoluzioni complessive aumentano e non diminuiscono.

In tal senso la domanda che ho posto sopra, se cioè tali flussi da un punto di vista quantitativo e qualitativo siano funzionali allo scopo del processo penale, mi pare assolutamente retorica non potendosi che rispondere in senso negativo.

6. Le cause del dissesto

E' evidente che, in presenza di un dissesto di un nuovo processo organizzativo, solo due, non necessariamente alternative, anzi spesso concorrenti, possono essere le cause a monte; e cioè, nel nostro caso, le ragioni che stanno dietro al numero irragionevolmente alto di procedimenti che giunge a dibattimento e che esita in assoluzioni di merito.

La prima è che il processo organizzativo è stato strutturato in modo erroneo; la seconda è che il processo organizzativo è stato applicato in modo erroneo.

Poiché non stiamo parlando di un normale processo organizzativo, ma di un processo organizzativo che è strutturato sulla base di norme e applicato espletando funzioni giurisdizionali, a mio avviso, specie in situazione emergenziale la questione è speciosa.

Dopo trent'anni (non tre giorni, tre mesi o tre anni) di applicazione di un sistema processuale, le regole di applicazione debbono assumersi come quelle applicate secondo la interpretazione che ne è stata data.

Ipotizzare, pertanto, un intervento – specie se urgente – che possa "recuperare il sistema", anche con validissimi argomenti, con nuovi orientamenti interpretativi, cioè applicativi, a norme invariate ha certamente un senso, anche nobile, da un punto di vista culturale astratto; ma non ha un senso da un punto di vista pragmatico. E, aggiungo, al di là della nobiltà degli intenti, sarebbe di fatto una palese violazione dell'obbligo di adeguarsi all'art 111 secondo comma della Costituzione che non consente di aspettare i lunghi e faticosi tempi di incerti rinnovamenti

culturali.

Dobbiamo tenere a mente partiti nell'analisi da freddi numeri, ma tramite quei numeri siamo arrivati ad un valore assoluto costituzionale: quello della ragionevole durata del processo.

L'ordinamento giuridico ha sempre avuto come "clausola di salvaguardia", rispetto all'applicazione delle norme in senso contrario alla loro *ratio*, la possibilità di intervenire. Ed ove sono in gioco valori costituzionali, questa possibilità diventa un dovere per qualunque Governo e Parlamento di qualsiasi colore.

7. Le proposte

Le mie proposte si fondano sull'analisi numerica, ma anche sulla valutazione di quel che voleva essere il nuovo codice di procedura penale e quel che non è stato.

Tutti gli operatori sanno che la "scommessa" su cui si è impiantato il nuovo processo ed il passaggio dal rito inquisitorio a quello accusatorio si fondava, in un sistema ad azione penale obbligatoria, sul funzionamento dell'udienza preliminare e dei riti alternativi. La prima si è rilevata un fallimento genetico con una curva di progressione di insolvenza schizzata a livelli quasi inimmaginabili. L'udienza preliminare era stata pensata in primo luogo nella consapevolezza che il dibattimento non avrebbe potuto reggere l'indiscriminato arrivo dei processi rilevanti e, pertanto, era stata istituita allo scopo di esercitare un filtro penetrante e gestire anticipatamente i riti alternativi.

La funzione di filtro si è di fatto azzerata. La gestione anticipata dei riti abbreviati, salvo rare eccezioni, ha comportato un accesso minimale rispetto agli auspici. A ciò si aggiunga che questa sorta di quarta fase del processo (la prima cronologicamente rispetto alle successive avanti a Tribunale dibattimentale, Appello e Cassazione) ha ovviamente una durata (mediamente un anno) il cui costo – in termini di dispendio di energie dell'ufficio – aveva un senso solo se avesse assolto allo suo scopo originario, senza trasformarsi – come si è trasformata di fatto – in un ulteriore allungamento dei tempi processuali.

Il legislatore ci ha messo del suo, aumentando, inconsapevolmente ed assai poco diligentemente, il catalogo dei reati che passano per udienza preliminare con aumenti del massimo delle pene. Ma anche il generale accesso ai riti alternativi in sede di udienza preliminare è stato catastrofico rispetto alle previsioni.

E' indiscutibile che tutto ciò riporta al tema di fondo delle presenti osservazioni; vale dire la questione dei criteri di esercizio dell'azione penale e, specularmente, il simmetrico vaglio giurisdizionale da parte del Giudice che deve convalidare il non esercizio. A questo livello di patologia (*rectius* di stato comatoso vegetativo) del processo non posso che insistere su due interventi da me già proposti:

- abolizione *tout court* dell'udienza preliminare (con recupero immediato senza oneri per lo Stato di Giudici-almeno 300- personale ed aule nella fase processuale ordinaria);

- previsione quale giudizio ordinario del rito abbreviato con inevitabile e conseguenziale, anche da un punto di vista sistematico, adeguamento del criterio di esercizio dell'azione penale alla sussistenza di elementi di prova certi per la condanna (con il rito abbreviato cioè sulla base degli atti); ovviamente, senza alcuna limitazione per l'imputato nel diritto di chiedere il vaglio dibattimentale.

8. Conclusione

Ritengo che le proposte da me avanzate dovrebbero essere sostenute sia dalla Magistratura, ed *in primis* dalle Procure, che dalla classe forense. Ed invero, per la Magistratura, ne sono convinto, è anche storicamente l'ultima occasione per preservarne l'unità riacquisendo normativamente, sistematicamente e quindi effettivamente, una comunanza di cultura giurisdizionale. **Sono perfettamente consapevole che quanto sostengo può essere (per me è) una soluzione per la fase del giudizio , ma non risolve il problema delle capacità delle Procure di approfondire le indagini su tutte le notizie di reato, ma riverberare questa problematica sul processo non è una soluzione, ma un evidente tragico scaricamento del problema su tutta la giustizia penale**. La soluzione pertanto non può che essere ricercata all'interno delle Procure senza "spostarla" nella fase del giudizio; e quanto propongo è un mezzo con cui questa soluzione può quantomeno essere grandemente agevolata.

Per l'Avvocatura, che svolge il delicato, essenziale e costituzionale ruolo della difesa delle persone, le mie proposte costituiscono l'occasione storica di affermazione della professionalità del proprio ruolo nel settore penale. E' evidente che in un sistema che ha ingenerato nelle persone l'idea che, a fronte di una qualsiasi imputazione, tra assoluzioni e prescrizioni vi è il 70% di probabilità di non essere condannati, il ruolo di difensore è (giustamente) condizionato in modo determinante.

Ma non solo. Se dall'ottica dei professionisti ci si sposta alla prospettiva del comune cittadino, non si può non notare che, soltanto a partire da una riforma reale del codice di procedura penale, la comunità dei consociati potrebbe ricominciare ad avere fiducia nella Giustizia.

Chiederei pertanto a tutti di gettare il cuore oltre all'ostacolo, essendo certo che quanto propongo muterebbe completamente il quadro catastrofico e lo reincanalerebbe anche abbastanza rapidamente verso la normalità, curando in radice patologie devastanti, a cominciare dalla ragionevole durata del processo. Il tutto senza una lesione dei diritti sia dell'accusa che della difesa.

Chiederei comunque a chiunque voglia portare avanti altre proposte di confrontarsi con la realtà da me rappresentata e, se spinto da vera passione per l'interesse generale, verificarne, prima di proporle i concreti effetti sul quadro da me rappresentato in termini di efficacia, di tempi e di sostenibilità dei costi. Io l'ho fatto e sono pronto a confrontarmi analiticamente con chiunque ne fosse interessato.