CAMERA PENALE di TRAPANI
GIUSEPPE RUBINO

Foro e Giurisprudenza
BLOG GIURIDICO

Simone Alecci | Francesca Urbani | Fabio Vanella | Daniela Chinnici Emanuele Cersosimo | Franco Belvisi | Guido Colaiacovo | Caterina Scaccianoce | Fabrizio Guercio | Maria Rosa Perricone | Michele Calantropo | Paola Maggio | Daniela Vascellaro | Antonio Nicastro Fabrizio Galluzzo | Lucia Parlato | Massimo Corleo | Andrea Lazzoni Emanuele Ravaglioli | Annalisa Mangiaracina | Piergiorgio Morosini Maria Bambino | Rachele Nicolin | Dario Lunardon | Pasquale Bronzo Francesco Giarrusso | Anna Maria Siagura | Vincenzo Pillitteri | Luigi Ludovici | Francesca Zavaglia | Giulia Amodeo | Maurizio Gemelli | Guido Todaro | Lorenzo Jannelli | Ferdinando Lo Cascio | Giovanna Ollà | Naike Cascini | Marco D'Alessandro | Silvia Siracusa | Gemma Ciaglia | Maria Elena Castaldo | Emanuele Nagni | Diana Bottillo | Umberto De Giglio Ottavia Murro | Filippo Giunchedi | Caterina D'Angelo | Bartolomeo Romano | Giorgio Spangher | Cataldo Intrieri | Marco Siragusa | Paolo Ferrua | Daniele Livreri | Michele Passione | Daniele Carra | Aldo Casalinuovo | Luigi Tramontano | Francesca Ruggieri | Tommaso Guerini

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

Dal blog giuridico Foro e Giurisprudenza della
Camera Penale di Trapani, il contributo di quanti, a vario titolo,
si misurano con il Diritto penale e processuale penale.

Tra gli obiettivi di "Foro e Giurisprudenza" vi è quello di far circolare le idee e i diversi saperi di chi, a vario titolo, si misura con il diritto penale, tanto sostanziale che processuale.

È evidente allora che nel corso dell'anno appena trascorso il disegno di legge intitolato "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello" e la successiva legge 134/2021, intitolata "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", hanno costituito uno dei principali temi di confronto.

Tuttavia i contributi sono stati raccolti con due diverse modalità: originariamente il disegno di legge, ispirato dall'allora ministro della giustizia, on. Alfonso Bonafede, è stato frazionato in più temi, per ciascuno dei quali sono state sottoposte delle domande a un giudice, a un pubblico ministero, a un avvocato e a un docente, salvo l'ultima sezione per la quale è stato raccolto soltanto il contributo di una dirigente della procura generale; successivamente, lì dove ha iniziato a delinearsi il testo ispirato dalla commissione Lattanzi e dall'attuale ministro, professoressa Marta Cartabia, si è proceduto a "pubblicare" i contributi di ciascuno, siccome il genio li ispirava.

La presente raccolta vuole essere un grato omaggio a quanti si sono lasciati coinvolgere, spedendo il loro tempo e le loro attenzioni per confrontarsi su "Foro e Giurisprudenza".

I testi riportati in questa pubblicazione sono proprietà intellettuale degli Autori. Gli stessi interventi si trovano online sul blog giuridico "Foro e Giurisprudenza" della Camera Penale di Trapani. Nel caso di utilizzo - anche parziale - da parte di terzi, dei suddetti testi, dovrà sempre essere citato il rispettivo Autore.

Pubblicazione gennaio 2022

Grafica e impaginazione Pia Marchingiglio | Alter per Camera Penale di Trapani "Avv. Giuseppe Rubino"

INDICE

I. LA RIFORMA DELL'UDIENZA PRELIMINARE pag 9
II. LA RIFORMA DEI RITI SPECIALI (PATTEGGIAMENTO E ABBREVIATO) " 15
III. LA RIFORMA DEI RITI SPECIALI (GIUDIZIO IMMEDIATO E DECRETO PENALE) " 21
IV. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO " 27
V. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO DI APPELLO " 33
VI. LA RIFORMA DELLE INDAGINI PRELIMINARI " 37
VII. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO MONOCRATICO " 45
VIII. LA RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE " 51
IX. LA RIFORMA DI DEPOSITI E NOTIFICHE " 59
X. LA RIFORMA DELLA PROCEDIBILITÀ E DELLE CONTRAVVENZIONI " 65
XI. LA RIFORMA DEI TERMINI " 71
XII. LA RIFORMA DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI " 81

1. BREVI RIFLESSIONI SULLA COMMISSIONE LATTANZI " 83
2. PROCESSO E RIFORMA " 87
3. UNA SOLUZIONE PASTICCIATA " 89
4. NUOVI IMPROCEDIBILI E VECCHI IRRIDUCIBILI: LA RIFORMA CARTABIA E L'EURISTICA DELLA RAPPRESENTATIVITÀ " 90
5. RAPPORTI TRA NORME E DISCREZIONALITÀ DEL TEMPO: IL PASTICCIO DEL COMPROMESSO CARTABIA " 92
6. LE RAGIONI DI UN RIFIUTO " 93
7. DISCONTINUITÀ TRA I PROGETTI DI RIFORMA BONAFEDE E CARTABIA: GLI ASPETTI PROCESSUALI " 96
8. VUOTO PER PIENO (LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA CARTABIA) " 98
9. RIFORMA CARTABIA: LA PRESCRIZIONE NON È IMPUNITÀ " 101
10. CARAMELLE (POCHE) E CARBONE (TANTO) AL GOVERNO IN ORDINE AL CONTRADDITTORIO IN SEDE DI IMPUGNAZIONE " 103
11. LE OMBRE DELLA RIFORMA CARTABIA " 106
12. DI DIRITTO, IN AUTUNNO... " 108
13. CONTRO IL SISTEMA CARCEROCENTRICO SERVIRÀ IL RESTYLING DELLE PENE SOSTITUTIVE? " 112
14. SPIGOLATURE IN TEMA DI PUBBLICITÀ DELL'UDIENZA IN CASO DI APPELLO " 114
15. UN GIOCO DI VUOTI E PIENI " 116

I. LA RIFORMA DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Simone Alecci | giudice
Francesca Urbani | pm
Fabio Vanella | avvocato
Daniela Chinnici | docente

1- L'art. 3 dell'A.C. 2435 prevede di "*modificare la regola di giudizio di cui all'articolo 425, comma 3, del codice di procedura penale, al fine di escludere il rinvio a giudizio nei casi in cui gli elementi acquisiti risultano insufficienti o contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio*", ritiene opportuna e davvero praticabile una tale modifica della regola di giudizio ex art. 425 c.p.p. così come prospettata nel disegno di legge?

La risposta del giudice: *La prospettiva di una rivisitazione lessicale nonché semantica del canone di giudizio pulsante nell'art. 425, terzo comma, della trama codicistica processuale si rivela indubbiamente suggestiva, se non altro nella misura in cui si propone di porre rimedio alla (statisticamente inconfutabile, avuto altresì riguardo a quanto rammentato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione nell'alveo della "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019") timida funzione di filtro dell'udienza preliminare. Pare proprio, detto altrimenti, che il diritto vivente non abbia ancora compiutamente metabolizzato le coordinate ermeneutiche recentemente sancite dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (16 luglio 2020, n. 37207), che hanno ancora una volta riconosciuto all'udienza preliminare le vesti di una dimensione processuale completa e di un momento di cognizione piena. Tuttavia, come correttamente osservato dalla dottrina, è davvero improbabile che la rivisitazione lessicale di un criterio decisorio in chiave prognostica riesca effettivamente a scardinare l'attuale stato dell'arte. Semmai, potrebbe al più trattarsi della positivizzazione di un'esortazione a disporre il giudizio solo allorquando affiori dagli atti un orizzonte probatorio connotato, in quel preciso momento, da un coefficiente di serietà e solidità (il che indurrebbe l'interprete ad abbandonare la regola di giudizio prognostica in luogo di quella diagnostica, che valorizza icasticamente – anche in questo stadio procedimentale - il principio in dubio pro reo). Così stando le cose e preso atto della scarsa efficacia filtrante dell'udienza preliminare nel diritto vivente, è forse opportuno domandarsi se la provocazione dottrinale (brillantemente propugnata, ad esempio, dal professore Marcello Daniele e, ancor più recentemente, da Jacopo Della Torre, i quali giustamente rimarcano che nessuna disposizione di rango costituzionale sarebbe a ciò ostativa) che predica l'abolizione di questo momento procedimentale conservi il suo mordente operativo (ancor prima che ideologico). In altre parole, sarebbe il caso di comprendere in chiave legislativa se una generalizzazione della citazione diretta assicurerebbe o meno quel significativo risparmio di risorse che potrebbero essere impiegate per velocizzare le altre fasi procedimentali.*

La risposta del pm: *Il progetto di riforma che si propone di rivedere il criterio di giudizio dell'udienza preliminare e dei presupposti per l'adozione di una sentenza di non luogo a procedere, se da un lato è apprezzabile nella misura in cui se ne comprende la ratio, considerata l'irrisoria percentuale di sentenze ex art 425 c.p.p. pronunciate, dall'altro lato - a parere della Scrivente - non è idonea a incidere concretamente sull'istituto. E infatti, l'art. 3 della Delega al Governo deve essere letto alla luce della riforma che già in passato, con la L. 08 aprile 1993, n. 105, espungendo l'aggettivo "evidente" dalla lettera dell'art. 425 c.p.p.,*

aveva cercato di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto riproponendo di fatto il criterio di giudizio previsto dall'art. 125 disp. Att. c.p.p.: in questo modo alla sentenza di non luogo a procedere era sotteso un vaglio di "utilità" del giudizio, verificando che il compendio probatorio fosse idoneo a sorreggere l'accusa. In questo contesto, e analogamente a quanto si vorrebbe fare con la riforma attuale, si cercò di verificare se tale vaglio consistesse in una prognosi favorevole del giudizio, tenendo anche conto di eventuali contraddittorietà probatorie (equiparando il giudizio per la sentenza di non luogo a procedere a quello di cui all'art. 530 co. 2 c.p.p., cfr. C., Sez. III, 22.1.1997), o se invece, anche alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale l'udienza de qua fosse caratterizzata da una struttura "processuale" in senso stretto, avendo ad oggetto esclusivo la sostenibilità della domanda d'accusa (si veda tra le altre, Corte Cost. 11.4.1997, n. 97; C. Cost. 7.3.1996, n. 71). In quest'ottica la giurisprudenza di legittimità si è attestata su un'interpretazione che ritiene che debba essere disposto il rinvio a giudizio ogni qual volta – anche in coerenza con il sistema accusatorio previsto dal nostro codice di procedura – il dibattimento possa o meno apportare utili elementi di prova anche in presenza di elementi allo stato contraddittori o insufficienti, che proprio nel contraddittorio potrebbero essere risolti (tra le altre, Cass., Sez. III, 8.11.1996, Tani; C., Sez. VI, 9.10.1995, La Penna). Tale evoluzione giurisprudenziale è stata inevitabile al fine di rendere l'istituto compatibile con il sistema accusatorio che si fonda sul principio per cui la prova si forma in giudizio in contraddittorio tra le parti. E se questo è stato vero – a prescindere dalla modifica apparente del tenore letterale della norma (già del 1993, poi nel 1999) non vedo come, una timida modifica della lettera della norma possa portare a un reale cambiamento dell'istituto in parola.

La risposta dell'avvocato: *Il proposito di rinvigorire l'udienza preliminare, assoggettando l'ipotesi accusatoria ad una prova di resistenza più pregnante di quella che finora è stata, mi pare condivisibile.E' sotto gli occhi di tutti la sostanziale inutilità dell'attuale schema dell'udienza preliminare, relegata da tempo a luogo di mero smistamento dei fascicoli al dibattimento. Al netto di alcune sporadiche aperture verso il riconoscimento di una più estesa cognizione del giudice dell'udienza preliminare (da ultimo SS.UU. 37207/2020), nel diritto vivente è radicato il convincimento per cui è precluso il non luogo a procedere tutte le volte in cui "le fonti di prova si prestino ad interpretazioni aperte o alternative, o comunque ad una nuova valutazione all'esito della verifica dibattimentale". A ciò fa eco il più inteso obbligo motivazionale del Gup, sul quale grava l'onere di dimostrare che il proprio apprezzamento "in ordine alla prova positiva dell'innocenza o alla mancanza di prova della colpevolezza dell'imputato è in grado di resistere ad un approfondimento nel contraddittorio dibattimentale..." (ex plurimis, Cass. Pen., Sez. III, 27.05.2015, n. 1367). Al cospetto di parametri così stringenti, non sorprende che il rinvio a giudizio abbia rappresentato, fino ad oggi, lo sbocco "fisiologico" dell'udienza preliminare. Con buona pace per i ferventi (e, a dire il vero, sempre meno numerosi) avvocati che, novelli Don Chisciotte, continuano a perorare un proscioglimento preliminare, ignari della cedevolezza dei loro argomenti dinanzi alla confidente formula dello "insisto sulla richiesta" di parte pubblica. Ben venga, allora, un tentativo di riforma orientato a segnare una discontinuità rispetto allo status quo. L'impalcato normativo al vaglio della Commissione Giustizia, a mio avviso, individua un rinnovato punto di equilibrio tra le istanze di una maggiore deflazione del dibattimento e l'esigenza, parimenti meritevole, di non snaturare il vaglio "processuale" del Gup. La cognizione di quest'ultimo, per quanto estesa, non potrà mai surrogarsi a quella del giudice del merito. Pena la trasformazione del rinvio a giudizio in un marchio di presunta colpevolezza. Il compromesso è stato raggiunto concedendo al Gup di ricusare il rinvio a giudizio tutte le volte in cui, in proiezione futura, non sia "ragionevole" prevedere "l'accoglimento della prospettazione accusatoria". Non è un passaggio di poco momento. Se nell'attuale assetto – si è già detto – il non luogo a procedere ha trovato un ostacolo invalicabile nella mera possibilità di successo dell'accusa in giudizio, in base al progetto riformatore, la tenuta dell'impianto accusatorio dovrà essere valutata dal Gup come epilogo probabile, ragionevolmente prevedibile dello sviluppo dibattimentale. Una prognosi qualificata, dunque, che, almeno in potenza, dovrebbe attrarre nell'area dell'improcedibilità le imputazioni per le quali lo scenario dibattimentale lasci intravedere più ombre che luci. Come sempre, al di là delle apprezzabili intenzioni del Riformatore, saranno gli operatori del diritto a stabilire se siamo alle porte di una innovazione dalla reale efficacia deflattiva o di una modifica di stile dallo scarso impatto pratico.*

La risposta del docente: *Come noto, l'originaria morfologia dell'udienza preliminare - "filtro delle imputazioni azzardate" - in cui la sostenibilità o meno della piattaforma accusatoria, sulla base dello stato degli atti, era il solo discrimen su cui il giudice doveva calibrare la sua actio, viene modificata con la 'riforma Carotti',atteso il totale fallimento della funzione di screening. Il giudice è stato così dotato di mezzi di intervento, attraverso l'interpolazione dell'art. 421bis e la riformulazione dell'art. 422 c.p.p., sotto la veste, rispettivamente, di sollecitazione al pubblico ministero di integrazione delle indagini e, direttamente, di assunzione di prove, seppure se ex ante orientate nella direzione dell'evidenza del proscioglimento. L'udienza è stata, quindi, trasformata da decisione di rito allo stato degli atti a giudizio di merito 'in miniatura' vero e proprio, come sottolineato in senso critico da larga parte della dottrina e, di contro, favorevolmente dalla giurisprudenza e dalla Corte costituzionale (per prima cfr. Corte cost., n. 224 del 2001), peraltro con una possibile dilatazione dei tempi investigativi, oltre che della durata in assoluto del processo, come logico corollario di tali innestate attività. E' indubbio come la regressione dell'attività istruttoria dalla sede dibattimentale, fisiologica, alla fase originariamente deputata al controllo si pone in contrasto con l'art. 111 Cost., che eleva il contraddittorio delle parti a metodo epistemico da osservare, oltre che - ma è la seconda faccia della stessa medaglia - a diritto dell'imputato inderogabile (tranne i casi eccettuati, di cui al comma 5del medesimo disposto). Nonostante le modifiche dalla 'cifra' istruttoria, le aspettative sottese alla riforma del 1999 sono andate deluse. L'udienza è rimasta, infatti, una fase sostanzialmente impotente alla funzione di filtro, con un passaggio massiccio a dibattimento delle imputazioni verificate, ritenendosi ostative al proscioglimento, nella lettura confermata, pure di recente, dalle sezioni unite, tutte le situazioni in cui gli elementi probatori consentano letture 'aperte', non univoche ovvero indirizzate verso una diversa valutazione al termine dell'itinerario cognitivo dibattimentale. Sempre nell'ottica del potenziamento della funzione di filtro, nell'oramai mutato 'orizzonte di senso' dell'udienza preliminare, si incastona la modifica della regola di giudizio proscioglitiva, di cui all'art. 425, comma 3, c.p.p., del d.d.l. in questione, che aggiunge ai Casi previsti quelli che "non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio". Invero, la formula aggiunta appare più uno slogan, una sorta di 'raccomandazione' alla massima ponderazione valutativa degli atti, più che un nuovo effettivo criterio valutativo, quindi dalla portata operativa verosimilmente vuota, se non in casi di eccezionale evidenza, atteso che dall'espressione non si intravede alcun quid pluris rispetto al criterio decisorio già scandito nella formulazione vigente. Peraltro, al di là del verosimilmente mancato impatto innovativo, dal punto di vista dell'ortodossia del sistema, la formulazione non è un segnale favorevole, in quanto accentua la connotazione dell'udienza 'pregiudiziale' quale vero e proprio giudizio nel merito, con la conseguenza di avallare sempre più il favor per l'anticipazione della cognizione in una fase che si declina sugli elementi raccolti nelle fasi delle indagini preliminari e della udienza medesima, ex artt. 421bis e 422 c.p.p.,piuttosto che nel contraddittorio dibattimentale, come impone la doverosa lettura del 'giusto processo', di cui all'art 111 Cost. Non ultimo, se il canone divenisse realmente operativo, il rischio sarebbe quello di conferire alla decisione del giudice dell'udienza preliminare una sorta di imprimatur nel senso della colpevolezza, con sicuri riverberi, in senso contrario al canone del favor rei, nella successiva valutazione del giudice dibattimentale, inquinando la necessaria virgin mind.*

2- Il progetto di legge prevede che "*il giudice, su istanza dell'interessato, fino a che le parti non abbiano formulato le conclusioni nell'udienza preliminare o, se questa manchi, subito dopo il compimento per la prima volta delle formalità di accertamento della costituzione delle parti in giudizio, accerti la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di durata massima delle indagini preliminari; prevedere a pena di inammissibilità l'onere, a carico dell'interessato che chiede l'accertamento della data di effettiva acquisizione della notizia di reato, di indicare specificamente le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che sorreggono la richiesta*", le pare un buon rimedio per scongiurare l'elusione delle regole del codice sui termini per le indagini?

La risposta del giudice: *Le coordinate ermeneutiche che valorizzano (almeno astrattamente) il momento di cognizione piena dell'udienza preliminare rendono persuasivo l'intento del legislatore volto ad innestare in questa capsula procedimentale il controllo giudiziale sulle regole inerenti ai termini per le indagini preliminari. Ciò, a ben vedere, risponde all'esigenza di evitare di continuare a considerare come insindacabile le scelte dell'ufficio di Procura sul versante dell'iscrizione della notizia di reato (che la dottrina etichetta da tempo alla stregua di santuario incomprensibilmente inviolabile).*

La risposta del pm: *Anche in questo caso non ritengo che si debba apportare questa modifica al codice di procedura, ritenendo condivisibile la giurisprudenza consolidata che ritiene che il momento dell'iscrizione non sia sindacabile, soprattutto nella misura in cui tale scelta derivi da una valutazione del pubblico ministero che, sulla base degli atti, decida quando vi siano i presupposti per l'iscrizione ex art 335 c.p.p. Si pensi alle c.n.r. nelle quali vengono deferiti da parte della p.g. soggetti su cui non sussistono i presupposti per l'iscrizione e che potrebbero essere oggetto di allegazione da parte della difesa come elemento per sostenere l'onere dell'iscrizione, laddove quest'ultima in realtà dovrebbe seguire ad ulteriori approfondimenti investigativi. Inoltre, si tratterebbe di una sorta di sindacato al buio dal momento che il provvedimento di iscrizioni, pur richiamando gli atti dai quali si evincono i presupposti per l'iscrizione, non deve essere autonomamente motivato, sicché sarebbe difficile un controllo di merito incompatibile con la ripartizione dei poteri previsti dal codice. In ogni caso non ritengo che la sede di un eventuale sindacato di questo tipo debba essere l'udienza preliminare.*

La risposta dell'avvocato: *Come opportunamente osservato dal Dott. Alecci nel suo commento alla proposta di riforma, un più intenso sindacato del Gup sulla legalità dell'attività d'indagine sarebbe in linea con il tendenziale rafforzamento della cognizione preliminare. Stento a concepire un analogo controllo da parte del giudice del dibattimento, nei procedimenti ove manchi l'udienza preliminare. L'individuazione del momento in cui la notizia di reato avrebbe dovuto iscriversi è attività che implica uno scandaglio, spesso approfondito, del compendio investigativo. Sono scettico all'idea che una sì estesa verifica possa affidarsi ad un giudice cui è tendenzialmente inibito l'accesso al fascicolo delle indagini. Mi chiedo se non sarebbe stato meglio attribuire detta funzione di stralcio al Gip, anticipandone l'attivazione al momento della conclusione delle indagini preliminari, sulla falsariga di quanto stabilito dall'art. 415 bis, c. 2 bis, c.p.p., in materia di intercettazioni riformate.*

La risposta del docente: *L'intento teoricamente è apprezzabile, per contenere la dilatazione dei termini delle indagini, vista la già prevista estensione del tempo per le investigazioni - giustificata dal principio di completezza delle stesse, quale esplicazione del canone dell'obbligatorietà dell'azione penale - se si considera anche l'ulteriore tempo successivo alla scadenza dei termini di durata massima, utilizzato dal pubblico ministero per l'analisi degli elementi investigativi al fine delle sue determinazioni.Il primo passo, quanto al contenimento della durata di indagine, come noto, è stato previsto dalla c.d. riforma Orlando, con la rimodulazione dei termini in tre diverse scansioni, a seconda delle tipologie di reati, con l'interpolazione del comma 3bis nell'art. 407 c.p.p. (tre mesi, tre mesi prorogabili di altri tre e quindici mesi) e la connessa modifica della avocazione, tramite la modifica dell'art. 412, comma 1, c.p.p, in caso di mancata determinazione del titolare delle indagini nel termini prescritti. Il nuovo congegno previsto dal d.d.l. Bonafede si inserisce nello stesso contesto, con lo scopo di limitare i tempi investigativi, evitando empasse nell'attività di indagine o dilazioni insindacabili, alla luce del pervicace orientamento giurisprudenziale che ritiene appannaggio esclusivo del pubblico ministero l'adempimento dell'iscrizione della notitia criminis nel registro apposito, senza possibilità alcuna di un sindacato giudiziale. Si è, così, previsto che l'interessato possa chiedere l'accertamento del dies a quo delle indagini al giudice, ossia della data di iscrizione della notizia di reato, debitamente motivando in fatto e in diritto la richiesta, essendo tonificati con l'inutilizzabilità gli atti compiuti oltre termine. Pur dovendo aspettare la 'prova di resistenza' della modifica nella prassi applicativa, non sembra che questa facoltà possa sortire ricadute concrete sul rispetto dei termini per le indagini, innanzitutto perché non è stato previsto, nel quo modo, il controllo sul contenimento delle indagini, nel corso dello stesso itinerario investigativo, viste le proroghe possibili basate sulle motivazione, necessariamente unilaterali, del titolare dell'accusa, e, in secondo luogo, perché continuano ad essere possibili elusioni dell'adempimento di cui all'art. 330 c.p.p., tramite iscrizioni tardive o nuove iscrizioni. Peraltro, il congegno è indebolito dalla subordinazione alla richiesta motivata dell'imputato, che pare evenienza assai improbabile e, in ogni caso, la valutazione importerebbe necessariamente una invasione giudiziale in ambiti investigativi, segno di un'ulteriore "nostalgia inquisitoria" del giudice istruttore del c.p.p. 1930.*

3- Il controllo del GUP sulla durata delle indagini attribuisce al Giudice nuove "competenze di giudizio": sono compatibili con la valutazione cui è finalizzata l'udienza preliminare?

La risposta del giudice: *La morfologia (ribadita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione) dell'udienza preliminare come momento di cognizione piena rende del tutto ammissibili, anche in prospettiva dogmatica, l'innesto di nuove competenze di giudizio nella sfera del giudice dell'udienza preliminare. Il GUP deve continuare ad esser considerato come organo giurisdizionale poliedrico e non certo esser degradato alle vesti di visconte dimezzato.*

La risposta del pm: *Con riferimento alla possibilità di rivedere le competenze del giudice dell'udienza preliminare, al fine di estenderne i poteri e la relativa cognizione, ritengo che tale prospettiva possa essere auspicabile da un lato, ma dall'altro imponga di ripensare e coordinare anche altri istituti connessi. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai termini cautelari che si interrompono solo con il decreto che dispone il giudizio. Nel caso in cui si dovesse decidere di istituire un'udienza preliminare più approfondita e di reale cognizione, si dovrebbe necessariamente prevedere un sistema di sospensione e/o retrodatazione dell'interruzione al momento della fissazione dell'udienza preliminare. Aggiungo inoltre che, in un'ottica di snellimento del processo ampliare i poteri del GUP deve tuttavia determinare uno snellimento necessario degli altri momenti processuali, pena lo svilimento della ratio di semplificazione e celerità del processo. Il codice di procedura penale, d'altronde richiede una lettura unitaria degli istituti non potendosi procedere a una revisione di alcuni, senza tener presente le conseguenze sugli altri.*

La risposta dell'avvocato: *Il pronostico del Gup sui possibili sviluppi dibattimentali dell'accusa non può prescindere dalla preventiva perimetrazione della base cognitiva utilizzabile nel giudizio. Negli ultimi anni si è radicata l'opinione secondo cui, in sede di udienza preliminare, il giudice non è tenuto a decidere anticipatamente le questioni sull'utilizzabilità degli atti, neppure al fine di consentire all'imputato di valutare l'opportunità di accedere al rito abbreviato, nella piena conoscenza delle prove utilizzabili, non essendo un obbligo in tal senso contemplato dalle disposizioni processuali (si veda, tra le altre, Cassazione penale sez. IV, 20/04/2016, n. 29644).Questa astenia decisionale non ha giovato di certo alla concreta utilità dell'udienza preliminare. La scrematura del materiale utilizzabile e la definizione anticipata della piattaforma probatoria, per converso, avrebbero l'indubbio pregio di mettere l'imputato nelle condizioni di meglio ponderare le sue strategie difensive, evitando, al contempo, che le istruttorie dibattimentali siano castrate sul nascere dal tardivo accoglimento di eccezioni di inutilizzabilità che ben avrebbero potuto decidersi a cura del Gup. Su questo versante, pertanto, l'ampliamento delle competenze del Gup potrebbe rivelarsi un volano per l'efficientamento del giudizio.*

La risposta del docente: *Come detto, non può non sottolinearsi che il controllo sui tempi di indagine influisce in punto di nuovi ambiti cognitivi del giudice dell'udienza preliminare, che, del resto, si inseriscono appieno nella oramai avallata lettura eterodossa della funzione del gip quale giudice del merito, e non, come avrebbe dovuto rimanere, seppur con modifiche necessarie quanto a efficacia, del controllo della fondatezza dell'imputazione. Se è vero che i poteri di screening non hanno funzionato, perché assestati sul materiale fornito sostanzialmente dal pubblico ministero, cui è di fatto inopponibile una visione della parte privata, consentire il controllo dei tempi delle investigazioni importerà una invasione di campo per la conoscenza dei materiali investigativi ai fini della relativa decisione, con la conseguenza di rafforzare la*

funzione del giudice pregiudiziale quale organo della cognizione anticipata. Come ultima ricaduta non potranno che compromettersi, ancor più delle attuali evenienze, le eventuali valutazioni del giudice dibattimentale, in caso di passaggio alla fase ordinaria, che, dalle ingerenze valutative del Gup, necessariamente orientate nel senso della colpevolezza (in caso di decisione favorevole alla proroga, attesa una conoscenza almeno parziale degli atti del fascicolo del pubblico ministero) non potranno non essere influenzate.

II. LA RIFORMA DEI RITI SPECIALI (PATTEGGIAMENTO E ABBREVIATO)

Emanuele Cersosimo | giudice
Franco Belvisi | pm
Guido Colaiacovo | avvocato
Caterina Scaccianoce | docente

1- Il progetto di legge prevede un nuovo patteggiamento allargato fino ad otto anni di pena, ma escluso per numerosi reati, qual è la sua opinione al riguardo?

La risposta del giudice: *Il limitato ricorso al cd. patteggiamento allargato previsto dal vigente articolo 444 comma 1 c.p.p. nella prassi giudiziaria induce a ritenere che un mero innalzamento del limite di pena ad otto anni non comporterebbe quel sostanziale aumento dei procedimenti definiti mediante applicazione concordata della pena che appare essere l'obiettivo principale della riforma. Appare necessario rendere maggiormente "appetibile" il ricorso al patteggiamento prevedendo la possibile applicazione di una pena più mite di quella che comporterebbe la condanna dibattimentale non necessariamente cristallizzata nella misura di 1/3 ma concordata con l'Ufficio del Pubblico Ministero; la pena concordata dovrebbe esser frutto di una reale negoziazione tra le parti ed il Giudice avente ad oggetto la valutazione in concreto della specifica condotta illecita oggetto di giudizio, dei motivi a delinquere, del comportamento procedimentale e della personalità dell'indagato (come avviene nel sentencing bargaining statunitense). Altro strumento che potrebbe aumentare sensibilmente il ricorso al patteggiamento allargato è una modifica legislativa che preveda la detenzione domiciliare con braccialetto elettronico come modalità di espiazione della pena in caso di applicazione concordata della pena, scelta del legislatore che permetterebbe anche una sensibile riduzione del numero dei detenuti in carcere ed un conseguente alleggerimento della pressione sul sistema penitenziario.*

La risposta del pm: *Favorevole, anche se non ritengo possa trovare significativa applicazione pratica in quanto già l'attuale forma di applicazione pena "allargata" non conosce nella prassi un ricorso degno di nota.*

La risposta dell'avvocato: *Vorrei partire da una considerazione più generale: siamo dinanzi a un nuovo intervento sul codice di rito, che si colloca a quasi tre anni dalla precedente "Riforma Orlando". Nel frattempo, altri interventi del legislatore e, soprattutto, della Corte costituzionale e della Suprema Corte hanno inciso profondamente sul sistema processuale. Il risultato è che il codice che usiamo oggi, sottoposto a costanti modifiche, è profondamente diverso non soltanto da quello che è entrato in vigore trenta anni fa, ma anche dalle conformazioni "intermedie" che ha assunto nel corso del tempo. Mi chiedo, allora, se non sia giunto il momento di una riflessione più profonda che sia il preludio di una rinnovazione radicale nell'ambito della quale ristrutturare anche i riti premiali. Detto questo, se, in astratto, non sono contrario alla scelta di innalzare la soglia della pena patteggiabile, credo che su alcuni aspetti siano opportune disposizioni di supporto più efficaci, come, ad esempio, sull'opportunità di escludere talune fattispecie: non è chiaro il criterio di selezione dei reati esclusi da questo patteggiamento "extra", poiché il progetto accomuna incriminazioni obiettivamente differenti, in punto di gravità, e ne trascura altre che pure destano particolare allarme sociale.*

La risposta del docente: *Trovo che sia l'ennesimo tentativo del legislatore di rendere maggiormente appetibile il rito del patteggiamento, che, soprattutto nella forma allargata, non ha condotto ai risultati sperati. Tuttavia, la manovra legislativa non mi pare adeguata allo scopo, non avendo fatto leva sul corredo degli*

incentivi premiali: appare ragionevole presumere che l'imputato preferirà optare per il concorrente giudizio abbreviato. Visti i dati scoraggianti degli ultimi anni, forse, i tempi sono maturi per pensare a un rito ibrido, metà patteggiamento e metà abbreviato, auspicandone un maggiore impatto sul piano della deflazione. Quanto alle preclusioni, già positivizzate a partire dal 2003, è noto che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla loro legittimità, le ha considerate opzioni non arbitrarie e ragionevoli nell'ottica di riequilibrio rispetto alla scelta di dilatare il perimetro della giustizia negoziata. Far prevalere alle esigenze di economia processuale la necessità di un vaglio completo del fondamento dell'accusa, restituendo al giudice le leve del comando sanzionatorio su materie che destano particolare allarme sociale, lo trovo un compromesso equilibrato, purché i criteri posti a base della individuazione delle fattispecie escluse siano uniformi e rispondano alla medesima ratio. Oggi, come si sa, si tende ad attingere a un catalogo ormai affollato di ipotesi delittuose sempre più variegate ed eterogenee, alle quali si aggiungono le nuove esclusioni proposte dal legislatore.

2- Per il nuovo patteggiamento, stante la sensibile soglia di pena, non è forse necessario prevedere nuovi e più stringenti oneri motivazionali?

