



DOCUMENTO DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE PER LA COMMISSIONE GIUSTIZIA SENATO

In relazione al DDL S1844, in materia di modifica dei termini di prescrizione, ove la Commissione ritenesse di procedere all'esame congiunto col DDL S2067, riteniamo di dover necessariamente ribadire in questa Sede la contrarietà al prolungamento della prescrizione operato in via generale dalla norma in esame, in quanto ogni aumento dei termini di prescrizione, con ogni strumento sostanziale o processuale operato, finisce inevitabilmente con il comportare, un conseguente allungamento dei tempi del processo in violazione del principio di ragionevole durata.

Il meccanismo della sospensione dei termini, previsto per le fasi processuali delle impugnazioni, sulle quali statisticamente insiste la minor percentuale di prescrizioni, lascia inoltre del tutto inalterati i meccanismi che governano di fatto la fase delle indagini preliminari, nella quale, come è noto, matura invece il maggior numero di prescrizioni.

Occorre, peraltro, evidenziare come la dislocazione della diversa durata della sospensione dei termini, così come prevista dalla norma, due anni per il giudizio di appello ed un anno per il giudizio di Cassazione, risulti del tutto irrazionale, in quanto finisce con il gravare pesantemente sull'imputato proprio nell'ambito della fase di merito, prolungando gli effetti negativi della pendenza, non solo sotto il profilo psicologico, lavorativo o relazionale o, per i soggetti più esposti, dell'immagine sociale, ma anche sotto il profilo dell'innaturale prolungarsi della efficacia ablativa delle eventuali misure cautelari reali.

Il dato statistico-esperienziale dell'altissimo numero delle riforme in appello rende tale prolungamento dei termini oggettivamente ed evidentemente contrario, non solo al principio di ragionevole durata dei processi, ma soprattutto al principio di non colpevolezza.

Il termine di due anni previsto dalla norma in esame per tale fase processuale di merito dovrebbe pertanto essere in ogni caso ridimensionato o, eventualmente assegnato, con un più ragionevole ribaltamento di prospettiva, alla successiva fase di legittimità al fine di limitare i molteplici e diffusi danni che un eccessivo ritardo nella celebrazione della fase di merito certamente determina.

Peraltro la norma, così congegnata, risulta suscettibile di prassi degenerative a danno dell'imputato in quanto non viene specificato da quale momento inizi a decorrere il termine per la sospensione.

Se, infatti, il termine venisse fatto decorrere – come sembrerebbe dal testo della legge - dal momento del deposito della motivazione, la durata della prescrizione sarebbe interamente assegnata al più o meno diligente rispetto dei termini previsti dalla legge, da parte del singolo giudice, con evidenti effetti distorsivi e sperequativi. E' noto, infatti, nella esperienza giudiziaria che spesso anche sentenze di non particolare complessità vengano depositate ben oltre il termine previsto dalla legge o indicato dallo stesso giudice. La espressa previsione del decorso del suddetto termine dalla data della pubblicazione della decisione di primo e di secondo grado potrebbe evidentemente ovviare a tale possibile distorsione applicativa.

Dobbiamo, altresì, ribadire con fermezza la contrarietà al previsto aumento della metà dei termini di prescrizione per i reati di corruzione (impropria, propria ed in atti giudiziari), non solo per tutte le ragioni sopra esposte in termini generali, ma anche per la non condivisibile scelta di intraprendere nuovamente la via del "doppio binario", individuando aree del diritto penale rispetto alle quali sono introdotte norme a tutti gli effetti "speciali", che sacrificano i diritti dell'indagato/imputato in favore della pretesa punitiva dello Stato.



