

MATTIA VISENTIN

Premesse per una ricerca su efficienza del giudizio penale e Ufficio del Processo, ovvero: quanto i nuovi assetti riusciranno a garantire una giustizia di qualità?

l'Autore riflette sui rapporti tra efficienza e giustizia penale, guardando alla prospettiva dell'Ufficio del Processo e con attenzione a talune problematiche di carattere eminentemente pratico.

Preliminary remarks for a research on the efficiency of criminal judgement and the Trial Office, that is to say: how successful will the new arrangements be to guarantee quality justice?

The Author reflects on the relationship between efficiency and criminal justice, looking at the perspective of the Trial Office and with attention to some eminently practical issues.

SOMMARIO: 1. Una breve premessa. - 2. Alcune problematiche esemplari. - 3. Prospettive.

1. *Una breve premessa.* Tra le tante problematiche che necessitano di studio, meritano attenzione i temi dell'efficienza e della qualità del processo penale: senza dubbio, ai fini di un miglioramento, occorrerebbe eliminare, o tutt'al più ridurre, ritardi e tempi morti e agevolare tutte quelle iniziative che permetterebbero lo svolgimento di un processo in tempi brevi e, soprattutto, in modo efficace.

Questo, al fine di evitare che un eccessivo prolungamento dei tempi vada a pregiudicare una risposta di qualità alla richiesta di giustizia: si pensi al caso in cui determinati reati cadano in prescrizione, vanificando l'obiettivo dell'accertamento di responsabilità penali.

Già nel 2014 la *Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata*, nella c.d. *Proposta Gratteri*, riferiva come il connotato di giustezza del procedimento penale sia destinato a smarrirsi a cagione di tempi eccessivi, atteso che la ragionevole durata assicura l'attributo di equità espresso dalla Costituzione e dalle fonti europee.

Risulta necessario, pertanto, recuperare la consapevolezza di un processo che sia in grado di funzionare, assicurando una forma di tutela più certa alla collettività.

Sin d'ora merita considerazione il dato per cui non può esservi efficienza senza qualità: per troppo tempo il primo termine è stato inteso come sinonimo di rapidità, velocità, anche a detrimento delle garanzie di parte; ebbene, i due

lemmi vanno letti in congiunzione, nel senso che risponde all'istanza di giustizia quell'ufficio che sappia impiegare in modo virtuoso gli strumenti del procedere. Così, si può parlare di *decisioni di qualità*, rese sulla base di *materiale istruttorio* parimenti *di qualità*, in quanto esito di procedure capaci di valorizzare i richiami alla completezza dell'accertamento e al *fair trial*, massimizzando il rapporto tra le risorse disponibili e l'obiettivo di un processo realmente giusto.

Esattamente in questo senso, va rilevato come il venire meno dei concetti di efficienza e di qualità – e, di rovescio, il consolidarsi di prassi poco virtuose, oltre al rischio di tempi lunghi e incerti – sia spesso imputabile a problemi di natura pratica, quali la carenza di personale e/o risorse, i trasferimenti dei giudici in altre sedi oppure i lunghi congedi degli stessi magistrati.

La giustizia italiana non resta indifferente alle circostanze testé esposte, le quali sono indice di una scadente gestione degli uffici, delle risorse e dei rapporti tra gli attori sulla scena processuale. A mero titolo di esempio, è ben vero che il congedo di maternità è un diritto irrinunciabile, *ex lege* previsto, tuttavia il suo esercizio per parte del giudice non può occorrere a discapito di una giustizia di qualità, che mal si coniuga con rinvii di abnorme durata o con processi conclusi in modo frettoloso e superficiale, per esaurirli prima che inizi l'assenza del magistrato. La soluzione non è semplice: vero, si potrebbe affidare il fascicolo ad un differente giudicante, ma la scelta potrebbe nuocere alle parti in punto di immediatezza o, scendendo dai principi alla quotidianità delle aule di giustizia, la supplenza potrebbe toccare ad un magistrato abituato a trattare materie diverse da quella penale. È necessario, così, temperare una serie di elementi di cui, però, bisogna tenere conto nell'ottica di assicurare i frangenti più pragmatici ai dettami delle fonti superiori.