La risposta del giudice: *La necessità di evitare l'applicazione della severa pena prevista dal progetto di riforma ad imputati innocenti indotti, in momenti di particolare vulnerabilità, a patteggiare la pena dal timore di subire pesanti condanne dibattimentali (fenomeno tristemente noto ai sistemi processuali che prevedono in modo massivo il ricorso al patteggiamento allargato) impone, a mio giudizio, la previsione di maggiori oneri motivazionali rispetto a quelli riscontrabili nella prassi vigente. Appare necessario prevedere un più approfondito scrutinio delle fonti di prova poste a base dell'accusa ed una dettagliata ricostruzione storico-fattuale della vicenda oggetto di giudizio. La motivazione della sentenza, pur non dovendo esser sovrapponibile alla motivazione della sentenza a seguito di giudizio abbreviato, dovrebbe contenere una puntuale ricostruzione dei fatti e della relativa responsabilità del prevenuto che giustifichi il mancato ricorso ad una pronuncia ex art. 129 c.p.p., evitando il ricorso a mere formule di stile.*

La risposta del pm: *Favorevole, purché ad un tempo concisa e completa (anzi potrebbe costituire un'utile palestra per impostare un modo diverso di redigere le motivazioni sovente inutilmente prolisse).*

La risposta dell'avvocato: *Sicuramente l'applicazione di pene tanto consistenti in relazione a reati di notevole gravità mal si concilia con la attuale configurazione del patteggiamento che è equiparato, soltanto per alcuni aspetti, alla sentenza di condanna. Sarebbe opportuno introdurre degli ulteriori requisiti che, pur non compromettendo le esigenze di semplificazione, assicurino un accertamento effettivo sulla responsabilità dell'imputato, ma una soluzione simile presuppone un radicale ripensamento della architettura del rito. Senza considerare che, d'altro canto, da una simile ristrutturazione deriverebbe anche la necessità di una riflessione sul tema dei limiti al ricorso per cassazione avverso la sentenza che applica la pena su richiesta, soprattutto qualora si inseriscano particolari requisiti in punto di motivazione. In una prospettiva di radicale ripensamento, mi viene in mente il tentativo compiuto con la stesura originaria della Riforma Orlando che prevedeva l'introduzione di un nuovo istituto - la sentenza di condanna su richiesta dell'imputato - che andava a sostituire per pene più gravi il patteggiamento. Qui l'imputato, dopo aver reso confessione, poteva essere condannato a una pena non superiore a otto anni, risultante dalla applicazione alla pena base dell'effetto premiale riconosciuto per la scelta del rito che poteva variare da un terzo alla metà. L'intento era appunto di sostenere condanne patteggiate per reati di notevole gravità con un accertamento più approfondito, ma è stato espunto dal progetto pressoché immediatamente nel corso dei lavori parlamentari. Nonostante le criticità, il modello potrebbe offrire utili spunti per la disciplina del patteggiamento "extra".*

La risposta del docente: *In istituti di giustizia negoziata, come il patteggiamento, si intrecciano diversi*

temi cruciali, dalla funzione cognitiva del processo alla tensione tra garanzie individuali e speditezza del processo, dalla tutela della vittima alle finalità della pena. L'opportunità di prevedere nuovi e più stringenti oneri motivazionali per il nuovo super-patteggiamento investe la dimensione cognitiva del rito. La motivazione del giudice, infatti, rispecchia i limiti del controllo condotto dal giudice sullo stato degli atti. Ampliare gli oneri motivazionali implicherebbe, in primis, l'irrobustimento della base cognitiva, potenziando il controllo ed estendendolo alla prova della colpevolezza, sì da ricucire il legame che collega quest'ultima alla pena; ed ancora la conseguente possibilità di ricorrere per cassazione per vizio di motivazione, oggi preclusa grazie alla "riforma Orlando". Sicché, per tale via, si dovrebbe riscrivere, introducendovi un forma, sia pure non piena, di accertamento sulla responsabilità, la struttura del rito, che, al momento, fondato su logiche negoziali, è un procedimento anti-cognitivo, quindi, senza giudizio, nel quale il giudice, pure rivestendo un ruolo tutt'altro che marginale, deve pronunciarsi sull'accordo tra pubblico ministero e imputato sul merito dell'imputazione, dopo avere escluso la possibilità di prosciogliere ai sensi dell'art. 129 c.p.p.; il che non implica alcun controllo positivo sulla fondatezza della ipotesi accusatoria al di là di ogni ragionevole dubbio, bensì un controllo sull'assenza di cause di non punibilità. Elevare a otto anni la soglia di pena richiederebbe, per ragioni di giustizia sostanziale, un controllo più penetrante, quanto meno che impedisca l'applicazione della pena in presenza di un quadro probatorio incerto. Come debba comportarsi il giudice di fronte all'eventuale situazione di incertezza o contraddittorietà della prova è, infatti, una questione a tutt'oggi aperta. Ma può ben sperarsi se si pensa che il parlamento è chiamato ad attuare la Direttiva 2016/343 UE sulla presunzione di innocenza, ove all'art. 6, si precisa come l'onere probatorio circa la colpevolezza di indagati e imputati incomba sulla pubblica accusa, e come ogni dubbio in merito alla colpevolezza sia valutato in favore dell'indagato o imputato, anche quando il giudice valuta se la persona in questione debba essere assolta. Al futuro legislatore, quindi, il compito di estendere l'operatività della regola in dubio pro reo al patteggiamento, stabilendo quale sia, tra il rigetto del pactum e il proscioglimento, la decisione da emettere in presenza di una ipotesi accusatoria incerta o contraddittoria.

3- La riforma tralascia il patteggiamento sulla qualificazione giuridica del fatto, che potrebbe avere efficacia deflattiva, e restituisce una polverizzazione del patteggiamento. Cosa ne pensa?

La risposta del giudice: *Il patteggiamento sulla qualificazione giuridica del fatto, strumento fondamentale dal punto di vista deflattivo, non appare compatibile con il vigente principio dell'azione penale obbligatoria, principio posto a garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge; nel sistema processuale italiano, a differenza da quello statunitense, non è riconosciuta al Pubblico Ministero la possibilità di selezionare i fatti e gli autori contro cui procedere e di attribuire al fatto commesso una qualificazione giuridica vincolante per il giudice. Parimenti il sistema del patteggiamento sulla qualificazione giuridica non appare compatibile con il ruolo di controllo attivo svolto dal Giudice e finalizzato alla ricerca della verità processuale. Per quanto riguarda la cd. polverizzazione del patteggiamento non si condivide la scelta della proposta di riforma di prevedere diverse discipline a seconda dei titoli di reato contestati dal Pubblico Ministero, il principio costituzionale tutelato dall'art. 3 della Costituzione e l'esigenza deflattiva a base del rito alternativo in esame impone, per essere realmente efficace, una disciplina unitaria dell'istituto che prescinda dalla natura e dall'offensività dei reati commessi.*

La risposta del pm: *Contrario. Ogni negoziato sulla qualificazione giuridica del fatto si tradurrebbe di fatto in un accordo sull'esercizio o meno della azione penale.*

La risposta dell'avvocato: *È una dimensione nella quale si avvertono in maniera più evidente i problemi che si sono accumulati a seguito delle cicliche riforme dei singoli settori. Appare quanto mai opportuna una ristrutturazione complessiva dell'istituto che riconduca entro un'unica cornice normativa le varie ipotesi.*

La risposta del docente: *Patteggiare non solo la pena ma anche i reati risponde a una logica che non*

collima con molti dei nostri principi costituzionali posti a presidio dell'uguaglianza dei cittadini e dell'indipendenza del pubblico ministero. Sicché è inimmaginabile una riforma in tal senso. Il giudice ha, infatti, il compito di controllare la corretta definizione giuridica del fatto, e, se in base alle risultanze degli atti di indagine non vi ravvisi una corrispondenza, deve rigettare la proposta, a fortiori quando la medesima qualificazione del fatto è oggetto di accordo nei termini di una concordata derubricazione. La scelta del legislatore di non intervenire sul punto effettivamente ci consegna una normativa che prevede modelli di patteggiamento differenti a seconda della fattispecie di reato per cui si procede: oltre ai patteggiamenti c.d. allargato e super allargato, vi sono quelli per così dire condizionati, che si applicano per alcune fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione e in materia tributaria, prevedendosi discutibili limiti di accesso al rito: l'ammissibilità è subordinata rispettivamente al risarcimento del danno e al pagamento del debito tributario. Ciò comporta una evidente compressione del diritto di difesa che, peraltro, è stata all'origine di ripetuti interventi correttivi da parte della giurisprudenza, non solo di legittimità, che mostrano un chiaro segnale della necessità di una disciplina quanto più possibile uniforme.

4- Non le pare che la riforma qualifichi il giudizio abbreviato condizionato nel metodo ordinario di accertamento del fatto, prevedendo che l'attuale giudizio di compatibilità non venga più rapportato alle finalità di economia processuale proprie del giudizio abbreviato, ma con i tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale?

La risposta del giudice: *La proposta di riforma nel ridefinire il concetto di "economia processuale" necessaria per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato condizionato ad una integrazione probatoria non fa più riferimento alla natura "contratta" del giudizio abbreviato ma "ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale"; tale condivisibile scelta permette al Giudice di valutare in concreto se il richiesto rito alternativo non trasformi il giudizio abbreviato condizionato in un giudizio dibattimentale "mascherato". Di conseguenza il Giudice dovrebbe respingere la richiesta di giudizio abbreviato condizionato ogniqualvolta il numero e la qualità delle prove richieste dalla parte comporti una dilatazione dei tempi di definizione tale da vanificare la natura deflattiva del rito alternativo, non solo dal punto di vista del numero delle pendenze dibattimentali, ma anche e soprattutto dal punto di vista temporale della durata dei procedimenti.*

La risposta del pm: *Concordo. Ritengo che la valutazione di ammissione o meno del giudizio abbreviato debba rimanere ancorata agli attuali parametri di valutazione.*

La risposta dell'avvocato: *Il cambio di prospettiva nell'impostazione della valutazione da compiere per accogliere una richiesta di abbreviato condizionato estenderà senz'altro il campo di applicazione di tale declinazione dell'istituto, rendendolo più appetibile. Sicuramente c'è da notare che il difensore si troverà dinanzi alla necessità di compiere una più accorta e approfondita valutazione ai fini dell'impostazione della strategia processuale poiché il passaggio alla verifica dibattimentale dovrebbe essere una opzione da riservare ai casi in cui sia utile una più incisiva elaborazione del compendio probatorio. Non credo, tuttavia, che l'abbreviato condizionato possa assurgere a modello "alternativo" di accertamento: in primo luogo, perchè probabilmente occuperebbe maggiore spazio a discapito dell'abbreviato "secco" e non del giudizio dibattimentale. In secondo luogo, perchè il passaggio dibattimentale concede margini per un più efficace esercizio dei diritti di difesa.*

La risposta del docente: *Anche questa modifica può leggersi come l'ennesimo tentativo del legislatore di rimuovere ogni ostacolo, di tipo procedurale, alla celebrazione del rito abbreviato, operando sui criteri di ammissibilità della forma condizionata, quindi, sui margini di discrezionalità del giudice. Si propone quindi che questi debba verificare la compatibilità dell'integrazione probatoria non più con le finalità di economia processuale proprie del rito ma con i tempi di svolgimento del dibattimento, fermo restando il presupposto della necessità ai fini della decisione: l'integrazione, infatti, deve aggiungere volume alla prova e non sostituire gli elementi di prova già esistenti. Lo scopo, dunque, è quello di allargare le maglie, sebbene potrebbe obiettarsi come il giudice più idoneo a compiere il predetto vaglio sembri essere il giudice del dibattimento, il quale è senz'altro più interessato a celebrare il rito semplificato, diversamente dal giudice dell'udienza preliminare, che potrà sempre contare sulla più comoda alternativa decisoria del rinvio a giudizio. Il rischio, per contro, è di rendere sempre meno semplificato il rito. Ad ogni modo, sono dell'opinione che per potenziare il giudizio abbreviato si dovrebbe insistere, ma con più coraggio, sulla leva sanzionatoria, aumentando e diversificando la premialità per classi di reato, inclusi quelli puniti con l'ergastolo.*

III. LA RIFORMA DEI RITI SPECIALI (GIUDIZIO IMMEDIATO E DECRETO PENALE)

Fabrizio Guercio | giudice
Maria Rosa Perricone | pm
Michele Calantropo | avvocato
Paola Maggio | docente

1- Per il giudizio immediato, la riforma concede una seconda chance per l'accesso ad un rito alternativo nell'ipotesi di rigetto della prima richiesta. Tuttavia nel caso del giudizio immediato tale seconda chance rischia di far interpretare l'art. 438 V bis c.p.p., in tema di abbreviato, nel senso di rendere obbligatoria la presentazione della contestuale richiesta di abbreviato condizionato con le altre richieste di riti alternativi? Qual è il suo parere?

La risposta del giudice: *La proposta di riforma del codice di procedura penale in materia di giudizio abbreviato non sembra, prima facie, rendere obbligatoria la presentazione contestuale della richiesta di abbreviato condizionato e, subordinatamente al rigetto della stessa, di eventuali ulteriori riti alternativi (nello specifico, l'abbreviato c.d. secco e l'applicazione della pena su richiesta delle parti), atteso che, nel prevedere che l'imputato possa richiedere uno dei suindicati riti alternativi, a fronte del rigetto dell'abbreviato condizionato, non definisce una precisa scansione temporale a pena di decadenza. Tuttavia, un'interpretazione sistematica della novella normativa induce a ritenere che, in ossequio al disposto di cui al comma 5 bis dell'art. 438 c.p.p., l'imputato debba manifestare, contestualmente alla richiesta di rito abbreviato subordinata a un'integrazione probatoria, la propria volontà di definire il processo, in caso di rigetto di tale richiesta, nelle forme di cui al comma 1 del medesimo art. 438 c.p.p. (c.d. abbreviato secco) ovvero nelle forme di cui all'art. 444 c.p.p. Diversamente opinando, infatti, si verificherebbe un'aporia sistemica tra la disciplina dettata dall'art. 438 c.p.p., in materia di rito abbreviato condizionato, e quella in materia di rito immediato, nel senso che una richiesta di accesso al rito abbreviato c.d. secco ovvero all'istituto negoziale dell'applicazione della pena su richiesta delle parti presentata a seguito del rigetto della richiesta di rito abbreviato condizionato sarebbe ammissibile soltanto nelle ipotesi in cui quest'ultima richiesta sia stata rigettata, da parte del giudice delle indagini preliminari, a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato.Sennonché, un simile trattamento derogatorio rispetto alla disciplina dettata, in via generale, dal comma 5 bis dell'art. 438 c.p.p. non troverebbe, nell'impalcatura del giudizio immediato post riforma, alcuna valida raison d'être.*

La risposta del pm: *La previsione della riforma, con riferimento al giudizio immediato, della possibilità di una seconda opportunità per l'imputato di proporre riti alternativi, a seguito del rigetto della prima istanza formulata, potrebbe in astratto condurre, in base ad una interpretazione a contrario, ad un'applicazione più restrittiva delle facoltà previste dal comma V bis dell'art. 438 c.p.p. Al riguardo, infatti, il tenore letterale dell'art. 438 c.p.p. farebbe propendere per una tempistica temporale più rigorosa, ai fini della presentazione delle richieste subordinate al giudizio abbreviato condizionato; tali richieste infatti dovrebbero essere già anticipate nell'istanza di cui al comma 5 del medesimo articolo. Tuttavia si ritiene che la doppia chance, prevista specificatamente in tema di riti alternativi a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, non intacchi l'attuale concreta applicazione del comma 5 bis dell'art. 438 c.p.p., in base alla relativa interpretazione fornita dalla giurisprudenza di merito e di legittimità.Una diversa conclusione, in tema di giudizio abbreviato, contrasterebbe infatti con le stesse finalità di speditezza ed immediata defini-*

zione dei procedimenti, cui intende mirare la riforma. La specifica previsione della doppia chance, con riferimento al giudizio immediato, non sembra infatti possa intaccare, sul diverso versante dell'art. 438 c.p.p., il principio in base al quale il giudizio abbreviato condizionato e quello cd "secco" non sono riti alternativi, ma modalità differenziate dello stesso rito; con la possibilità di proporli entro la discussione dell'udienza preliminare. Inoltre rimane impregiudicato l'ulteriore principio secondo cui sono incompatibili il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta delle parti, salva la facoltà di proporre la richiesta di abbreviato in subordine, per l'ipotesi in cui la richiesta ex art. 444 c.p.p. sia respinta a seguito del diniego del pm e o del rigetto da parte del giudice.

La risposta dell'avvocato: *Innanzi tutto grazie per avermi invitato ad un dibattito sulle riforme del processo penale.Devo premettere per onestà intellettuale che sono sostanzialmente poco favorevole agli interventi asistemici da anni perpetrati dal Legislatore sul Codice di rito. Invero, la Giurisprudenza Comunitaria, Costituzionale e di Legittimità hanno avuto un loro ruolo non indifferente in questa direzione, soprattutto in considerazione del fatto che molte di queste iniziative legislative non hanno coinvolto le Camere Penali italiane, rimanendo quasi di esclusivo appannaggio di docenti universitari e correnti di pensiero della magistratura. Sullo sfondo di questo l'Art. 111 Cost. che pare, oggi, l'articolo della Carta meno applicato dell'era repubblicana. Partendo dal giudizio immediato, mi pongo il problema a monte. E' orientato costituzionalmente siffatto tipo di procedimento e rispettoso dei canoni ermeneutici dell'art. 6 della CEDU? L'eliminazione della fase della discovery dell'art.415 bis cpp consente l'esercizio effettivo di un diritto di difesa, vieppiù nel cd Immediato cautelare? A mio avviso, il fatto che, in un sistema orientato al principio di parità tra accusa e difesa, anche i termini concessi per la scelta del rito da parte dell'imputato siano così brevi, appare lesivo dell'obiter dictum del 111 Cost. La modifica proposta, anziché partire dal principio della presunzione di non colpevolezza, evidenzia ancora una volta quello che è l'orizzonte del legislatore e cioè l'efficienza. Ora un processo, civile o penale che sia, non deve, a mio parere essere efficiente, ma giusto, equo, rispettoso della Costituzione, della tutela effettiva dei diritti dell'indagato/imputato. La riforma di cui mi viene chiesto, in realtà, sembra racchiudere tutto nel cerchio dell'efficienza e non del Giusto Processo, consentendo all'imputato solo la scelta se essere condannato con il rito abbreviato, o con l'applicazione della pena su richiesta delle parti. In questo senso sarebbe a mio avviso molto più utile l'abolizione del giudizio immediato, ed il potenziamento del giudizio abbreviato, con la possibilità di rendere meno discrezionali le ammissioni di abbreviato condizionato e regolarle in maniera da consentirne un utilizzo nomofilatticamente più puntuale e l'ampliamento dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, non solo sul quantum poena, ma anche sulle scansioni temporali, consentendone l'ammissione anche nel corso del dibattimento.*

La risposta del docente: *In premessa vorrei chiarire un dato metodologico sulle riforme in discussione e in itinere. A mio modo di vedere, è necessario venir fuori da una visione parcellizzata e di contesto per guardare sinotticamente al processo e al versante sostanziale, se davvero – come si dice di volere fare – si intende porre rimedio alla grave crisi che attraversa il sistema. Come osservato da più parti, l'ampia convergenza politica che sostiene l'attuale governo dovrebbe anzitutto prendere in carico l'approvazione di un'amnistia, premessa ineludibile per una reale deflazione dei carichi e per dare respiro al versante penitenziario sovraffollato. A essa potrebbero seguire ragionate manovre di indulto e una sempre più convinta depenalizzazione. Guardo con altrettanto favore alle annunciate forme di archiviazione condizionata, a un'ulteriore spinta verso la messa alla prova con differenti manifestazioni di diversion, a un ampliamento di meccanismi risarcitori alternativi non sfocianti in bis in idem sanzionatori, nonché all'implementazione di meccanismi riparativi anche in sede esecutiva. Con specifico riguardo agli interventi sull'immediato e sul decreto penale di condanna, li ritengo destinati ad avere minore incidenza rispetto alle più ampie linee di riforma previste in materia di abbreviato e di patteggiamento, ove però continuano a registrarsi ampie preclusioni oggettive e soggettive per la pena negoziata e rimane invariato il divieto di accesso al procedimento abbreviato per i reati punibili con l'ergastolo. Tali fattori freneranno inevitabilmente il reale esito deflativo dei due principali procedimenti speciali. Quanto alle direttive di delega in tema di giudizio immediato e di procedimento per decreto, la scelta del legislatore intende semplificare la conversione tra il primo rito e il patteggiamento e l'abbreviato, cosicché (come chiarisce la relazione illustrativa) l'imputato che si vede negare l'abbreviato condizionato possa optare per l'abbreviato secco o per l'applicazione della pena su richiesta. Anzitutto, la scelta trascura la possibilità di una forma di conversione analoga tra il rito di cui all'art. 453 e ss. c.p.p. e la messa alla prova per adulti. Sebbene poi le modifiche in discussione sembrino escludere formalmente automatismi fra la richiesta dell'abbreviato e le successive trasformazioni non contemplando forme decandenziali, temo, tuttavia, che l'intarsio che si va componendo possa determinare, nella sostanza, una anticipazione della volontà negoziale in sede di conversione nel rito abbreviato, che appare già gravemente appesantito dagli stretti criteri di ammissibilità dell'integrazione probatoria, rispetto ai quali il giudice esercita una discrezionalità ampia ed incontrollata. Segnalo infine che l'intento di facilitazione dei meccanismi di conversione fra i riti speciali, deve tenere conto della bassissima incidenza statistica dell'immediato, affetto da talune anomalie croniche (penso in particolare alla natura e alla sovrapponibilità delle regole decisorie sulla cautela e sul rinvio a giudizio, nell'immediato cautelare), cui il legislatore non sembra volere porgere attenzione né porre rimedio.*

2-La riforma del procedimento per decreto ci pare più sbilanciata sulle esigenze di cassa che su quelle di una reale rianimazione del rito. Condivide questo giudizio?

La risposta del giudice: *Da una prima lettura della proposta di riforma del procedimento per decreto non è possibile escludere, in effetti, che le esigenze di cassa costituiscano il vero movente della novella legislativa concernente tale rito, ma – a modesto parere dello scrivente – quali che siano le ragioni sottese all'operato del Legislatore, appare cionondimeno evidente come la rinnovata configurazione del procedimento speciale in esame possa apportare dei significativi vantaggi in chiave deflattiva del dibattimento. È noto, invero, che una delle ragioni principali per cui il procedimento per decreto non ha mai apportato alcun significativo contributo all'abbattimento del contenzioso ordinario risiede nel fatto che, nella prassi giudiziaria, tale procedimento speciale risulta spesso più svantaggioso, sotto il profilo della determinazione del quantum di pena, rispetto a un qualunque altro rito alternativo e, talvolta, financo al giudizio ordinario. Se è vero infatti che il decreto penale di condanna garantisce all'imputato l'assoggettamento ad una pena esclusivamente pecuniaria, è altrettanto vero che costituiscono un non indifferente incentivo alla sua impugnazione l'esosità della pena pecuniaria medesima, così come calcolata in ossequio al disposto di cui al comma 1 bis dell'art. 459 c.p.p., e la ''certezza della pena'' (circostanza, quest'ultima, tutt'altro che da sottovalutare in un sistema processuale nel quale fatica a ridursi il numero delle sentenze di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato). Inoltre, così come attualmente concepito, tale rito alternativo appare fisiologicamente inadeguato a stigmatizzare quelle condotte processuali ascrivibili a persone che abbiano ceduto agli impulsi a delinquere in ragione delle proprie condizioni di difficoltà economiche e che, per effetto dell'applicazione del decreto penale di condanna, si trovino a dover ottemperare ad una non indifferente sanzione pecuniaria. Per contro, la previsione di un abbattimento della stessa pena pecuniaria, a fronte della rinuncia a proporre opposizione avverso il decreto penale di condanna, potrebbe restituire nuova linfa a tale istituto, oltre che giovare alle casse dello Stato.*

La risposta del pm: *La riforma mira a rianimare l'utilizzo del decreto penale di condanna, in prima battuta ampliando il termine (da semestrale ad annuale) concesso al pubblico ministero per inoltrare al gip la relativa richiesta. Tuttavia si rileva che, in base all'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, tale termine è del tutto ordinatorio; al riguardo, sebbene il gip possa legittimamente rigettare la richiesta una volta oltrepassato il semestre dall'iscrizione nelle notizie di reato, nella prassi è del tutto infrequente che l'autorità giudiziaria disponga il rigetto solo sulla scorta di tale motivazione. Al contempo, anche con riferimento all'abbassamento del tetto massimo di pena pecuniaria ai fini della conversione di quella detentiva, si rileva che, già nella prassi, veniva utilizzato un indice giornaliero ben al di sotto dei 180 euro indicati nella riforma. Sembra invece sbilanciata sulle esigenze di cassa la previsione della subordinazione dell'estinzione del reato all'effettivo pagamento della pena pecuniaria. Dall'altra parte, tuttavia, contrasta proprio*

con l'esigenza sopra citata la diversa previsione dell'ulteriore riduzione della pena nella misura di un quinto, nel caso di rinuncia all'opposizione entro 10 giorni dalla notifica del decreto penale: si ritiene infatti che tale disposizione introduca un' ingiustificata riduzione della pena, senza che a ciò si accompagni una significativa diminuzione dei tempi di definizione del procedimento, che comunque, in caso di mancata opposizione, sarebbe ugualmente intervenuta dopo ulteriori 5 giorni.

La risposta dell'avvocato: *In merito al secondo quesito, valgano le stesse questioni di fondo affrontate per il giudizio immediato. Mi chiedo, per i reati sussumibili nel procedimento per decreto, quale convenienza possa avere il cittadino a corrispondere delle somme elevate se in sede di opposizione può ottenere anche l'assoluzione.*

La risposta del docente: *Sì, in effetti, al di là di una più ampia presa in carico della alternatività fra sanzione detentiva e sanzione pecuniaria che tenga conto delle intrinseche differenze e finalità, le esigenze di cassa sembrano fare 'la parte del leone' in questa scelta del legislatore. Inoltre, allungando il lasso temporale entro il quale il rappresentante dell'accusa può formulare la richiesta del rito monitorio, si rischia di incidere negativamente sulla durata 'irragionevole' del giudizio: vero dramma esistenziale del nostro sistema processuale. Ugualmente erroneo mi pare subordinare l'estinzione del reato nei casi previsti dall'art. 460, comma 5, c.p.p. all'effettivo pagamento della sanzione monetaria (art. 4, comma 1, lett. d, n. 2). Tale previsione è affetta da palese irragionevolezza in quanto potrebbe discriminare l'effetto estintivo in base a situazione cetuali. Sarebbe più opportuno un generale contenimento del quantum sanzionatorio, dato, quest'ultimo, che ha sinora rappresentato uno dei fattori limitanti in concreto il successo del rito monitorio.*

3- Non le pare che per fare cassa si potesse ampliare il meccanismo delle oblazioni, più incentivante anche per i prevenuti?

La risposta del giudice: *Se la ratio (ancorché non dichiarata) della riforma in commento fosse effettivamente quella di fare cassa, sicuramente il Legislatore avrebbe potuto e dovuto ampliare il meccanismo delle oblazioni e, pertanto, sotto questo profilo, la novella codicistica costituisce certamente un'occasione mancata. Tuttavia, l'implementazione dell'istituto dell'oblazione sarebbe stato un quid pluris, non certo unquid minus, rispetto alla riconfigurazione del procedimento per decreto che, così ripensato, appare – come superiormente esposto – potenzialmente idoneo a fare cassa e, al contempo, a deflazionare il dibattimento, non apparendo tali due risultati ontologicamente contrastanti tra loro. In altri termini, non bisogna scivolare nell'errore di sovrapporre i due piani del ''de iure condito'' e del ''de iure condendo'', nel senso che l'ampliamento del meccanismo delle oblazioni avrebbe quasi certamente apportato degli effetti benefici per le casse dello Stato – e per quel che più rileva per noi ''operatori del diritto'' – per la deflazione del contenzioso (''de iure condendo''), ma la scelta del Legislatore di non intervenire sul punto non può certamente oscurare, da sé sola considerata, l'astratta bontà della riforma del procedimento per decreto (''de iure condito'').Tanto più in considerazione del fatto che l'implementazione di un istituto procedimentale non esclude l'implementazione dell'altro.*

La risposta del pm: *Il meccanismo delle oblazioni allo stato trova una limitata applicazione, sia per la ristretta cerchia di reati per i quali è previsto, sia per alcuni prescrizioni dell'istituto, come quella avente ad oggetto l'immediato versamento della metà della pena pecuniaria, all'atto di presentazione della domanda. In ogni caso si evidenzia che la pena per l'oblazione è comunque più alta rispetto a quella in astratto concedibile con decreto penale. Ciò premesso, sebbene condivida l'auspicio di una maggiore ampliamento dell'istituto dell'oblazione che, diversamente dal Decreto penale, è nella disponibilità dello stesso imputato, tuttavia ritengo che sarebbe ancor più preferibile ricorrere a meccanismi di estinzioni del reato simili a quelli previsti dagli artt. 21 e 24 del D. lvo. N. 758/94. Al riguardo infatti, con tale modus operandi, si garantiscono al contempo due finalità: quella di garantire effettiva tutela al bene giuridico sotteso alla fattispecie incriminatrice; nonché assicurare il pagamento di una pena pecuniaria, condizione quest'ultima per la successiva ed immediata estinzione del reato. I citati meccanismi inoltre si collocano in un'ottica più vicina a quella della giustizia riparativa, oggetto di numerose raccomandazioni a livello europeo.*

La risposta dell'avvocato: *In realtà molti dei reati ricompresi nell'alveo di quelli definiti con decreto penale di condanna, oggi, ben potrebbero essere sostituiti con provvedimenti di natura amministrativa e quindi ritenere le condotte presupposte come estranei all'alveo del penalmente rilevante. Grazie ancora per l'invito.*

La risposta del docente: *Anche in questo caso vedrei meglio l'accesso a meccanismi di diversion mediante forme di archiviazione condizionata in grado di anticipare la messa alla prova anteriormente all'esercizio dell'azione penale, cui si potrebbero accostare, l'ampliamento delle fattispecie contravvenzionali oblabili, un incremento delle ipotesi di non punibilità per particolare tenuità del fatto e ben congegnate forme di estinzione del reato in relazione a condotte riparatorie.*

IV. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

Daniela Vascellaro | giudice
Antonio Nicastro | pm
Fabrizio Galluzzo | avvocato
Lucia Parlato | docente

1- Le pare concretamente possibile che il Giudice, sin dalla prima udienza, stili un calendario delle udienze per l'istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione?

La risposta del giudice: *Non mi pare concretamente praticabile, almeno per ciò che concerne il ruolo monocratico, se non per i processi più delicati per gravità della imputazione e/o per numero degli imputati, atteso che il numero delle sopravvenienze e le esigenze di speditezza legati ai processi con detenuti impediscono di fare programmazioni di lunga durata; occorre poi tenere conto del fatto che spesso le udienze vanno'a vuoto' a causa della assenza, giustificata o meno, dei testimoni, nonché dei legittimi impedimenti delle parti e dei loro difensori, tutte evenienze che imporrebbero una riprogrammazione del calendario.*

La risposta del pm: *La previsione che il Giudice, sin dalla prima udienza, provveda a calendarizzare l'attività processuale è una prospettiva da coltivare, in quanto consente, in astratto, una programmazione dell'attività funzionale alla effettiva consapevole partecipazione delle parti all''udienza, evitando il dispendio di energie processuali, ed al contempo finalizzando la preparazione della singola fase all'attività in concreto svolta. Si intravede il vantaggio di evitare la presenza in aula di soggetti il cui contributo processuale non potrà di fatto essere assunto (si pensi a testi e consulenti citati inutilmente); il Giudice avrà inoltre il vantaggio di calibrare meglio il suo ruolo in base al carico dell'udienza. In concreto è una prospettiva che deve necessariamente fare i conti con mille difficoltà legate alla oggettiva imprevedibilità della dinamica processuale; è noto infatti che i tempi del processo e la cadenza delle udienze sono legate a numerose variabili difficilmente inquadrabili in uno schema rigido. Occorre quindi coniugare programmazione e flessibilità, concetti difficilmente ingabbiabili in una rigida norma di legge.*

La risposta dell'avvocato: *Si tratta di una previsione che, se effettivamente applicata, consentirebbe di conciliare aspetti variegati quali la ragionevole durata del processo, una migliore conoscenza da parte del giudice degli atti del processo e la possibilità per la difesa di organizzare la strategia conoscendo già nel dettaglio i tempi del processo. Mi piace affermare, contrariamente a quello che si è fatto credere all'opinione pubblica, che gli avvocati vogliono "fare i processi" e non fare "melina" per ottenere la prescrizione. Nella prassi già alcuni giudici operano una calendarizzazione, soprattutto nei processi che prevedono un'istruttoria articolata, quanto meno per blocchi di udienze.*

La risposta del docente: *Le finalità perseguite tramite la modifica sono certamente condivisibili, perché mirano a un riordino delle cadenze del dibattimento. Una prognosi circa il successivo articolarsi delle udienze, nel razionalizzare lo sviluppo della vicenda giudiziaria, potrebbe giovare anche alla sua durata. Dal punto di vista soggettivo, la novità si collocherebbe nel quadro delle informative dovute ai protagonisti privati del rito penale. Servirebbe a rendere consapevoli gli imputati ed eventualmente le persone offese sul futuro protrarsi degli oneri derivanti dal processo in corso. Questa consapevolezza, peraltro, se del caso potrebbe incoraggiare la scelta di definizioni alternative del procedimento, laddove ancora prospettabili,*

producendo indirettamente vantaggi deflattivi. Il sistema – che può favorire soprattutto la speditezza di processi "sovraffollati" – in realtà fa tesoro di prassi virtuose già emerse in alcuni contesti locali e rappresenta un risultato realizzabile anche sulla scorta della disciplina predibattimentale attualmente vigente.
Una buona quota della riuscita dell'espediente è affidata ai suoi risvolti applicativi. Tra i vari fattori in gioco rilevano, da un lato, il pericolo di appesantire le prime battute della fase dibattimentale; dall'altro lato, le conseguenze pratiche e le disfunzioni che in concreto deriverebbero dal mancato inserimento – nell'ambito dell'ora ipotizzato calendario – di passaggi poi rivelatisi necessari.

2- Se l'intento della relazione illustrativa sulle richieste di prove è quello di porre il Giudice nelle condizioni di meglio decidere sulla loro ammissibilità, non era meglio rivitalizzare l'art. 468 c.p.p. in ordine alla precisazione delle circostanze su cui sentire i testi?