Il concreto prolungamento del termine appare poi del tutto ingiustificato ove si consideri che l'aumento delle pene edittali introdotte dalla Legge n. 69/2015 ha già comportato (peraltro secondo un obbiettivo dichiarato) l'allungamento dei termini di prescrizione che, nell'ipotesi più grave prevista dall'ultimo comma dell'art. 319 *ter* c.p., porterebbe già ora, in presenza di atti interruttivi, ad un termine finale di prescrizione pari a venticinque anni e che, ove fosse approvata la modifica in via generale della sospensione dei termini di prescrizione, potrebbe giungere a ventotto.

Per altro verso appare ingiustificata ed irragionevole la scelta di incidere sull'aumento dei termini di prescrizione anche in ordine alla corruzione impropria, la cui gravità non può certo dirsi rilevante, posto che la pena edittale (aumentata dalla menzionata Legge n. 69/2015) va da uno a sei anni.

Passando all'esame del DDL S2067, preliminarmente, quanto alla proposta emendativa del Governo, di riforma dell'art. 146 *bis* disp. att., con la quale si prevede la espressa estensione del "processo a distanza" a tutti i processi con detenuti (anche nell'ambito di processi civili cui gli stessi siano a qualsiasi titolo coinvolti, dei processi in cui lo stesso imputato sia libero, ed in quelli ove compaia come testimone), occorre ribadire la nostra ferma contrarietà, già espressa nei documenti ufficiali e nelle delibere dell'UCPI, perché la generalizzata ed incontrollata adozione di tale modalità comprime il diritto al contraddittorio e mortifica la dignità stessa dell'imputato.

Riteniamo che la introduzione di simili strumenti rischi di determinare lo snaturamento del processo e dei suoi principi, attraverso la pericolosa adozione di criteri efficientistici, economicistici e tecnocratici del tutto estranei alla nostra civiltà giuridica ed alla natura democratica e liberale del nostro modello accusatorio, e che appaiono in manifesta contraddizione con i principi del giusto ed equo processo.

Ancora di recente, infatti, la Direttiva Europea n. 2016/243 del 12 febbraio 2016 ha raccomandato agli stati membri la adozione di una particolare cura nel garantire all'imputato la presenza al dibattimento nella fase della formazione della prova, quale requisito inalienabile del rispetto del contraddittorio.

Occorre rilevare, inoltre, come l'asserita economicità di tale modalità di svolgimento dei processi con detenuti, della cui effettività dubitiamo fondatamente (implicando tale strumento l'adozione di nuovi strumenti telematici, l'uso di personale, ed ulteriori inevitabili traduzioni dei detenuti) non potrebbe mai essere posta a bilanciamento di un valore costituzionale e di un principio fondante dello stesso processo penale accusatorio.

Come più volte rilevato, l'attivazione dello strumento è peraltro irragionevolmente subordinata alla sola generica asserita sussistenza di esigenze di sicurezza e, diversamente da quanto ora previsto dalla norma in vigore, al di fuori di ogni obbligo di motivazione da parte del Giudice precedente con evidente lesione di principi costituzionali e convenzionali.

Prima di elencare secondo l'ordine previsto dal DDL S2067, pare necessario sottolineare ciò che in esso dovrebbe certamente essere presente.

La recente pronuncia delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione del 17 dicembre 2015 (dep. 30 dicembre 2015) n. 51207 (ric. Maresca) che ha ritenuto doversi applicare al ricorso per Cassazione in materia di misure cautelari reali previsto dall'art. 325 c.p.p., la forma delineata dall'art. 611 c.p.p., senza la partecipazione del difensore, anziché quella prevista dall'art. 127 c.p.p. con la partecipazione del difensore (come riteneva il precedente consolidato orientamento), impone, infatti, un immediato intervento del legislatore.

E' nota l'assoluta rilevanza che il tema delle misure cautelari patrimoniali ha progressivamente assunto, almeno nell'ultimo decennio, con una diffusissima applicazione finalizzata alla confisca



diretta, alla confisca per equivalente, alla confisca a carico degli enti *ex lege* n. 231/2001, nonché alla confisca estesa *ex art. 12 sexies* D.L. n. 306/1992 convertito in Legge n. 356/1992.