Sul punto va, poi, rimarcato come una grande vastità di reati cada in prescrizione e le cause siano riconducibili alle disfunzioni più diverse, dai vizi di notifica all'assenza dei testimoni citati dal pubblico ministero o dal giudice *ex art. 507 c.p.p.*, passando per esigenze di riorganizzazione dei ruoli d'udienza (v. il *Rapporto UCPI/Eurispes sul processo penale* - 2019).

Questo dato appare ironico in quanto, nel definire i contenimenti dei tempi processuali, tanto la Costituzione all'art. 111, quanto l'art. 6 C.E.D.U., si soffermano sulla *ragionevole durata* e sui *termini ragionevoli* del processo; ciò con una funzione di tutela non solo nei confronti delle persone offese, ma anche nei riguardi dell'imputato che, a propria volta, nella maggior parte dei casi deve subire il peso di un processo che, forse, si concluderà dopo molteplici anni. In sintesi, e secondo la vulgata comune, la vera pena sta nel sapere

di essere sottoposto a giudizio, e s'aggrava al pensiero di immaginare questa incertezza protrarsi per un tempo indefinito. Chi subisce un processo si trova costantemente in uno *status* di soggezione e – si azzardi – di vulnerabilità, e ciò impone di considerare anche questo aspetto in una riflessione sull'efficienza e sulla qualità del giudizio.

2. *Alcune problematiche esemplari.* Fissate le premesse, sembra opportuno fare cenno ad alcune disfunzioni che, connotando ormai la quotidianità degli uffici di giustizia, sono capaci di incidere sulla durata del processo.

Si scenda nella prassi e se ne guardi una che quanti frequentano i tribunali non possono ignorare: le c.d. *udienze filtro* (o *di smistamento*), destinate alla formulazione di eventuali questioni preliminari, alle istanze sui riti alternativi, laddove consentite, alle richieste istruttorie e ai provvedimenti sull'ammissione delle prove; già lì si riscontrano dei possibili aspetti patologici che ben potrebbero rallentare l'*iter* processuale: ad esempio problemi legati alla competenza del giudicante – magari erroneamente investito di una citazione diretta, che avrebbe dovuto passare per l'udienza preliminare, o colpito da una causa di incompatibilità, perché ha già trattato quel fascicolo in una fase precedente – oppure questioni relative ai vizi di notificazione dell'atto introduttivo.

Peraltro, anche nelle ipotesi sceve di patologie, dopo avere deciso sulle richieste di prova, il giudice rinvia per lo svolgimento dell'udienza istruttoria ad una data che generalmente si colloca molto tempo dopo – mesi, se non anni – raggiunta la quale sussiste comunque il rischio che non si presentino tutti i testi citati dalle parti, per legittimo impedimento o perché decidono volontariamente di sottrarsi all'obbligo di comparire. Con ulteriori rinvii ed ulteriori prolungamenti sui tempi del giudizio (su questi rilievi, v. sempre il *Rapporto UCPI/Eurispes sul processo penale* - 2019).

Questi rilievi incidono in termini di efficienza e, quindi, di qualità del procedere, e le conseguenze di una tale condotta risultano scontate.

È risaputo, infatti, come l'eccessivo decorso del tempo vulneri inequivocabilmente il contraddittorio, dato che non è più possibile una puntuale raccolta di quegli elementi indispensabili che, invece, risultavano all'indomani dei fatti (sul punto e con la considerazione che i tempi lunghi distruggono la qualità della prova nel senso già chiarito nel paragrafo di apertura e, quindi, sempre considerando l'indissolubilità del binomio efficienza-qualità, VALENTINI, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *questa Rivista*, 2019, 2). Altrimenti detto, se il giudizio penale abbisogna di un costante flusso di informazioni per la dimostrazione di un fatto,

è doveroso celebrare l'istruttoria in tempi non troppo remoti dal verificarsi degli eventi (pone in rapporto questo fenomeno con il requisito dell'oralità, incompatibile con quei «quei fenomeni fisiologici di appannamento della memoria che pregiudicano l'efficacia gnoseologica della prova», TROISI, *L'errore giudiziario tra garanzie costituzionali e sistema processuale*, Padova, 2010, 10).

In caso contrario, si palesa il rischio che i testimoni non siano in grado di ricordare le dinamiche di quanto occorso, rendendo estremamente difficile un racconto minuzioso di quel che è accaduto, o che un documento non sia più disponibile, poiché non acquisito tempestivamente.

