

***La carta di Napoli
Per una riforma urgente del giudizio
penale di cassazione***

L'Associazione tra gli studiosi del processo penale - G. D. Pisapia, riunita a Napoli il 18 maggio 2012 per discutere il tema «*La Corte di cassazione e la valanga dei ricorsi: Quali rimedi?*»,

rilevato

che le relazioni svolte dai professori Gilberto Lozzi, Enrico Marzaduri, Mariano Menna e Angelo Pennisi hanno concordemente segnalato l'urgenza di una riforma idonea a sottrarre la Corte di cassazione alla morsa del superlavoro che ostacola attualmente il pieno esercizio delle funzioni previste dalle norme processuali e dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario;

che la massa dei ricorsi, la conseguente ipertrofia dell'organico dei magistrati e l'inevitabile contrazione dei tempi dedicati alla trattazione e alla decisione delle singole impugnazioni nonché alla stesura delle sentenze danno vita ad un circolo vizioso che rischia di incidere sulla autorevolezza e sul prestigio della Corte e rende necessario un intervento legislativo urgente volto anzitutto a ridurre il numero dei ricorsi;

che la riforma deve anzitutto trovare un punto di equilibrio tra le diverse funzioni di nomofilachia e di garanzia dell'imputato al controllo di legalità, intervenendo sui tre distinti piani concernenti la legittimazione a proporre ricorso, la ricorribilità oggettiva e il metodo di lavoro della Corte con riguardo soprattutto all'accesso agli atti del giudizio di merito;

che i primi risultati raggiunti nel Convegno di Napoli devono essere sottoposti all'esame della comunità degli operatori giudiziari per un confronto sulle scelte da fare in vista di concrete linee di riforma da presentare alla competente sede legislativa;

formula

le seguenti proposte da discutere nel Convegno che si terrà nell'Aula Magna della Corte di Cassazione nei giorni 27, 28 e 29 settembre 2012.

1.- La legittimazione a proporre ricorso

1.1.- Abolizione dell'art. 613 c. 1 c.p.p. nella parte in cui prevede che il ricorso possa essere proposto personalmente dall'imputato e anche dalle altre parti private.

Anche nei casi in cui l'impugnazione è proposta dal difensore non iscritto all'Albo dei cassazionisti, la qualità del ricorso firmato dall'imputato trascina la Corte ad un lavoro logorante e privo di concreta efficacia per l'incapacità del ricorrente di individuare con chiarezza i vizi di illegittimità .

1.2.- Revisione dell'Albo speciale dei cassazionisti con selezione degli avvocati che per cultura ed esperienza professionale siano in grado di prospettare adeguatamente le quaestiones iuris.

Si ritiene indispensabile pervenire ad una specializzazione in ambito forense tale da assicurare che il ricorso sia proposto nel modo più efficace a garantire un reale controllo di legittimità.

1.3.- Disciplina del principio di autosufficienza del ricorso con regole precise che superino l'attuale incertezza originata dal diritto giurisprudenziale.

La modifica legislativa può investire due punti:

a) individuazione degli atti del giudizio di merito che il ricorrente deve allegare o incorporare nel ricorso a pena di inammissibilità a norma dell'art. 606 lett. e) c.p.p. (nella pratica c'è molta incertezza al riguardo);

b) indicazione da parte del ricorrente delle norme violate, con la preliminare enunciazione sintetica delle questioni giuridiche e delle circostanze cui esse si riferiscono.

L'onere sub b) si ispira al regime della enunciazione del quesito di diritto già previsto per il ricorso civile dal D. Lgs. n. 40/2006 e poi abrogato nel 2009. La formula qui proposta si colloca in posizione intermedia. Il ricorrente non deve esporre il quesito di diritto, ma ha l'onere di esprimere in sintesi il rapporto tra norma e circostanza concreta che integra la violazione.