Tale mutato quadro richiede un rafforzamento delle garanzie difensive e dei presupposti applicativi, che si traduca nella previsione espressa della necessità della sussistenza di gravi indizi di colpevolezza com'è per le misure cautelari personali e non certo l'ulteriore compressione delle poche garanzie esistenti, come si verifica per effetto della menzionata sentenza con l'eliminazione dell'oralità dell'udienza davanti alla Suprema Corte.

Appare pertanto necessario prevedere una modifica dell'art. 325 c.p.p. che disponga espressamente l'udienza partecipata davanti alla Corte di Cassazione, attraverso l'aggiunta nel comma 3 anche del richiamo al comma 5 dell'art. 311 c.p.p. (in luogo dell'attuale richiamo rivolto elusivamente ai commi 3 e 4).

Si tratta, peraltro, di una modifica richiesta anche per il rispetto dei principi dettati dalla Corte di Strasburgo, secondo i quali prevedere la pubblicità dei procedimenti giudiziari è funzionale alla tutela delle parti processuali da un'amministrazione segreta della giustizia, ragion per cui, ai fini del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione, è ritenuto essenziale che i soggetti coinvolti nelle procedure "si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza" (*ex multis*, Corte EDU, Sez. II, Sent. 13/11/2007, Ric. n. 399/02, Bocellari e Rizza c. Italia, § 40).

Non pare, inoltre, ulteriormente rinviabile una modifica dell'art. 321 c.p.p. che, fuori dei casi di confisca obbligatoria di cui all'art. 240, secondo comma n. 2), richieda la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza quale presupposto applicativo della misura cautelare reale.

Seguendo poi l'articolato normativo del DDL S2067, si riportano di seguito in sintesi i principali rilevanti ed osservazioni.

Quanto agli artt. da 3 a 6, siamo, come più volte rappresentato, contrari ad aumenti di pena indiscriminati con pretese finalità di repressione dei fenomeni che di volta in volta sono avvertiti come di particolare allarme sociale.

E' noto che la severità della pena edittale non ha alcuna effettiva ricaduta positiva di carattere preventivo circa la consumazione dei reati.

L'effetto deterrente è semmai, rappresentato dalla capacità dello Stato di individuare i responsabili dei reati ed accertare in un tempo quanto più possibile prossimo ai fatti le loro responsabilità.

Peraltro, la scelta di aumentare le pene è in evidente contraddizione logica con le politiche fino ad oggi percorse dalla maggioranza tese ad individuare riti alternativi che producano un effetto deflattivo del processo e forme di espiazione della pena alternative al carcere.

In entrambe le prospettive, l'aumento delle pene rischia di impedire concretamente la possibilità di accesso a questi strumenti alternativi.

Art. 11. Siamo totalmente contrari! I commi 3 e 4 dell'art. 104 c.p.p. dovrebbero essere integralmente abrogati. Non si tratta, infatti, di una valutazione circa la pericolosità del soggetto arrestato o sottoposto a custodia cautelare in carcere, quanto piuttosto di una inaccettabile manifestazione di totale sfiducia nei confronti del difensore e del suo ruolo.

Appare poi paradossale che, proprio per i reati più gravi, per i quali evidentemente l'arrestato ha maggiore necessità di assistenza del difensore e dovrebbe poter interloquire con esso immediatamente, sia possibile limitare il relativo colloquio.