La risposta del giudice: *Sì lo condivido.*

La risposta del pm: *Il ruolo del 468 c.p.p è assolutamente da rivitalizzare, in quanto consente il valido contraddittorio sui temi di prova, che non può essere relegato a formule di stile troppo ampie e generiche. L'indicazione specifica delle circostanze è un onere a cui la parte non si può e deve sottrarre al fine di consentire un'articolata dialettica processuale su ogni argomento di prova. Ridurre il contraddittorio sulla prova ad una esposizione introduttiva, rischia di soffocare il diritto alla controprova in una fase in cui l'ammissione di prove a confutazione potrebbe di essere tardiva o comunque non in grado di spiegare al meglio i suoi effetti. Al contempo sarà dovere del Giudice vigilare a che l'esame testimoniale si snodi esclusivamente all'interno del perimetro tracciato con l'indicazione delle circostanze, evitando inutili e pericolose divagazioni narratorie.*

La risposta dell'avvocato: *Credo che l'intento del legislatore fosse comunque lo stesso: evitare che il giudice recepisca passivamente le richieste istruttorie, come accade quasi sempre laddove le liste testimoniali sono quantitativamente contenute, senza verificare la rilevanza delle prove da assumere o eventuali duplicazioni. Prassi che comporta poi la necessità di intervenire successivamente nel corso del processo, con la necessità di procedere al meccanismo di rinuncia ed accettazione delle altre parti.*

La risposta del docente: *C'è senz'altro il rischio di creare un "doppione" rispetto al sistema di cui all'art. 468 c.p.p. La sensazione è quella di una rinuncia alle aspettative riposte dal legislatore del 1988 sul sistema delle liste testimoniali: si investe, insomma, su un restyling normativo, nella speranza che sia capace di richiamare l'attenzione dell'interprete. Il recupero dell'istituto, noto all'esperienza passata, può essere proficuo solo nella misura in cui l'innovazione sarà, in effetti, ben "dosata": cioè senza gravare eccessivamente sul momento iniziale del dibattimento e, al contempo, senza limitare l'incombente ad un formale rimando al contenuto delle liste.*

3- Condivide l'introduzione di un pieno principio dispositivo in tema di revoca delle prova già ammesse?

La risposta del giudice: *Sì lo condivido.*

La risposta del pm: *Sì condivido l'assunto in quanto consente di calibrare il diritto alla prova allo sviluppo della vicenda processuale, evitando inutili lungaggini a discapito della celerità del dibattimento. Chiaramente con onere di motivazione specifica sul punto.*

La risposta dell'avvocato: *No, in quanto, dal punto di vista del difensore, per esempio, l'eventuale rinuncia da parte del pubblico ministero all'assunzione di testimonianze che sia emerso che possano portare all'acquisizione di elementi di prova utili all'imputato, comporterebbe l'impossibilità per la difesa, che non abbia inserito il teste nella propria lista, di avvalersi di quella testimonianza, salva una pronuncia del giudice ex art. 507 c.p.p. Resta il fatto che talora, indubbiamente, il "capriccio" di una delle parti ostacola la possibile revoca di una prova divenuta oggettivamente superflua, con l'appesantimento processuale che ne deriva. Ma a ciò si può rimediare, come detto sopra, con un'attenta valutazione della prova nella fase dell'ammissione.*

La risposta del docente: *Il fatto che la prova già ammessa non sia più "patrimonio" del processo, ma rimanga nella disponibilità del richiedente, senz'altro rende più snella la procedura della revoca, superando problemi applicativi che si erano affacciati con specificità anche rispetto al giudizio abbreviato.*
È immaginabile, però, che la modifica possa ripercuotersi a ritroso sul piano delle richieste probatorie: le farebbe diventare probabilmente meno ponderate, "deresponsabilizzando" in una certa misura le parti processuali, nella consapevolezza di più agevoli ripensamenti. Ed è facile, allo stesso tempo, prospettare che l'innovazione si tradurrà in una sovraesposizione del meccanismo ex art. 507 c.p.p., perché la sua applicazione sarà stimolata da quelle parti il cui placet ora non è più necessario ai fini dell'efficacia della revoca.

4- Qual è il suo giudizio sulla introduzione di un congruo termine antecedente l'udienza per il deposito di perizie e consulenze?

La risposta del giudice: *Potrebbe essere utile per dare modo alle parti di instaurare un effettivo contraddittorio in sede di esame del perito e del CT.*

La risposta del pm: *Esprimo un giudizio assolutamente positivo in quanto consente alle parti una consapevole, effettiva conoscenza dei temi di prova introdotti da controparte, con recupero di un contraddittorio strutturato ed efficace.*

La risposta dell'avvocato: *Valuto positivamente la novella, purché i termini siano poi perentori per tutte le parti. Contribuirebbe ad una effettiva parità ed alla corretta preparazione delle parti.*

La risposta del docente: *La modifica può incidere positivamente sulla realizzazione di un contraddittorio effettivo, anche in sede di esame dell'esperto. Ciò a patto che il termine – specie se perentorio – interessi gli apporti di tutti gli esperti, a prescindere dalla parte cui essi si riferiscano: senza assecondare, quindi, le soluzioni giurisprudenziali (Cass. 18 febbraio 2020, n. 16458) che recentemente hanno fatto molto discutere.*

5- L'estensione dell'art. 190 bis c.p.p. ai casi di mutamento della persona fisica del Giudice non rischia di celebrare il de profundis per l'immediatezza?

La risposta del giudice: *Stante le carenze di organico e la durata non breve dei processi, vedo l'estensione dell'art. 190 bis c.p.p. una soluzione pratica inevitabile per 'salvare' il processo.*

La risposta del pm: *Uno dei grossi problemi del processo penale è quello della rinnovazione mediante lettura, tutte le volte in cui muti la persona fisica del Giudice. Si assiste a sfilate di testimoni chiamati a confermare quanto in precedenza dichiarato. Effettivamente l'estensione generalizzata dell'applicazione dell'art. 190 bis c.p.p. reca un grosso vulnus al principio dell'immediatezza, già compresso in alcune situazioni processuali (si pensi all'audizione teste in incidente probatorio) a cui si può porre rimedio preveden-*

do una rinnovazione effettiva mediante la riproposizione al teste di argomenti non affrontati nel precedente esame, evitando (e caso mai sanzionando) richiese di riaudizioni meramente confermative del precedente esame.

La risposta dell'avvocato: *Assolutamente. Il principio di immediatezza è già stato progressivamente eroso mediante svariati interventi giurisprudenziali e legislativi. Chi frequenta le aule di tribunale sa perfettamente che nei giudizi dinanzi al tribunale collegiale, si assiste ad un continuo tourbillon di giudici, con la conseguenza che l'immediatezza coinvolge spesso non più di un giudice del collegio....Applicare la norma di cui all'art. 190 bis c.p.p., concepito come noto per finalità eterogenee, nell'ipotesi del mutamento della persona del giudice, significherebbe trasformare anche il processo di primo grado in un giudizio sostanzialmente cartolare. Si parla tanto di processi da remoto: io da anni avanzo la "proposta scandalosa" di riprendere con videoregistrazione le testimonianze rese in aula, anziché registrarne solo l'audio per poi trascriverlo. Il giudice che subentra ben potrebbe riguardare la testimonianza, così cogliendo tono della voce, atteggiamento corporeo e quant'altro utile per "pesare" parole che, sulla carta, assumono ben altra valenza. I costi sarebbero pressoché equivalenti a quelli delle attuali registrazioni e l'economia processuale (in aula) sarebbe salva. Posso essere malizioso? Temo che non troveremmo la disponibilità a dedicare il tempo necessario a riguardare la registrazione...*

La risposta del docente: *L'art. 190 bis c.p.p. costituisce un'importante norma di raccordo, essenziale per la tenuta del sistema. È la sintesi del rapporto tra la regola del contraddittorio e le sue eccezioni. Per questo, ogni suo ritocco può creare forti ripercussioni sugli equilibri del modello accusatorio.*
Il rischio di una sovversione di tali equilibri è ora sicuramente molto elevato. Un ampliamento dell'area operativa della disposizione, infatti, può essere ammesso soltanto cum grano salis, a condizione che sia circoscritto. L'inserimento operato dal d.lgs n. 212 del 2015 all'interno dell'articolo aveva una sua giustificazione peculiare – da riconoscere nella tutela della vittima particolarmente vulnerabile – e peraltro confidava su forme avanzate di documentazione delle dichiarazioni. Mentre le modifiche ora proposte poggiano su ragioni molto diverse e di carattere più generale, dovute a un difetto della macchina giudiziaria.
Con la riforma prospettata, in buona sostanza la deroga di cui all'art. 190 bis c.p.p. – stante la sua "comodità" – diventerebbe la regola. La novità potrebbe compromettere l'assetto delle scelte del legislatore del 1988, ribaltando un intero sistema sinora ispirato al principio di immediatezza. La modifica, come è accaduto per altre novelle introdotte negli ultimi anni, raccoglie tendenze emerse sul piano della giurisprudenza costituzionale e di legittimità (Corte cost. n. 132 del 2019 e Cass., S.U., 10 ottobre 2019, Bajrami). Non sono state però valorizzate le indicazioni che, in senso opposto, vengono sempre più chiaramente espresse dalle Corti sovranazionali: indicazioni capaci di creare delle remore ed eventualmente, in futuro, di costringere il legislatore a nuovi ripensamenti. In quest'ottica, ad assumere rilievo sono non soltanto le decisioni della Corte di Strasburgo – che già hanno avuto un forte impatto a livello interno quanto alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello – ma anche quelle della Corte di giustizia, proprio con riferimento al mutamento del giudice dibattimentale (Corte giust. Gambino e altri, 29 luglio 2019).
Quest'ultimo richiamo dovrebbe ulteriormente dissuadere da interventi in contrasto col principio in questione, fissato sul piano codicistico dall'art. 525, comma 2, c.p.p. sulla scorta di un'ipotesi di nullità assoluta (l'unica, peraltro, ad essere ribadita anche come "speciale").

6- Si prevede che la priorità assoluta di trattazione riguardi anche i delitti colposi di comune pericolo. E' davvero sensato continuare ad ampliare i processi a priorità assoluta oppure ormai l'art. 132 bis d.att. c.p.p. è una sterile elencazione?

La risposta del giudice: *In effetti non sempre un processo c.d. a priorità assoluta merita una trattazione prioritaria (faccio riferimento a un processo in cui sia contestata la recidiva ex art. 99 quarto comma c.p. che*

comporta una dilatazione dei termini di prescrizione del reato o a processi in cui non si sia costituita la parte civile). Penso quindi che la trattazione prioritaria va considerata caso per caso e rimessa pertanto al prudente apprezzamento del giudice più che a una norma di legge.

La risposta del pm: *Si, il sistema delle priorità, così ampio e generalizzato, rischia di ridursi ad un elenco sterile e privo di concreta efficacia. È innegabile tuttavia che alcuni processi meritano una trattazione prioritaria rispetto ad altri, ma ciò non può essere affidato soltanto al titolo del reato contestato, bensì ad una attenta disamina della sottesa vicenda processuale, che abbia come riferimento il grado dell'offesa al bene giuridico protetto.*

La risposta dell'avvocato: *Questi allargamenti derivano dall'eccessiva voglia del legislatore di turno di assecondare le pulsioni dell'opinione pubblica. Ma, come dice lei, l'indiscriminato ampliamento del catalogo comporterà la sostanziale elusione della ratio sottesa alla norma.*

La risposta del docente: *I criteri di priorità sono, fisiologicamente, emblematici della cedevolezza del sistema rispetto a scelte di politica criminale sempre più mutevoli. Sono scelte, del resto, che risultano per natura instabili, rispondenti come sono al sentire dell'opinione pubblica e al disvalore comunemente percepito, di volta in volta, in relazione a certe fattispecie. Ampliare il catalogo, tuttavia, smentisce gli obiettivi che sono posti alla sua stessa base, vanificandoli. Un allargamento eccessivo costituisce di fatto, giocoforza, la premessa di operazioni di scrematura ulteriori, sommerse e perciò ancora meno conciliabili con il principio di obbligatorietà di cui all'art. 112 Cost.*
Considerati i reati in questione, l'impressione è che la prevista priorità sia destinata a realizzarsi poi, in concreto, attraverso il ruolo dei "privati" (in particolare persona offesa e danneggiato dal reato), il cui apporto nel rito penale può risultare determinante e strumentale anche rispetto alla selezione del carico giudiziario.

V. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO DI APPELLO

Massimo Corleo | giudice
Emanuele Ravaglioli | pm
Andrea Lazzoni | avvocato
Annalisa Mangiaracina | docente

1- La previsione dello specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza di condanna, rischia di diventare un inutile orpello deflattivo che limiterà il diritto di difesa degli imputati assistiti d'ufficio e/o irreperibili di fatto?

La risposta del giudice: *Credo che si tratti di una modifica di non eccessiva rilevanza. Nella normalità, i rapporti tra difensore ed imputato continuano ad essere attivi anche dopo l'emissione della sentenza di primo grado e non reputo che i limitati casi in cui tale nuova regola avrà rilievo, possano costituire la chiave di volta per alleggerire l'insopportabile peso delle impugnazioni per le Corti d'Appello; né ritengo che tale regola procedurale, così come prefigurata, possa contribuire, anche indirettamente, allo scopo. In ogni caso, sul piano concettuale, che l'imputato esprima una inequivocabile volontà di proseguire nella linea difensiva, e di sopportare anche gli eventuali ulteriori costi del processo, mi sembra in linea di massima condivisibile. Quanto alle evidenti conseguenze negative che potrebbero configurarsi per gli imputati irreperibili, si potrebbero prevedere singoli casi in cui stabilire una eccezione alla regola generale.*
Devo, tuttavia, segnalare una mia personale convinzione: dobbiamo tornare ad una generale responsabilizzazione del cittadino in tutti i settori della vita pubblica. Chi è a conoscenza di essere sottoposto a processo, soprattutto se non gravato da vincoli cautelari, deve essere chiamato a fornire un contributo di leale collaborazione all'attività giudiziale, quanto meno sotto il profilo dell'interesse alle proprie sorti processuali e non concordo sull'attività sempre e comunque vicariante dello Stato.
Di tal che, fermo restando il diritto a restare in stato di assenza nel corso delle attività dibattimentali o, comunque, del giudizio, l'imputato, una volta conosciuto l'esito del giudizio di primo grado, deve essere chiamato alla decisione in ordine alla eventuale prosecuzione del processo; e, qualora se ne disinteressi, non credo possa essere compito del suo difensore tecnico sostituirsi al proprio assistito in tale personalissima decisione.

La risposta del pm: *È evidente che l'intenzione deflattiva della riforma non può in alcun modo andare a scapito delle garanzie difensive dell'imputato. Tuttavia non ritengo che la riforma proposta limiti il diritto di difesa: la delega infatti non preclude l'impugnazione ma richiede semplicemente un mandato difensivo conferito successivamente alla pronuncia della sentenza.*
Siamo certi che un mandato difensivo conferito magari all'inizio della attività di indagine e articolato in modo tale da coprire tutti i successivi ed eventuali gradi di giudizio (come spesso accade attualmente) garantisca maggiormente i diritti difensivi dell'imputato? O non è forse più vero che l'imputato sarebbe maggiormente garantito nei propri diritti se dopo la sentenza di primo grado avesse piena contezza dell'esito del giudizio a suo carico e solo allora decidesse – conferendo mandato difensivo ad hoc – se impugnare la sentenza. Per quanto attiene agli imputati assistiti d'ufficio ritengo che i termini della questione non cambino. A chiunque è garantita una difesa tecnica (art. 24 Cost.) e pertanto lo Stato assicura l'assistenza di un difensore di ufficio (la cui nomina peraltro non dipende dal reddito dell'imputato, che dovrà comunque farsi carico delle spettanze economiche del difensore). Essere difesi da un avvocato d'ufficio non significa non

avere rapporti con il proprio legale. Decidere di difendersi impugnando la sentenza di primo grado è una decisione che spetta solo ed esclusivamente all'imputato. Come l'imputato che ha nominato un difensore di fiducia, così l'imputato che si è visto nominare un difensore di ufficio si vedrà allo stesso modo tutelato nelle proprie garanzie difensive decidendo al termine del giudizio di primo grado se impugnare o meno la sentenza. In questo caso ovviamente non sarà previsto un mandato difensivo vero e proprio (che di fatto si tradurrebbe in una nomina come difensore di fiducia) ma ritengo che saranno previsti degli accorgimenti formali affinché anche l'imputato difeso di ufficio possa decidere se impugnare la sentenza sempre avvalendosi di un difensore di ufficio.
La questione relativa all'irreperibile "di fatto" mi sembra, invece, un falso problema. Per il "vero" irreperibile è prevista la sospensione del processo ai sensi dell'art. 420 quater cpp. L'irreperibile "di fatto" è invece colui che avendo conoscenza del procedimento penale a suo carico (art. 420bis cpp), sostanzialmente se ne disinteressa fino a far perdere ogni traccia di sé. Certamente non si può parlare di limiti al diritto di difesa se un soggetto, a cui sono state messe a disposizione tutte le garanzie difensive, decida di disinteressarsi dell'esito del processo di primo grado e quindi non conferisca uno specifico mandato per l'impugnazione.

La risposta dell'avvocato: *La domanda è posta in termini suggestivi ma il punto è proprio quello: per risolvere il vero o presunto problema degli appelli "defatigatori" proposti dai difensori di soggetti irreperibili di fatto, si incide pesantemente su un istituto di garanzia quale l'autonoma facoltà d'impugnazione del difensore. Il quale, invece, merita di essere salvaguardato per una serie di buone ragioni che partono dall'impossibilità di calibrare l'ampiezza del diritto di difesa in base alla meritevolezza processuale dell'imputato, passano per la necessità di garantire comunque una decisione "giusta" e pervengono alla considerazione, solo apparentemente ovvia, che la facoltà d'impugnazione deve comunque essere garantita anche al difensore dell'imputato latitante.*

La risposta del docente: *La norma che prevede lo specifico mandato ad impugnare dopo la sentenza di condanna non appare condivisibile per due ordini di ragioni: da un lato, sul versante del diritto di difesa; dall'altro, sul piano della deflazione. Dal punto di vista della difesa – al di là di considerazioni legate alla continuità dell'esercizio del munus difensivo – ad essere penalizzati saranno gli imputati che siano assistititi da un difensore d'ufficio: le difficoltà nella comunicazione potrebbero impedire al difensore l'impugnazione e, di conseguenza, determinare il passaggio in giudicato della sentenza. Secondo la Relazione al d.d.l. l'obiettivo è quello di "evitare l'inutile celebrazione di procedimenti nei confronti di imputati incolpevolmente ignari del processo penale". Tuttavia, l'imputato che sia stato condannato potrebbe poi accedere al rimedio straordinario della rescissione del giudicato ex art. 629 bis c.p.p., per incolpevole mancata conoscenza del processo. In questo modo si tradirebbe l'effetto deflattivo apparentemente perseguito dal testo del d.d.l.: tanto più che la competenza a decidere sulla rescissione del giudicato è, a far data dalla riforma "Orlando" del 2017, proprio della Corte di appello.*

2- La previsione del giudice monocratico di appello per i casi di citazione diretta a giudizio riduce la collegialità. Considera quest'ultima un valore? e la previsione avrà autentica efficacia sui tempi di celebrazione del processo, considerato che in primo grado, da quando la riforma "monocratica" è in vigore non si sono avute ricadute sui tempi di celebrazione del processo?

La risposta del giudice: *Anche in questo caso, si tratta di un pannicello caldo. Ho svolto, per la gran parte della mia carriera, funzioni monocratiche, sia da Pretore, che, soprattutto, da GIP. Conosco, dunque, pregi e limiti delle funzioni monocratiche. Tra i pregi, non c'è certamente quello della maggior celerità del processo, in senso assoluto. Forse, in alcuni casi, in quegli uffici giudiziari in cui i collegi sono mutevoli per frequenti cambiamenti dei giudici che li compongono, le funzioni monocratiche possono portare a qualche rinvio in meno; ma si tratta di vantaggi eventuali e, comunque, di dettaglio. La maggiore agilità del giudizio monocratico, paga pegno di fronte alla mancanza di confronto tipica del Collegio, che, non di rado, porta ad una maggiore ponderazione della decisione. E ciò vale anche e soprattutto in appello, dove, al di là di ciò che si può superficialmente ritenere, proprio il sistema devolutivo e la maggiore rigidità decisionale che caratterizza l'operato del giudice di secondo grado, esalta la figura del dialogo intercollegiale, anche alla luce delle recenti innovazioni giurisprudenziali sulla motivazione rafforzata, che deve sorreggere la riforma da verdetto assolutorio in giudizio di condanna, o della interpretazione dell'art. 603 comma 3° bis cpp in ordine alla necessità di procedere ad una nuova assunzione delle prove dichiarative, nel caso di appello del PM o della Parte Civile.*

La risposta del pm: *La previsione della competenza della Corte di Appello in composizione monocratica per i procedimenti a citazione diretta rappresenta certamente uno strumento in grado di ridurre i tempi del processo di appello.È vero che la collegialità è un valore, ma può sicuramente essere riservata nel giudizio di appello ai soli casi non previsti dall'art. 550 cpp, senza che per questo si possa dubitare della autorevolezza del giudicato monocratico in appello. Sono convinto che una riforma in tal senso avrebbe positive ripercussioni sui tempi del processo d'appello, soprattutto se collegata alla nuova disciplina introdotta per il giudizio d'appello in epoca pandemica (trattazione scritta in camera di consiglio come regola, e trattazione orale come eccezione).*

La risposta dell'avvocato: *La collegialità è certamente un valore che merita di essere salvaguardato proprio nei casi in cui la decisione di primo grado provenga da un giudice monocratico. Che, poi, la realtà quotidiana ci consegni una collegialità più di forma che di sostanza non è valida ragione per rassegnarci ad una qualità inferiore del processo decisionale. Oltretutto, la storia e l'esperienza insegnano che la disponibilità di qualche magistrato in più raramente ha inciso sui tempi dei processi che sono condizionati da numerosi altri fattori, in primo luogo di natura logistica.*

La risposta del docente: *La previsione che intende attribuire alla Corte di appello in composizione monocratica la "competenza" nei procedimenti a citazione diretta ex art. 550 c.p.p. non è in alcun modo condivisibile. La collegialità è un valore e la sua perdita in secondo grado, a fronte di provvedimenti relativi anche a fattispecie di reato di una certa complessità, rischia di incidere anche sul piano dell'imparzialità del decidente. Il confronto dialettico che si schiude nella camera di consiglio rappresenta il miglior antidoto alla "prevenzione". Ancorché il giudice relatore sia colui che meglio conosce il fascicolo processuale, l'apertura al dialogo con gli altri colleghi può schiudere prospettive non esplorate, consentendo una maggiore ponderazione della decisione finale. Peraltro, la soppressione della collegialità non apporterebbe alcun vantaggio sul versante dell'efficienza processuale. Anzi, richiederebbe la disponibilità di un maggior numero di magistrati e, conseguentemente, di personale di cancelleria (nonché di aule!).*

3- Le riforme progettate mirano, da un lato, a rendere più razionale l'invio telematico degli atti di impugnazione e recano in corollario l'eliminazione della regola del deposito fuori sede, dall'altro, mirano a razionalizzare le modalità di celebrazione del giudizio di appello c.d. cartolare pandemico, in quest'ultimo caso rimettendo la scelta opzionale alla espressa richiesta dell'imputato e del suo difensore. Qual è il suo parere?

La risposta del giudice: *Francamente non sono in grado di intervenire significativamente in ordine alla proposta di riforma sui sistemi telematici di invio degli atti di appello, trattandosi di normativa che riguarda più da vicino l'attività delle parti e quelle di cancelleria. Sono fermamente convinto, invece, che l'eventuale riforma in senso cartolare del giudizio di appello, sia pure in casi disciplinati, possa essere un interessante esperimento di deflazione delle udienze. Baso questa mia riflessione sulla esperienza personale, dalla quale ho potuto rilevare come, anche prima delle norme emergenziali dovute alla pandemia, il contraddit-*

torio in ben più del 50% dei processi di appello, sia stato niente più che un vuoto simulacro. Dovere celebrare udienze con venti processi, per sentire in dodici o tredici di questi il PG dire "chiedo il rigetto" e il difensore "insisto nell'atto di appello", significa volere ipocritamente tacere sul fatto che si tratta di giudizi cartolari travestiti.
E, allora, meglio uscire dalla ipocrisia e disciplinare un vero e proprio giudizio a contraddittorio scritto, che consenta, così come avviene sulla base delle norme emergenziali, di decidere fuori udienza, sentite le parti nella forma cartolare, sì da riservare il contraddittorio orale a quei processi che lo meritano e per i quali le parti abbiano fatto apposita richiesta. Ciò proprio nell'interesse di quei processi che implicano un maggiore studio nella fase dell'impugnazione e necessitano di un effettivo contraddittorio, o, magari, della riapertura dell'istruzione dibattimentale, da svolgersi davanti al giudice di appello.
Spero, sia pure nella sintesi imposta, di essere stato esaustivo nella risposta ai quesiti posti.

La risposta del pm: *Il processo penale deve necessariamente diventare sempre più telematico e la possibilità di depositare l'atto di impugnazione con modalità telematiche ne è la logica conseguenza. La digitalizzazione in sede penale è un processo ormai necessario per velocizzare i tempi della giustizia e assolutamente irreversibile.*

La risposta dell'avvocato: *I nuovi mezzi tecnologici dovrebbero rappresentare un ausilio e non il pretesto per perseguire scopi deflattivi mediante l'introduzione di vere e proprie "trappole telematiche", come è invece accaduto con le recenti normative "pandemiche".*
Se il sistema fosse snello ed efficiente, ad esempio prevedendo la semplice regola che l'invio a mezzo pec di un atto d'impugnazione equivale all'invio a mezzo raccomandata di quel medesimo atto, il suo effettivo utilizzo aumenterebbe esponenzialmente e parimenti diminuirebbe il ricorso al deposito fuori sede da parte dei difensori. Ad oggi l'abrogazione degli articoli 582 comma 2 e 583 c.p.p. È assolutamente inaccettabile, anche perché esiste e deve essere salvaguardato l'autonomo diritto d'impugnazione delle parti private (che tra l'altro potrebbero non disporre di una casella pec).
Non sono, invece, sfavorevole alla possibilità del rito camerale non partecipato su richiesta dell'imputato o del suo difensore, in specie nei casi indicati nelle linee di riforma (e con esclusione, per quanto detto sopra, dell'appello monocratico). Alla fine, sarebbe assai più seria questa scelta che non partecipare ad un'udienza per "riportarsi" ai motivi di appello come sempre più accade.

La risposta del docente: *Come emerge dalla Relazione annuale del Primo Presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia, uno dei nodi del giudizio di appello è costituito dai c.d. "tempi di attraversamento", legati al passaggio del fascicolo processuale dal primo al secondo grado di giudizio. Se così è, va favorita – in un'ottica di speditezza – la presentazione dell'atto di impugnazione da parte del difensore mediante la PEC; rimane però fuori l'imputato che continuerebbe a presentare l'atto di appello in forma cartacea. Sotto il profilo dell'utilizzo della PEC per il deposito anche degli atti di impugnazione, la normativa "pandemica" ha consentito di fare un passo in avanti. Questo, però, non basta. Occorre lavorare sul fascicolo telematico, consultabile da tutte le parti processuali. Rispetto invece al modello di appello cartolare "salvo richiesta di discussione orale", introdotto dal d.l. ristori bis, il giudizio non è positivo. In una prospettiva di snellimento effettivo del giudizio di appello – tema che richiederebbe considerazioni ben più approfondite – mi sembra maggiormente percorribile la strada inversa: mantenere l'oralità in appello, rimettendo alle parti la possibilità di chiedere la trattazione scritta. In questo senso, le lettere g) ed h) dell'art. 7, comma 1, del d.d.l. intendono introdurre un rito camerale non partecipato, su istanza, qualora ne facciano richiesta l'imputato e il suo difensore nei procedimenti di impugnazione innanzi alla Corte d'appello in composizione monocratica (evenienza, come detto, da escludere) o, ancora, nei casi in cui si proceda in camera di consiglio ex art. 599 c.p.p., sempre che non debba procedersi alla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale: questo modello camerale non partecipato su richiesta potrebbe estendersi al di là dei casi individuati nel testo governativo.*

VI. LA RIFORMA DELLE INDAGINI PRELIMINARI

Piergiorgio Morosini | giudice
Maria Bambino | pm
Rachele Nicolin e Dario Lunardon | avvocati
Pasquale Bronzo | docente

1- Ritiene che la riforma dell'art.125 disp.att. avrà un reale effetto deflattivo?

La risposta del giudice: *Una prima considerazione appare doverosa. Con la novità della riformulazione dell'art.125 att. c.p.p., relativo alla richiesta di archiviazione, si mira a rendere più selettiva la regola di giudizio per l'esercizio dell'azione, al fine di evitare inutili esperienze processuali destinate sin dall'inizio ad esiti assolutori (lett.a). La lett.a) dell'art. 3 fissa come criterio direttivo: "il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti o contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio. In questo senso, la novità si presenta come del tutto speculare alla previsione di modifica dell'art. 425 c.p.p. e non poteva essere altrimenti. Ebbene, la formula, praticamente identica per la richiesta di archiviazione e per la regola di giudizio dell'udienza preliminare, mantiene una sua vaghezza che, nel consentire ampi margini esegetici, potrebbe trovare le resistenze di un approccio mentale consolidatosi nella nostra esperienza giurisdizionale nell'arco di trent'anni.*
Il tema della riformulazione di certe regole di giudizio, da tempo, si ripropone nel dibattito sulle disfunzioni della nostra procedura penale ed è stato già in passato oggetto di interventi riformatori (legge Carotti) **[1]***, che tuttavia non hanno risolto i problemi di fondo. Da più parti si sostiene che l'interpretazione della regola di giudizio di cui all'art. 425 c.p.p. seguita dai pubblici ministeri e dai giudici dell'udienza preliminare, sarebbe inidonea a produrre un effettivo filtro su richieste azzardate in quanto fondate su compendi probatori ampiamente lacunosi, contraddittori o comunque destinati, sin dall'origine, ad inutili vagli dibattimentali. La tesi sembra confortata dal fatto che la percentuale di rinvii a giudizio si attesterebbe oggi intorno alla cifra del 79 % delle richieste, secondo una recente indagine dell'Eurispes.*
Il Disegno di legge si propone, dunque, di superare la versione "debole" di "utilità del dibattimento", accolta anche dalla giurisprudenza di legittimità, che si è spinta ad affermare che, per il rinvio a giudizio, il GUP è chiamato a valutare non tanto la fondatezza dell'accusa, bensì la capacità degli elementi posti a sostegno della richiesta di cui all'art.416 c.p.p., eventualmente integrati ai sensi degli artt.421 bis e 422, di dimostrare la sussistenza di una "minima probabilità" che, all'esito del dibattimento, sia dimostrata la colpevolezza" (cfr. Cass. 24 febbraio 2016, Tali). In altri termini, il vigente comma 3 dell'art.425 c.p.p. non pare che imponga al g.u.p. il proscioglimento dell'imputato qualora gli elementi acquisiti risultino insufficienti o contraddittori per una futura pronuncia di condanna, se si scorge la possibilità di superare con l'istruttoria dibattimentale il deficit o le antinomie. Per questo motivo alla lettera i) dell'art. 3 del disegno di legge si propone di modificare la regola di giudizio di cui all'art.425 comma 3 c.p.p., "al fine di escludere il rinvio a giudizio nei casi in cui gli elementi acquisiti risultano insufficienti o contradditori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria".
Vorrebbe così introdursi una versione "forte" di utilità del dibattimento, suscettibile di incidere anche sulle determinazioni del pubblico ministero ai sensi dell'art.125 disp.att., in virtù della modifica di cui all'art.3 lett.a del disegno di legge. Tuttavia sia consentito nutrire qualche dubbio sulla reale efficacia di una simile riformulazione della regola di giudizio. La norma mantiene una sua vaghezza che, nel consentire ampi

margini esegetici, potrebbe trovare le resistenze di un approccio mentale consolidatosi nella nostra esperienza giurisdizionale nell'arco di trent'anni. D'altronde, tutte le regole di valutazione delle prove attengono alla cosiddetta "clinica giurisprudenziale", che, secondo autorevoli processualpenalisti, rappresenta una sorta di "giardino proibito" per il legislatore (l'espressione è di Paolo Ferrua).
Certo la novità potrebbe anche essere interpretata come la promozione di un orientamento secondo cui si passa da regola di giudizio prognostica ad una regola diagnostica.
In altri termini, i pubblici ministeri e i g.u.p. non sarebbero più tenuti a considerare le possibili evoluzioni del materiale raccolto in sede di indagine nella sede dibattimentale, ma soltanto a valutare in modo statico la serietà del compendio probatorio esistente nel fascicolo delle indagini in merito alla colpevolezza dell'imputato, ordinando il proscioglimento in caso di prova insufficiente o contraddittoria.
Insomma la novità destinata ad incidere sugli artt.125 disp.att. e 425 c.p.p., comporrebbe anche un mutamento dell'approccio del p.m. in prima battuta e del giudice dell'udienza preliminare poi.
L'organo requirente non sarebbe più tenuto soltanto a compiere indagini complete, ma dovrebbe formulare l'imputazione solo se l'accusa appare sostenibile in abbreviato, dove pacificamente si applicano le regole del giudizio di cognizione che risolvono il dubbio in favore dell'imputato **[2]**. *Ciò eviterebbe agli accusatori di continuare a contare sulla possibilità futura di colmare un quadro investigativo incerto.*
In questo senso, la novella dell'art.125 disp.att. potrebbe sortire degli effetti deflattivi.
Quanto alla novella speculare dell'art.425 c.p.p., invece, non parrebbe la soluzione più adatta per far fronte alla grave crisi dei tempi della giustizia italiana. Anche secondo una parte della dottrina, più si restringe il filtro, aumentando le chance di sentenza di non doversi procedere, tanto più si sarà indotti a considerare la fase avanti al Gup come un primo parziale grado di giudizio suppletivo ed anticipato rispetto ai gradi di cognizione piena. Di qui il rischio non solo che l'eventuale decreto di rinvio a giudizio venga a esercitare un peso psicologico eccessivo sulla valutazione del giudice dibattimentale, ma soprattutto di un possibile ulteriore allungamento della durata media della udienza preliminare, la quale già oggi secondo gli studi Eurispes ha in media una durata tutt'altro che breve.
D'altronde, è fisiologico che una maggiore incidenza del filtro implichi un maggiore impegno (anche istruttorio) da parte del g.u.p. che corrisponde ad una maggiore durata della fase.
In virtù di questi riflessi, occorre chiedersi se la novità sia davvero utile anche in chiave di abbattimento dei tempi processuali e di recupero delle risorse.
Nota 1*: Nel vigore del testo originario dell'art.425, la sentenza di non luogo a procedere poteva pronunciarsi solo quando era "evidente" che il fatto non sussisteva o non costituiva reato o che l'imputato non lo aveva commesso, come tale il filtro risultava ancora meno rigoroso di quanto non lo sia stato dopo la riforma della legge. n. 479 del 1999 (legge Carotti).*
Nota 2*: Si pensi al fascicolo che contiene gli stessi elementi che si sono rivelati inidonei a sostenere un giudizio di gravità indiziaria alla base di una richiesta di applicazione di una misura cautelare.*

La risposta del pubblico ministero: *La previsione della nuova regola di giudizio di cui all'art. 3 lett. a) del disegno di legge di riforma che impone al pubblico ministero di avanzare richiesta di archiviazione "quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti o contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio", è chiaramente finalizzata alla necessità di limitare il numero di procedimenti in relazione ai quali l'organo dell'accusa deve esercitare l'azione penale, selezionando, all'esito della fase delle indagini preliminari, i soli procedimenti effettivamente meritevoli di essere sottoposti al vaglio dibattimentale.*
L'approccio del legislatore della riforma appare però eminentemente nominalistico e infatti nella prassi degli uffici di procura le formule contemplate già ricorrono con frequenza nelle richieste di archiviazione avanzate al giudice per le indagini preliminari. Esaurite le attività di indagine, la valutazione da parte del pubblico ministero degli elementi raccolti, implica necessariamente una lettura combinata della formula di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p. ("il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio") e della formula contenuta nell'art. 425 c.p.p. (come modificato dalla legge 16.12.1999, n. 479), che ha in particolare introdotto nel comma 3 la previsione in forza della quale "il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio". Elemento di novità è quindi unicamente rappresentato dall'introduzione della necessità che il pubblico ministero proceda ad una valutazione in ordine "alla ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio", non essendo più sufficiente la mera sostenibilità dell'ipotesi accusatoria nella fase processuale.
Si tratta a ben vedere di novità soltanto apparente. La previsione di accoglimento dell'ipotesi accusatoria invero si impone al pubblico ministero ai fini delle determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale anche sulla base del vigente assetto codicistico, posto che l'organo dell'accusa deve in ogni caso procedere tenendo conto della prospettiva che una eventuale sentenza di condanna potrà essere pronunciata all'esito del giudizio solo se l'imputato risulti colpevole del reato contestato al di là di ogni ragionevole dubbio ai sensi dell'art. 533 c.p.p. La regola di giudizio da ultimo indicata presuppone – a codice di rito invariato – che il pubblico ministero acquisisca al proprio patrimonio conoscitivo ogni elemento relativo alla vicenda trattata, anche favorevole alla persona sottoposta a indagini, come peraltro imposto dall'art. 358 c.p.p. Nell'ipotesi in cui le indagini restituiscano elementi indicativi della non colpevolezza dell'indagato, dovrà necessariamente essere avanzata richiesta di archiviazione, proprio sul presupposto implicito che la prospettazione accusatoria non potrà trovare accoglimento nel successivo iter processuale.
Gli intenti della riforma sono condivisibili e devono essere valutati positivamente, anche se ritengo che la modifica oggetto di commento non potrà portare gli effetti deflattivi sperati.