Sin qui si è volutamente parlato di disfunzioni non addebitabili all'imputato che, peraltro, non sospendono il termine prescrizionale. Tale rilievo rafforza l'idea secondo la quale il fenomeno in parola non dipende dalle richieste difensive; anzi, come s'è detto, le difese subiscono la carenza di efficienza e di qualità del processo che, contrariamente a quanto si possa pensare – con semplicistiche considerazioni del tipo che, più il giudizio dura, meglio è per l'imputato che rimane libero più a lungo –, necessita di un giudizio che funzioni per avere modo di dare prova delle proprie tesi, impiegando proficuamente ogni strumento previsto dall'ordinamento.

Un esempio chiarirà ulteriormente il concetto, ben rappresentando le tante deviazioni interne che segnano inevitabilmente una netta distanza tra quanto affermato a livello costituzionale ed europeo e ciò che accade nelle aule nostrane: ci si limiterà al racconto, senza ulteriori riferimenti, trattandosi di questione ancora aperta ed emblematica di situazioni che, in fondo, sono piuttosto comuni in tutto il Paese.

In un caso di maltrattamenti in famiglia – reato che oggi definiremmo "da Codice rosso" sulla scia della L. 19 luglio 2019, n. 69 – occorre lungaggini già nelle fasi investigativa e pre-dibattimentale a causa di plurimi difetti di notifica, che si protraevano dalla notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini fino a tutta l'udienza preliminare; sanati i difetti, dopo il rinvio a giudizio, si giungeva dinanzi al giudice del dibattimento, che, però, celebrata la c.d. udienza filtro, entrava in maternità.

La titolarità del fascicolo veniva, così, affidata ad un magistrato differente che, a propria volta, celebrava un'udienza, ma, senza acquisire prova alcuna, disponeva un rinvio di un anno e qualche mese poiché anch'ella prossima all'ingresso in maternità.

La distanza temporale dai fatti – circa cinque anni – e l'attuale mancato avvio dell'istruttoria suona ironico: pur trovandosi davanti ad un delitto particolar-

mente grave, la prescrizione incombe, vanificando le istanze della persona offesa, così come la richiesta di un processo giusto dall'imputato e mettendo a repentaglio gli sforzi per la lotta ad un fenomeno come la violenza endofamiliare.

Criticità organizzative, dunque. Non si tratta certo di sindacare l'esercizio di un diritto – già si diceva – irrinunciabile, come il congedo per maternità di un magistrato, ma di attrezzare un'organizzazione degli uffici capaci di fare fronte a contesti come quello appena descritto e di assicurare – di nuovo – una risposta di qualità all'istanza di giustizia: sono in gioco i diritti delle parti, esattamente come la fiducia dei corpi sociali verso la magistratura (tematica ripresa più volte anche a livello sovranazionale: tra le tante, Corte EDU, 27 ottobre 2020, *Ayetullah A.Y. c. Turchia*, su cui v. TRAPPELLA, *Equo processo e inutilizzabilità tra Corte e C.E.D.U.*, in *questa Rivista*, 2020).

È necessario un intervento strutturale, che deve impegnare tutti, per migliorare l'organizzazione e il livello complessivo del lavoro negli uffici, garantendo, così, un efficace – lo si ripeta: e, quindi, *efficiente* e *di qualità* – accertamento penale.

3. *Prospettive*. A tirar le fila del discorso, sono varie le soluzioni in concreto proposte o già adottate, quali la rimodulazione dei tempi di prescrizione dei reati, il conio di formule di deflazione processuale, per poi terminare con auspicati progetti di depenalizzazione, nel segno dell'idea per cui non tutto quel che è illecito deve necessariamente avere rilievo penale.

In tutta franchezza, i rimedi finora attuati non si sono dimostrati all'altezza del problema, segno che le criticità permangono e che i temi dell'efficienza e della qualità processuale restano al centro del dibattito tra gli operatori: quello che, presumibilmente, mancava – e manca ancora – è una visione organica del fenomeno processuale, preferendo rinnovare l'impianto normativo con piccoli ritocchi, invece di valorizzare un intervento di maggiore respiro, capace di migliorare il quadro complessivo della giustizia nostrana. Uno sguardo trasversale consentirebbe, ad esempio, di rilevare come molti dei difetti sin qui richiamati – si pensi a quelli riferibili all'organizzazione degli uffici o ai vizi di notifica – segnano tanto le Procure, quanto la fase giudiziale o, addirittura, l'esecuzione.

