



**Convocazione dell'Avvocatura penale da parte del Ministro della giustizia per interloquire
“sulla riforma del processo penale”.**

La posizione di UCPI.

1. Il vigente codice di procedura penale è diverso da quello voluto dal Legislatore del 1988, a causa delle continue novelle succedutesi nel tempo, che ne hanno in parte tradito l'originaria ispirazione accusatoria. Nonostante la costituzionalizzazione dei principi del giusto processo nella nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione adottato nel 1999 e la legge ordinaria per la pratica attuazione di quei principi, le tante successive riforme - tutti interventi destinati a erodere le garanzie difensive in nome di un efficientismo con il quale placare il senso di vendetta sociale di una parte dell'elettorato di riferimento - hanno consegnato un processo di incerta natura e non adeguato alla opzione sociale e culturale che ne aveva sostenuto l'impianto originario. E' maturo il tempo, non certo per redigere un nuovo codice di rito, quanto per metterne in cantiere una organica riforma che preveda la ripulitura dalle diverse incrostazioni succedutesi ed enuclei riscritture di istituti originari che non si sono mostrati adeguati al compito per il quale erano stati immaginati, nell'ottica di un recupero di quelle caratteristiche accusatorie (e non inquisitorie) tipiche dei processi dei paesi di democrazia liberale.

2. Una organica riforma del codice di procedura penale non può che realizzarsi per il tramite di un ampio confronto culturale, tecnico-scientifico tra tutti gli operatori e gli studiosi del diritto. Non è immaginabile che si possa procedere a mettere mano alle linee fondamentali del processo penale semplicemente all'esito di interlocuzioni nel corso delle quali le rappresentanze dell'Avvocatura e della Magistratura si limitino a prospettare, dal loro punto di vista, le criticità che l'esperienza processuale porta a constatare. Pur essendo questi importanti contributi, dei quali tenere conto nell'elaborazione delle riforme, essi non possono però esaurire il percorso che definisce il cambiamento delle regole processuali o di istituti di parte generale del diritto penale. L'esperienza delle Commissioni Ministeriali - pure con i limiti che ha presentato e che tuttavia possono essere superati adottando idonei correttivi - si è rivelata utile strumento per il confronto tra tutte le componenti che debbono essere chiamate all'opera di riforma. Non bisogna trascurare che spesso è stato il compromesso politico, in sede di confezionamento delle singole leggi, a giustificare l'inserimento o la modificazione di norme, che per loro natura e collocazione si sono poi rivelate in contraddizione con gli stessi obiettivi delle leggi di riforma. Altro caposaldo dell'eventuale

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



intervento legislativo è che ogni progetto di modifica dei codici deve essere informato da linee ispiratrici, anche quando si ponga obiettivi limitati finalizzati a correzioni parziali, le quali comunque dovrebbero essere coerenti in un unico progetto a realizzazione progressiva.

3. Nella scorsa legislatura si è determinato un fenomeno parlamentare paradigmatico. Insediata la Commissione Canzio, alla quale era stato assegnato il compito di predisporre un progetto di riforma per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, si è giunti poi ad un ben più limitato e assai diverso disegno che, abbandonata l'originaria idea riformatrice, ha previsto norme destinate a conculcare garanzie difensive in nome di un efficientismo di risultato per velocizzare i tempi del processo. Si è infine utilizzato il veicolo della riforma per una nuova disciplina della prescrizione che ha sostanzialmente determinato il tempo del processo lungo quanto la vita dell'individuo. La legge ha poi rinunciato alla messa a regime di una importante riforma dell'esecuzione penale, frutto del confronto tra tutti gli operatori diritto, sfociato nei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale. La primigenia impostazione peraltro, fu successivamente tradita con il ricorso allo strumento delle semplici audizioni in sede di predisposizione dei decreti attuativi.

La richiesta di interlocuzione oggi avanzata dal Ministro pare voler riproporre la idea di un confronto frettoloso, senza che siano state chiarite le linee guida della ipotesi di riforma e il percorso necessario alla sua costruzione. Va ribadito che le riforme del diritto penale e del diritto processuale penale non possono che essere il risultato di un ampio confronto che consenta alla dottrina, in tutti i suoi orientamenti, alla Avvocatura, alla Magistratura e a tutti gli addetti, il tempo per valutare opzioni, elaborare proposte e confrontarsi al proprio interno.