La risposta dell'avvocato: *Facciamo due considerazioni generali. La prima è che le riforme delle norme processuali – se e nella misura in cui vogliono realmente introdurre delle modifiche alla struttura del processo – scontano inevitabilmente l'inerzia del sistema, nel senso che difficilmente possono comportare un immediato effetto nel concreto svolgersi dell'attività giudiziaria se realizzano interventi limitati e non sono accompagnate da un rinnovato approccio culturale. Ciò è senz'altro vero per una norma cardine come quella dell'art. 125 disp.att. c.p.p. che incide direttamente sul metro di valutazione a cui il pubblico ministero dovrebbe ancorare la propria decisione in ordine all'alternativa tra richiesta di archiviazione vs richiesta di rinvio a giudizio.*
La seconda considerazione generale è che la "resistenza del sistema" non può essere – per ciò solo – un motivo per valutare negativamente la proposta di modifica. Anzi: l'intervento riformatore può e deve essere stimolo e occasione per alimentare delle trasformazioni nella cultura del processo e dei suoi attori. Queste considerazioni generali consentono di provare a dare una risposta alla domanda: la specifica proposta di modifica ha l'evidente scopo di introdurre un ulteriore filtro di valutazione per cercare di evitare la celebrazione di processi sostanzialmente inutili, quando gli elementi raccolti in fase di indagini appaiono insufficienti, contraddittori o comunque inidonei a consentire una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio. Anzi, e di più: scopo della riforma dovrebbe essere proprio quello di giungere a una definizione di questi procedimenti già in fase di indagini preliminari, con la richiesta di archiviazione.
La formula evidentemente riecheggia e ricorda quella contenuta nel testo dell'art. 425 co. 3 c.p.p. a seguito all'intervento riformatore del 1999, che pur non è riuscito a porre un effettivo argine avverso contestazioni che apparissero, già sulla scorta degli atti di indagine, non meritevoli di approfondimento dibattimentale. Da più parti, infatti, si è rivelato il sostanziale fallimento di ogni effettivo ruolo di filtro da parte dell'udienza preliminare. Il rischio è evidentemente che questo fallimento finisca per ripetersi anche per le indagini preliminari – anche se la riforma, sul punto, sembra sicuramente animata dai migliori intenti.
Ciò non significa, però, come abbiamo detto qui sopra, che questo possa essere un sufficiente motivo per esprimere un giudizio negativo.

La risposta del docente: *Direi di no. Prima ancora, dubito che la proposta sia traducibile in una norma dotata di una qualche effettività: credo che l'attuale soglia gnoseologica dell'imputazione, determinata in relazione alla sostenibilità dell'accusa (e già innalzata, come noto, rispetto all'assetto del rito penale previgente) sia collocata al massimo livello realisticamente esigibile in quella fase. L'idea si lega alla parallela*

modifica della regola decisoria del non luogo a procedere. E presenta analoga – se non più grave – opinabilità. Mi spiego: oggi quando gli elementi accusatori sono suscettibili di letture alternative il giudice dell'udienza preliminare deve rinviare a giudizio: è vero che questo accade con troppa frequenza, ma è lecito supporre l'incidenza dei rinvii a giudizio non sarebbe troppo diversa se la regola diventasse quella opposta (nel dubbio, non rinviare a giudizio): come è stato condivisibilmente osservato in dottrina, resterebbe troppo facile evitare la pesantissima responsabilità di prosciogliere sulla base di informazioni "naturalmente" perfettibili optando nei casi incerti per un rinvio a giudizio che per giunta non richiede nemmeno una motivazione. Inoltre, e soprattutto, il rinvio a giudizio diventerebbe un macigno per l'imputato, e questo vale a fortiori se al pregiudizio di un rinvio a dibattimento si cumula il pregiudizio derivante dalla mancata archiviazione. Al fondo, dobbiamo decidere se le informazioni importanti le forniscono le indagini o il dibattimento: in un sistema accusatorio la risposta non può che essere nel secondo senso.
Per l'archiviazione il mutamento della regola decisoria è ancora più discutibile, anche perché sarebbe accompagnata, nel disegno riformatore, da una serie di misure di contenimento temporale delle indagini. Senza contare il rischio di un forte aumento delle opposizioni.
L'effetto più probabile di questo doppio innalzamento della soglia gnoseologica per l'accesso al dibattimento costituirebbe un forte incentivo alla scelta dei riti speciali, in una logica apertamente inquisitoria.
La deflazione processuale mi sembrerebbe assai meglio perseguita ampliando diversamente l'ambito applicativo dell'istituto archiviativo, ossia attraverso l'introduzione delle archiviazioni condizionate o "meritate", da tempo sperimentate nel sistema processuale francese, come nel d.d.l. per le contravvenzioni.

2- Il progetto di riforma rimodula i termini di durata delle indagini preliminari e prevede che, scaduto il termine delle stesse, il p.m., ove non abbia assunto una qualche determinazione entro termini specifici, dovrà procedere ad una discovery delle indagini compiute. Quale è a riguardo il suo giudizio?

La risposta del giudice: *Il disegno di legge in esame propone direttive di delega tendenti ad incidere su diversi aspetti dell'operato della magistratura requirente per orientare l'azione delle procure verso obiettivi di maggiore trasparenza, rigore, celerità ed efficienza, anche con riferimento ai tempi di assunzione delle determinazioni dopo la conclusione delle indagini preliminari. L'intervento riguarda i termini di durata delle indagini preliminari prevedendo una modulazione degli stessi in funzione della differente gravità dei reati (lett.c), nonché l'indicazione di tempi certi, dopo la conclusione delle indagini preliminari, per la manifestazione delle determinazioni del pubblico ministero in ordine all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione (lett. e). La soluzione trova un punto di equilibrio tra esigenze di speditezza, segretezza e adeguatezza delle indagini e diritti di difesa in relazione ai risultati acquisiti all'esito delle indagini, stabilendo opportunamente uno strumento di discovery obbligatoria degli atti di indagine in favore dell'indagato, del suo difensore, nonché della persona offesa, operante nel caso in cui il pm non abbia adottato tempestivamente le suddette determinazioni. Inoltre, una volta notificato alle parti l'avviso di deposito atti, il rappresentante dell'accusa dovrà presentare richiesta di archiviazione o esercitare l'azione penale entro il termine di trenta giorni, e scatterà nei suoi confronti la responsabilità disciplinare se per negligenza inescusabile violi la disposizione sui tempi di cui alla lett. e (lett.g). Si comprende come il "deposito coatto delle investigazioni" voglia evitare situazioni di stallo, da una parte pungolando l'accusa e dall'altra consentendo all'indagato e alla persona offesa di attivarsi per compiere indagini difensive, in una logica di continuità e di completamento rispetto alla regola introdotta dalla riforma Orlando nell'art.407 comma 3 bis (che non aveva prescritto un termine perentorio entro il quale notificare l'avviso conclusione indagini).*
Tuttavia le riserve derivano dalle opzioni in ordine alla tipologia delle sanzioni per il mancato rispetto dei termini. La proposta, infatti, non prevede sanzioni processuali per certe inerzie (invalidità speciali o situazioni di improcedibilità), ma punta su ipotesi di responsabilità disciplinare dei pubblici ministeri (lett.f e g). Ebbene, nella quasi totalità dei casi, le inerzie dipendono dalle condizioni di carico di lavoro e da deficit strutturali, che non riguardano forme di responsabilità del singolo magistrato. Peraltro già è prevista una responsabilità disciplinare ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett.q del d.lgs n.109 del 2006 per il ritardo nel compimento di atti relativi all'esercizio delle funzioni.
In questo senso, sarebbe più ragionevole l'introduzione di sanzioni processuali collegate ad una inerzia che non trova cause di giustificazione plausibili.

La risposta del pubblico ministero: *L'art. 3 lett. e) del disegno di legge di riforma ha introdotto l'obbligo in capo al pubblico ministero di notificare l'avviso del deposito della documentazione relativa alle indagini espletate e della facoltà di prenderne visione ed estrarne copia, decorsi i termini specificamente previsti.*
L'intento della riforma è quello di introdurre meccanismi procedurali che rendano più celere l'attività "definitoria" del pubblico ministero, ma non tiene conto dell'esistenza di un sistema di controllo sulla tempestività dell'operato degli uffici di procura, affidato alle procure generali e previsto dall'art. 412 c.p.p., ai sensi del quale "il procuratore generale presso la corte di appello, se il pubblico ministero non esercita l'azione penale o non richiede l'archiviazione nel termine previsto dall'articolo 407 comma 3 bis, dispone, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini preliminari. Il procuratore generale svolge le indagini preliminari indispensabili e formula le sue richieste entro trenta giorni dal decreto di avocazione", sistema che prevede l'adempimento periodico di specifici obblighi informativi da parte dei magistrati della procura per rendere effettivo il suddetto controllo. Pur reputando essenziale garantire la rapida definizione della fase delle indagini preliminari a tutela sia delle persone sottoposte a indagini (in ragione dei riflessi negativi che la pendenza di un procedimento penale inevitabilmente produce in ambiti diversi da quelli strettamente legati alla contingente vicenda giudiziaria) sia delle persone offese dai reati, credo che la discovery anticipata prevista dalla riforma non sia uno strumento idoneo a tale scopo. Non è infatti prevista alcuna conseguenza procedurale in ipotesi di inosservanza da parte del pubblico ministero delle nuove prescrizioni.
L'introduzione dell'istituto in commento sarebbe stata più utile se accompagnata dal riconoscimento espresso in capo ai soggetti interessati di prerogative e facoltà analoghe a quelle previste dall'art. 415 bis c.p.p., anche nell'ottica di garantire un effettivo esercizio del diritto di difesa in una fase antecedente a quella della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini.

La risposta dell'avvocato: *Occorre, sul punto, cercare di essere pragmatici e rilevare come vi siano numerosi procedimenti in cui l'indagato neppure è a conoscenza del suo status apprendendo ciò soltanto dalla notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari: in questi casi, prevedere un obbligo di notifica di un avviso del deposito della documentazione relativa alle indagini espletate rischia di introdurre una formalità ulteriore la cui omissione è sostanzialmente priva di conseguenze e il cui adempimento, salvo assicurare una conoscenza anticipata degli atti, non garantisce un effettivo potenziamento del diritto difesa.*
Sul punto, infatti, sarebbe interessante conoscere, quanti – tra i procedimenti penali definiti con un provvedimento di archiviazione – sono quelli in cui il pubblico ministero ha presentato la relativa richiesta modificando la propria iniziale determinazione espressa dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari.
In altre parole: quanto effettivamente incide la discovery sulla possibilità per la difesa di offrire un contributo che il pubblico ministero sappia apprezzare per determinarsi chiedendo l'archiviazione del procedimento? L'impressione che abbiamo è che – purtroppo – l'eventuale contributo difensivo all'esito della discovery sia sostanzialmente irrilevante, come l'esperienza dimostra in riferimento a quello che avviene dopo la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.
Ma la questione dei termini di durata delle indagini preliminari e della successiva discovery pone anche un tema diverso, che ne costituisce il presupposto logico e giuridico, ed è il controllo sul momento genetico del procedimento, ovvero sull'iscrizione del nome della persona nel registro degli indagati, su cui la riforma non sembra intervenire.

La risposta del docente: *Quale il suo giudizio al riguardo? Mi pare eccessivamente ottimistico pensare che la razionalizzazione dei termini possa condurre ad una velocizzazione delle indagini: molto spesso la dilatazione dei tempi dipende da fattori non governabili dal pubblico ministero. La norma finale poi è singolare. Mira ad indurre il pubblico ministero che, a termini scaduti, resti inerte a "sbloccare" il procedimen-*

to imponendogli una discovery forzata dei materiali investigativi: il che evidentemente presuppone che il pubblico ministero temporeggi senza giustificazioni o addirittura nel proposito di continuare ad indagare ultra vires. Peraltro quella discovery rischierebbe di rendere (o di far ritenere) poi superflua quella dovuta prima della richiesta di rinvio a giudizio, non senza qualche perdita per la difesa.
Come antidoto alla dilatazione della fase preliminare è più utile stabilire la sindacabilità dell'obbligo di immediata iscrizione delle notizie di reato, come del resto si prevede nel d.d.l.: l'unica sanzione davvero sensata per l'inquirente è quella 'processuale' che sterilizza gli atti investigativi tardivi.

3- La riforma rimette alle singole Procure l'individuazione di criteri di priorità "al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre". La giudica una riforma opportuna?

La risposta del giudice: *Per garantire l'uniforme ed efficace esercizio dell'azione penale, il disegno di legge dedica una specifica direttiva di delega (art. 3 lett. h) al tema dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali da parte degli uffici del pubblico ministero. L'opzione in esame riguarda il modo di declinare in concreto il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 88 del 1991), "l'obbligatorietà dell'esercizio della azione penale a carico del pubblico ministero è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale".*
È noto come quel principio debba misurarsi con la difficoltà di gestione di un elevatissimo e crescente numero di notizie di reato che pervengono agli uffici di procura; col pericolo di favorire, nella prassi, forme incontrollabili di aggiramento dell'obbligo previsto dall'art.112 Cost., attraverso forme di discrezionalità del singolo magistrato nelle scelte di priorità.
In tale prospettiva, è condivisibile l'opzione del disegno di legge in esame, laddove prevede, quale dovere istituzionale del procuratore della Repubblica, la redazione di criteri di priorità, previa interlocuzione con il procuratore generale presso la corte di appello e con il presidente del tribunale. E appare, inoltre, opportuno che quei criteri vadano a confluire nel progetto organizzativo, secondo un orientamento apparso da anni nell'ambito del circuito del governo autonomo della magistratura **[3]**.
Sempre in sintonia con i principi costituzionali sopra indicati, la proposta di riforma prevede che la redazione dei criteri di priorità tenga conto delle direttive elaborate dal Consiglio Superiore della Magistratura, nonché delle specificità territoriali e delle risorse, personali e reali, disponibili, così coinvolgendo anche i vari Consigli giudiziari.
In altri termini si va verso documenti organizzativi che, sulla base di un percorso partecipato e avallato dal Consiglio Superiore della magistratura, suscettibile di coinvolgere nelle scelte di priorità anche componenti non togate, prevedono forme di "tracciabilità" delle regole che le procure si danno nelle scelte sul cosa far progredire e con quali tempi.
Tale strumento costituisce un antidoto alla possibilità di esercizio arbitrario delle prerogative del pubblico ministero e alle "personalizzazioni" dei procuratori della repubblica nella direzione dell'ufficio, ed è funzionale ad una gestione più trasparente degli affari, preziosa per la collettività.
Tuttavia lo stesso strumento non può trasformarsi in una alibi per la definitiva non trattazione di categorie di fatti di reato e come tale va inteso come "soluzione ponte" in un contesto emergenziale, quindi auspicabilmente destinato ad essere sostituito da misure strutturali di ben altra portata (es. significative iniziative di depenalizzazione).
Nota n. 3*: Una prima indicazione venne al CSM nella seconda metà degli anni settanta a proposito del terrorismo cfr. Notiziario CSM, 31 luglio 1977. Successivamente si segnala una circolare sottoscritta dal Presidente della Corte di appello e dal Procuratore Generale di Torino pubblicata in Cass .pen. 1989, p.1373 ss. e una circolare del Procuratore della repubblica presso la pretura di Torino del 1990 in Cass. pen. 1991, p.361 ss. Sul tema più in generale V. Zagrebelsky, L'organizzazione del lavoro: esame delle notizie di reato, i flussi di lavoro e le sezioni specializzate, in Quaderni CSM 1995 n.78 p.19 ss. Da ultimo per una ricognizione dei problemi si veda la circolare del CSM sulla organizzazione degli uffici di procura del 16 novembre 2017 in www.csm.it.].*

La risposta del pubblico ministero: *La riforma mira a introdurre un sistema sanzionatorio di carattere disciplinare a carico del pubblico ministero che ometta di procedere alla discovery nei termini indicati o che, dopo aver ritualmente notificato l'avviso di deposito, non presenti richiesta di archiviazione o non eserciti l'azione penale nel termine di trenta giorni dalla richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa, nelle ipotesi di negligenza inescusabile.*
In questo caso sembra che il legislatore persegua finalità di natura esclusivamente punitiva nei confronti dei rappresentanti dell'accusa, senza prevedere alcuna conseguenza di carattere processuale a fronte delle inerzie che vorrebbe contrastare, con la conseguenza che nessun effetto realmente positivo si produrrà sul singolo procedimento. È verosimile infatti che l'effetto deterrente della minaccia della sanzione disciplinare, che dovrebbe indurre i pubblici ministeri ad attivarsi per definire celermente il procedimento, sarà limitato, in quanto le condizioni di sovraccarico di lavoro in cui versano molti Uffici di procura difficilmente consentiranno di ravvisare nell'inerzia del pubblico ministero una situazione di negligenza inescusabile.

La risposta dell'avvocato: *Come abbiamo anticipato qui poco sopra, l'esperienza giurisprudenziale ha dimostrato che i termini di durata delle indagini preliminari (con relativi effetti sulla garanzia della ragionevole durata del procedimento) scontano la mancanza di una previsione che consenta di svolgere un effettivo controllo processuale sulla decorrenza di suddetti termini e precisamente sulla tempestività dell'iscrizione da parte del pubblico ministero di una notizia di reato soggettivamente orientata.*
Sul punto, infatti, è noto il consolidato e criticato orientamento secondo il quale il Pubblico Ministero ha un potere discrezionale insindacabile circa l'an e il quando effettuare l'iscrizione, per cui il ritardo, rilevante ai fini della decorrenza del termine per le indagini preliminari, non può essere censurato in sede processuale, fatta salva ovviamente la responsabilità disciplinare ed eventualmente penale del magistrato inquirente, ricorrendone i presupposti - (cfr. Cass., SS. UU. n. 16 del 21–30 giugno 2000, Tammaro).
Ecco allora che, senza introdurre previsioni sul controllo del momento dell'iscrizione nel registro degli indagati, ogni ipotetica riforma sul punto rischia di perdere ogni possibile effetto concreto.
La previsione di una norma che sanziona l'inerzia esclusivamente come illecito disciplinare del pubblico ministero anziché con una forma di decadenza dell'azione, senza alcun controllo sul momento dell'iscrizione, non risolve alcun problema ma piuttosto aumenta quelli già esistenti.

La risposta del docente: *La decadenza dal potere di agire, dove esiste, come nel dismissal, si colloca in un quadro di azione discrezionale. D'altra parte mi pare molto difficile in concreto formulare un addebito in termini di inescusabilità per carenze che presentano solitamente carattere multifattoriale e sono spesso 'ambientali'.*

4- La riforma rimette alle singole Procure l'individuazione di criteri di priorità "al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre", La giudica una riforma opportuna?

La risposta del pubblico ministero: *L'intento del legislatore è anche in questo caso da apprezzare, posto che il principio di obbligatorietà dell'azione penale risulta di fatto inoperante – in base a inevitabili scelte di priorità dei singoli magistrati fondate però su criteri non determinati né trasparenti – a fronte dell'elevatissimo numero di notizie di reato che quotidianamente ciascun pubblico ministero gestisce, soprattutto nell'ambito di uffici di piccole dimensioni, penalizzati da croniche scoperture di personale e da limitatissi-*

me risorse. Rimettere ai singoli procuratori, in sinergia con il procuratore generale e il presidente del tribunale e sulla base "delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti", l'individuazione dei criteri di priorità, se da un lato reca con sé il vantaggio della "prossimità territoriale" e quindi la conoscenza approfondita dei fenomeni criminali che più interessano una determinata area geografica, dall'altro potrebbe determinare disparità nel trattamento di notizie di reato omogenee, inevitabilmente conseguenti alla diversa sensibilità dei singoli capi degli uffici. Sarebbe pertanto a mio parere opportuna la elaborazione di linee guida a un livello sovraordinato rispetto a quello individuato dalla riforma che, al di là delle peculiarità delle diverse realtà territoriali, assicuri il rispetto del principio di uguaglianza, che lo stesso principio di obbligatorietà dell'azione penale è diretto a garantire.

La risposta dell'avvocato: *Questa proposta sembra prendere atto della assoluta incapacità del sistema di attuare il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Pertanto, prima di giudicare dell'opportunità della proposta di riforma, sarebbe necessario valutarne la legittimità nell'attuale assetto costituzionale, che pur richiederebbe un intervento di revisione che prenda atto della sostanziale e quotidiana violazione di quel principio costituzionale, che è oggi poco più che un "totem" difeso in nome di un principio di uguaglianza quotidianamente violato nella concreta prassi giudiziaria. In questo quadro appare evidente che l'idea di rimettere alle singole Procure l'individuazione di criteri di priorità sia incompatibile con la legalità del sistema.*
Il sovraccarico delle Procure è noto e provoca un rallentamento dei tempi della giustizia. Tuttavia, si ritiene debba essere affrontato con proposte che mirino a snellire e semplificare i procedimenti penali senza svuotare di significato i principi costituzionali. In quest'ottica, eventuali criteri di priorità possono essere ammessi solo se preventivamente stabiliti, quanto meno in via generale, dal Parlamento ossia da un organo che possa assumersi la responsabilità politica delle proprie scelte, e non rimesse alla mera discrezionalità (senza controllo) di ciascuna Procura della Repubblica – con l'ulteriore ed inevitabile effetto di creare disparità di trattamento che sarebbero lesive non soltanto del principio di obbligatorietà dell'azione penale ma anche del fondamentale principio di uguaglianza.

La risposta del docente: *A parte l'ipocrita denominazione di "criteri di priorità" per congegni che in realtà finiscono per selezionare, all'interno del carico giudiziario, i reati per i quali procedere e quelli da lasciar prescrivere, non mi pare il modo migliore di regolare la materia: proporre trasparenza e predeterminazione dei criteri, col proposito di far emergere una discrezionalità oggi sommersa, dà per risolto quello che è il problema di fondo, ossia la discrezionalità del pubblico ministero. Il p.m., che ha tanti spazi di discrezionalità tecnica nel codice vigente, non ha discrezionalità "politica" perché privo di legittimazione democratica; un organo politicamente irresponsabile non potrebbe infatti essere titolare di opzioni di politica criminale. Io credo non si possa sfuggire al fatto che i criteri di priorità, per questa loro portata, non possono non avere un qualche momento di controllo da parte del Parlamento.*

VII. LA RIFORMA DEL GIUDIZIO MONOCRATICO

Francesco Giarrusso | giudice
Anna Maria Siagura | pm
Vincenzo Pillitteri | avvocato
Luigi Ludovici | docente

1- La riforma intende introdurre un'udienza filtro per i procedimenti a citazione diretta, in cui il Giudice sarà chiamato, tra le altre cose, a valutare se sussiste una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria. Le pare una riforma cui potrebbe conseguire un reale effetto deflattivo dei giudizi, oppure si rischia di inserire un passaggio procedurale che dilaterà i tempi processuali?

La risposta del giudice: *In un contesto in cui, come si è visto, vi sono obiettivi e plurimi riscontri circa il fatto che l'udienza preliminare funzioni male, tanto da essersi ventilata in dottrina la possibilità di una sua soppressione, la direttiva di delega di cui all'art. 6 del ddl. Bonafede non può che suscitare forti perplessità. Quest'ultima, infatti, propone di introdurre per i reati a citazione diretta di cui all'art. 550 c.p.p. un'inedita udienza filtro, celebrata dinnanzi a un giudice monocratico diverso da quello dibattimentale, nella quale, da un lato, dovrebbero essere richiesti (a pena di decadenza) alcuni riti alternativi, e, da un altro lato, il decisore sarebbe chiamato a valutare la sussistenza o meno dei presupposti per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. In estrema sintesi, in modo del tutto anomalo, si vuole dar vita per i reati finora giudicati con il rito a citazione diretta a una "mini udienza preliminare", finalizzata «a consentire un vaglio volto a evitare la comunque onerosa celebrazione di dibattimenti inutili, che appare scontato o notevolmente probabile che si concluderanno con il proscioglimento».*
Ebbene, nella realtà, una tale modifica che a parere dello scrivente, è frutto di una palese sfiducia nei confronti della selezione effettuata da parte dei pubblici ministeri circa le azioni penali meritevoli di essere esercitate, produrrebbe un significativo aggravio per la macchina della giustizia, ossia un effetto marcatamente in contrasto con i propositi di economia processuale, perseguiti dai riformatori. Infatti, è del tutto illusorio pensare che la mera fissazione di un filtro prognostico sulle imputazioni azzardate possa davvero sfoltire un gran numero di regiudicande.
È alquanto criticabile il fatto che nell'art. 6 del ddl. Bonafede il Governo faccia riferimento soltanto al giudizio abbreviato, al patteggiamento e all'oblazione e non anche alla messa alla prova per adulti. Ci si riferisce, ad esempio, oltre a quanto si è osservato in tema di riti alternativi, al fatto che il Governo, in modo assai criticabile, non ha aggiornato la regola di giudizio per emanare la sentenza di non luogo a procedere in siffatta udienza davanti al giudice monocratico, all'ultima versione dell'art. 425, comma 3, c.p.p. di cui è proposta l'introduzione. In altre parole, sembra evidente che allorquando le forze politiche hanno deciso di cambiare, rispetto alle bozze iniziali di legge delega, la formulazione letterale del criterio decisorio dell'udienza preliminare, si sono dimenticati di coordinare tale innovazione con le proposte in tema di Tribunale in composizione monocratica.
Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., cit., p. 8. a prediligere il rinvio a giudizio rispetto al non luogo a procedere in una percentuale altissima di casi. Un tanto porta a dire che l'analisi costi e benefici, compiuta dal delegante quando ha ideato tale nuova udienza, non sia corretta: a fronte di una percentuale probabilmente molto bassa di regiudicande che la stessa riuscirebbe a filtrare, si verificherebbe un sicuro, significativo aumento di costi a carico di un sistema giustizia già in estrema difficoltà. In un momento in cui

emerge con sempre con maggiore chiarezza che la scelta di creare l'udienza preliminare si è dimostrata censurabile, dar vita a un nuovo meccanismo pressoché analogo per i reati a citazione diretta non rappresenterebbe altro che la ripetizione di un errore. Non si può che auspicare pertanto che, nel dibattito parlamentare, la direttiva di delega venga del tutto eliminata.

La risposta del pm: *La Riforma Bonafede nell'ipotizzare un momento di verifica antecedente alla fase dibattimentale per i reati perseguibili mediante la citazione diretta introduce una curiosa anomalia di sistema, nella misura in cui disattende di fatto la voluntas sottesa alla legge Carotti del 1999, che nel conferire, come noto, all'udienza preliminare la funzione di filtro dell'accusa, di fatto operava una netta distinzione sostanziale e procedurale tra i reati di maggiore gravità e allarme sociale e quelli passibili di un giudizio, per così dire, semplificato. La proposta di fatto delinea una sorta di udienza preliminare 'speciale' che, contrariamente alle obiettive finalità e agli auspici del legislatore del 1988, di fatto rende più farraginoso anche il sistema per i reati il cui disvalore penale è stato già stimato contenuto dal normoteta stesso, che ha demandato all'iniziativa formale del p.m., mediante la vocatio diretta, la formalizzazione della chiamata in giudizio, difformemente da come avviene nei termini, per così dire, ordinari, costituiti dalla richiesta di rinvio a giudizio, seguita dal decreto che lo dispone.*
Posto che la citazione diretta dovrebbe, in effetti, in tesi sfoltire il carico giudiziario ed evitare quell'ulteriore frammento processuale, che concorre altresì a determinare, in un certo senso, le maggiori lungaggini del giudizio, pur se per le note ragioni di garanzia, il vaglio intermedio del giudice monocratico di fatto determinerà un'interruzione rispetto all'iter sino ad oggi seguito.L'ulteriore segmento processuale non farebbe altro, invece, che complicare, allungare o comunque certamente non semplificare quello che, originariamente, era stato pensato come un giudizio più agile e spedito.
Vi sono, poi, altre ragioni di biasimo rispetto alla prospettata riforma, a parere di chi scrive.
La prima doglianza si fonda sul potenziale contrasto della novella rispetto ad altri istituti, di recente introduzione, generati, potremmo dire, da un potenziamento del ruolo del p.m. Il legislatore ha, infatti, progressivamente introdotto diversi strumenti che ben potrebbero fungere da moduli di smistamento del 'penalmente rilevante' o del perseguibile, senza determinare ulteriori tempi e passaggi di rivalutazione interni al giudizio, consentendo invece uno sfoltimento a monte, per quelle vicende per le quali il processo appaia non necessario o non opportuno.
Criterio, quello dell'opportunità dell'azione penale, di certo non scevro da critiche e da timori connessi, benché in vero già in uso in altri ordinamenti europei, primo fra tutti quello spagnolo, con risultati soddisfacenti, in specie sotto il profilo della 'produttività' degli uffici giudiziari.
Nei limiti di compatibilità con il nostro sistema di civil law, tale scelta appare avallata di fatto dall'introduzione, propriamente nei processi a citazione diretta, di taluni riti speciali, in primis la sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 168 bis c.p., ad opera della l. 67 del 2014, oltre che dal ricorso alla formula di estinzione del reato conseguente alla realizzazione di condotte riparatorie ex art. 162 ter c.p., elaborata più di recente dalla l. 172 del 2017, e ancor più dalla possibilità di archiviazione per la tenuità del fatto, che tra le sue larghe maglie ben potrebbe consentire, anche da parte del p.m., una valutazione sulla necessarietà dell'azione penale, salvi i poteri del giudice per le indagini preliminari, in veste di garante, e della persona offesa nella verifica sulla correttezza della scelta di inazione operata.
Una seconda critica afferirebbe, poi, in un'ottica più pragmatica, all'organizzazione degli uffici giudiziari: è noto, infatti, come il problema della mancanza di organico sia ritenuto oggi un vero deficit strutturale. Ora, laddove si dovesse ipotizzare l'inserimento di un'ulteriore fase filtro appunto, attribuita expressis verbis ad un giudice diverso da colui che sarà eventualmente chiamato a condurre il giudizio conseguente, per ovvie ragioni di incompatibilità, stente il pre-giudizio svolto, non si comprende in vero come, soprattutto nei tribunali minori, le già esigue sezioni possano riuscire a coprire questi diversi ruoli nello stesso procedimento.