Tralasciando i precedenti interventi, contenuti nelle c.d. Riforme Bonafede e Orlando, l'ultima novella proposta dal ministro Cartabia possiede degli spunti davvero interessanti.

Proprio per fare fronte all'istanza di efficienza della giustizia, è incentivato

l'utilizzo dell'*Ufficio del Processo* (v. art. 1, co. 26, L. 27 settembre 2021, n. 134), figura coniata dall'art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modifiche dalla L. 18 agosto 2014, n. 114), introduttivo dell'art. 16-*octies* nel Decreto Legge 18 ottobre 2012, e che sin qui, di fatto, è sempre rimasta nella penombra: l'obiettivo è quello di affiancare al giudice personale qualificato di supporto (tirocinanti, laureati, giudici ausiliari, personale di cancelleria, ecc.), che sia in grado di agevolarlo nelle attività preparatorie d'udienza e in tutto ciò che può velocizzare la redazione dei provvedimenti, migliorando la *performance* dei singoli uffici e riducendo i tempi eccessivi di conclusione dei giudizi (per un inquadramento del tema nell'economia della riforma Cartabia, LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della Delega n. 134/2021*, in *questa Rivista*, 2021, 8). Nonostante il carattere di obbligatorietà di tale figura, non molti uffici italiani se ne sono dotati, né dappertutto si sono fissate prassi virtuose, funzionali agli obiettivi di efficienza e di qualità di cui si discorre.

Le cause di ciò sono sempre le stesse: la scarsità delle risorse impedisce ai palazzi di giustizia di destinare all'Ufficio del Processo il personale già assunto; l'introduzione di nuova forza lavoro impone liquidità, e in questa direzione opera il PNRR con l'obiettivo di assumere 16.000 unità.

Certo, risolto l'ostacolo della carenza di sostanze, bisognerà avviare prassi virtuose, interne agli uffici, capaci di eliminare – o, quanto meno, di arginare – le carenze richiamate nei capoversi che precedono.

È un problema tutto pratico, che necessita di un dialogo tra gli operatori del giudizio finalizzato ad implementare i principi e le regole di codice e delle fonti superiori; a leggere gli atti preparatori della riforma, si parla di un ausilio utile per il giudicante nella stesura dei provvedimenti e nello svolgimento di ricerche giurisprudenziali; non ci si può limitare a questo; diversamente, l'impressione è che lo strumento non si basterà a sanare i tanti difetti che – s'è visto – rallentano il proficuo lavoro di una giustizia di qualità: d'altra parte, la fissazione delle udienze e la riorganizzazione dei ruoli sono questioni che non richiedono soverchi approfondimenti teorici, ma una capacità di attrezzare uffici abili a dare risposte veloci a questioni – di nuovo – eminentemente pragmatiche; lo stesso vale per il sistema delle notifiche o delle comunicazioni alle parti. Insomma, la sfida è nella creazione di *best practices* e quello sarà il vero banco di prova dell'Ufficio del Processo: ciò che, con lessico che richiama più l'economia aziendale che il diritto processuale, è definito come incremento della «capacità produttiva dell'ufficio» giudiziario (art. 1, co. 26, lett. b), n. 3, L. n. 134 del 2021).

Per risolvere tali disfunzioni croniche, infatti, bisogna partire dall'assunto che la funzionalità della macchina processuale non può essere garantita dalla sole regole codicistiche: una speranza viene, in tal senso, dall'uso dei protocolli ma, anche qui, la bontà della fonte sarà legata alla capacità degli operatori di focalizzare i problemi e di dare ad essi le opportune risposte.

Queste valutazioni devono essere effettuate con estrema accuratezza, poiché il traguardo di efficienza – palesato pure dalla rubrica della L. n. 134 del 2021 e invocato a più riprese nei lavori preparatori – non può essere raggiunto a discapito di altri elementi fondamentali per una giustizia di qualità, ma va realizzato mediante un bilanciamento degli interessi in gioco che – s'è visto – sono tanti, spesso confliggenti, e impattano tutti inevitabilmente sui diritti fondamentali del cittadino.