4. Per parte nostra, dobbiamo ribadire che passaggio cardine di qualsiasi riforma del processo penale è l'attuazione della cornice ordinamentale per garantire la terzietà del Giudice. La riforma che realizzi la definitiva e genetica separazione tra le carriere e gli statuti professionali dei Giudici e dei Magistrati del Pubblico Ministero, è l'unica soluzione per il recupero del modello accusatorio del processo penale e per la concreta attuazione dei Principi Costituzionali che lo sovrintendono. Si dovrà poi procedere, con l'essenziale e primaria partecipazione dell'Avvocatura, ad una profonda revisione anche dello statuto del difensore nel processo al fine di renderne concreto il ruolo di garanzia. E' questa necessità da tutti sottolineata al punto da rendere unanimemente condiviso il progetto avanzato dalla rappresentanza istituzionale dell'avvocatura per l'inserimento della figura dell'Avvocato in Costituzione, il cui presupposto essenziale non può che essere il



rafforzamento del ruolo nel processo, garantendo la assoluta segretezza delle comunicazioni nell'ambito dello svolgimento del mandato difensivo e munendo di sanzione ogni violazione delle sue prerogative.

Dovrà approcciarsi, in chiave organica, il sistema delle impugnazioni.

Con interventi parziali, nella scorsa Legislatura si è ritenuto di intervenire tendenzialmente limitandone la portata e ampliando lo schema delle inammissibilità. L'intero Libro dovrà essere oggetto di intervento riformatore alla luce della regola del "non oltre il ragionevole dubbio" e del diritto dell'imputato condannato ad un secondo grado di merito. Così come la riforma dovrà occuparsi del giudizio di Cassazione restituendolo a giudizio su coerenza e logicità dell'accertamento giudiziale ed individuando i parametri certi per la declaratoria di inammissibilità.

5. Abbiamo inteso richiamare alcuni punti cruciali di una ipotesi di riforma, i quali però non hanno necessariamente immediata relazione con il tema che si vuole fondante la presente interlocuzione, e cioè ipotesi di modifiche finalizzate a velocizzare i tempi del processo. Il Ministro è stato uno dei protagonisti della proposta di emendamento che prevede l'abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, inserito nel disegno di legge anticorruzione attualmente in discussione alla Camera dei Deputati. Riteniamo questa iniziativa profondamente sbagliata nel metodo e nel merito incompatibile con i principi costituzionali del giusto processo. L'Unione delle Camere Penali ha già rappresentato al Governo e al Parlamento la netta contrarietà a tale riforma, con ampie ed articolate motivazioni che qui si richiamano e che hanno trovato ampio consenso nell'Accademia ed anche nella Magistratura. Qui ci si limita a sottolinearne la ricaduta sui tempi del processo destinata ad aggravare il fenomeno che si intende contrastare. Se infatti la prescrizione, con i suoi meccanismi sospensivi e interruttivi, non decorrerà più dopo la sentenza di primo grado, l'intero termine comprensivo del tempo atto a prescrivere sarà servente la fase delle indagini e l'accertamento del primo grado di giudizio. La conseguenza sarà l'abnorme ulteriore dilatazione del tempo della fase investigativa e di quello necessario alla pronuncia sulla domanda di verifica dell'ipotesi accusatoria nonché di eventuale statuizione sulle richieste risarcitorie della persona offesa. Tale provvedimento, nella sua identica forma, o nella modificazione a seguito di impugnazione, è destinato ad acquisire definitiva stabilità dopo moltissimi anni, non esistendo più la funzione equilibratrice rappresentata dalla prescrizione.



6. Le cause dell'inefficienza giudiziaria. Il sostanziale non rispetto del principio della ragionevole durata del processo inteso come diritto dell'imputato ad un tempo congruo e opportuno per predisporre la sua difesa, vedere assunte le prove, ed ottenere una pronuncia del Giudice, ha cause precise ed individuabili. L'Unione delle Camere Penali Italiane nell'anno 2008 ebbe a produrre in collaborazione con l'Istituto di ricerca EURISPES un rapporto sul processo penale, indagine scientifico-conoscitiva realizzata sul campo avente ad oggetto le cause della dilatazione dei tempi del processo. Quel quadro è di assoluta attualità.