La risposta dell'avvocato: *Al fine di esprimere una completa opinione giuridica circa la modifica proposta dal legislatore in ordine all'istituzione di un'udienza filtro per i reati a citazione diretta ex art. 550 c.p.p. è necessario fare una breve premessa. Ho particolarmente seguito gli interventi riportati nel Dossier della riforma del processo penale e devo riconoscere come la dottrina e le associazioni giuridiche degli avvocati non abbiano condiviso tale proposta. Ebbene l'introduzione di una udienza filtro con l'assegnazione della stessa ad un giudice diverso rispetto al titolare del dibattimento lascia invalicabili sospetti di carattere inquisitorio. Secondo quanto riportato nella proposta di riforma il Giudice ("predibattimentale"?) deve dare una valutazione attraverso la conoscenza del fascicolo del PM in modo molto simile a quanto avviene in sede di udienza preliminare. A conclusione di tale vaglio potrà prosciogliere l'imputato non soltanto per un causa estintiva o anche per la sussistenza di una causa di non punibilità ma anche eventualmente nel merito (tanto da richiamare le formule assolutorie di cui all'art. 530 c.p.p.). A ciò si aggiunge l'ipotesi del proscioglimento a seguito di un giudizio prognostico circa l'insufficienza o contraddittorietà degli elementi acquisiti che non potranno "ragionevolmente" supportare la prospettazione accusatoria nel successivo dibattimento. Ebbene, tale previsione normativa appare particolarmente distaccata dai principi del giusto processo e in contrasto con norme di rango costituzionale. In primis è necessario evidenziare che l'eventuale vaglio negativo da parte del "Giudice predibattimentale" apparirebbe particolarmente suggestivo per il Giudice del dibattimento al quale verrà trasmesso il fascicolo (con nuova separazione fascicolo PM contenente atti di indagini preliminari e fascicolo dibattimentale con atti ex art. 431 c.p.p.) e che potrà esserne notevolmente condizionato. Sotto altro profilo, la norma appare, prima facie, in contrasto con l'art. 111 comma 4 Cost. e nello specifico con il principio del contraddittorio nella formazione della prova a supporto del decisum. Detto ciò, al fine di dare una risposta al quesito posto, ritengo che, con tale proposta i tempi processuali verranno dilatati notevolmente ove si consideri che, proprio in ordine ai reati ex art. 550 c.p.p., il giudice, tranne i casi di udienze che nella prassi vengono definite di distribuzione (meri rinvii per assegnazione ad altri giudici o altro), può procedere all'apertura del dibattimento, alle richieste di prova e all'istruttoria dibattimentale. L'introduzione della suddetta udienza dovrà passare da alcuni momenti di stasi ovvero: scelta del Giudice predibattimentale, vaglio degli atti del fascicolo, eventuale superamento della fase, eventuale trasmissione del fascicolo ad altro giudice per la prosecuzione del dibattimento. Tali passaggi creeranno rallentamenti procedurali a causa dei ridotti organici della magistratura ovvero per lo svolgimento di tale accertamento predibattimentale che potrebbe articolarsi in diverse udienze.*

La risposta del docente: *La riforma prospettata con riferimento ai casi di citazione diretta a giudizio propugna una sostanziale abolizione della categoria e la contestuale introduzione di una ipotesi speciale di rito monocratico "a procedura rafforzata" connotato da un preliminare controllo giurisdizionale sulle scelte compiute dall'organo dell'accusa al termine delle indagini preliminari. Si vuole in sostanza frapporre, anche in questo caso, un diaframma tra le indagini preliminari e l'effettiva celebrazione del giudizio dibattimentale che, da un punto di vista strutturale, riproduce il meccanismo proprio dell'udienza preliminare. Nello stesso tempo, si tratta però di una "udienza preliminare" assai atipica. E questo non tanto perché il rinvio a giudizio è già stato disposto o perché l'organo competente a sindacare preliminarmente le determinazioni assunte dal p.m. non è, come di consueto, il GUP ma il Tribunale, sia pure a composizione monocratica. Queste deviazioni dal modello si limitano infatti a scalfire soltanto la superficie dell'istituto senza cambiarne la sostanza. Ma la novella contiene anche un ulteriore elemento di novità che, a mio avviso, assume al contrario una portata dirompente rispetto alle coordinate generali del sistema. Mi riferisco naturalmente al fatto che il Tribunale è tenuto ad emettere sentenza di non luogo a procedere anche quando accerti che gli elementi acquisiti, se confermati in giudizio, consentano una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria. Rispetto all'udienza preliminare ordinaria, il filtro che si vuole così introdurre vede calibrati i suoi esiti rispetto ad una regola di giudizio che ha però ad oggetto non – come nel rito ordinario – l'opportunità dell'azione e quindi la non superfluità del vaglio dibattimentale ma l'esito stesso del processo: e in un sistema ove la responsabilità dell'imputato può essere affermata soltanto ove la prova della colpevolezza emerga oltre ogni ragionevole dubbio, appare difficile sostenere che la ragionevolezza di cui parla la novella non possa essere che quella di cui all'art. 533 c.p.p. Venendo quindi alla domanda, credo che, se così stanno le cose, l'inedito meccanismo processuale che si intende inoculare nel sistema si candidi, se correttamente ed effettivamente applicato, quale importante strumento deflattivo se non altro rispetto al filtro a maglie ben più larghe attualmente offerto – ove prevista - dall'udienza preliminare. Per converso, sembra però doveroso rilevare che, in un'ottica più generale, non si avrebbe, rispetto ad oggi, un surplus di deflazione così significativo visto che, se effettivamente vi è la convinzione*

che gli atti di indagine consentano una sentenza ex art. 530 c. 2 c.p.p., è lecito ipotizzare che l'imputato decida comunque di percorrere la strada del rito abbreviato. Ma se così stanno le cose è allora evidente che, quantomeno nei casi di citazione diretta, il meccanismo in esame finisce per risolversi per lo più, in un elemento di ulteriore aggravio della procedura, con conseguente dilatazione dei tempi processuali. Sullo sfondo di questo scenario si stagliano poi le non poche riserve circa l'effettiva compatibilità di un siffatto congegno con il nostro sistema processuale, come è noto tradizionalmente refrattario - per precisi vincoli sistematici e costituzionali - a qualsiasi forma di preclusione del vaglio dibattimentale che si voglia fondata su una valutazione prognostica di fondatezza o meno dell'imputazione frutto di una valutazione dei risultati delle indagini.

2- L'articolo 12 del disegno di legge prevede dei termini entro cui concludere i giudizi. Per quello innanzi al Tribunale monocratico la celebrazione del processo dovrebbe avvenire, senza distinzione alcuna, entro un anno, col rischio di sanzioni disciplinari ove i termini non siano rispettati per negligenza inescusabile. Quale il suo giudizio al riguardo?

La risposta del giudice: *In merito alla durata dei processi, la ritengo meritevole di attenzione anche in considerazione, come avviene per le stragrandi categorie professionali, regolamentare la sanzionabilità di quei comportamenti, qualificabili dal legislatore "negligenti" da parte di chi amministra la giustizia, costituendo un valido strumento di controllo. Pertanto, alla luce della riforma, risulterebbe assolutamente necessario, una regolamentazione sul monitoraggio della conduzione delle attività processuali. Però, una attenta critica va evidenziata in merito ai termini di durata circoscritti in "un anno" entro i quali deve avvenire la celebrazione di un procedimento.*
Pertanto, da un lato è ragionevole pensare ad un contenimento delle fasi processuali entro limiti ragionevolmente contenuti, ma dall'altro, non si può tacere, sull'ambito delle competenze del Tribunale Monocratico, ove possano delinearsi fenomeni di illeciti diversi tra loro nei quali risulterebbe ipotizzare vari tempi di durata dei procedimenti a secondo delle tipologie di reato.
Quindi, a parere dello scrivente, corretto indicare un tempo di durata, ma sicuramente più elastico, benché comunque contenuto, per consentire e garantire alle ipotesi penalmente più gravi un lasso di tempo maggiore per un sereno giudizio da parte degli operatori della giustizia.

La risposta del pm: *In ordine alla durata dei processi, perché essa sia davvero ragionevole, appare necessario assumere una posizione chiara ed univoca, che consenta pochi margini di intervento. In tal senso, come avviene per tante, se non per tutte le categorie professionali, delineare anche la sanzionabilità di comportamenti, qualificabili come negligenti da parte di chi amministra la giustizia, può costituire un ulteriore elemento di controllo. Assolutamente opportuno, se non addirittura necessario, appare quindi il monitoraggio sulla conduzione delle attività processuali, in linea peraltro con le più recenti scelte anche in tema di avocazione delle indagini ai sensi dell'art. 412, comma 1, c.p.p., come modificato dalla l. 103 del 2017.*
Un dubbio va tuttavia sollevato rispetto ai termini ipotizzati. Se è pur vero che per il contenimento delle fasi appare necessario definire stringenti limiti temporali, nel contempo non si può disconoscere come, anche nell'ambito delle competenze del tribunale in composizione monocratico, adito con citazione diretta, possano individuarsi fenomeni criminali molto diversi tra loro. Non è possibile, quindi, livellare, in questo caso verso il basso peraltro, tutti i tempi di durata; si pensi ad ipotesi molto difformi tra loro, quali il giudizio per un furto semplice e quello per lesioni personali stradali, anche aggravate, a norma dell'art. 590 bis c.p. In queste evenienze, dovrebbe essere possibile immaginare un margine più elastico, benché comunque contenuto, per consentire gradatamente di riservare alle ipotesi penalmente più gravi un lasso di tempo maggiore per il giudizio.
Tuttavia, anche in questo caso, con una obiezione che reitera quella già prospettata in merito alla prima delle questioni trattate sulla riforma, afferenti al giudizio a citazione diretta, non possono disconoscersi le problematiche connesse all'organico degli uffici. È evidente che, pur con tutti i migliori auspici, ipotizzare un'accelerazione dei tempi della giustizia, mediante una riduzione controllata dei termini, ad organico immutato, si rivela un'utopia. Non si può, infatti, immaginare di poter sfoltire il numero attuale di processi, fruendo dei magistrati giudicanti oggi in servizio, per il solo fatto che sia imposto un termine di completamento di grado. Per soddisfare tale obiettivo della riforma sarà imprescindibile, dunque, una implementazione della pianta organica, oltre al ricorso preliminare ad altri fenomeni di semplificazione, ai quali si è in parte già fatto cenno, in uno con una seria opera di depenalizzazione.

La risposta dell'avvocato: *L'art. 12 citato impone dei termini entro i quali dovranno concludersi le fasi processuali (primo grado, appello e fase di legittimità). Ebbene, tale previsione, con riferimento al termine di un anno per la celebrazione del rito monocratico dibattimentale, secondo il mio punto di vista, appare poco ragionevole in quanto la durata del processo in generale deve essere commisurata alla complessità del giudizio dibattimentale. Il Giudice non può essere condizionato irragionevolmente da una tempistica processuale particolarmente breve. Tutto ciò andrà a discapito di un giusto processo e di un attento vaglio degli elementi probatori da porre a supporto della sentenza tanto per i reati di minore allarme sociale che, a maggior ragione, per quelli che destano un maggiore disvalore.*

La risposta del docente: *L'idea di prevedere dei termini di natura strettamente processuale entro cui i giudizi devono essere celebrati e portati a compimento circola da tempo ed oggi assume carattere sempre più centrale a fronte del profondo ridimensionamento che negli ultimi anni ha subito l'istituto della prescrizione. Come insegnano i Maestri, il processo stesso è una pena e pertanto il suo dilatarsi potenzialmente all'infinito è uno dei principali mali da combattere in ogni Società civile. Detto questo, l'intervento prospettato non convince, a mio avviso, almeno per due ordini di ragioni. Innanzitutto, bisogna operare una scelta di campo: se si vogliono introdurre dei termini questi non possono che essere perentori perché soltanto così si offre all'imputato – ma anche alla persona offesa ed alle parti eventuali – la garanzia di una sentenza che sia giusta anche nel quando. Il disegno di legge non fa invece nulla di tutto questo prevedendo quale unica conseguenza dell'inosservanza dei termini previsti la possibilità di comminare una sanzione disciplinare nella eventualità che il magistrato non abbia adottato le misure organizzative ritenute necessarie per rispettarli, sempre peraltro che sia a lui imputabile una negligenza particolarmente qualificata (id est, negligenza inescusabile). Insomma, siamo in presenza di obblighi, quello di rispettare i termini e quello di adottare le misure organizzative all'uopo necessarie, che in entrambi i casi sono, in definitiva, privi di sanzione e pertanto sforniti di qualsivoglia portata cogente. Sotto altro profilo, devo anche dire però che non mi convince affatto l'idea di prevedere termini configurati in maniera così rigida e generalizzata. Al contrario, sarebbe il caso quantomeno di associare ai termini di durata dei meccanismi tali per cui, al verificarsi di specifiche fattispecie, sia consentito dar luogo ad una proroga e/o ad una sospensione degli stessi: il che permetterebbe di assicurare che ogni processo abbia il Suo tempo, calibrato cioè non solo in astratto ma anche sulla base delle specificità della singola vicenda trattata nonché degli imprevisti che si possono medio tempore verificare e tali da giustificare una parziale dilatazione dei termini ordinari.*

VIII. LA RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE

Francesca Zavaglia | giudice
Giulia Amodeo | pm
Maurizio Gemelli | avvocato
Guido Todaro | docente

1- Il legislatore intende riformare per la terza volta, dal 2017, l'art. 159 c.p.: non era meglio riformare l'istituto della prescrizione nel suo complesso?

La risposta del giudice: *La riforma complessiva della prescrizione è impresa sempre ardua perché sul campo ci sono grandi tematiche che vanno dalle cause strutturali della eccessiva durata dei processi, alle risorse effettive di cui gode il sistema Giustizia fino ad involgere principi fondamentali quali quello della stessa obbligatorietà dell'azione penale. Si tenga poi sempre a mente che, stante la natura sostanziale dell'istituto, le riforme della prescrizione determinano, qualora introducano clausole dotate di effetto in bonam partem, effetto retroattivo e difficilmente sono scevre da problematiche interpretative.*
Si tratta pertanto di "scosse" inferte al sistema processuale che non ne agevolano certo la funzionalità complessiva e sono auspicabili solo se fondate su principi certi e condivisi e quindi dotate di lunga prospettiva di vigenza temporale. Valga la pena a questo proposito rammentare che la stessa riforma sulla prescrizione introdotta con l. 103/2017, la c.d. "riforma Orlando", trova le sue radici negli effetti derivati dalla modifica dell'istituto attuata con la l. 251/2005, la c.d. "ex Cirielli", la quale, sostituendo il "sistema a fasce" previgente, ha notevolmente ristretto i termini di prescrizione per numerose fattispecie di reato, comportando - anche a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 11/10/2006 n. 393, ritenne incostituzionale l'opzione adottata dalla disciplina transitoria di subordinare l'efficacia retroattiva della lex mitior alla formalità dell'avvenuta apertura del dibattimento - che numerosi processi, già giunti al vaglio dibattimentale, siano terminati con sentenze dichiarative di estinzione del reato. Ciò con un evidente "spreco" di risorse materiali e umane e nello smarrimento delle parti processuali, in particolare modo le parti civili costituite. L'Italia, negli anni a seguire la riforma della prescrizione introdotta con la "ex Cirielli", è stata più volte sollecitata in ambito internazionale a modificare il regime dell'istituto sì da garantire che in particolare alcuni reati, quali quelli contro la pubblica amministrazione o i reati tributari, abbiano una possibilità concreta di giungere ad accertamento e connessa sanzione.
Da operatore del sistema, quindi, temo le riforme che introducono il germe di riforme che inevitabilmente verranno perché tocco con mano i costi di questi "esperimenti". Non intendo però sostenere che la prescrizione, nel sistema ad oggi vigente così come stratificatosi ad opera delle varie modifiche normative e degli interventi della Corte costituzionale, non meriterebbe un ripensamento generale. Invero, anche alcuni capisaldi su cui si basa l'istituto mostrano le loro criticità. Così, se è vero che dalla maggiore gravità del reato e dal particolare allarme sociale generato derivi una «resistenza all'oblio nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria» (Corte cost. sent. 8/4/2014, n. 143), d'altro canto è agevole rilevare che talvolta i reati gravi presentano profili di accertamento assai più semplici rispetto a reati sanzionati meno gravemente. Mentre per un delitto di rapina aggravata, magari commesso da soggetto recidivo, la prescrizione sostanzialmente non esiste, alcune contravvenzioni (spesso rilevate dopo un determinato lasso temporale dal loro compimento e che certamente non possono "beneficiare" dello status soggettivo del recidivo) hanno difficoltà a raggiungere in tempo una tappa che ne decreti la sopravvivenza.

La risposta del pm: *Assolutamente sì. Più in generale, ritengo che un (ennesimo) circoscritto -seppur assai "impattante"- intervento in materia di prescrizione evidenzi ancora una volta un'occasione persa rispetto a ben più pressanti esigenze di riforma, invocate da decenni: infatti in un sistema che prevede – costituzionalmente – il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, gli obiettivi del giusto processo e della corretta e tempestiva risposta punitiva dello Stato dovrebbero essere perseguiti non tanto "allungando" il tempo necessario a prescrivere, ma soprattutto adottando serie e precise scelte deflattive, in ottica squisitamente di politica del diritto, e di rinuncia al ricorso alla risposta punitiva (quantomeno di tipo prettamente penale) per tutta una serie di illeciti di scarso allarme sociale (le note fattispecie "bagatellari", che pure, per quanto noto, intasano i ruoli dei pubblici ministeri e quelli di udienza). Si pensi ad esempio al notevole impatto che potrebbe avere la previsione del regime di procedibilità a querela per tutta una serie di illeciti (ad esempio l'art. 610 c.p.: perchè una fattispecie, il più delle volte odiosa e potenzialmente pericolosa, come lo stalking, è procedibile a querela, e non deve esserlo un reato istantaneo come la violenza privata?) di scarso allarme e, di riflesso, il benefico impatto sul sistema giustizia, che potrebbe così veder concentrati gli sforzi e le – ancora scarse – risorse su vicende meritevoli di una attenzione e di uno studio più intensi di quello che allo stato può essere dedicato.*
Aggiungo che anche per illeciti di natura contravvenzionale, spesso comunque sintomi di malfunzionamento sistematico di un determinato settore (ad esempio le contravvenzioni del datore di lavoro) risulterebbe assai più efficace la previsione diretta di sanzioni amministrative di natura pecuniaria e/o interdittiva piuttosto che l'attivazione di un procedimento penale che, nel caso in cui non si opti, ove possibile, per l'ottemperanza alle prescrizioni volte alla estinzione del reato, è destinato – salvo il caso di emissione del decreto penale, comunque sempre opponibile – a concludersi dopo i 5 anni e dunque con una dichiarazione di avvenuta estinzione del reato per prescrizione; nella prassi risulta infatti del tutto inattuata la previsione della sospensione del procedimento penale nelle more dell'adempimento delle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza.

La risposta dell'avvocato: *La prescrizione rimane un istituto centrale nella nostra cultura giuridica, che non può essere esaminato attraverso gli slogan mediatici, tipici dell'approccio populista-giudiziario. Non sono bastate neppure ben tre riforme negli ultimi anni (la ex Cirielli, la riforma Orlando, la riforma Bonafede, che, a tacer d'altro, ha ritenuto di abrogare la precedente disciplina prima ancora che se ne potessero verificare gli effetti e la paradossalità di questa ultima opzione legislativa mi pare di tutta evidenza!).*
Figurarsi quindi se si avverte ancora il bisogno dell'ennesima riforma dell'intero istituto, che rimane a prevalente matrice sostanziale, più che processuale. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ce lo ha ricordato più volte.
Parimenti condivisibile mi pare l'orientamento della Corte Costituzionale, espresso nella sentenza n. 23 del 2013, che contempla il riconoscimento del diritto all'oblio dei consociati.
La stessa Corte di Cassazione, in una efficace sentenza, seppur ormai risalente del 2006, ha affermato che la prescrizione rappresenta una garanzia dell'imputato a non vedersi sottoposto al procedimento penale sine die. Aveva perfettamente ragione Beccaria, quando ci ricordava che "il decorso del tempo consente di divenire migliori". Già secondo gli illuministi, essa costituiva strumento di garanzia complementare al principio di legalità, segnatamente nel senso di sottrarre all'arbitrio del potere non solo i modi, ma persino i tempi del suo esercizio.
Arturo Rocco, non certo un antesignano del garantismo ad ogni piè sospinto dei nostri tempi, a proposito della prescrizione, amava ripetere che "il tempo, con la sua lenta e continua azione demolitrice, non può non influire sulla vita e sui rapporti giuridici che i fatti di reato hanno originato".
Forse bisognerebbe riuscire a comprendere una volta per tutte che la prescrizione è, in buona sostanza, una questione antropologica, prima ancora che giuridica, che non intercetta il solo diritto sostanziale e processuale penale. E, comunque, essa non è sempre e comunque una patologia, al contrario ha una sua moralità, ambigua, incerta quanto si vuole, ma ha pur sempre una sua ragionevolezza, anche se dovesse servire semplicemente a sanzionare l'inosservanza del principio di ragionevole durata del processo. Non possiamo negare la precarietà della giustizia umana e il legislatore non può fare finta che non esista l'effetto del decorso del tempo.

La risposta del docente: *Partiamo dalle basi. La prescrizione del reato è un istituto di diritto penale che limita entro un tempo massimo – variamente modulato in base alla gravità del reato – la potestà punitiva dello Stato. Se non si addiviene entro un lasso di tempo più o meno lungo all'accertamento definitivo di responsabilità, lo Stato non può più esercitare la sua vis punitiva. Essa è una causa estintiva del reato collegata al decorso del tempo, dunque.*
Così concepita, la prescrizione si collega ad importanti principi del diritto penale e alla stessa ragion d'essere della pena, sia dal punto di vista della funzione general-preventiva, sia dal punto di vista della funzione special- preventiva. Dal punto di vista della funzione general-preventiva, ha poco senso – sotto il profilo della dissuasione nei confronti della generalità dei consociati e dell'effetto deterrente – punire una persona a notevole distanza di tempo dall'accadimento di fatti astrattamente sussumibili in una norma incriminatrice. Dal punto di vista della funzione special-preventiva, ha poco senso punire, in ottica deterrente, una persona dopo che siano decorsi molti anni dai fatti: qui viene in rilievo, peraltro, anche il principio costituzionale in base al quale le pene devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27, comma 3, Cost.). Ecco, la funzione rieducativa della pena è di massima importanza: una pena applicata a notevole distanza temporale dai fatti equivarrebbe a sanzionare una persona diversa da quella che in ipotesi aveva commesso il reato, essendo certamente mutata la sua personalità. Una pena siffatta sarebbe dunque percepita come diseducativa, difficilmente potendo assolvere alla funzione che le è assegnata dall'Ordinamento.
Insomma, la prescrizione è un istituto di grande civiltà giuridica che, oltretutto, impedisce di sottoporre il singolo individuo ad una teoricamente illimitata potestà punitiva da parte dello Stato, estrinsecabile senza alcun limite temporale, ed assicura il diritto all'oblio rispetto ai fatti per cui non è più percepibile alcun allarme sociale. Ovviamente, non tutti i reati sono prescrittibili essendoci dei fatti ritenuti dall'Ordinamento così gravi da meritare sempre e comunque una possibile punizione.
Non solo. La prescrizione si collega anche ad importanti principi che governano il nostro processo penale. Basti pensare al diritto di difesa (art. 24, comma 2, Cost.) e alla conseguente difficoltà, se non una vera e propria impossibilità, di reperire prove "a discarico" che il decorso del tempo potrebbe aver cancellato (si pensi alla morte di un possibile testimone, allo smarrimento o al deterioramento di documenti, ecc.). In certa misura, la prescrizione si collega anche alla ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.): l'orizzonte dei termini prescrizionali definisce infatti uno spazio temporale oltre il quale non si può andare e dovrebbe pertanto funzionare da acceleratore, inducendo la Magistratura a fissare i processi in tempo utile per l'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità.
Venendo specificamente alla domanda, vista la grande importanza dell'istituto e tutti i principi che vengono coinvolti, intervenire nuovamente in modo estemporaneo, rapsodico, senza una visione organica, sul solo art. 159 c.p., non è propriamente lungimirante: l'impressione è di mettere un'ulteriore toppa, quasi si trattasse di un vestito di Arlecchino. Sennonché, i concetti di Carnevale e Giustizia evidentemente non vanno molto d'accordo poiché la Giustizia è una cosa seria e deve essere maneggiata con cura. Dunque, sarebbe stato certamente preferibile riformare l'istituto della prescrizione nel suo complesso, sì da recuperarne la ratio originaria, andata progressivamente perduta negli ultimi anni, percorsi da un'ondata populista e da una certa demagogia che ha portato ad un innalzamento, di fatto, dei termini prescrizionali: si pensi all'attuale comma 2 dell'art. 159 c.p. (la cui formulazione si deve alla l. 9 gennaio 2019, n. 3, in vigore dal 1° gennaio 2020) che prevede un blocco del corso della prescrizione dalla pronuncia della sentenza di primo grado sino alla sentenza irrevocabile: di fatto, il processo di appello potrebbe essere celebrato senza alcun limite di tempo (così come il giudizio in Cassazione), così dando luogo all'aberrante figura del "fine processo mai".

2- Nel merito della riforma è stato osservato che la novella introdurrebbe una distinzione tra condannato e assolto, all'esito del primo grado di giudizio, lesiva della presunzione di innocenza, quale il suo giudizio al riguardo?

La risposta del giudice: *Non ritengo che sia ravvisabile un tale pregiudizio, che tale non era nel sistema*

introdotto dalla "l. Orlando", secondo il quale - si rammenta - il corso della prescrizione era sospeso dal deposito della motivazione della sentenza di condanna (di primo grado o di appello) sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza del grado successivo di giudizio, per un tempo comunque predeterminato e "recuperabile" in caso di sopravvenuto proscioglimento o annullamento della condanna.
Dai lavori preparatori della l. 103/2017 si evince che il nucleo della riforma faceva leva proprio sulla sentenza di condanna di primo grado che «affermando la responsabilità dell'imputato, non può che essere assolutamente incompatibile con l'ulteriore decorso del termine utile al cosiddetto oblio collettivo rispetto al fatto criminoso commesso». Si era scelto, però, di non far cessare da quel momento la prescrizione (come avviene oggi), ma di introdurre "specifiche parentesi di sospensione" per permettere lo svolgimento dei giudizi impugnatori, così impedendo che cadesse la scure della prescrizione dopo il riconoscimento della fondatezza della pretesa punitiva dello Stato consacrata dalla sentenza di condanna non definitiva, evenienza che il sistema Giustizia ha avvertito come intollerabile. Detto in altre parole, l'intervento di una pronuncia di condanna, anche solo in primo grado, è evento processuale che non può essere considerato neutro ai fini del decorso della prescrizione ovvero assimilabile ad una pronuncia assolutoria: non lo è per l'imputato, il cui diritto a non essere più giudicato per il decorso del tempo recede a fronte di una pronuncia, pur non irrevocabile, di responsabilità; non lo è per le vittime, nei cui riguardi la pronuncia aumenta le aspettative; non lo è per il sistema intero, che ha prodotto un risultato, ancorché parziale.

La risposta del pm: *Senza timore di apparire eccessivamente "giustizialista", ritengo che l'affermazione della penale responsabilità dell'imputato, ancorché in primo grado, costituisca un avvenimento – fatto storico e giudiziario (seppure suscettibile di revisione nell'ottica fondamentale del principio, costituzionalmente garantito, del doppio grado di giudizio, per divenire cosa giudicata) - da non considerarsi neutro; in altre parole non mi sembra che, almeno in astratto, la novella in riferimento contenga una soluzione lesiva di diritti fondamentali, ma piuttosto un apprezzabile tentativo volto ad evitare che il dibattimento, lungi dall'essere opzionato (in alternativa ai riti speciali) e svolto per l'accertamento della verità nel contraddittorio delle parti, si riduca, come ancora nella prassi troppo spesso avviene, a parentesi vuota di tempo, spese ed energie, finalizzata ad ottenere la prescrizione (nei successivi gradi di giudizio). In altre parole il diritto dell'individuo di essere considerato innocente sino alla sentenza definitiva non è di per sé incompatibile con il diritto dello Stato a giungere ad una pronuncia definitiva senza incappare nella scure della prescrizione; ovviamente limite ultimo di tale concezione è pur sempre rappresentato dal principio della giusta e ragionevole durata del processo, con tutto ciò che ne consegue, o ne conseguirebbe, in termini di obblighi – questi sì, gravanti istituzionalmente solo in capo allo Stato – di investimento nello sviluppo di nuove risorse, umane e strutturali, nel sistema Giustizia. Per questo motivo la novella singolarmente intesa, non affiancata da scelte di depenalizzazione ispirate dal principio della extrema ratio, di cui sopra, rischia di rivelarsi insufficiente ovvero controproducente.*
In quest'ottica una proposta alternativa nella medesima direzione di ridurre le impugnazioni strumentali – sul presupposto che non tutte lo sono - sarebbe a mio sommesso avviso rappresentato dalla eliminazione del divieto di reformatio in pejus, che la nostra Costituzione non impone.

La risposta dell'avvocato: *Con più specifico riguardo ai possibili profili di incostituzionalità in genere del regime, che si vorrebbe introdurre con la novella in discorso, prima facie, intravedo la possibile violazione dell'art. 2 Cost., sotto lo specifico profilo che questo potere punitivo, esteso sine die, finisce per pregiudicare seriamente il diritto dell'imputato a programmare le proprie scelte esistenziali, a rifarsi una vita, a reinserirsi nelle formazioni sociali "ove si svolge la sua personalità". Il condannato in primo grado, sostanzialmente equiparato al colpevole definitivo, potrebbe altresì configurare la parallela violazione della presunzione di non colpevolezza.*
Occorre, però, sul piano più squisitamente operativo, riflettere sull'ulteriore rilievo che l'accoglimento di una eventuale eccezione di legittimità costituzionale, orientata costituzionalmente in quella direzione, a mio sommesso avviso, non cancellerebbe la riforma Bonafede, ma tutt'al più provocherebbe un riallineamento della posizione del condannato in primo grado con quella dell'imputato assolto.
Se poi si considera il rilievo inerente alla selettività della prescrizione, certo distribuita geograficamente in modo variegato (a Napoli, Roma, Venezia, Bologna, più intensa che in altri fori), e magari per di più distribuita socialmente in modo discriminatorio, nel senso che finisce per trovare scarsa applicazione, rispetto alla platea generale, nei confronti delle classi socialmente periferiche, con possibile parallela violazione del principio di uguaglianza e con altrettanto pericoloso, scivolamento del nostro apparato punitivo verso un vecchio o nuovo diritto penale d'autore, sarebbe possibile astrattamente ravvisare una irragionevolezza di quella previsione sub specie art.3 Cost., sulla quale ultima, però, poi in concreto occorrerebbe misurarsi con i significati che nelle più recenti pronunce ha attribuito la Corte Costituzionale a quel pur ricorrente principio. Né, per altro verso, può condividersi la scelta, operata ancora una volta acriticamente in chiave comparatistica dal legislatore della Bonafede, di emulare le opzioni privilegiate dell'ordinamento tedesco e di quello di common law, a proposito della sospensione della prescrizione in corso di giudizio, segnatamente dopo il giudizio di primo grado.
Forse si è trascurato di considerare che in Germania, che pare sia stato il modello al quale il legislatore di casa nostra ha inteso prevalentemente ispirarsi, si è introdotta la sospensione della prescrizione durante il giudizio, o comunque dopo il primo grado, ma solo per fare fronte alla esigenza di perseguire reati assai risalenti nel tempo (es: crimini di guerra) e assai gravi, rendendoli retroattivi.
Nei sistemi di common law, poi, la logica è assolutamente diversa, di natura tutta processuale ed è motivata dalla esigenza di fronteggiare i rischi di uno svilimento del momento genetico della prova, che venga assunta a distanza di lungo tempo dalla commissione del fatto di reato contestato.
Non intravedo, al contrario, alcuna violazione del parametro dell'art.111 co.3 Cost., perché la ragionevole durata del processo si pone su un piano assolutamente differente da quello della prescrizione.
Come ha correttamente osservato la dottrina (BRONZO), la prescrizione non risolve il problema della irragionevole durata del processo, ma lo dissolve.
L'irragionevole lunghezza si risolve con altri rimedi peculiari del processo penale che lo accelerino. Una prescrizione, costituzionalmente orientata alla ragionevole durata del processo, renderebbe incostituzionali i reati imprescrittibili, malgrado la eccezionalità del loro regime, persino di quelli imprescrittibili di fatto ex art. 51 commi 3 bis e 3 quater cpp che, pur con tutte le interruzioni, non intercettano i termini massimi.
Per non tacere del rilievo che, mentre la irragionevole durata del processo viene di fatto calibrata sulla complessità degli accertamenti da compiere, la misura del tempo della prescrizione è parametrata alla gravità dei reati contestati.
I termini prescrizionali, così come previsti dal dettato normativo, sono normalmente sufficientemente ampi, rispetto alla "ideale" ragionevole durata del processo, nel senso che un processo anche complesso, sempre che non cominci in epoca lontanissima dai fatti, dovrebbe concludersi ampiamente entro i termini prescrizionali, sempre che il sistema riuscisse a funzionare al meglio.
La prescrizione, poi, è rinunciabile dall'imputato che del tutto legittimamente aspiri ad essere assolto con formula ampiamente liberatoria, mentre il diritto alla ragionevole durata del processo è normalmente sottratto alla disponibilità dell'imputato, e se pure lo volessimo costruire come un diritto soggettivo, come un diritto potestativo, dovremmo a quel punto, anche per coerenza interpretativa, riconoscerlo a tutte le parti (persino alla parte civile), e non solo all'imputato.
Peraltro, se l'imputato rinuncia alla prescrizione, non rinuncia alla durata ragionevole e mantiene il diritto all'indennizzo ex lege Pinto, ogni qual volta il processo dovesse avere una durata sproporzionata.
Insomma, le soluzioni al problema della irragionevole durata non vanno ricercate nelle riforma della prescrizione sostanziale, ma nella seria, effettiva, responsabilità dei magistrati, ai quali sia addebitabile il ritardo, nella soluzione prospettata dalla dottrina della prescrizione del processo, differenziata a seconda che la sentenza fosse stata appellata dal PM o dall'imputato, nella opzione tedesca della riduzione proporzionale della pena, per le assoluzioni tardive, nel riconoscimento di un indennizzo ben più consistente di quello ex lege Pinto, liquidato dal giudice che ha emesso la sentenza tardiva. E sono tutti rimedi che ben potrebbero essere modulati in funzione delle singole fasi processuali.

La risposta del docente: *Anche qui occorre partire dalle basi. Per le coordinate costituzionali di riferimento del nostro processo penale, l'imputato non è – e non deve – essere considerato colpevole sino alla condanna definitiva (quella avverso la quale non sono più esperibili i mezzi ordinari di impugnazione) (art. 27,*

comma 2, Cost.). La presunzione di innocenza, per essere sintetici, significa due cose: come regola di giudizio, essa addossa l'onere della prova sul pubblico ministero che deve dimostrare la responsabilità dell'imputato oltre ogni ragionevole dubbio, mentre a quest'ultimo è sufficiente instillare nell'Organo Giudicante un dubbio ragionevole in ordine al fatto che possa essere innocente; come regola di trattamento, essa impone che l'imputato sia trattato come non colpevole durante l'intero arco del procedimento. Ciò significa che dovrebbero essere banditi trattamenti deleteri che si colleghino ad un ritenuto, e non giustificato dalla nostra Costituzione, affievolimento della presunzione d'innocenza.
Venendo alla domanda, la riforma che si commenta vorrebbe introdurre una distinzione tra condannato e assolto in primo grado collegando il blocco della prescrizione, già sopra visto, alla pronuncia della sola sentenza di condanna: appare evidente come, così ragionando, la novella determinerebbe la sospensione del corso della prescrizione sulla base di una sentenza di condanna non definitiva, evidentemente motivata da un giudizio di attenuazione della presunzione di innocenza che contrasta però con la disposizione costituzionale sopra menzionata che, come detto, male tollera simili graduazioni.
Quindi, una certa lesione della presunzione di innocenza si può riscontrare. Banalizzando, il ragionamento dei riformatori suona così: siccome c'è già una sentenza di condanna di primo grado, forse l'imputato non è poi così innocente e, per evitare che lucri una possibile prescrizione in appello, noi ne blocchiamo il decorso. Detta così, è brutale ma è questo il retropensiero che si cela dietro la novella: e allora, sì, confermo, la tensione rispetto alla presunzione di non colpevolezza pare evidente.
Il contrasto suona ancora più evidente considerato che è notizia di qualche settimana fa che la Camera dei Deputati ha dato il proprio ok al recepimento integrale della Direttiva n. 2016/343/UE sulla presunzione di innocenza. Certo, quest'ultima incide anche su altri aspetti – evitare di indire conferenze stampa e di presentare la persona indagata o imputata come colpevole agli occhi dell'opinione pubblica prima della condanna definitiva – ma è quantomeno curioso che si assista alla discussione di una riforma che qui si commenta e che stride con altre lodevoli iniziative, come appunto il recepimento della suddetta direttiva. Comunque, questa possibile riforma si innesta su una norma già incoerente e deleteria di suo: lo abbiamo detto sopra. È difficile dire se la toppa sia meglio o peggio del buco.