2.- La ricorribilità oggettiva

2.1.- Modificazione dell'art. 111 c. 7 Cost. in modo da restringere l'area dei provvedimenti ricorribili.

Sul punto si prospetta una alternativa:

a) introdurre una riserva di legge con una formula che eviti di impegnarsi a distinguere i diversi ambiti di ricorribilità (civile/penale; sentenze/provvedimenti *de libertate*): «la legge stabilisce i casi in cui è ammesso il ricorso per cassazione contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali».

b) coniare una disposizione più articolata nella quale si vincoli il legislatore ordinario ad assoggettare alla ricorribilità almeno alcune materie ora

disciplinate dalla norma Costituzionale (ad es. le sentenze di condanna a pene detentive ovvero provvedimenti che impongono una restrizione della libertà personale).

2.2.- Esclusione della ricorribilità della sentenza di patteggiamento.

Sul punto si è manifestata una larga convergenza. La riforma è ovviamente subordinata, come tutte quelle successive, alla modifica dell' art. 111 c. 7 Cost.

2.3.- Abolizione del ricorso contro la sentenza di non luogo a procedere (art. 428 e 607 c.p.p.).

L'attuale disciplina, originata dalla legge n. 46/2006, prevede la sola ricorribilità anche dopo che è stato dichiarato illegittimo il nuovo testo dell'art. 593 c.p.p. che limitava il potere di appello del pubblico ministero contro la sentenza dibattimentale di proscioglimento.

L'attuale impugnabilità del non luogo a procedere ha scarso fondamento sistematico tenuto conto che l'epilogo *pro reo* dell'udienza preliminare è suscettibile di revoca ex art. 435 c.p.p. e non ha efficacia extrapenale (art. 652 e 654 c.p.p.).

Con la modifica legislativa che qui si propone la sentenza pronunciata a norma dell'art. 425 c.p.p. diventa oggettivamente non impugnabile. Confermata l'inappellabilità stabilita con la legge n. 46/2006, viene abolito il potere di proporre ricorso da parte dell'imputato, del pubblico ministero e della parte civile, previsione quest'ultima introdotta per la prima volta, per un evidente errore del legislatore del 2006, che attribuisce all'offeso costituito parte civile una iniziativa idonea a provocare il rinvio a giudizio dell'imputato, con conseguenze analoghe a quelle di una azione penale privata, sussidiaria rispetto ai poteri della pubblica accusa.

Resta da vedere se la ricorribilità debba essere conservata nel solo caso di invalidità attinenti all'avviso dell'udienza preliminare spettante all'offeso dal reato (art. 428 c. 2 prima parte).

2.4.- Esclusione del ricorso dell'imputato e del pubblico ministero contro le sentenze di condanna per reati per i quali è stata applicata la sola pena pecuniaria e contro le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa.

Il principio da codificare è quello dell'interesse al controllo di legittimità nei soli casi in cui sia in gioco una pena restrittiva della libertà personale. La modificazione investe le norme degli artt. 568 c. 2 e 606 c. 2 c.p.p.

Nei casi sottratti all'area della ricorribilità garantita dalle norme vigenti, si potrebbe rendere ammissibile il ricorso qualora venga dedotta una questione giuridica di particolare importanza, così da far prevalere lo *ius constitutionis*.

2.5.- *Previsione di un nuovo sistema delle impugnazioni contro i provvedimenti sulla libertà personale secondo il seguente regime:*

a) riesaminabilità e ricorribilità dei provvedimenti impositivi delle misure coercitive;

b) non ricorribilità contro le misure interdittive e contro i provvedimenti emessi dopo l'applicazione della misura coercitiva, fermo restando il potere di proporre riesame contro gli stessi nonché contro i provvedimenti di sequestro (preventivo, probatorio, conservativo);

c) abolizione dell'appello del pubblico ministero contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale; previsione del potere di proporre ricorso, da parte del pubblico ministero che ha chiesto l'applicazione della misura coercitiva, contro le decisioni emesse dalla corte d'appello a norma dell'art. 309 c.p.p.;

d) previsione che sulla richiesta di riesame e di appello a norma degli artt. 309, 310 e 324 c.p.p. decida la corte d'appello del distretto in cui è ricompreso l'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento *de libertate*.