La normativa europea, ed in particolare la Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa, fra l'altro, al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale stabilisce espressamente che i tempi e le modalità di esercizio del diritto devono essere tali da rendere la difesa "concret[a] ed effettiv[a]", per cui, *in primis* si deve evitare "ogni indebito ritardo" ("undue delay"), e cioè "a) prima che essi [gli indagati o imputati] siano interrogati dalla polizia o da un'altra autorità di contrasto o giudiziaria; b) quando le autorità inquirenti o altre



autorità competenti procedono ad atti investigativi o altri atti di raccolta delle prove conformemente al paragrafo 3, lettera c); c) senza indebito ritardo dopo la privazione della libertà personale; d) qualora siano stati chiamati a comparire dinanzi a un giudice competente in materia penale, a tempo debito prima che compaiano dinanzi a tale giudice”. Seppure il termine del procedimento non sia ancora scaduto, si evidenzia come il cd. obbligo di stand still impedisca l’adozione di normative contrarie allo spirito della direttiva.

Quanto alla modifica dell’art. 360 c.p.p., la stessa in linea di principio è condivisibile, ma il termine di cinque giorni appare eccessivamente penalizzante per la difesa, in particolare ove si presentino situazioni di particolare complessità degli accertamenti tecnici da effettuarsi.

Per ovviare a tali aspetti dovrebbe prevedersi, o un termine maggiore, o la possibilità di richiesta motivata di proroga del termine per lo scioglimento della riserva.

Resta il tema relativo allo snaturamento dell’istituto dell’incidente probatorio che ha subito una progressiva ingiustificata espansione degli ambiti applicativi e dovrebbe, invece, essere ricondotto alla sua originaria natura.

Quanto alla modifica dell’art. 407 c.p.p. con la previsione di un termine (eventualmente prorogabile) entro il quale il Pubblico Ministero è tenuto a formulare la richiesta di archiviazione, o ad esercitare l’azione penale, siamo favorevoli, poiché si tratta un passo in avanti rispetto alla disciplina vigente, ma riteniamo che debba essere adottata anche la soluzione individuata dalla commissione Canzio, che prevedeva l’aggiunta all’art. 407 c.p.p. del seguente comma: “il giudice verifica la tempestività degli adempimenti di cui all’art. 335, eventualmente determinando la data nella quale si sarebbe dovuto provvedere”.

La *vexata quaestio* della ritardata iscrizione nel registro *ex art. 335 c.p.p.* non può, infatti, essere regolata solo sul piano disciplinare, senza la previsione di un’effettiva sanzione processuale che decreti l’inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti successivamente allo spirare del termine, così come correttamente rideterminato a seguito del controllo del giudice.

Art. 15. Siamo contrari alla modifica dell’art. 438 c.p.p., con la previsione espressa che la richiesta di accedere al rito abbreviato comporti: la sanatoria delle nullità (fatta eccezione per quelle assolute), la non rilevabilità delle inutilizzabilità (salva la violazione di divieti probatori) e la preclusione di ogni questione sulla competenza.

Si tratta di un’ingiustificata compressione del diritto di difesa, in parte (nullità ed inutilizzabilità) già frutto di una non condivisibile elaborazione giurisprudenziale, che ha trovato forti critiche nella più autorevole dottrina e quanto alla rilevabilità della competenza, persino peggiorativa rispetto alla situazione esistente.

La scelta è, peraltro, incongrua se raffrontata all’obbiettivo dichiarato di privilegiare sempre più l’accesso a riti alternativi, con finalità deflative del dibattimento. Appare evidente che le preclusioni rispetto all’eccepibilità delle nullità e dell’incompetenza per territorio ed alla rilevabilità delle inutilizzabilità può in molti casi indurre l’imputato a non richiedere il rito abbreviato.

Per converso, nullità ed inutilizzabilità sono profili che in alcun modo incidono sui tempi di definizione del giudizio con rito abbreviato, che resterebbero immutati ed ovviamente maggiormente garantiti e rispettosi del diritto della difesa.