3- L'art. 14 del progetto di legge prevede la sospensione del corso della prescrizione ove venga appellata la sentenza di assoluzione, se almeno uno dei reati per cui è proposto il gravame si prescriva entro un anno dal termine di cui all' art. 544 c.p.p. Non era più corretto prevedere la sospensione soltanto per il reato prossimo a prescriversi?

La risposta del giudice: *La norma in commento, invero, si connota di determinatezza (fissando un criterio temporale certo) rispetto alla "prossima prescrizione", che lascerebbe maggiore incertezza interpretativa, quindi non mi pare censurabile nella sua più precisa formulazione.*
Mi limito a notare, però, la peculiarità del dies a quo da cui scatta la condizione processuale prevista per la sospensione della prescrizione (che, altrimenti, nel congegno normativo previsto, in ipotesi assoluzione, non opererebbe), fissato nella scadenza del termine per la stesura della motivazione e non dalla pronuncia della sentenza. In tal modo si conferisce al giudice il potere di far scattare o meno la condizione a seconda del termine che lo stesso individua per la stesura dei motivi della sentenza (ad esempio, i termini di prescrizione del reato potrebbero non maturerebbe entro l'anno in caso di motivazione contestuale ed invece rientrare in tale ipotesi in caso di motivazione differita). E si rammenta che il giudice non è tenuto a motivare sui termini indicati per la stesura dei motivi, sì da potere ritenere eccessivo ed incontrollato l'esercizio tale potere, foriero di queste innovative conseguenze in tema di prescrizione. Ancora, si evidenzia che, normalmente, i tempi necessari alla stesura della motivazione della sentenza non determinano alcuna sospensione della prescrizione, siffatta sospensione potendo verificarsi solo nel caso degli imputati sottoposti a custodia cautelare per i quali il giudice disponga la sospensione dei termini di custodia ex art. 304 lett. c) e c bis) c.p.p., con ordinanza adottata de plano (appellabile avanti al Tribunale del Riesame ex art. 310 c.p.p.) che fa scattare anche la sospensione della prescrizione del reato a norma dell'art. 159 co. 1 c.p..

La risposta del pm: *Come prima impressione direi logicamente di sì. La prospettata soluzione differenziale consentirebbe almeno su un piano astratto – tralasciando i potenziali impatti pratici che fatico a prevedere – di garantire il rispetto del principio di parità delle parti (imputato e pubblica accusa), che, se correttamente inteso, deve pur sempre fare i conti con la circostanza che il P.M., concluse le indagini, assume la responsabilità di richiedere il rinvio a giudizio, nella convinzione di avere raccolto elementi sufficienti a provare nel dibattimento la penale responsabilità dell'imputato; conseguentemente mi sembra ragionevole che, dopo un primo grado assolutorio, l'imputato non si veda costretto a soggiacere ad una sospensione della prescrizione indifferenziata per tutti i reati in ordine ai quali la pubblica accusa non è riuscita a provare la sua penale responsabilità.*

La risposta dell'avvocato: *Si certo. Astrattamente, la soluzione prospettata nel superiore quesito sarebbe la più logica. Occorrerebbe, però, come al solito, verificarne le ricadute nelle prassi applicative, in termini di effetti collaterali della separazione delle imputazioni cumulative.*
Più in dettaglio, mi chiedo, esaminando l'art.14 del progetto di legge Bonafede dalla angolazione del PM impugnante la sentenza di assoluzione, magari soltanto in funzione strumentale, vale a dire per giungere all'obiettivo della sospensione dell'intero processo, quali strumenti di tutela specifica verrebbero apprestati per l'imputato già assolto in primo grado contro quelle situazioni certo patologiche?
Parallelamente, stavolta dalla angolazione dell'imputato già assolto, mi viene da pensare alle difficoltà di prova, sub specie dispersione della stessa, che potrebbero scaturire, nei reati dall'accertamento più complesso (es: reati informatici, ambientali e commerciali, reati dei cc.dd. white collars) per effetto del lasso di tempo trascorso a seguito della intervenuta sospensione, una volta che venisse riaperto il processo "congelato".
Ed ancora. La sospensione della prescrizione, sia pure limitata al reato prossimo alla prescrizione, provocherebbe certo, come primo effetto immediato, la parcellizzazione dei relativi giudizi di appello (magari persino dei reati mezzo dai reati fine), scaturiti dalla impugnazione del PM o del PG e/o della parte civile, e questo siamo proprio sicuri che gioverebbe all'imputato assolto in primo grado che sarebbe chiamato ad affrontare due giudizi, a distanza di molto tempo l'uno dall'altro, magari in condizioni psico-fisiche e ambientali profondamente differenti e persino con un giudice diverso e dunque con il rischio, quantomeno potenziale, di conflitto tra giudicati? Non ne sarei del tutto certo, almeno questa è la mia sensazione a caldo.

La risposta del docente: *Intanto, va riconosciuta al legislatore una certa dose di fantasia: creare tutti questi distinguo e queste tempistiche diversificate è un qualcosa di arzigogolato e forse non giova alla intellegibilità del diritto che richiede, per contro, norme semplici, piane, di agevole comprensione.*
Detto ciò, una volta che si intenda prevedere la sospensione del corso della prescrizione in caso di appello della sentenza di proscioglimento ove almeno uno dei reati si prescriva entro un anno dal termine di cui all'art. 544 c.p.p. (il termine per la redazione della sentenza, per intenderci), forse, il testo attuale, all'esame in sede referente della Commissione Giustizia, è più logico poiché l'ipotesi di una sospensione della prescrizione limitata al solo reato prossimo a prescriversi creerebbe non poche difficoltà pratiche e potrebbe essere foriera di veri e propri paradossi: solo a titolo d'esempio, se viene impugnata una sentenza di proscioglimento relativa a due reati, uno più grave per cui non v'è lo spettro della prescrizione entro un anno, e l'altro meno grave suscettibile di prescriversi entro l'anno, se la prescrizione rimanesse sospesa solo per quest'ultimo, potrebbe verificarsi lo scenario per cui sia fissata udienza in appello allorché il reato più grave si sia comunque prescritto (nonostante i tempi di prescrizione ab origine più lunghi), non potendosi giovare della sospensione della prescrizione, mentre non lo sarebbe il reato meno grave proprio a cagione della sospensione.
In generale, e concludo, sono comunque sbagliati tutti questi meccanismi sospensivi della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado. Lo abbiamo detto sopra. Essi consegnano l'immagine di un imputato che sia sempre e comunque colpevole: se sia lui l'impugnante contro una sentenza di condanna, viene presentato come il delinquente che propone appello solo per inseguire la prescrizione e non, come dovrebbe essere, come il presunto innocente che – ritenendo di essere stato ingiustamente condannato in

primo grado ed esercitando il suo diritto inviolabile di difesa che si estrinseca anche nella possibilità di impugnare – sta cercando semplicemente di fare affermare la propria innocenza; se sia il pubblico ministero l'impugnante avverso una sentenza di proscioglimento, viene passato come giusto il messaggio che si possano allungare i tempi dell'accertamento per evitare che l'imputato, che l'ha fatta franca in primo grado, possa non ricevere la giusta punizione nei gradi successivi.
Un messaggio sbagliato, completamente distonico rispetto ai principi del diritto penale classico e della procedura penale che dovrebbe essere intesa essenzialmente come garanzia: e ritorniamo e chiudiamo con la presunzione di innocenza, rinnegata da queste riforme che assecondano pulsioni populiste che non dovrebbero trovare terreno fertile e diritto di cittadinanza in uno Stato democratico.

IX. LA RIFORMA DI DEPOSITI E NOTIFICHE

Lorenzo Jannelli | giudice
Ferdinando Lo Cascio | pm
Giovanna Ollà | avvocato
Naike Cascini | docente

1- L'art. 2 del disegno di legge conferma la possibilità, introdotta dalla normativa emergenziale, di depositare telematicamente atti e documenti, delegando però al Ministro della giustizia la facoltà di individuare i casi di deposito telematico obbligatorio. Ritiene opportuno prevedere dei casi di deposito telematico obbligatorio?

La risposta del giudice: *La libertà di forme nel deposito di atti è astrattamente una soluzione ideale per non scontentare nessuno. Chiunque può utilizzare le modalità di deposito più consone alle proprie necessità del momento per proporre una istanza nella cancelleria o nella segreteria di un ufficio giudiziario. Tuttavia la molteplicità di forme di deposito si scontra con l'esigenza di efficienza e celerità che il decreto delegato dovrà assicurare, esigenza connessa alla risposta giudiziale e, soprattutto, alla organizzazione dell'azione amministrativa ad essa collegata. Il disegno di legge prevede, invero, una regola generale di alternatività tra analogico e digitale ("nei procedimenti penali in ogni stato e grado, il deposito di atti e documenti [deve poter] essere effettuato* ***anche*** *con modalità telematiche"), salvo eccezioni. Sarà il decreto delegato, dunque, a farci capire in che modo il Governo ha pensato di declinare tale libertà di forme. Resta il fatto che la duplicità di registri cartacei e telematici, da consultare, aggiornare e tenere sotto controllo, raddoppia il lavoro del personale amministrativo e ingenera obiettivamente confusione. Analogamente a quanto introdotto dalla disciplina emergenziale, il decreto legislativo prevede la possibilità di un deposito telematico obbligatorio, ma solo per alcune categorie di atti (la cui individuazione sarà rimessa a successivi decreti ministeriali – non regolamentari - emessi, stavolta, a seguito di un contraddittorio con il CNF e l'Avvocatura generale dello Stato; in tal senso, la modalità concertata è certamente più tranquillizzante per il foro, ma non pare confrontarsi con i dubbi sollevati da più parti in ordine alla individuazione da parte di una fonte non legislativa). La prospettiva dell'approccio telematico (salve le eccezioni che possono verificarsi in caso di malfunzionamento e che sono regolate, secondo il d.l., da parte del dirigente dell'ufficio) pare, tuttavia, essere l'orizzonte verso cui proseguirà lentamente ma inesorabilmente il deposito degli atti penali, fino a quando non interverrà – e lo si auspica imminente - un repository di atti che, analogamente a quanto avviene per il processo civile, costituisca il contesto digitale di ogni passaggio processuale. La previsione di casi di deposito obbligatorio (ma, pur sempre graduale, secondo le valutazioni rimesse al Ministro della Giustizia di turno) può, dunque, non sembrare particolarmente liberale, ma può rivelarsi opportuna, anzi necessaria per favorire il passaggio a modalità d'azione che, altrimenti, verrebbero ostacolate da ostinate abitudini di carattere cartaceo. "Avvocato, quando ha depositato? A quale collega si è rivolto?" sono domande che il professionista, con l'avvento delle tecnologie digitali non dovrebbe più sentirsi porre se il mezzo di deposito è unico, telematico, facilmente controllabile da tutti attraverso un clic. Ovviamente sempre che il Ministero, parallelamente alle riforme tecnologiche, garantirà la presenza di adeguate risorse di personale amministrativo che siano in grado di far funzionare le nuove tecnologie.*

La risposta del pm: *Se fosse possibile ritenere che da una situazione emergenziale – quale l'attuale pandemia –possa derivare qualcosa di utile per migliorare il sistema giustizia, questo potrebbe proprio essere*

il caso giusto. Prevedere cioè la possibilità di effettuare il deposito telematico degli atti e dei documenti, mi sembra un notevole passo in avanti verso la tanto agognata telematizzazione del processo penale, con innegabili vantaggi per tutte le parti, e ciò anche laddove ne fosse prevista l'obbligatorietà. Del resto il progetto di riforma prevede comunque dei temperamenti a tale sistema – coinvolgendo a tal fine tutte le parti interessate – nei casi in cui gli strumenti telematici non funzionino correttamente e sussistano delle situazioni di urgenza (scadenza termini). Potrebbe comunque essere utile prevedere dei casi limite in cui occorra necessariamente produrre documenti di non facile scansione.In conclusione, non mi sembra che l'obbligatorietà di tale forma di deposito – con gli opportuni temperamenti per casi eccezionali – possa ledere in alcun modo il diritto di difesa o ostacolare la difesa tecnica, che semmai dovrebbe esserne agevolata.

La risposta dell'avvocato: *È certamente possibile prevedere ipotesi di deposito telematico obbligatorio laddove l'intenzione del legislatore sia quella di sostituire il deposito analogico con quello telematico. È tuttavia necessario limitare la delega al DGSIA che deve avere ad oggetto esclusivamente le specifiche tecniche relative al formato degli atti. Al contrario, il primo " approccio " al processo penale telematico, di cui all'art. 24 del Decreto legge 137/2020 convertito con la legge 176/2020, si è rivelato fallimentare anche a causa della previsione, da parte del DGSIA, della allegazione, al momento del deposito telematico, del c.d. "atto abilitante", categoria "sconosciuta " al codice di procedura penale e che dovrebbe appunto abilitare il difensore al deposito, anche quando quest'ultimo sia già in possesso dei dati richiesti, questi si ragionevolmente, per accedere al portale (numero di RGNR e nome del Pubblico Ministero titolare delle indagini). In ogni caso il momento della obbligatorietà del deposito tramite portale deve essere preceduto da una adeguata fase di sperimentazione durante la quale deve essere consentito anche il deposito analogico, come peraltro avvenuto con il Processo Civile Telematico.*

La risposta del docente: *Prima di rispondere al quesito ritengo opportune due considerazioni di metodo. La prima: tutte le riforme che fino a questo momento hanno interessato il codice di procedura penale sembrano avere quale comune denominatore l'efficienza, e questo credo sia l'aspetto più problematico perché spesso questo obiettivo è stato perseguito creando distorsioni nella struttura processuale a detrimento della tutela di diritti e garanzie che nelle forme processuali trovano il primo e più solido presidio. L'altra considerazione è rivolta, invece, alla carenza, nel linguaggio legislativo, delle opportune precisazioni di carattere tecnico dal punto di vista lessicale: si parla indistintamente di atti, documenti e notificazioni equiparando termini che, in realtà, hanno una precisa definizione codicistica e devono necessariamente essere tra loro distinti sia da un punto di vista funzionale, sia avendo riguardo al destinatario del singolo atto, documento o notificazione. Ciò posto, se da una parte credo che il deposito telematico possa rappresentare un eccezionale momento di riforma per un processo penale che oramai non è più in grado di rispondere alle esigenze della collettività, dall'altra temo che la struttura amministrativa non sia ancora pronta. Catalogare i casi di deposito telematico obbligatorio rappresenta solo la punta dell'iceberg, in quanto prima della predisposizione di questo elenco sarebbe auspicabile costruire un meccanismo più completo, che abbia come punto di partenza la predisposizione del fascicolo penale telematico, accessibile dai soggetti che ne hanno interesse, all'interno del quale poter di volta in volta depositare i singoli atti che così sarebbero immediatamente disponibili alle parti e al giudice. A ben vedere, l'introduzione del deposito in assenza di un fascicolo telematico rischia di depotenziare l'innovazione: se da una parte sarebbe utile al mero scopo di evitare all'avvocato di recarsi in cancelleria per procedere al deposito, agevolando così tempi e modi dello stesso, e determinando l'efficienza dal punto di vista della difesa, dall'altra non esimerebbe il cancelliere dalla stampa dell'atto e dalla sua collazione nel fascicolo cartaceo. Dunque, pensare solo alla lista di atti da depositare obbligatoriamente sembra un rimedio parziale e insufficiente nell'ottica della effettiva implementazione del processo penale telematico. Poste tali premesse, credo che non sia utile distinguere un deposito facoltativo da uno obbligatorio, in quanto sarebbe molto alto il rischio di confusione e disorientamenti. Da ultimo, nel caso in cui si decida di seguire la linea del deposito telematico, sicuramente è imprescindibile l'allestimento di un meccanismo di risposta automatica – così come sembra nei pensieri del legislatore – idoneo a dare certificazione alla parte dell'avvenuto deposito. Solo in tal modo si appresterebbe un rimedio teso a evitare contestazioni sulla tempestività del deposito e prima ancora sul compimento stesso del medesimo, nei casi in cui l'atto non sia rinvenuto nel fascicolo per un errore della cancelleria. L'esperienza maturata sul versante del rito civile potrebbe insegnare molto e aiutare a prevenire questo tipo di problematiche.*

2. Per ciò che attiene alla disciplina delle notifiche, il medesimo articolo mira a introdurre, dopo la prima notifica al prevenuto, un domicilio legale presso il difensore, salvo dei parziali temperamenti in caso di difesa di ufficio. Non si rischia di creare una vasta sacca di "ignoranza" del processo?

La risposta del giudice: *Incurante del noto proverbio secondo cui "presto e bene raro avviene", il disegno di legge delega si propone di spingere l'acceleratore per accorciare i tempi del processo penale e, dunque, pur mantenendo fermi i principi di origine convenzionale recentemente riconosciuti con riferimento al procedimento in absentia (tradottisi nella necessità di assicurare una conoscenza effettiva del procedimento da parte dell'imputato), muove da una considerazione difficilmente contestabile: la maggior parte dei rinvii viene decisa per problemi inerenti la disciplina sulle notificazioni, la cui diversa interpretazione (non sempre agevole come testimoniano le recenti SS.UU.n.23948/2020in tema di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio) in sede di impugnazione rende, talvolta, interi percorsi processuali del tutto inutiliter dati, con inammissibile spreco di tempo e di risorse. Da tale consapevolezza, si parte per introdurre una ridefinizione degli oneri processuali connessi alle comunicazioni e notificazioni a soggetti diversi dall'imputato e, comunque, nelle notificazioni all'imputato successive alla prima, valorizzando il rapporto tra difensore e assistito e sussumendolo fino a farlo diventare rilevante ai fini della conoscenza delle stesse attività processuali. Il disegno di legge si spinge ad ammettere con riferimento al nuovo regime di comunicazioni "agili" che l'obiettivo è "limitare tale forma di partecipazione degli atti ai soli casi in cui tra l'imputato e il professionista sussista un rapporto tendenzialmente solido o, comunque, la possibilità concreta di intrattenere un rapporto effettivo". È un sollievo per l'intera categoria che non sia richiesto un rapporto affettivo con il cliente. Fuori dalla battuta, ciò che appare rilevante è che, nell'impianto del disegno di legge, dopo l'avvenuta conoscenza del processo, l'assistito viene responsabilizzato ed è tenuto a comunicare recapiti certi al proprio difensore di fiducia, il quale sarà a sua volta chiamato a fare da tramite con lui anche per le comunicazioni, ricevendo in cambio comunque un esplicito esonero da responsabilità per ogni difetto di comunicazione imputabile al cliente (il che suona vagamente tautologico; sarebbe il caso di indicare, quantomeno, una casistica di ipotesi di difetto di comunicazioni non imputabili al difensore). L'obiettivo della nuova disciplina è, ad avviso di chi scrive, senz'altro auspicabile, anche se l'onere processuale viene spostato sul difensore.*
Non si può non concordare, in effetti, che, una volta avviato il processo e garantita una conoscenza dello stesso da parte dell'imputato che ha scelto di costituire un rapporto professionale fiduciario, sia proprio il difensore il soggetto sul quale viene a gravare lo sforzo di far capire al proprio assistito il senso delle attività che si svolgono e la loro cadenza, curandosi anche di avvertire il cliente sulle novità che, di volta in volta, si verificano. Il disegno di legge formalizza questo importantissimo ruolo di fatto svolto dall'avvocato. Perplessità possono sorgere, tuttavia, quando, uscendo da una rappresentazione ideale dei rapporti tra difensore e assistito, si entri nel mondo reale e ci si accorga che il rapporto fiduciario è solo formalmente "effettivo" e "solido" ed è, in realtà, spesso equiparabile ad una corsa ad ostacoli o ad una caccia al tesoro, dell'avvocato che cerca il cliente o viceversa. Di questo livello di realtà, il disegno di legge n.2435 non sembra curarsi troppo, ma confidiamo che il decreto delegato possa rimediare e che stavolta, come detto sopra, non ci si trovi a dover rimpiangere la saggezza popolare ricordata dall'adagio iniziale.

La risposta del pm: *Assolutamente no. Occorre premettere cha il sistema di notificazioni italiano è tra i più farraginosi e inefficaci che si conosca. L'attuale sistema notifiche comporta un dispendio di energie e di tempo (tra servizio U.N.E.P., invio di cartoline e attesa delle ricevute, ricerche a mezzo P.G., ulteriori ricerche,*

e infine la tanto attesa notifica al difensore), tale che tra l'emissione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e l'effettivo esercizio dell'azione penale passano in media dai 7 agli 8 mesi, quando non si arriva addirittura all'anno, e spesso anche di più. E nel frattempo, però, in molti casi l'indagato ha già nominato il difensore di fiducia, e ha anche chiesto di essere ammesso al patrocinio gratuito a spese dello Stato. La conoscenza del processo penale sarebbe comunque salvaguardata dagli avvisi contenuti nel primo atto notificato all'indagato, che deve contenere l'espresso avviso che le successive notificazioni saranno effettuate mediante consegna al difensore di ufficio, anche con modalità telematiche, e che l'indagato abbia l'onere di indicare al difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni e di comunicargli ogni mutamento dello stesso; e, in ogni caso, nell'atto di nomina del difensore di fiducia, in cui deve essere inserito l'avviso che l'indagato ha l'onere di indicare al difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni e di comunicargli ogni mutamento dello stesso.Questi accorgimenti dovrebbero essere sufficienti ad assicurare la piena conoscenza, o comunque conoscibilità, del processo penale da parte dell'indagato durante le indagini preliminari. Anzi, occorrerebbe prevedere che le notifiche all'indagato siano sempre fatte al difensore, sin dal primo atto del procedimento, nel caso in cui abbia già nominato un difensore di fiducia.Nessun problema di conoscenza sembra sussistere poi in relazione alla notifica degli avvisi di fissazione delle udienze – che siano preliminari, dibattimentali, di prevenzione o altre – direttamente al difensore per conto dell'imputato, atteso che ormai questi è a conoscenza del procedimento penale nei propri confronti e, per l'appunto, ha già un difensore.

La risposta dell'avvocato: *Si rischia certamente di creare una "sacca" di ignoranza del processo, ma la norma di cui al punto della delega presenta altre insidie, laddove, in primis, si pone in contrasto con lo stesso principio della volontarietà della elezione di domicilio e del luogo della elezione di domicilio di cui al testo vigente dell'art. 161 comma 1 c.p.p., che grava comunque l'imputato dell'onere di comunicazione della elezione di domicilio e di ogni suo mutamento, prevedendo che in caso di mancanza o rifiuto le notificazioni siano eseguite presso il difensore. Anche il punto della delega sulle notificazioni presso il difensore di ufficio successive alla prima, si pone in contrasto con la possibilità, per il difensore di ufficio, di poter rifiutare la elezione di domicilio della persona sottoposta ad indagini ai sensi dell'art. 162 comma 4 bis c.p.p.. La norma in questione del resto ha lo scopo di contrastare la prassi diffusa della elezione di domicilio forzata presso il difensore di ufficio, e la diffusione del fenomeno della c.d. "falsa reperibilità" dell'imputato, con conseguente possibilità di procedere in assenza dello stesso ai sensi dell'art. 420-bis comma 2 c.p.p. Infatti nella pratica la normativa antecedente alla introduzione del comma 4 bis dell'art. 162 portava ad una distorsione del principio della effettiva conoscenza del processo da parte di quei soggetti, spesso di nazionalità straniera e con scarsa comprensione della lingua, che, invitati ad eleggere domicilio presso il difensore di ufficio, non avevano più alcuna effettiva conoscenza del procedimento perché senza fissa dimora e con impossibilità di essere rintracciati dal difensore medesimo. Paradossale è poi l'indicazione contenuta alla lettera n) dell'art. 2 del Disegno di legge per cui sarà necessario prevedere che non costituisca inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato professionale del difensore la omessa o ritardata comunicazione all'assistito, imputabile al fatto di quest'ultimo. Al netto del fatto oggettivo che il sistema della notificazione per legge mediante consegna al difensore trasforma il professionista in una sorta di "messo notificatore" o, ancora peggio, di "postino" imponendogli un obbligo di fonte primaria che esula dalla sua stessa funzione, invero già presidiata da specifici doveri deontologici di informazione nei confronti della parte assistita, la stessa previsione di esonero da responsabilità, "confusamente" ancorata al fatto imputabile all'imputato, riduce significativamente la stessa concessione che, comunque, porterebbe alla necessità di un giudizio di accertamento della causa di esclusione della responsabilità, con una costante esposizione del difensore ad azioni di natura risarcitoria.*

La risposta del docente: *In molti passi della delega si percepisce la tendenza a riversare sugli avvocati le inefficienze del sistema processuale oppure a gravare la difesa di adempimenti che appesantiscono inutilmente l'incarico. Penso, alla introduzione della necessità di un mandato ad hoc per l'impugnazione (art. 7, lett. a) che è una complicazione inutile soprattutto nel caso di nomina fiduciaria. Questo approccio si nota anche nella volontà di trasformare il difensore nel terminale dell'attività di notificazione.*

In questa ottica, tuttavia, l'obiettivo dell'accelerazione del processo non è affatto bilanciato né bilanciabile con il diritto dell'imputato di conoscere "senza tramiti" le notizie sul procedimento a suo carico, onde assumere le iniziative più opportune. E non dimentichiamo neppure che la notifica personale all'imputato può essere una sorta di "paracadute" nel caso, ad esempio, di problemi nella ricezione da parte del difensore (pensiamo a un improvviso malfunzionamento della pec). Dunque, riducendo drasticamente i casi di notifica diretta al prevenuto si sacrificano, in nome di esigenze efficientistiche, i principi costituzionali e convenzionali (6 CEDU).
La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la notizia all'interessato circa le accuse mosse a suo carico deve rivestire un carattere ufficiale e cioè provenire dagli organi pubblici adibiti alle notificazioni. La giurisprudenza di Strasburgo fa gravare, dunque, sull'autorità giudiziaria l'obbligo di compiere ogni sforzo per procurare all'accusato la reale conoscenza del procedimento.
Istituire i suddetti oneri informativi rischia, pertanto, di snaturare il ruolo del difensore, che assurgerebbe ad ausiliario dell'autorità tenuta ad effettuare le comunicazioni e le notificazioni, con riflessi di non poco conto per i casi di omessa comunicazione che non sia dovuta al fatto dell'assistito ma neppure del difensore.
Concludendo, credo che l'introduzione di un domicilio legale presso il difensore non solo rischi di creare una vasta sacca di "ignoranza" del processo, ma anche di gravare oltremodo l'attività del difensore, a prescindere dal fatto che poi questi avviserà comunque il suo assistito in adempimento all'incarico professionale.

X. LA RIFORMA DELLA PROCEDIBILITÀ E DELLE CONTRAVVENZIONI

Marco D'Alessandro | giudice
Silvia Siracusa | pm
Gemma Ciaglia | avvocato
Maria Elena Castaldo ed Emanuele Nagni | docente e avvocato

1- L'art. 8 del disegno di legge introduce la procedibilità a querela per il reato di lesioni stradali gravi, condivide questa riforma e se sì non le pare un'occasione mancata per estendere a molti altri reati tale condizione di procedibilità?

La risposta del giudice: *In relazione all'art. 8, riguardante le condizioni di procedibilità, il mio modesto parere è quello di non abolire la perseguibilità di ufficio che costituisce in ogni caso un valido deterrente nei confronti di chi provoca lesioni gravi (o gravissime) nelle condizioni e con le modalità indicate nell'art. 590 bis c.p.; tali comportamenti vanno sanzionati a prescindere dall'effettiva volontà della persona offesa. Quanto indicato nella lettera b) del medesimo articolo è condivisibile, per l'evidente risparmio di tempo e di spese per l'erario che ne potrebbe derivare.*

La risposta del pm: *Posto che la ratio della legge n.41 del 2016 - delineando nell'art. 590 bis c.p. non già forme circostanziate dell'illecito di cui all'art. 590 c.p. bensì un autonomo delitto di lesioni personali stradali, gravi (cioè con un riconoscimento di prognosi superiore a gg. 40) o gravissime, perseguibile d'ufficio sia nell'ipotesi base di cui al comma 1, caratterizzata dalla generica violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, sia nelle ipotesi aggravate di cui ai commi successivi - è stata indubbiamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio per questa tipologia di reati ritenuti di particolare allarme sociale, prima di esprimere la mia opinione su ciò che mi viene richiesto, ritengo opportuno operare un distinguo a mio avviso indispensabile. L'ipotesi base è certamente connotata da un disvalore della condotta e del grado della colpa rispetto a quelli delle più gravi ipotesi di cui ai commi successivi, caratterizzate dalla consapevole assunzione di rischi irragionevoli; basta considerare che, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratta di lesioni colpose provocate con totale esclusione della volontarietà dell'evento da parte dell'autore della condotta.*

La risposta dell'avvocato: *La sostituzione dell'attuale procedibilità d'ufficio delle lesioni personali gravi commesse con violazione delle norme sulla circolazione stradale con la procedibilità a querela di parte rappresenta un chiaro indicatore della finalità deflattiva perseguita dal legislatore. Lo sforzo è apprezzabile, non solo per fronteggiare la pressione in termini quantitativi che tale tipologia di reati esercita sul lavoro degli Uffici di Procura ma soprattutto in minore considerazione della portata offensiva del reato, con particolare riguardo all'entità della lesione. Risulta condivisibile la decisione di non estendere siffatta modifica alle lesioni gravissime, attesa la difficoltà di coniugare le lesioni colpose più gravi con una perseguibilità rimessa alla valutazione della persona offesa dal reato. Opportuna potrebbe essere l'introduzione di un termine più lungo di quello ordinario per la proposizione della querela, conservando altresì la competenza del Tribunale (in composizione monocratica) anche per le ipotesi connotate dalla procedibilità a querela. Nonostante il substrato certamente positivo, la natura puntiforme della riforma, limitata quasi in maniera chirurgica a un singolo aspetto, ne costituisce un evidente vulnus, profilandosi come (l'ennesima) occasione mancata per un'ampia valutazione di sistema che, agendo per macro-categorie di reato, individuasse la ratio comune sottesa alla modifica del regime di procedibilità per plurime fattispecie, nel contempo effet-*

tuando un vaglio più incisivo in termini di depenalizzazione, che avrebbe potuto ad esempio riguardare le lesioni lievi e lievissime (stradali e non).

La risposta del docente: *Ad avviso degli scriventi, il principio direttivo della delega di cui alla lett. a) dell'art. 8 del disegno di legge A.C. 2435 sembrerebbe ragionevolmente conformarsi ai propositi di revisione dell'esecutivo, per quanto in modo prudente. Come noto, stando alla Relazione illustrativa della riforma, l'obiettivo principale consiste nel ripristinare una risposta più veloce ed efficiente del processo penale, garantendo efficacemente il bilanciamento fra l'azione giudiziaria e il rispetto dei diritti di difesa. Pertanto, un intervento in termini di procedibilità a querela per il delitto di lesioni personali stradali gravi, previsto dal 1° comma dell'art. 590-bis c.p., è da ritenere certamente auspicabile. Ciò risulta ancor più evidente se si pone mente alla sentenza n. 223 del 25 settembre 2019, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale del D. Lgs. 10 aprile 2018, n. 36 (emesso in attuazione della delega contenuta all'art. 1, 16° comma, lett. a) e b) della L. 23 giugno 2017, n. 103), sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal Tribunale ordinario di La Spezia con l'ordinanza dell'8 ottobre 2018. Atteso che la Consulta non ha accolto una simile modifica additiva, tenendo salva la procedibilità d'ufficio del 1° comma dell'art. 590-bis c.p., appare doverosa un'iniziativa del Governo che torni sul punto, guardandosi bene dall'inserire nel correttivo anche le lesioni gravissime. Chiaramente, la procedibilità a querela avrebbe potuto investire anche diverse altre fattispecie di reato, ma non stupisce che l'esecutivo al momento circoscriva il suo intervento ad impedire l'instaurazione di procedimenti non certo poco costosi e tantomeno sporadici nel nostro Paese. È inutile nascondere che le perizie intraprese per una necessaria ricostruzione del sinistro stradale oggi gravano molto – non solo in termini di tempo, ma anche di costi – sul carico processuale. In effetti, un simile aggravamento non può più certo ammettersi se la persona offesa non dimostri il proprio interesse di procedere all'istanza punitiva dell'autore del fatto.*

2- Il medesimo articolo prevede la remissione tacita della querela in caso di ingiustificata omessa comparizione a dibattimento della persona offesa citata a testimoniare. Quale il suo giudizio al riguardo?