La lunghezza del processo è essenzialmente addebitabile a problemi di carattere organizzativo che riguardano il sistema delle notificazioni, la gestione e la predisposizione della attività di udienza, la mancanza di qualsiasi coordinamento tra i provvedimenti di nomina e trasferimento dei magistrati, la gestione dei ruoli dei medesimi, gli incomprensibili tempi morti tra le diverse fasi e gradi del giudizio, con particolare riferimento al grado di appello, la cronica carenza di personale, di mezzi e di strutture che caratterizza l'apparato giudiziario. E' insopportabilmente offensiva la pretestuosa vulgata, per la quale i lunghi tempi del processo sarebbero il risultato delle tecniche dilatorie adottate dai difensori, in particolare con il ricorso da parte di costoro a pretestuose eccezioni o inutili dilungamenti dei tempi di accertamento dibattimentale al fine di far maturare i termini di prescrizione. Tale caricaturale rappresentazione omette di raccontare che ogni iniziativa obbiettivamente e giustificatamente dilatoria della difesa, anche la morte del difensore, importa la sospensione del tempo atto a prescrivere. Il retropensiero potrebbe essere che le attività dilatorie consistano nel corretto esercizio del diritto di difendersi proponendo prove, impegnandosi nelle tecniche di esame e controesame, chiedendo che il Giudice della prova sia il medesimo della decisione. Vogliamo pensare che nessuno degli interlocutori qualificati possa davvero immaginare ciò, anche se alcune proposte di intervento della Associazione Nazionale Magistrati parrebbero individuare nel corretto esercizio del diritto di difesa una delle cause dell'allungamento dei tempi del processo. Certo, dopo una lunga e segreta indagine dai tempi incontrollabili, indirizzata nei modi e nei temi dall'accertamento del pubblico accusatore, la celebrazione di un dibattimento in aula vuota, con testi e consulenti in collegamento telefonico e qualche memoria scritta a rappresentare le ragioni dell'imputato, consentirebbe ad un Giudice, lettore degli atti del processo, di rendere in tempi più rapidi una sentenza. Il punto è: chi vorrebbe un simile Giudice? Qualcuno davvero vorrebbe un simile processo?



7. Le linee guida per la concreta realizzazione del principio della ragionevole durata del processo. E' possibile immaginare un intervento parziale che abbia il precipuo scopo di contenere il tempo necessario all'accertamento giudiziale senza porsi in contraddizione con le linee generali di futuri scenari di riforma.

- Primo intervento, è quello sulla durata delle indagini. Si tratta di rendere cogenti i tempi riservati all'investigazione prevedendo il controllo giurisdizionale sul momento di iscrizione nel registro notizie di reato, riconoscendo in capo al Giudice il potere di retrodatazione. La sanzione della inutilizzabilità dovrà riguardare qualsiasi atto di indagine compiuto fuori termine; dovranno essere abrogate le diverse opzioni di proroga sul tempo della decisione per l'eventuale esercizio dell'azione penale che dovrà perentoriamente intervenire entro le scansioni previste dal codice.
- Previsione di completa discovery nel caso di richiesta di proroga del termine delle indagini preliminari al fine di garantire il perfetto contraddittorio con l'assegnazione di un termine certo per l'intervento del giudice. Si tratta di superare l'inveterata prassi dell'automatica concessione della proroga delle indagini, modalità che ne determina il prolungamento spesso ingiustificato, e di impedire sanatorie di giurisdizione che a volte intervengono addirittura a dibattimento iniziato.
- E' necessario un deciso intervento sulla disciplina dell'udienza preliminare, in particolare recuperandone le finalità di filtro attraverso l'esatta specificazione della regola di giudizio descritta all'art. 425 comma 3 c.p.p., al fine di evitare dibattimenti inutili e dall'esito segnato per la contraddittorietà e l'insufficienza della prova d'accusa. Del resto questa è la ratio della costruzione dell'udienza preliminare indicata dal legislatore in sede di attuazione dei principi del giusto processo, proprio prevedendosi tale sede per la specificazione della piattaforma probatoria anche in vista dei riti alternativi e del giudizio di tenuta dell'ipotesi accusatoria.
- La concreta realizzazione del principio di immediatezza tra l'attività di acquisizione della prova e la decisione è lo snodo per garantire tempi ragionevoli del dibattimento. Le norme di riferimento sono gli artt. 525 e 477 c.p.p.; è necessario prevedere un termine perentorio nel quale debba cadere la udienza successiva alla prima o a quella comunque calendarizzata. Tale meccanismo garantirebbe l'immediatezza tra accertamento e pronuncia e renderebbe agevole l'attuazione del principio dell'immutabilità del Giudice. In buona sostanza, si tratta di stabilire che il processo una volta aperto debba giungere a conclusione in tempi ragionevoli senza che si incrocino in eccesso celebrazioni di ulteriori processi a causa di una gestione "orizzontale" del ruolo di un medesimo giudice, fenomeno che determina il rinvio delle udienze anche di molti mesi e che rende