Anche per ragioni di simmetria con la previsione contenuta nel DDL di sostituire il comma 4 dell’art. 438 c.p.p., prevedendo la facoltà dell’imputato di rinunciare alla richiesta di abbreviato a seguito di deposito di indagini suppletive del Pubblico Ministero, appare indispensabile consentire analoga facoltà anche ove il Giudice eserciti nel corso del giudizio abbreviato il proprio potere di integrazione probatoria *ex art. 441 comma 5 c.p.p.*



Senza tale facoltà, infatti, l'imputato resta ingiustamente vincolato alla propria manifestazione di volontà di accedere al rito alternativo formatasi in relazione ad un quadro probatorio che viene poi mutato dal giudice in modo del tutto imprevedibile.

Art. 17 In ordine alla reintroduzione dell'esposizione introduttiva, siamo contrari poiché l'esperienza ci ha insegnato che l'istituto veniva utilizzato dal Pubblico Ministero, non al fine di consentire al Giudice di valutare circa l'ammissibilità delle istanze probatorie, bensì per condizionarne il giudizio in relazione al merito dell'accusa.

E' da rilevare poi un'asimmetria ingiustificata tra accusa e difesa ove la norma recita che il "pubblico ministero espone concisamente i fatti", affinché il giudice valuti pertinenza e rilevanza delle prove di cui chiede l'ammissione, mentre le altre parti "indicano i fatti che intendono provare"; ciò consentirebbe all'accusa di prodursi in una pur sintetica narrazione che è preclusa alla difesa (e alle altre parti), cui è solo consentita un'indicazione e quindi, una mera elencazione di fatti che intende provare.

Laddove si ritenesse comunque di procedere alla modifica *de qua*, apparirebbe indispensabile quantomeno introdurre nel primo comma dell'art. 493 c.p.p. l'espresso divieto a che il Pubblico Ministero faccia riferimento al contenuto degli atti formati nel corso delle indagini preliminari.

Art. 19 Siamo contrari alla modifica che attribuisce al giudice che emetta un decreto penale di condanna un così ampio margine di discrezionalità nell'individuazione del valore giornaliero della pena pecuniaria (non inferiore a 75 Euro e non superiore a dieci volte tale ammontare) nel caso in cui essa derivi dalla conversione della pena detentiva.

La previsione pare, inoltre, poco coerente con quella dettata in via generale dall'art. 133 bis c.p. che, nell'imporre al giudice di tenere conto delle condizioni economiche del reo ai fini della quantificazione della pena pecuniaria, gli conferisce il potere di aumentarla fino al triplo, o di ridurla sino ad un terzo.

Art. 21. Siamo contrari alla previsione del vaglio di inammissibilità dell'impugnazione da parte del giudice *a quo* introdotta dal comma 1 *bis* dell'art. 591 c.p.p., non solo in linea di principio (posto che si tratta di un istituto già delineato nell'abrogato codice inquisitorio, nel quale, peraltro, poteva trovare una giustificazione perché l'impugnazione era articolata in forma bifasica, con la dichiarazione di impugnazione prima e la presentazione dei motivi poi), ma anche perché si tratta di un inutile appesantimento di lavoro per le cancellerie e per i giudici di merito, chiamati a compiere un lavoro che verrà nuovamente effettuato dal giudice *ad quem*.

Si deve rilevare, inoltre, che essendo le ragioni di inammissibilità di carattere esclusivamente formale, saranno numericamente limitatissime le declaratorie di inammissibilità del giudice *a quo*, pur a fronte di un enorme lavoro di verifica da effettuarsi su tutte le impugnazioni.

La soluzione appare, quindi, del tutto antieconomica.

Art. 23 Siamo favorevoli alla modifica del comma 1° dell'articolo 613 c.p.p. con l'esclusione della possibilità della parte di presentare personalmente il ricorso per Cassazione, poiché si tratta di attività di natura eminentemente tecnica, ma pare necessario prevedere un meccanismo di nomina automatica di un difensore d'ufficio abilitato al patrocinio davanti alle magistrature superiori ogni volta che la parte ne sia sprovvista ed il provvedimento sia esclusivamente ricorribile per Cassazione.