La risposta del giudice: *Condivido anche il "potenziamento" deflattivo che potrebbe derivare dall'introduzione, in aggiunta alla mancata comparizione sin dalla prima udienza del querelante (già oggetto di arresti della Suprema Corte anche in consesso plenario), anche della sua assenza all'udienza fissata per la sua audizione, per valutare la sussistenza della cd. remissione tacita della querela; ma non per tutte le ipotesi di reato perseguibile a querela però, poiché alcune fattispecie (quali ad esempio il delitto di atti persecutori) debbono mantenere una struttura sanzionatoria adeguatamente rigida.*

La risposta del pm: *Condivido pienamente questa previsione rappresentando che peraltro è già una prassi consolidata presso il Tribunale di Palermo procedere in tal senso limitatamente ai reati contro il patrimonio (nella specie truffa ed appropriazione indebita)e con lo specifico avvertimento che l'eventuale assenza della persona offesa regolarmente citata senza addurre un legittimo impedimento viene valutata dal giudicante quale remissione tacita della querela. Tutto questo avrebbe un'indubbia valenza deflattiva e andrebbe a beneficio della celerità e dell'economia dibattimentale in ossequio al principio della ragionevole durata del processo consacrata, come noto, dall'art. 111, comma 2, Cost.*
Anche la Suprema Corte, di recente, ha ribadito il principio di diritto secondo cui: "Integra remissione tacita di querela la mancata comparizione alla udienza dibattimentale del querelante previamente ed espressamente avvertito dal giudice che l'eventuale sua assenza sarà interpretata come fatto incompatibile con la volontà di persistere nella querela"; secondo i giudici di legittimità, dunque, perché possa essere validamente considerata una tacita remissione della querela è indispensabile che il querelante sia stato preventivamente avvisato delle conseguenze giuridiche del comportamento omissivo e benché siffatto avvertimento non sia espressamente previsto in nessuna disposizione normativa rappresenta una prassi non solo del tutto "legittima" bensì persino "auspicabile" al fine di rafforzare le esigenze informative della persona offesa. Analogamente, qualora il querelato - previamente avvertito dal giudicante in ordine al significato della sua mancata comparizione - non si presenti alla udienza di comparizione si dovrebbe presumere da tale atteggiamento che il predetto non abbia intenzione di ricusare la remissione della querela e che, quindi, intenda "accettare" tale remissione e le relative conseguenze (emissione di sentenza a non doversi procedere per intervenuta estinzione del reato). Gli avvisi da parte del giudice sono finalizzati, nella sostanza, a far emergere l'eventuale venir meno del "perdurante interesse della persona offesa all'accertamento delle responsabilità penali" e permettono di escludere "sin dalle prime battute lo svolgimento di sterili attività processuali destinate a concludersi comunque con un esito di improcedibilità dell'azione penale o di estinzione del reato".

La risposta dell'avvocato: *La disposizione consente di risolvere la stagnazione sul ruolo giudiziario di una miriade di processi - spesso incardinati a seguito di reati c.d. bagatellari – rinviati a più riprese proprio in ragione dell'assenza della persona offesa-testimone. D'altro canto, l'aver agganciato la remissione tacita di querela alla mera mancata comparizione della persona offesa sembra porsi in contrasto con l'insegnamento della Corte di Cassazione che ha ripetutamente evidenziato come l'abdicazione dalla pregressa istanza punitiva deve necessariamente ricavarsi dalla combinazione tra la condotta omissiva e il previo formale avvertimento del significato che ad essa viene attribuito. Con il rischio di far discendere dalla nuova previsione automatismi pregiudizievoli per la persona offesa, di cui non venga positivamente accertata la libera e consapevole scelta di disinteressarsi del processo da lei stessa sollecitato.*

La risposta del docente: *La proposta di cui all'art. 8, 1° comma, lett. c) del disegno di legge, per quanto sia di fondamentale rilevanza per ottemperare alle esigenze di semplificazione e speditezza del processo penale, appare però molto lontana dal suscitare un sentimento di stupore in chi scrive. La direttiva del delegante si caratterizza in modo certamente funzionale ad assicurare la volontà seria e concreta della persona offesa di portare avanti l'istanza punitiva perseguita in sede di querela, ma la portata della nuova disciplina non sembra possa assumere una connotazione rivoluzionaria. Invero, prevedere la remissione tacita della querela nell'ipotesi di ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza dibattimentale in cui assume l'ufficio di testimone non rappresenta altro che un'estensione positiva e, dunque, vincolante di un principio di diritto già diffusamente applicato nella prassi processuale. In effetti, secondo quanto disposto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 31668 del 23 giugno 2016, qualificare come incompatibile con la volontà di persistere nella querela l'eventuale assenza all'udienza dibattimentale del querelante previamente ed espressamente avvertito dal giudice era ormai, da alcuni anni e in ottica giurisprudenziale, una consuetudine già consolidata nelle aule di giustizia.*

3- L'art. 9 riduce il criterio di ragguaglio tra le pene detentive e quelle pecuniarie dagli attuali 235 euro al giorno a 180 euro. Non le pare un tasso di conversione troppo alto, se si aspira davvero a "*deflazionare, incassando*"?

La risposta del giudice: *In relazione all'art. 9, concordo pienamente sul fatto che i criteri di ragguaglio delle pene detentive con quelle pecuniarie debbano essere rapportati all'effettiva situazione congiunturale che si sta vivendo in questo periodo e pertanto ridotti nel loro importo a non più di € 150,00.*

La risposta del pm: *Sì, lo ritengo certamente un tasso di conversione troppo elevato, per non dire esoso, come tale inaccessibile alla stragrande maggioranza dei soggetti che si trovano ad affrontare un processo penale in veste di imputato. Ne è prova il fatto che nelle aule giudiziarie palermitane di rado si sceglie di*

definire la posizione con una conversione della pena detentiva eventualmente da infliggere, sola o congiunta a pena pecuniaria, in quanto siffatto meccanismo risulta assai oneroso e ciò in evidente contrasto con i principi di uguaglianza sostanziale e di finalità rieducativa della pena di cui agli articoli 3 co. 2 e 27 co. 3 della Costituzione. Secondo l'originaria previsione, il ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria avrebbe dovuto evitare a quei soggetti ritenuti responsabili di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi per potere impostare un reale percorso riabilitativo ma sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo scaturenti dall'ingresso in carcere mentre, di fatto, si è trasformato in un privilegio per i soli condannati abbienti.
La stessa Consulta ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata al riguardo evidenziando come la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria sia diventata eccessivamente onerosa per molti condannati e segnalando, quindi, l'opportunità di revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale "nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione", possa costituire una seria alternativa alla pena detentiva. Sarebbe dunque opportuno operare un rinvio non solo all'art. 133 ter (in materia di rateizzazione della pena pecuniaria) ma anche all'art. 133 bis per consentire al giudice di adeguare, nel caso concreto, l'ammontare della pena pecuniaria applicata in sostituzione di quella detentiva alle condizioni economiche effettive del reo, aumentandola o riducendola sino ad un terzo, nel rispetto dei criteri di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza, nonché di finalismo rieducativo della pena irrogata.

La risposta dell'avvocato: *La riduzione di € 55/die rischia di rendere poco efficace il principio ispiratore sotteso alla modifica, lasciando l'importo a soglie ancora significative (€ 180).*

La risposta del docente: *In realtà, sembrerebbe solo secondo un'analisi ictu oculi della proposta normativa che l'art. 9 del disegno di legge possa remare contro il principio "deflazionare, incassando". A parere degli scriventi, la correzione nel ragguaglio fra pene pecuniarie e detentive della sostituzione con un importo «non superiore a 180 euro» dell'attuale criterio di 250 euro per ogni giorno di pena detentiva non risulta proprio una contraddizione delle istanze di contrasto all'ingente mole di lavoro che quotidianamente intasa la macchina della giustizia. Effettivamente, una simile previsione promuoverebbe ancor di più il ricorso alle sanzioni sostitutive che, come noto, non perseguono alcuna finalità di risocializzazione del reo, avendo invece il precipuo scopo di frenare – attraverso la tipica 'vis' retributiva – la desocializzazione che spesso si presenta a seguito dell'esecuzione di una pena limitativa della libertà personale di breve durata. Del resto, del medesimo avviso si è recentemente dimostrata anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 15 dell'11 febbraio 2020, in cui il legislatore è stato sensibilizzato alla restituzione di una pena pecuniaria sempre più effettiva, non solo nel superamento degli obsoleti strumenti di esecuzione forzata, ma anche intervenendo con misure di conversione di pene detentive. Inoltre, un ritocco di tal sorta potrebbe persino agevolare il ricorso ai riti alternativi come l'applicazione della pena su richiesta delle parti. D'altronde, è ormai di pubblica diffusione – oltre che suffragato da numerose risultanze statistiche – il sospetto che il congestionamento senza sosta del carico giudiziario italiano sia dovuto anche allo scarso successo che i riti alternativi consensuali ogni giorno riscuotono nella pratica. Tuttavia, il maggior dubbio suscitato dalla direttiva dell'art. 9 scaturisce dalle ragioni che possano aver spinto l'esecutivo a precisare solamente una soglia massima dell'importo di conversione, prefigurando quindi il concreto rischio di un'eccessiva discrezionalità nel delegato in punto di precisazione della soglia minima.*

4- La successiva disposizione prevede nuove cause estintive delle contravvenzioni. Condivide la riforma e se sì non le pare però troppo timida: dalla lettura della lett. a) dell'art. 10 pare che la riforma non interessi le contravvenzioni punite con sola pena detentiva, si escludono le contravvenzioni connesse a delitti (lett. b), e per quest'ultimi non si è minimamente pensato a cause estintive.

La risposta del giudice: *Condivido pienamente quanto indicato nel punto a), assicurandosi però l'effettivo pagamento, anche tardivo, della somma di danaro, nonché il controllo della espletata prestazione di lavoro di pubblica utilità anche la lettera b) è condivisibile, ma sempre previa previsione di adeguate sanzioni "sostitutive" e previo controllo dell'effettiva loro integrale prestazione. In relazione alla lettera c), condivido il mantenimento dell'obbligo di cui all'art. 347 c.p.p.. sarebbe infine certamente opportuna, come giustamente indicato al punto d), la sospensione del procedimento penale sino alla conoscenza del p.m. dell'avvenuta effettiva prestazione delle condotte riparatorie; novità anche questa di enorme valore deflattivo!*

La risposta del pm: *Condivido questo aspetto della riforma che mira ad estinguere, già nella fase delle indagini preliminari, alcune fattispecie contravvenzionali secondo il meccanismo delineato nell'art. 10 lettera a) facendo rilevare che sarebbero interessati da siffatta modifica numerosi reati atteso che la maggior parte sono puniti con ammenda o con pena alternativa residuando poche ipotesi sanzionate con la sola pena detentiva. L'individuazione di un gruppo di reati contravvenzionali - così come indicato nella successiva lettera b) dell'art. 10 - in relazione ai quali, fermo restando per la polizia giudiziaria l'obbligo di riferire al pubblico ministero la notizia di reato, il procedimento penale rimarrà sospeso fino alla scadenza del termine che sarà concesso al contravventore per l'adempimento delle prescrizioni impostegli al fine di elidere le conseguenze dannose o pericolose del reato e per il pagamento di una somma di denaro (con possibilità, in alternativa, della prestazione di lavoro di pubblica utilità), ricalca un modello di estinzione del reato già sperimentato per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro e in materia ambientale.*
Tale intervento consentirebbe, inoltre, di evitare al reo e al sistema giudiziario la celebrazione di un procedimento penale per reati meno gravi ogniqualvolta l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento di una sanzione pecuniaria o la prestazione di lavoro di pubblica utilità garantiscono in tempi rapidi il ripristino dell'ordine giuridico violato dall'illecito e l'eliminazione di ogni conseguenza dannosa, effettiva o potenziale, derivante dallo stesso.

La risposta dell'avvocato: *Ancora una volta la montagna ha partorito il topolino; ciò sia in ordine alla selezione delle contravvenzioni - risultando francamente poco chiare le ragioni che hanno determinato l'esclusione delle contravvenzioni connesse a delitti – che in merito alla mancata previsione di un regime riparatorio/risarcitorio suscettibile di incidere anche con riferimento alla commissione di determinati delitti. L'aver previsto una procedura ad hoc – la sospensione del procedimento sino all'avvenuta comunicazione all'Ufficio del Pubblico Ministero dell'effettiva esecuzione delle attività poste a carico dell'indagato – si presta ad operare in chiave estintiva anche in ipotesi diverse da quelle meramente contravvenzionali, rappresentando uno strumento di tipo deflattivo utilizzabile a più ampio raggio.*

La risposta del docente: *La timidezza della riforma non è da ritenere, a questo punto, un grande segreto. Un progetto così esteso e articolato non sembra adeguatamente supportato da un programma sistematico sufficientemente edificato sul binomio inscindibile fra le criticità tecniche del processo e le lacune economiche e organizzative. Lo scopo dell'art. 10 proposto consiste evidentemente nell'introdurre una nuova causa di estinzione del reato contravvenzionale e non è un caso che l'esecutivo si riferisca espressamente alla fase delle indagini preliminari. Secondo gli scriventi, infatti, la modifica non può considerarsi sorprendentemente innovativa, ma non rappresenta altro che un disperato tentativo di inserire nell'ordinamento nazionale una parvenza di archiviazione condizionata. Spesso, si attribuisce tale connotazione a quegli espedienti giuridici che consentono il mancato esercizio dell'azione penale ovvero l'estinzione dell'imputazione dopo che sia stata formulata, nelle circostanze in cui la persona sottoposta alle indagini realizzi tempestivamente dei prescritti comportamenti positivi nei confronti della generalità dei consociati, al punto da renderla meritevole di beneficiare dell'esito liberatorio.*
Non è un caso che proprio nell'ordinamento processuale tedesco, anch'esso caratterizzato dall'obbligatorietà dell'azione penale, l'istituto dell'archiviazione meritata abbia avuto un esito più che positivo nello smal-

timento del carico presente nelle aule di giustizia. Chiaramente, emulare il modello della Germania è un'opera a prima vista ambiziosa, ma certo non lo è fino in fondo se il bacino applicativo delle fattispecie a cui rivolgersi è così ristretto. Nel nostro ordinamento, per le ipotesi contravvenzionali già esistono i rimedi disciplinati dagli artt. 162, 162-bis e 162-ter c.p. Pertanto, ci si sarebbe aspettati una manovra sicuramente più audace, che potesse investire – con tutte le cautele del caso – anche talune fattispecie delittuose, senza aver timore di introdurre un'interpretazione dell'art. 112 Cost. che potesse far fronte, una volta per tutte, alle richieste di aiuto invocate dal nostro sistema processuale.

XI. LA RIFORMA DEI TERMINI

Diana Bottillo | giudice
Umberto De Giglio | pm
Ottavia Murro | avvocato
Filippo Giunchedi | docente

1- Il legislatore intende delegare ai magistrati, nell'esercizio delle rispettive funzioni, l'adozione di misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi penali nei termini indicati dall'art. 12, condivide tale intendimento e se si quali sarebbero, a suo giudizio, le concrete misure organizzative che il singolo magistrato potrebbe adottare?

La risposta del Giudice: *Non vi è dubbio che le maggiori criticità del sistema processuale penalistico italiano s'incentrino sui tempi dilatati di definizione dei procedimenti e che obiettivo marcato del disegno di legge sia quello di assicurare una progressiva semplificazione e celerità del procedimento penale, sinonimo di efficienza, nell'ottica di rendere funzionale ed effettiva la risposta di giustizia dello Stato. Il disegno di legge si propone di demandare ai magistrati il compito di adottare misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi nel rispetto di termini prestabiliti e contingentati che, nello schema legislativo, potranno essere rivisitati e rimodulati dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia, in ragione della natura e della prevedibile complessità dei procedimenti nonché sulla base delle risorse disponibili e degli ulteriori dati risultanti dai programmi di gestione redatti dai capi dei rispettivi uffici giudiziari. Appare significativo che, in sede di relazione finale del 24 maggio 2021 della Commissione di studio Lattanzi all'uopo istituita, tra le proposte emendative al disegno di legge A.C. 2435, oltre alla prospettiva di un ampliamento della delega tale da includere anche modifiche delle norme di attuazione del codice di procedura penale nonché la revisione del regime sanzionatorio dei reati e l'introduzione di una disciplina organica dell'ufficio del processo penale e della giustizia riparativa, vi è specificamente la soppressione del menzionato art.12 "in quanto il tema della durata del processo – e dei relativi termini – è affrontato, nella proposta della Commissione, nell'ambito della disciplina dei rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale (nuovo art. 14-ter), nonché nella proposta sub B in tema di prescrizione del reato (art. 14)".*
In sede di proposta emendativa, è stato, per vero, elaborato un nuovo articolo 670-bis c.p.p. - Riduzione della pena per irragionevole durata del processo – in base al quale il condannato ha diritto di richiedere al giudice dell'esecuzione la rideterminazione della sanzione penale inflitta, ridotta alla stregua di un meccanismo proporzionale ivi tracciato, a compensazione del pregiudizio subito per la durata prolungata del procedimento, con un rinvio alle disposizioni della legge Pinto.
Una seconda proposta di riforma elaborata dalla Commissione Lattanzi, correlata alla soppressione dell'art.12, ben più radicale nella sua portata, concerne la prescrizione del reato il cui corso è destinato a cessare definitivamente con l'esercizio dell'azione penale, prevedendosi, nondimeno, l'introduzione dell'art.344-bis c.p.p. a regolamentare la improcedibilità dell'azione penale a fronte del decorso di termini massimi dall'esercizio dell'azione penale stessa come precisati nel testo proposto, peraltro superiori rispetto a quelli della legge Pinto, nell'ottica prioritaria di ridurre i tempi di definizione dei giudizi allineandoli agli standard europei, quale rimedio estremo per la tutela del diritto alla ragionevole durata del processo.
Vale appena rammentare che ulteriori correttivi sono stati introdotti nella versione definitiva approvata all'unanimità dal Consiglio dei ministri in data 8.07.2021.

Tra gli emendamenti al disegno di legge di delega al governo della riforma giustizia, sul tema dibattuto della prescrizione, ne è stato previsto il blocco una volta emessa la sentenza di primo grado, sia di condanna che di assoluzione. Contestualmente, è stata introdotta una causa di improcedibilità, decorso il termine massimo di due anni per il processo d'appello e di un anno per il giudizio in Cassazione, salvo proroghe per processi complessi e con esclusione dei reati puniti con l'ergastolo.
Nell'attesa di verificare in che termini sarà, poi, articolata la riforma, non posso non esprimere qualche perplessità sul testo dell'art.12 del disegno di legge per come era stato strutturato, giacché il problema non è tanto l'adozione in sé di misure di organizzazione per la definizione rapida dei processi che già costituiscono una priorità nei progetti gestionali degli uffici giudiziari e, comunque, l'obiettivo di ciascun magistrato nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, quanto, invece, il carico poderoso dei ruoli, specie in talune realtà giudiziarie in chiara sofferenza numerica in rapporto, poi, alle risorse disponibili di personale amministrativo e di magistrati, sovente inadeguate.
Altro aspetto che pure va segnalato è la struttura stessa del processo penale, il giusto processo evocato dall'art.111 della Costituzione, fondato sul modello accusatorio e, dunque, sul principio ineludibile del contraddittorio nella formazione della prova le cui scansioni, tuttavia, paiono mal adattarsi a carichi elevati di processi e all'esigenza prioritaria di speditezza e di celebrazione dei giudizi in tempi rapidi, in nome della produttività. Ciò in specie nel dibattimento di primo grado, momento centrale di formazione della prova, ove si rivela talora difficile, in concreto, il contenimento in tempi ristretti di talune tipologie di giudizi obiettivamente complessi in punto di assunzione della prova nonostante gli sforzi profusi dai giudici di organizzazione razionale dell'udienza anche con la previsione di calendari concordati di trattazione.
L'esperienza giudiziaria insegna, peraltro, come sovente la durata del processo sia condizionata anche da fattori esterni non sempre prevedibili ad onta di qualsivoglia pianificazione ragionata e, in primo luogo, dalle problematiche relative alle notificazioni dell'atto introduttivo del giudizio all'imputato. Nondimeno, il plausibile trasferimento del giudice ad altra sede, possibili impedimenti delle parti, rinvii per l'assenza o per il rintraccio di testimoni irrinunciabili, integrazioni necessarie della prova, improvvise indisponibilità delle aule giudiziarie oppure questioni di natura tecnica legate alla partecipazione a distanza di imputati, sono tutte evenienze, solo per fare qualche esempio, che determinano una inevitabile dilatazione dei tempi di definizione del processo a discapito della produttività.
Non credo possa sinceramente ovviarsi alla lentezza dei processi prevedendo tempi contingentati di definizione e riversando sui magistrati, quale (unica) soluzione prescelta, la predisposizione di misure organizzative volte ad accelerare la risposta di giustizia peraltro già attuate nella rispettiva gestione del ruolo e che, in un'ottica di programmazione preventiva, stando al testo di legge, sarebbero finanche diversificate in base alle esigenze di ciascun ufficio giudiziario.
Certamente è indefettibile la previsione sistematica di calendari pianificati nel contraddittorio tra le parti di trattazione dei processi, specie di quelli di maggiore complessità in termini di assunzione della prova così da cadenzarne in modo ragionato la definizione. Nondimeno, pare opportuno valorizzare, nel dibattimento penale di primo grado, le udienze – filtro per i giudizi di minore complessità non solo per la verifica dell'accesso ai riti deflattivi o a sistemi alternativi di definizione dei processi ma anche per la concreta programmazione dell'esame dei testimoni la cui audizione è di reale interesse delle parti, attivando al riguardo il contraddittorio anche nell'ottica di eventuali possibili consensi acquisitivi di atti processuali, così da predisporre il rinvio per gli incombenti istruttori in modo mirato in vista della rapida definizione del processo.
Ritengo, tuttavia, che misure organizzative di razionale gestione del ruolo, già – ripetesi - in concreto attuate dai magistrati, non siano, in ogni caso, da sole sufficienti ad assicurare il risultato della celere definizione dei processi né risolutive delle disfunzioni della giustizia penale a fronte di ruoli numericamente gravati e di carenze endemiche di organico.
L'obiettivo di speditezza e di celerità di definizione dei processi non può che essere conseguito, con ragionata probabilità, oltre che naturalmente attraverso il potenziamento delle risorse, con la predisposizione di riforme strategiche del sistema processuale quale improntato alla previsione della obbligatorietà dell'azione penale, indirizzate verso la semplificazione dei sistemi di notificazione all'imputato efficienti e comunque idonei a garantirne la conoscenza del processo, la valorizzazione e la estensione diffusa di meccanismi deflattivi, anche in fase di indagini preliminari, l'accesso ampliato ai riti premiali e, in generale, ai sistemi di definizione alternativa del processo, il ricorso a condotte riparatorie, l'estensione dell'ambito di applicabilità della pronuncia ex art.131 bis c.p., profili indubbiamente valorizzati nella loro centralità dalla Commissione Lattanzi.
Il progetto di legge sembra implicitamente attribuire la responsabilità dei ritardi esclusivamente ai magistrati e alla disorganizzazione del lavoro giudiziario ad essi imputabile. Se ciò può avere in parte un suo innegabile fondamento, non si tiene conto, tuttavia, della incidenza anche di altri fattori che esulano dalle competenze del singolo magistrato titolare del ruolo. L'amministrazione della giustizia non dipende esclusivamente dalla gestione dei processi da parte dei magistrati i quali devono confrontarsi con le disposizioni dirigenziali e con le risorse disponibili in ciascun ufficio giudiziario, spesso carenti, a cominciare dalla consistenza del personale di cancelleria che assiste il giudice anche quello più determinato a procedere a spron battuto all'insegna della produttività.

La risposta del pm: *L'intero disegno di legge persegue il fine, dichiarato, di comprimere i tempi di durata del giudizio penale (inteso in senso ampio, comprensivo anche della fase delle indagini preliminari).Tale obiettivo, stabilito in ragione di quella che viene considerata la maggiore criticità del sistema processuale penale e cioè la lentezza dell'azione giudiziaria, viene espressamente indicato nella relazione di presentazione, in cui si prospetta una riforma che renda il processo penale più veloce ed efficiente, con una formulazione in cui i due termini, in pratica, costituiscono una endiadi. Anche nella relazione tecnica si evidenzia ripetutamente l'obiettivo di potenziare il procedimento e renderlo più adeguato e veloce ovvero di semplificare le procedure improntandole a criteri di maggiore celerità ed efficienza.In sostanza, la contrazione dei tempi di durata del procedimento/processo (perseguita essenzialmente con la semplificazione delle procedure piuttosto che con il potenziamento delle risorse) costituisce la più adeguata risposta all'esigenza di certezza dell'azione penale e di sicurezza espressa dalla società. In tale contesto, la disciplina da adottare nel rispetto dei principi e dei criteri indicati dagli artt. 12 e 13 del disegno di legge (termini di durata del processo e trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna) rappresenta una parte significativa dell'impianto normativo, anche per la sua idoneità ad evidenziare chiaramente uno dei criteri operativi dell'intero progetto di riforma, cioè quello di rendere più funzionale (all'obiettivo perseguito) l'impiego delle risorse già disponibili (al netto delle misure straordinarie previste dagli artt. 15 e 16 del disegno di legge). Nello specifico, le risorse disponibili sono i magistrati nell'esercizio delle rispettive funzioni cui è demandato il compito di adottare misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi nel rispetto di termini predeterminati (sostanzialmente modulati, nello schema normativo dell'art. 12, in ragione della natura e prevedibile complessità dei reati a cui si riferiscono). La soluzione non appare condivisibile in quanto non incide sulle cause effettive del problema e non risulta adeguata a realizzare un effettivo miglioramento del sistema. Le misure organizzative, che ogni magistrato nell'esercizio delle rispettive funzioni è comunque tenuto ad adottare (anche senza una formale ufficializzazione), devono servire, in generale, ad ottimizzare l'impiego delle risorse al fine di migliorare il servizio.In questo senso, l'esistenza di misure dirette specificamente ad assicurare una tempestiva (anche se non prefissata) definizione dei processi risulta riscontrabile nella (quasi) totalità dei progetti organizzativi degli uffici o, comunque (ed a prescindere dalla una loro formalizzazione) nelle concrete scelte organizzative attuate dai giudici. Questo rivela, con chiarezza, come il problema della eccessiva durata dei processi non sia riconducibile alla mancata adozione di specifiche misure organizzative riguardanti i termini, quanto, piuttosto, a questioni di carattere generale attinenti alla oggettiva incapacità del sistema giudiziario, così come strutturato, a fornire risposte adeguate (in termini di quantità e qualità del servizio) alle domande (di Giustizia) generate dal contesto socio-economico-istituzionale del nostro Paese.*
Per altro verso, non può non rilevarsi come qualsiasi progettazione di misure organizzative dirette ad assicurare la definizione dei processi entro determinati termini non potrebbe, in ogni caso, escludere la incidenza di tutte quelle cause che in concreto condizionano, in via prevalente, la durata del processo (trasferimento del giudice, problemi di notifica degli avvisi o delle citazioni, assenza dei testimoni, impedimenti delle parti, etc.). Al pari di altre modifiche già attuate ovvero progettate (in funzione di una prospettata razionalizzazione delle risorse, di una maggiore semplificazione delle procedure nonché di un possibile contenimento dell'afflusso di cause in sede processuale), la previsione di termini rigidi di durata del processo (sostenuta dall'obbligo di adottare specifiche misure organizzative per il rispetto di tali termini) non sem-

bra possa rappresentare una soluzione di effettivo impatto sistematico (senza contare l'aggravio burocratico connesso all'obbligo, gravante sul singolo magistrato, di predisporre ed aggiornare i documenti organizzativi). Volendo, comunque, individuare alcune delle misure organizzative concretamente adottabili, le stesse risulterebbero inevitabilmente ricomprese nello spazio di intervento del magistrato in rapporto alle proprie funzioni. Per quanto attiene al dirigente dell'ufficio, le misure potrebbero avere ad oggetto la predisposizione di criteri di razionale assegnazione dei processi nonché la idonea programmazione della frequenza delle udienze (sempre in rapporto alle strutture ed alle risorse disponibili). Al giudice (monocratico o collegiale) residuerebbe la possibilità di adottare misure organizzative di ridotta portata, quali la individuazione di criteri di adeguata predisposizione dei ruoli di udienza ovvero la indicazione delle regole per la fissazione di calendari programmatici per svolgimento dei processi più articolati (risultando interessante, al riguardo, la previsione, contenuta alla lettera a dell'art. 5 del disegno di legge, dell'obbligo di preventiva comunicazione alle parti del calendario delle udienze nei processi in cui non sia possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, con le finalità, evidenziate nella relazione di presentazione, di coinvolgere le parti nella gestione del ruolo e soddisfare le esigenze di trattazione sequenziale e, comunque, ragionata dei processi).

La risposta dell'avvocato: *Prima di rispondere alla domanda credo che vadano fatte delle considerazioni preliminari. Il problema non è solo la durata del processo penale ma anche (e soprattutto) la sua qualità, ovvero il concreto rispetto dei principi che governano il nostro rito, ossia contraddittorio, oralità, immediatezza e non colpevolezza. Quello che preoccupa è l'erosione constante di tali principi non solo nelle aule dei tribunali, ma anche nell'immagine che attraverso i media si vuol dare del processo penale (e forse tale ultimo aspetto rischia di diventare quello più preoccupante). Un processo che rispetti rigorosamente tutte le regole e i principi che lo governano può essere assoggettato anche a termini di celebrazione molto brevi.*
Altra premessa, che credo sia doverosa, è strettamente connessa alla concreta applicabilità di una norma astrattamente prevista. L'attuale carico giudiziario non consente di rispettare i termini di cui all'art. 12; pertanto, sarebbe opportuno e doveroso iniziare a ragionare in termini di "diritto penale minimo", archiviazione condizionata, di mediazione penale in fase di indagine, di accessibilità a tutti i riti premiali in fase di indagine, ivi comprese le condotte riparatorie (ampliando chiaramente i benefici in caso di richiesta di rito in fase di indagine); al fine di avere un contenzioso ridotto.
Premesso ciò, è auspicabile e necessario adottare una cadenza dei tempi processuali al fine di conferire una maggiore celerità al processo stesso. Invero, nella prassi, molti processi vengono calendarizzati, proprio per consentire alle parti una migliore organizzazione e gestione del processo stesso. Non credo, tuttavia, che delegare ai soli magistrati "l'adozione di misure organizzative" sia la soluzione preferibile. L'organizzazione del processo andrebbe decisa nel contraddittorio delle parti, subito dopo l'ordinanza di ammissione delle prove, valutando insieme all'organo giudicante l'attività istruttoria da svolgere e i tempi necessari per acquisire – nel rispetto dei principi di cui sopra – le prove.

La risposta del docente: *Adottare misure organizzative tali da cadenzare i tempi dei processi appare un intervento legislativo assai accattivante soprattutto sul piano dell'opinione pubblica, ma che non pare di facile risoluzione.Demandare ai singoli magistrati l'adozione delle misure organizzative, francamente, desta non poche perplessità per le pericolose divergenze che verrebbero a determinarsi tra una sede giudiziaria e l'altra, se non, addirittura, in seno al medesimo ufficio giudiziario. Ritengo che oggigiorno in misura ancora maggiore rispetto al recente passato, il sistema giudiziario debba offrire credibilità; approdo ben lontano qualora si creino percorsi di gestione dei processi diversificati, sebbene ancillari alla determinazione dei tempi di durata dei processi.*

2- A mente dell'art. 12 il dirigente dell'Ufficio è tenuto "a segnalare all'organo titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative, quando sia imputabile a negligenza inescusabile", quale il Suo giudizio al riguardo?

La risposta del giudice: *La previsione della segnalazione del magistrato all'organo titolare dell'azione disciplinare, a cura del dirigente dell'ufficio, per la negligenza inescusabile nella mancata adozione delle misure organizzative, sembra evocare una sorta di atavica diffidenza nei confronti del magistrato, rimarcandone la responsabilità per la scarsa diligenza e la inoperosità laddove essa è già esistente e ricavabile dalla vigente disciplina normativa degli illeciti disciplinari.*
Del tutto rischioso, a mio avviso, oltre che non risolutivo del problema preliminare della lentezza del processo penale è il richiamo a un parametro dai confini incerti che presta il fianco a interpretazioni non uniformi e non oggettive. Ad ogni modo, non pare possa costituire la panacea per rimediare alla sofferenza disfunzionale del sistema giudiziario addossare (solo) al magistrato la responsabilità per la mancata adozione delle misure organizzative e per la mancata osservanza dei termini di celebrazione del processo senza prevedere interventi di restyling di istituti processuali in chiave di semplificazione e di speditezza oltre al necessario rafforzamento dell'organico in rapporto ai carichi ponderali di ciascun ufficio giudiziario.

La risposta del pm: *La disposizione riflette la ricorrente (anche se non sempre dichiarata) convinzione secondo cui la eccessiva durata dei processi sia in parte (secondo alcuni in gran parte) imputabile ad una scarsa produttività ovvero ad una sorta di colpevole indolenza dei magistrati (concomitante alla tattica dilatoria diffusamente attuata dai difensori degli imputati).*
Significativa, al riguardo, è la dichiarazione formulata, nella relazione di presentazione del disegno di legge, con cui si precisa che "…l'art. 12 delega il Governo a disciplinare la durata dei processi, nei vari gradi del giudizio, responsabilizzando i magistrati affinché, nell'esercizio delle rispettive funzioni (...) adottino strumenti organizzativi…".
L'intento di responsabilizzare il magistrato, imponendogli di adottare misure organizzative finalizzate al rispetto dei termini di durata del processo, risulta perseguito anche con la prevista segnalazione disciplinare (in caso di negligenza inescusabile che ha determinato la mancata adozione delle misure). Al riguardo appare opportuno rilevare che la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati (D.L.vo 23 febbraio 2006 n. 109), oltre a contemplare tra i doveri del magistrato anche quelli di diligenza e laboriosità (art. 1), prevede espressamente, quali illeciti tipizzati, la reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio giudiziario (art. 2 lett. n) e l'omissione, da parte del dirigente l'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio (art. 2 lett. dd). In sostanza, sia il possibile rilievo disciplinare della (negligente) mancata adozione delle misure organizzative che l'obbligo di controllo e segnalazione disciplinare da parte del dirigente dell'ufficio risultano desumibili dalla disciplina già in vigore. La previsione di un ulteriore e specifico obbligo di segnalazione, contemplata nel disegno di legge, per un verso evidenzia la rilevanza che, nel progetto di riforma, viene attribuita alla predisposizione di termini prefissati di durata del processo. Per altro verso, con la prospettazione di conseguenze di natura disciplinare per la mancata adozione delle misure dirette a garantire il rispetto di quei termini, si tende implicitamente ad addebitare alla inescusabile negligenza del magistrato non solo la mancata adozione delle misure, ma anche il mancato rispetto dei termini di durata.
In ordine al primo aspetto devono essere richiamate le argomentazioni già sopra esposte in merito alla non decisiva rilevanza della disciplina prevista dall'art. 12 del disegno di legge.
Per quanto riguarda il secondo aspetto si deve osservare come la questione della durata del processo penale (e, più in generale, delle disfunzioni del servizio Giustizia) sia quasi sempre valutata ed affrontata senza una accurata verifica dei profili sistemici, ma ricorrendo a correttivi più o meno marginali (e comunque non decisivi), anche in ragione di ricorrenti convinzioni sulla scarsa laboriosità dei magistrati ovvero sulla irresponsabile condotta dilatoria degli avvocati.