Come è evidente, questa proposta conferma il regime impugnativo attuale solo per i provvedimenti previsti dall'art. 309 c.p.p. Abolisce invece il controllo di legittimità per tutte le misure interdittive e per i provvedimenti emessi in sede di richiesta di revoca, proroga ed estinzione delle misure cautelari personali e di sequestro.

Per dare al nuovo sistema un equilibrio, dopo la eliminazione di una parte rilevante delle garanzie di controllo ora riconosciute all'imputato, sembra ragionevole in primo luogo abolire l'appello del pubblico ministero in materia cautelare. Se il giudice si pronuncia *pro reo* la presunzione di non colpevolezza impone alla pubblica accusa di prestare acquiescenza in una materia in cui deve prevalere l'interesse *de libertate*.

Analogamente si è ritenuto di irrobustire la garanzia del riesame attribuendo alle corti d'appello, più lontane dagli organi investigativi, la funzione di controllo sul merito e sulla legittimità delle misure cautelari.

2.6.- *Prevedere che l'inammissibilità del ricorso per manifesta infondatezza possa essere dichiarata anche quando i motivi non offrono elementi per confermare o mutare l'orientamento giurisprudenziale di legittimità sulla questione che è stata risolta dal giudice della sentenza impugnata in modo conforme alla giurisprudenza della Corte.*

Si ripropone qui la norma prevista dall'art. 360 bis c.p.c. che privilegia lo *ius constitutionis*. In questo caso la sentenza è giusta e il ricorso non può sollecitare un riesame dei precedenti nemmeno ai fini di una integrazione degli argomenti a sostegno dell'orientamento già accolto e men che meno allo scopo di ribaltarlo.

3.- Il giudizio di cassazione

3.1.- Prevedere che la prescrizione maturata dopo la pronuncia della sentenza di appello non possa essere rilevata nel giudizio di cassazione, se il ricorso è inammissibile.

Si tratta di una riforma che recepisce la ben nota giurisprudenza della Corte di Cassazione.

3.2.- Modalità di controllo del vizio di motivazione.

Sul punto sono emersi tre diversi orientamenti:

a) eliminare il controllo della motivazione da parte della corte di cassazione, demandandolo alle corti d'appello;

b) mantenere il sindacato con l'accesso agli atti previsto oggi dall'attuale art. 606 lett. e) c.p.p.;

c) tornare al controllo limitato alla mancanza e illogicità manifesta risultanti dal testo del provvedimento impugnato, così come prevedeva la norma originaria del codice.

L'opzione sub a) riecheggia una proposta fatta in tempi risalenti da Giovanni Leone ed esalta la natura anfibia del difetto di motivazione, a metà strada tra fatto e diritto (v. del resto art. 569 c. 3 c.p.p.). Resta però da costruire interamente il nuovo mezzo di gravame che potrebbe essere concepito come rimedio riconducibile alla revisione, da proporre ad una corte d'appello diversa da quella competente per il giudizio di cognizione.

L'ipotesi sub b) è nata da una esigenza compensativa rispetto alla riduzione delle funzioni tradizionali del giudizio di appello, ridimensionate dalla legge Pecorella. Sembra dunque necessario un ripensamento alla luce dell'opportunità di mantenere la Corte Suprema nell'ambito di una giurisdizione limitata che consenta di restituire all'appello spazi più ampi e più articolati dal punto di vista istruttorio.

La soluzione sub c) appare più allineata ad obiettivi di snellimento del lavoro della Corte e di recupero della sua istituzionale funzione di legittimità.