Diversamente la modifica produrrebbe l'effetto di precludere l'accesso alla Suprema Corte a tutti coloro i quali non siano assistiti da un difensore abilitato, il che appare evidentemente una inaccettabile limitazione del diritto di difesa, oltre a denunciare molteplici profili di probabile illegittimità costituzionale.

Art. 30 Quanto alla Delega conferita al Governo in materia di intercettazioni, occorre rilevare ancora una volta come debbano essere in particolare garantite le prerogative connesse alla tutela



della funzione difensiva ed alla conseguente “non conoscibilità” in radice del contenuto delle comunicazioni fra l’assistito ed il proprio difensore (ovvero i suoi stessi ausiliari), dovendosi pertanto garantire, al di là dei divieti di verbalizzazione e dei rimedi sanzionatori della inutilizzabilità, l’originaria interdizione dell’ascolto e la esclusione di ogni possibile “filtro” volto alla ricognizione dei relativi contenuti da parte della Polizia Giudiziaria e del Pubblico Ministero.

Non sembra poi in particolare corretto, né accettabile, che il difensore sia trattato alla stregua “delle persone occasionalmente coinvolte nel procedimento”, con un’evidente mortificazione della funzione difensiva in quanto i colloqui dell’assistito con il proprio difensore non appartengono certamente alla categoria dei fatti “occasionalmente” ma sono oggetto di una specifica tutela costituzionale per cui di tali colloqui deve farsi autonomo e specifico riferimento.

Proprio in ragione della necessità di distinguere la funzione difensiva, e quindi la posizione del difensore e dei suoi ausiliari, parrebbe più corretto procedere rispetto ad essi con la diretta elaborazione di una norma, anziché con la tecnica della delega.

Proponiamo, quindi, la modifica del comma 5 dell’art. 103 c.p.p. nel senso di seguito indicato: “non sono consentiti l’intercettazione, né l’ascolto e l’acquisizione di dati relativi a conversazioni o comunicazioni di difensori, degli investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento, dei consulenti tecnici e dei loro ausiliari, né quelle tra i medesimi e le persone da loro assistite. Il divieto opera anche in caso di intercettazione eseguita su utenza diversa da quelle in uso al difensore”.

Dovrebbero poi essere aggiunti due commi: Il 5 bis “in nessun caso il contenuto della conversazione può essere oggetto di annotazioni sui verbali di cui all’articolo 268, comma 2, di annotazioni di servizio o di altra informativa anche orale all’autorità giudiziaria che procede; il 5 ter “il Procuratore generale presso la Corte di appello, anche al di fuori delle ipotesi costituenti reato, annota in apposito registro le notizie di violazione dei due commi precedenti e le trasmette alle competenti autorità disciplinari”.

Quanto alla materia relativa alla regolamentazione dello “stralcio” delle intercettazioni, si ribadisce la indeclinabile esigenza che vengano previste modalità tali che, pur garantendo le esigenze procedurali ed investigative, non sottraggano in alcun modo il relativo giudizio al necessario e fisiologico contraddittorio delle parti.

Quanto al criterio di valutazione delle intercettazioni suscettibili di “stralcio” occorre rilevare come le norme che regolano tali captazioni in deroga alla tutela della riservatezza delle comunicazioni trovano fondamento nella sola esigenza di ricerca della prova, per cui solo ciò che è prova del reato potrà essere oggetto di legittima utilizzazione.

Altre conversazioni (occasionalmente o non occasionalmente captate) anche se di eventuale rilievo per l’opinione pubblica, se non costituenti prova del reato, non potranno che essere oggetto di stralcio. In tal senso l’espressione “non rilevanti a fini di giustizia” dovrà essere sostituita con l’espressione “ non rilevanti a fini di prova” onde evitare possibili equivoci interpretativi.

Roma, 26 aprile 2016

Il Segretario

Avv. Francesco Petrelli

Il Presidente

Avv. Beniamino Migliucci