difficoltoso il ricordo della precedente attività dibattimentale così determinando il ricorso a memorie scritte e dunque facendo venir meno l'oralità che anch'essa dovrebbe caratterizzare il processo.

- L'immutabilità del Giudice può essere garantita con l'adozione di una diversa disciplina dei trasferimenti dei Magistrati Giudicanti che dovranno essere chiamati a prendere possesso del nuovo Ufficio solo dopo la conclusione dei procedimenti per i quali risulta in atto l'attività istruttoria al momento della nomina.

- Il capitolo delle notificazioni è certamente rilevante, ma la soluzione è il rafforzamento della regola della notifica al difensore di fiducia nella eventualità di sua nomina e della sospensione del procedimento nel caso di mancanza della prova della conoscenza dell'accusa da parte dell'imputato; non altri meccanismi che scaricano sul difensore le inefficienze del sistema e rendono certo che moltissimi processi saranno celebrati senza la consapevolezza della loro esistenza in capo all'imputato.

- Una diversa organizzazione degli Uffici Giudiziari deve portare al superamento dei tempi morti che caratterizzano l'intervallo tra le diverse fasi del giudizio. Per il tramite, a mo' di esempio, del ricorso alle modalità di trasmissione per via telematica degli atti tra gli uffici ed il ricorso alle stesse modalità per le comunicazioni tra le parti.

- Decisiva è la rivisitazione della disciplina dei riti negoziali. L'aumento del novero dei reati per i quali deve diventare possibile l'applicazione della pena sull'accordo delle parti, e l'estensione degli effetti premiali in forza non solo della riduzione della pena, ma anche dei parametri del giudizio di comparazione tra circostanze attenuanti e circostanze aggravanti, deve caratterizzare il rafforzamento dell'istituto, così come la previsione dell'automatismo per l'accertamento di cui all'art. 445 c.p.p.. Non solo, non deve essere limitato il novero dei reati per i quali è possibile la definizione del procedimento nelle forme del giudizio abbreviato, anzi ne vanno rafforzate le modalità di arricchimento probatorio al fine della decisione. Il ricorso ai riti alternativi è l'unica strada per consentire che al dibattimento giunga un numero gestibile di procedimenti. Anche per il giudizio di appello è necessario prevedere la massima estensione dei meccanismi di cui all'attuale art. 599 bis c.p.p., eliminando il catalogo dei reati ostativi.

Quelli qui indicati sono interventi che non prevedono impegni di spesa, se non per il rafforzamento degli organici e delle dotazioni degli Uffici giudiziari.



Quanto sopra rappresenta solo la sintetica espressione di alcune linee di intervento sulle quali noi riteniamo si possa e si debba aprire un confronto serio e costruttivo, con il rispetto – dobbiamo ripeterlo – di modalità procedurali e tempistiche che siano adeguate alla complessità dell'importanza dei temi e delle problematiche in gioco.

Roma, 19 novembre 2018

La Giunta