La risposta dell'avvocato: *Ritengo tale previsione del tutto inefficace. Non credo che la negligenza inescusabile possa mai avere – vista la labilità ed incertezza della sua interpretazione – delle conseguenze di qualche tipo. Invero, se bisogna prevedere dei termini processuali questi vanno previsti in modo perento-*

rio, introducendo una prescrizione processuale. Altrimenti avremmo l'ennesima norma di stile, ben lontana dalla realtà delle aule processuali e pertanto mai applicabile.

La risposta del docente: *Affidare l'azione disciplinare ad un parametro dai contorni indefiniti qual è quello della negligenza inescusabile, espone la già labile tenuta dell'istituto a rischi di interpretazioni soggettive che destano perplessità, in primis in ordine alla reale applicazione. Il rischio che emerge è quello dell'ennesimo provvedimento spot nel segno del populismo, senza effettivi riflessi sull'efficienza del sistema.*

3- I termini indicati dall'art. 12 per la definizione dai vari gradi di giudizio le sembrano congrui?

La risposta del giudice: *A mio parere, la disciplina dei termini di durata massima del processo nei diversi gradi di giudizio, per come articolata, si presta a inevitabili critiche siccome si fonda su criteri temporali astratti e rigidamente predeterminati, senza tener conto delle molteplici variabili che possono influire sui tempi di celebrazione del singolo giudizio, ciascuno con una propria storia processuale, dal che è plausibile ipotizzare definizioni in momenti temporali diversi anche a fronte di giudizi ontologicamente identici.*
Ritengo, come già detto, che, per quanto la durata del dibattimento di primo grado sia disciplinata nel codice di rito con una previsione che appare anacronistica in rapporto alle pendenze attuali (art.477 c.p.p. ove è codificato il fisiologico esaurimento del dibattimento, quale regola, in una sola udienza), molteplici sono i fattori che, in concreto, nella applicazione pratica, incidono sull'andamento del processo e sulla tempistica della sua definizione.
Desta, poi, perplessità la previsione di termini significativamente ridotti in specie per il dibattimento di primo grado che non tengono conto delle scansioni procedimentali fisiologiche per la formazione della prova dichiarativa nel contraddittorio tra le parti che talora può rivelarsi oltremodo articolata e temporalmente impegnativa.Nondimeno, non può non riflettersi come, in relazione ai procedimenti per reati attribuiti al tribunale in composizione monocratica, il termine di un anno si appalesi inadeguato a fronte di giudizi che possono profilarsi particolarmente complessi nell'articolato probatorio e, dunque, estremamente impegnativi non solo sotto il profilo contenutistico e qualitativo ma anche per l'aspetto temporale, in ragione della natura e tipologia di reati egualmente rientranti nella cognizione del tribunale in composizione monocratica (si pensi, a titolo esemplificativo, ai delitti in materia di colpa professionale oppure ai reati in materia urbanistica in tema di lottizzazione). Ciò nonostante, risulta oltremodo difficoltoso individuare, se non in via straordinaria, nella concreta gestione del ruolo, una udienza dedicata al singolo processo che, pur selezionato quale prioritario, è calendarizzato inevitabilmente insieme ad altri numerosi processi egualmente pendenti. Il termine, peraltro, è ben inferiore rispetto a quello di tre anni indicato dalla legge Pinto n.89/2001 in tema di equa riparazione per il danno subito per la irragionevole durata del processo, termine previsto nel disegno di legge con riferimento unicamente ai procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l'economia.
Considerazione di chiusura è che, in linea generale, la previsione di termini preclusivi prefissati di definizione del processo appare funzionale e coerente ove correlata alla adozione di meccanismi processuali concretamente deflattivi anche nella fase delle indagini preliminari e al sensibile calo ponderale del numero dei processi.
L'idea aziendalistica che si intravede nell'organizzazione della giustizia portata avanti dal disegno di legge è conseguenza dei cospicui indubbi ritardi (cui invero la giustizia italiana ha posto un freno negli ultimi anni; si vedano i rapporti CEPEJ che segnalano un notevole aumento di produttività della giustizia italiana rispetto ai colleghi europei ed evidenziano un divario largamente colmato, in proporzione dei numeri di ciascun paese europeo). Una visione, tuttavia, inesorabilmente foriera di risultati che appaiono discutibili.
La fretta e il rispetto dei numeri in servizi essenziali qual è la giustizia, si pongono, talvolta, in frontale contrasto con la funzione stessa del servizio. Siamo sicuri che accelerare i processi e porre limiti temporali alla loro definizione siano la soluzione ottimale? Un modello di processo efficiente rispondente (prevalentemente) al criterio prioritario di velocità e speditezza del servizio giustizia non è sempre sinonimo di qualità. Cerchiamo un processo giusto o un processo sommario?

La risposta del pm: *La predisposizione normativa di termini di durata massima del processo (nelle sue varie fasi), inevitabilmente connotata da valutazioni astratte e generali, presenta il concreto rischio di produrre una disciplina inadeguata, nella sua applicazione pratica, in rapporto alle molteplici variabili che determinano il tempo di svolgimento delle diverse sequenze processuali. Sembra addirittura banale rilevare come procedimenti pure appartenenti ad una medesima categoria astratta (in ragione dello schema previsto dall'art. 12 del disegno di legge) possono presentare tempi di definizione notevolmente diversi. Per altro verso, anche la astratta individuazione dei termini, così come operata nel disegno di legge, solleva alcune perplessità.*
In particolare, la dimensione temporale assegnata al processo di primo grado nei procedimenti per i reati attribuiti al tribunale in composizione monocratica e per quelli attribuiti al tribunale in composizione collegiale (per cui, ai sensi dell'art. 12 del disegno di legge, i termini sono stabiliti rispettivamente nella misura di un anno e di due anni), appare eccessivamente limitata, risultando, in tal senso, incongrua per difetto; e ciò sia in rapporto alla durata (due anni) del tempo assegnato al corrispondente giudizio di appello, il quale, diversamente dal giudizio di primo grado, non contempla, nel suo percorso ordinario, lo svolgimento di attività istruttoria; sia in relazione alle conseguenze, sui tempi di svolgimento del processo, imposte dalle connotazioni strutturali proprie del giudizio di primo grado (segmento procedimentale cui è demandato il compito di formare il materiale probatorio nonché di operare la prima completa ricognizione storico-giuridica della vicenda esaminata).
Per quanto specificamente attiene allo spazio temporale previsto per i processi di primo grado relativi ai reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, si deve aggiungere che la incongruità del termine di un anno appare ancora più evidente ove si consideri la particolare complessità di accertamento di alcuni dei delitti ricompresi in questo ambito di attribuzioni, quali quelli di lesioni od omicidio colposi.
Al riguardo, appare opportuno ricordare che la disciplina normativa dell'equa riparazione per il danno subito per la irragionevole durata del processo (legge 24 marzo 2001 n. 89), richiamata nel disegno di legge solo a proposito dei procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l'economia (art. 12), prevede, in relazione alla durata del processo di primo grado, il termine ragionevole di tre anni.
Infine, nella astratta valutazione di congruità dei termini di durata del processo, come previsti nel disegno di legge, appare opportuno considerare le modifiche nel frattempo intervenute in conseguenza della emergenza COVID 19, con particolare riferimento alla disciplina delle conclusioni scritte nel giudizio di impugnazione, presumibilmente destinata ad essere confermata quale regime ordinario, anche al venir meno della indicata emergenza.

La risposta dell'avvocato: *Possono essere pienamente congrui se si avrà un contenzioso estremamente ridotto. I termini di celebrazione di un processo (lo vediamo ad esempio quando sono applicate le misure cautelari) possono (e forse devono) essere contenuti, ma è necessario che si dimezzi il numero delle azioni penali. Invero, non credo che possiamo più assistere a prime fasi di giudizio che terminano dopo lustri dall'esercizio dell'azione penale (e questo lo vediamo anche per reati di competenza del tribunale in composizione monocratica). Non dimentichiamo che la durata del dibattimento è già indicata dall'art. 477 c.p.p., norma mai applicata ai casi concreti. La fluidità del processo, la qualità dell'attività istruttoria e della decisione dipendono anche dal tempo che intercorre (e che deve essere necessariamente breve) tra l'inizio e la fine di un processo. Le parti e il giudice devono avere vivido il ricordo delle prove assunte durante l'istruttoria. Tuttavia, non condivido il termine di due anni per il giudizio di appello. Credo che un anno sia più che sufficiente, quantomeno nei procedimenti per i reati di cui all'articolo 33-ter del codice di procedura penale, per i quali l'art. 12 prevede un anno per la celebrazione del primo grado.*

La risposta del docente: *Nel complesso ed in astratto appaiono congrui, anche se, in concreto, sono da parametrare a molteplici elementi variabili per ogni ufficio giudiziario, quali, ad esempio, numero dei fascicoli in carico, magistrati effettivi, etc.*

4- Nello specifico, con riguardo ai giudizi di impugnazione quale dovrebbe essere il dies a quo dal quale computare il termine per definire il giudizio? (es. dal momento della proposizione gravame, dal giorno in cui esso perviene nella cancelleria del giudice ad quem, dal decreto di fissazione udienza, dall'udienza ...).

La risposta del giudice: *Mi sembra maggiormente coerente correlare la decorrenza del termine di durata del giudizio di impugnazione al giorno in cui gli atti del procedimento pervengono nella cancelleria del giudice dell'impugnazione dovendosi prevedere la tempestiva trasmissione di essi a cura della cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.*

La risposta del pm: *Il criterio cui ancorare la individuazione del momento dal quale computare il termine di durata del giudizio di impugnazione non può che essere quello della effettiva pendenza del processo dinanzi al giudice della impugnazione. Tale soluzione, nel privilegiare il dato certo della pendenza del processo (rispetto alla variabilità del momento in cui può essere emesso il decreto di fissazione dell'udienza o può essere fissata la udienza), appare quella che più coerente alla finalità della disciplina prevista dall'art. 12 del disegno di legge. Pertanto, in ragione di quanto stabilito dal codice di rito, il momento iniziale di decorrenza del termine di durata del giudizio di impugnazione deve essere individuato in quello in cui gli atti del procedimento pervengono nella cancelleria del giudice della impugnazione (a seguito della tempestiva trasmissione da parte della cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato), con la conseguente iscrizione del relativo numero nel registro dell'ufficio ricevente.*

La risposta dell'avvocato: *Dal momento in cui viene depositato il gravame. Ma ribadisco che tali termini – per essere efficaci – devono essere perentori, determinando in caso di non osservanza la prescrizione processuale.*

La risposta del docente: *L'individuazione del dies a quo risulta determinante per l'efficacia della proposta. Lasciare delle zone franche, infatti, rischia di rendere effimera la contingentazione dei tempi del processo.*

5- Si vuole riconoscere al Consiglio superiore della magistratura la facoltà di stabilire, con cadenza biennale, i termini previsti dall'art. 12 in maniera diversa per ciascun ufficio, non le pare si rischi una frammentazione localistica?

La risposta del giudice: *Il rischio di una paventata frammentazione localistica dei tempi di durata del processo penale è più che concreto. All'organo di autogoverno sono istituzionalmente demandati i compiti di valutazione delle pendenze e dei dati risultanti dai programmi di gestione di ciascun ufficio giudiziario con l'obiettivo primario di una adeguata distribuzione negli uffici giudiziari delle risorse disponibili e necessarie, ma affidare al CSM la previsione di termini di definizione dei processi territorialmente differenziati alla stregua della valutazione delle pendenze e dei dati evincibili dai programmi di gestione redatti dai capi dei singoli uffici giudiziari determinerebbe una sostanziale disomogeneità aleatoria dei tempi di durata del processo destinati a mutare in rapporto al singolo contesto territoriale, il che appare stridente con un sistema giudiziario che deve essere improntato a criteri di uguaglianza, uniformità e certezza.*

La risposta del pm: *Anche la previsione del possibile intervento del CSM nella individuazione di termini (di durata del processo) diversi in relazione a ciascun ufficio rivela quella logica operativa, cui si è già fatto riferimento, in base alla quale la predisposizione di obiettivi di riforma non è accompagnata da un correlato progetto di investimento di risorse.*
La valutazione della specifica situazione in cui versa ciascun ufficio giudiziario (alla stregua degli indici espressamente richiamati dall'art. 12 del disegno di legge, e cioè pendenze, sopravvenienze, natura e complessità dei procedimenti, risorse disponibili ed altri dati risultanti dai programmi di gestione) risulta già sostanzialmente ricompresa nei compiti demandati al CSM. Nella specifica visuale della durata del processo, tale valutazione dovrebbe essere funzionale ad assicurare la corretta distribuzione e, soprattutto, l'adeguato completamento delle risorse necessarie per consentire, a ciascun ufficio giudiziario, la tempestiva definizione dei processi; e non, invece, a legittimare diversità territoriali nei tempi di definizione, in ragione della presa d'atto della diversa consistenza (ed efficacia) delle risorse disponibili.
Ciò premesso e tralasciando ogni questione di possibile criticità posta dalla disposizione in esame (possibilità dell'organo di auto-governo di emanare norme di diretto rilievo processuale; mancata previsione di acquisizione di informazioni da altre categorie di operatori del diritto), appare di tutta evidenza come la facoltà attribuita al CSM di stabilire termini di durata del processo per ciascun ufficio comporti il rischio, tutt'altro che remoto, di realizzare una Giustizia a velocità diversa e variabile in ragione del diverso contesto territoriale di riferimento.
Anche senza procedere ad una analisi approfondita, appare evidente come l'eventualità di una frammentazione localistica dei tempi di durata del processo penale comporti conseguenze ed implicazioni non accettabili.
A ciò si deve aggiungere che la stessa verifica istituzionale della situazione in cui versa ciascun ufficio giudiziario, in gran parte affidata ad informazioni di (quasi) esclusivo contenuto statistico, non sempre consente di pervenire ad una valutazione corretta del reale carico di lavoro; con la conseguente incongruenza dei termini di durata dei processi eventualmente individuati in ragione di quella valutazione.

La risposta dell'avvocato: *Credo che sia oltremodo insensato prevedere che sia il CSM a stabilire i termini di cui all'art. 12. Il rischio è quello di una frammentazione e di una disomogeneità sul territorio che non penso sia compatibile né con le richieste che arrivano dall'Europa, né con l'urgenza – interna - di restituire credibilità ed efficacia al processo penale.*

La risposta del docente: *Vero, ma al contempo ritengo sia opportuno plasmare i tempi in relazione alle differenti situazioni e quindi che si effettuino reports costanti così da attualizzare i tempi.*

6- L'art. 13 prevede, per i giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna, che se non vengono rispettati i termini di cui all'art. 12, le parti e i loro difensori possano presentare istanza di definizione del processo entro sei mesi. La previsione è assistita dalla previsione di una sanzione disciplinare per il caso di mancata adozione di misure organizzative idonee ad assicurare la definizione entro il detto semestre. Non le pare che il combinato disposto degli artt. 12 e 13 manifesti in realtà l'incapacità ad affrontare il problema della durata del processo, scaricandolo sugli operatori del diritto?

La risposta del giudice: *Occorre precisare che, in sede di relazione finale, la Commissione Lattanzi ha proposto la soppressione dell'art. 13 siccome pleonastica in quanto la relativa tematica, nella proposta della Commissione, è affrontata nell'ambito degli interventi in tema di impugnazioni (art. 7), sistema che, per come risulta rielaborato e riscritto il testo dell'art.7, appare radicalmente ridisegnato alla luce delle coordinate costituzionali e convenzionali. La previsione del diritto della parte a presentare istanza di definizione del processo entro sei mesi qualora non siano rispettati i termini di cui all'art.12 per i giudizi di impugnazione, corredato da uno specifico rilievo disciplinare, non può che indurre riflessioni ancora una volta in chiave critica. Nell'attesa di verificare i termini concreti di attuazione della riforma, a fronte delle defaillances del sistema della giustizia penale, le disposizioni del disegno di legge introduttive di termini preclusivi processuali di definizione del processo corredate dalla previsione di sanzioni disciplinari per il magistrato non diligente, non appaiono comunque risolutive delle disfunzioni endemiche di un sistema che richiede, oltre al potenziamento delle risorse, modifiche strutturali tese alla semplificazione del procedimento onde*

poter assorbire l'impatto dimensionale dei carichi dei ruoli che, in taluni uffici giudiziari, risultano particolarmente gravosi considerata, del resto, la obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

La risposta del pm: *A fronte delle diffuse criticità del sistema della Giustizia penale (talvolta enfatizzate, ma oggettivamente riscontrabili), negli ultimi anni si sono susseguiti diversi interventi legislativi finalizzati, nell'ambito procedurale, a realizzare la riduzione dei procedimenti penali (il c.d. intento deflattivo, perseguito sia nella fase delle indagini che in quella del giudizio), ovvero la semplificazione di alcune sequenze procedimentali e la razionalizzazione delle risorse. Tali interventi, pur presentando alcune soluzioni condivisibili, hanno inciso in termini piuttosto modesti (se non addirittura irrilevanti) sulle criticità del sistema (normalmente individuate nella ingestibile dimensione quantitativa dei procedimenti, nella eccessiva durata del processo, nella inadeguatezza delle risorse disponibili e così via).*
Oltre che nella impossibilità di significativi investimenti in nuove risorse (situazione ormai comunemente evidenziata con la espressione riforme a costo zero), la sostanziale inefficacia delle ultime riforme trova ragione nella incapacità (o nella non volontà) di riconoscere che i problemi della Giustizia penale trovano origine, principale e decisiva, nella strutturale inadeguatezza propria del sistema, cioè nella impossibilità del sistema Giustizia, specificamente nel suo assetto procedimentale, di fornire un servizio funzionale.
Al riguardo, senza avere la pretesa di compiere, in questa sede, una analisi estesa ed approfondita, appare sufficiente rilevare come il sistema della Giustizia penale sia caratterizzato, nel nostro Paese, da una elevata produzione di notizie di reato (e conseguente numero di processi) in ragione sia della diffusa fragilità del tessuto socio-economico che della connotazione penale attribuita ad innumerevoli condotte dal contenuto illecito (anche per l'assenza di una adeguata struttura di controlli amministrativi).
A fronte di tale domanda di Giustizia penale, il sistema di risposta è strutturato sul presupposto costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale (e quindi della impossibilità, almeno teorica, di selezionare le notizie di reato da immettere nel circuito giudiziario) e su uno schema processuale ordinario, quello accusatorio (incentrato sulla formazione della prova dinanzi al giudice, nel contraddittorio delle parti), per sua natura (articolata e complessa) inadatto ad assorbire un carico elevato di processi. In altre parole, ove non siano modificati gli altri termini del rapporto (fattori di produzione di notizie di reato, obbligatorietà dell'azione penale), il processo penale accusatorio introdotto nel 1989 presenta una disfunzione sistemica, tanto da rendere non efficaci e, comunque, non decisive quelle riforme che realizzano (nella migliore delle ipotesi) dei correttivi all'interno di quel sistema, senza modificarne l'assetto strutturale.
Come è evidente, la indicata impossibilità del sistema di assorbire e gestire l'elevato quantitativo di procedimenti si riverbera, inevitabilmente, sulla capacità di compiere adeguati accertamenti e di pervenire a decisioni corrette; producendo, pertanto, conseguenze negative anche in relazione a quei parametri che (unitamente alla durata del processo) misurano la qualità della Giustizia.
Il disegno di legge in esame, pur presentando un articolato piano di intervento, non sembra discostarsi, nei presupposti logici e nei presumibili risultati, dai precedenti interventi normativi; e ciò anche con riferimento specifico alla disciplina programmata dagli art. 12 e 13.
Per quanto attiene alla questione della durata del processo, che costituisce una specie di riassunto di tutte le criticità del sistema giudiziario penale, la incapacità di cogliere (o di affrontare) la più profonda origine sistematica del problema porta, inevitabilmente, a prospettare una riforma più formale che sostanziale; una soluzione la cui eventuale (probabile) inefficacia viene puntualmente addebitata (con tanto di sanzione disciplinare) al magistrato che, seppure responsabilizzato, non adotta le misure organizzative per definire il processo nei termini; nonché agli altri operatori del diritto (le parti ed i difensori), su cui grava l'onere di attivarsi (con la presentazione della istanza di cui alla previsione dell'art. 13 comma 1 lettera a del disegno di legge) al fine di ottenere un risultato, quello della definizione del processo, che pure dovrebbe costituire un minimo garantito.

La risposta dell'avvocato: *Sicuramente sì. Credo sia molto più onesto e proceduralmente corretto introdurre con l'art.12 una nuova prescrizione processuale.*

La risposta del docente: *L'osservazione formulata mi sembra molto pertinente e la condivido.*

XII. LA RIFORMA DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI

Caterina D'Angelo | dirigente

Ci piacerebbe conoscere il Suo parere in ordine alla parte della riforma che riguarda l'assunzione del personale di cancelleria e la possibilità, considerate le strutture a disposizione, di far fronte al giudizio di appello monocratico.

Nella previsione della riforma, l'assunzione, straordinaria ed a tempo determinato, di un "contingente massimo di 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale "è una delle misure potenzialmente più incisive; tanto più nella prospettiva dell'introduzione di una nuova "competenza della Corte di Appello in composizione monocratica nei procedimenti a citazione diretta di cui all'art. 550 del codice di procedura penale".
Ma se i risultati attesi sono quelli della "celere definizione" e del "contenimento della durata dei procedimenti penali pendenti", è lecito nutrire seri dubbi sulle concrete probabilità di realizzazione degli obiettivi. Invero:
1. Si prevede che il personale sia assunto con "contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di ventiquattro mesi". Ora, anche ammesso che il reclutamento avvenga nel modo migliore, dunque assumendo persone che, per titoli ed idoneità adeguatamente valutata, diano ragionevoli certezze intorno alle loro capacità di corretto svolgimento dei compiti di volta in volta assegnati, resta il fatto che la concreta operatività esige un addestramento ed un'esperienza sul campo che, sicuramente, non si improvvisano; e la previsione di un contratto di lavoro della durata "massima" di ventiquattro mesi, presumibilmente non prorogabile o rinnovabile, giustifica la conclusione che del personale assunto si dovrà fare a meno proprio quando la sua professionalità avrà raggiunto confacenti livelli.
2. Anche a voler ritenere che la previsione della nuova competenza della Corte di Appello in composizione monocratica valga a potenziare o, addirittura, a moltiplicare la produttività dei magistrati addetti – e così non è, dato che la complessa disciplina degli standard di rendimento individuale e dei cosiddetti carichi esigibili rende il risultato sperato del tutto illusorio, alla luce dell'insieme di risorse e strutture a disposizione effettiva –, resta il fatto che l'organizzazione del lavoro del personale giudiziario o, più in generale, l'organizzazione degli uffici andrebbe rimodulata, con interventi non semplici né a costo zero (si pensi, per esempio, al lavoro pomeridiano, al fine di consentire la moltiplicazione delle udienze attraverso un utilizzo intensivo delle aule dedicate), e resta il fatto che a tutto ciò andrebbe associata una verosimilmente non agevole riorganizzazione degli studi legali – a meno di prevedere il generalizzato utilizzo del rito camerale non partecipato, rito che, però, oltre a non incontrare, notoriamente, il favore dell'avvocatura, non incontra neppure, notoriamente, il favore della Cedu. Se poi si consideri che, nella previsione dell'art. 15 del disegno di legge, per consentire lo smaltimento dell'arretrato penale presso le Corti di Appello possono essere nominati, quali "giudici ausiliari" delle Corti medesime, anche professori universitari di prima e seconda fascia, ricercatori e notai, ossia soggetti ovviamente non adusi a trattare, d'ordinario, questioni giudiziarie, il quadro che ne risulta rischia di apparire ancor più problematico.

1. BREVI RIFLESSIONI SULLA COMMISSIONE LATTANZI - di **Bartolomeo Romano**

1. *Il tema della riforma della giustizia penale è di particolare delicatezza perché questo è un momento di atteso ed auspicato cambiamento di clima rispetto all'approccio che si è avuto negli ultimi anni al mondo della giustizia, specie al mondo della giustizia penale. Abbiamo vissuto anni nei quali prevalevano l'istinto, la pancia, le folle che in piazza invocavano pene esemplari, con le forche talvolta esposte persino in Parlamento. Abbiamo vissuto molti anni in cui chi era garantista sembrava essere fiancheggiatore della mafia; chi era avvocato era visto come un "alleato" dei criminali. Ecco: forse siamo finalmente arrivati al momento di superamento di questo lungo periodo di barbarie; forse si può iniziare a riflettere sulle questioni che riguardano la giustizia. Certo è singolare che la riforma sia spinta apparentemente oggi non tanto da esigenze interne, ma da venti europei; non tanto da richieste che vengono direttamente dal mondo più consapevole della giustizia, ma da istanze veicolate dall'economia. D'altronde, ho sempre pensato che, nel nostro Paese, la riforma della giustizia probabilmente non la avrebbe fatta un ministro della giustizia ma un ministro dell'economia: nel senso che nel nostro Paese lo stato disgraziato della giustizia penale - e non solo di quella - ha provocato un mancato sviluppo, se non un arretramento economico. Ecco dunque, quasi per una vendetta della storia, che è l'economia che tenta di riformare il diritto; è l'Europa che ci spinge a modificare ciò che noi già da soli avremmo dovuto autonomamente cambiare, se soltanto tutti avessimo letto fino in fondo l'articolo 111 della Costituzione. Articolo che proprio le Camere Penali hanno fortissimamente voluto e che è frutto di una battaglia storica dell'Unione delle Camere Penali. Voglio anche sottolineare che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) riserva 2,3 miliardi di euro (su 191,5) alle riforme in materia di giustizia: è una cifra enorme per un'occasione storica, un'occasione talmente clamorosamente importante che non la dovremmo assolutamente perdere.*

2. *Ecco che tutto questo si sposa con il tentativo di superare l'era Bonafede al ministero della giustizia. Noi purtroppo abbiamo una attuale visione della prescrizione che è quanto di più lontano ci sia dal rispetto delle regole costituzionalmente date. Siamo in presenza di una abolizione di fatto della prescrizione dopo il primo grado di giudizio: Bonafede ha inventato il diritto penale senza tempo, in cui ci sono eterni giudicabili e vittime in perenne ricerca di giustizia, senza che quella giustizia probabilmente venga loro data in tempi tali che la possano vedere con i loro occhi. Ma il ministro Bonafede ci ha anche lasciato il disegno di legge 2435. Un disegno di legge dai tratti corrispondenti alla visione del tempo. Un processo penale che in qualche modo comprime e conculca i diritti della difesa; che rende particolarmente difficile accedere riti speciali; che affida la scelta sulla priorità delle indagini addirittura ai singoli procuratori della Repubblica - mantenendo ovviamente fermo il baluardo della obbligatorietà dell'azione penale - ma in pratica dando un foglio in bianco, com'è oggi, al procuratore della Repubblica; che cerca di restringere, con il mandato specifico ad impugnare, l'appello; che inventa il giudice unico di appello. Insomma una serie di misure veramente liberticide e che si sarebbero dovute superare de plano.*

3. *Ma qui interviene la Ministra Cartabia. Devo dire che la Ministra si è mossa con tutta la sua cautela e con tutta la sua abilità lato sensu politica, certamente riconosciutale non soltanto ora che guida il ministero della giustizia ma anche forse in qualche passaggio pregresso. La straordinaria prudenza che la Ministra Cartabia ha messo in campo - una prudenza che certamente si può comprendere, vista la composizione, per dir così, a patchwork del governo in carica - le ha fatto immaginare di dovere partire da quel disegno di legge Bonafede a cui la Commissione Lattanzi si sarebbe dovuta rapportare predisponendo una serie di appositi emendamenti. Certo, questo potrebbe anche considerarsi un vizio di origine della Commissione Lattanzi - un vizio di origine naturalmente non dovuto alla Commissione ma a chi il mandato lo ha dato - ma devo dire che probabilmente questo mandato non è stato così fortemente accompagnato da raccomandazioni tassative, tanto che in effetti la Commissione Lattanzi ha lavorato con una certa libertà, con una certa larghezza di orizzonti, distaccandosi dal progetto Bonafede. Quindi immagino che il lavoro della Commissione Lattanzi sia stato in qualche modo "autorizzato" ed accompagnato dalla Ministra. Certo è però che nel*

momento nel quale i lavori della Commissione sono stati resi pubblici si è avuta una levata di scudi da parte alcune forze politiche e qui desta preoccupazione la circostanza che la Ministra Cartabia abbia subito messo le mani avanti, specificando di dovere attentamente riflettere su quanto sottopostole dalla Commissione incaricata. Occorrerà, allora, verificare cosa si salverà e cosa invece sarà cestinato.

4. *Vediamo, dunque, in sintesi e per punti fondamentali, cosa ha prodotto la Commissione Lattanzi.*
Dal punto di vista del diritto penale sostanziale voglio segnalare alcuni aspetti che mi sembrano particolarmente importanti e che potrebbero essere dei punti strategici ove attivamente seguiti da una approvazione puntuale e da una disciplina conseguente.
Tutto è, comprensibilmente, nell'ottica della diminuzione del carico penale. Certo, si poteva immaginare di procedere con una azione di depenalizzazione particolarmente robusta: ma questo, da un lato, non era nel mandato che la Commissione aveva ricevuto e, dall'altro, rappresenta un tema particolarmente delicato dal punto di vista politico, perché la vulgata generale ritiene che, diminuendo il numero di reati, si favorisca la criminalità; e quindi bisogna avere grande coraggio per fare un'opera di depenalizzazione seria. Allora, si comprende che la Commissione abbia operato lavorando un po' ai fianchi la questione che stiamo affrontando: cioè, da un lato, ha cercato di deflazionare e di ridurre il carico dal punto di vista delle misure processualpenalistiche; dall'altro, si è servita di misure di diritto penale sostanziale.
Ne voglio segnalare alcune che mi sembrano interessanti. La prima è quella della estinzione delle contravvenzioni per adempimento di una prestazione determinata. Si tratta di una misura in parte innovativa e certamente di portata deflattiva che cerca di attaccare il profilo tendenzialmente ritenuto più basso del contrasto al crimine, e cioè le contravvenzioni.
Il secondo punto che affronta la Commissione Lattanzi è l'ampliamento del ricorso alla querela. È evidente la ratio: ampliando la procedibilità a querela si pensa che una parte delle querele non vengano presentate o che, una volta presentate, raggiunto lo scopo spesso sotteso alla presentazione di una querela - cioè il risarcimento del danno - le querele possano in qualche modo scomparire. Anche questa è una misura che si può prevedere e che ha una sua logica.
Ulteriori misure tese al perseguimento della medesima finalità possono considerarsi l'ampliamento dei margini della tenuità del fatto ed il tentativo di allargare le maglie dalla sospensione del procedimento con messa alla prova. Si tratta di istituti che già conosciamo - e pertanto per ragioni di sintesi non mi soffermerò - i quali, tuttavia, non sempre hanno brillato per risultati e coerenza.

5. *Più interessanti sono altri due profili, solo in parte innovativi, i quali però mostrano una sicura consapevolezza della materia. Naturalmente, si tratta di aspetti sui quali immagino il dibattito si aprirà e le polemiche, soprattutto su un versante, potranno essere particolarmente delicate: le pene pecuniarie e la giustizia riparativa.*
Sotto il primo profilo, la Commissione opportunamente riflette sul ruolo e sull'efficacia della pena pecuniaria, questione nota ai professori di diritto penale in particolare, ma anche ad avvocati e magistrati. Ora, la pena pecuniaria è una delle sanzioni più problematiche tra quelle presenti nel nostro ordinamento penale. Ci sono Paesi nei quali le pene pecuniarie rappresentano la gran parte della risposta al crimine (88% circa in Germania); ed in molti paesi del nord Europa le sanzioni pecuniarie costituiscono la spina dorsale sulla quale si muove il diritto penale. Perché il diritto penale, ovviamente, non è - né potrebbe essere – soltanto carcere o soltanto pena detentiva. La pena pecuniaria rappresenta un'alternativa seria, ove però la pena pecuniaria sia una pena correttamente inflitta e conseguentemente eseguita.
Ora, in Italia abbiamo storicamente almeno due problemi. Il primo problema è l'effettiva esecuzione della pena pecuniaria. Al carcere, alla pena detentiva difficilmente ci si può sottrarre; naturalmente ci possono essere casi isolati, ma come tutti noi sappiamo è molto difficile che ciò avvenga, perché il bene da prendere, la libertà personale, vive sulla persona che la porta non sé: quindi, basta catturare la persona e la libertà personale viene compressa. La pena pecuniaria è invece difficilmente eseguibile, perché bisogna andare a trovare delle somme, poi da versare nelle pubbliche casse; e tali somme - lo sappiamo con certezza – difficilmente nel nostro Paese vengono efficacemente cercate e successivamente versate. Con brutale franchezza può affermarsi, infatti, che in Italia quasi nessuno subisce realmente le pene pecuniarie: questo è un

problema enorme che bisognerebbe approfondire e sul quale la Commissione Lattanzi non ha potuto ragionare fino in fondo, anche per questioni temporali.
Ma c'è un'altra questione che razionalmente precede la fase dell'esecuzione della pena, e cioè il momento di commisurazione della pena: è questo un altro aspetto di particolare e straordinaria delicatezza. Mi spiego sinteticamente: la pena detentiva tendenzialmente incide in modo uguale su tutte le persone che ne sono colpite: 5 anni di carcere sono 5 anni di carcere per tutti. Naturalmente, la mia è una semplificazione generalizzante, perché è chiaro che 5 anni di carcere per una persona giovane sono una parentesi che si conclude, mentre 5 anni di carcere per una persona in età avanzata sono una sorta di pena finale.
Invece, per la pena pecuniaria la questione è diversa, perché il peso della pena pecuniaria riguarda ciascuno di noi in ragione delle nostre capacità economiche. Una pena pecuniaria di 5 mila euro peruna persona minimamente benestante non cambia di fatto nulla: sarà una sopportabile conseguenza negativa della condanna; 5 milaeuro per un nullatenente sono una invece una somma altissima; e la stessa cifra, 5 mila euro, per un ricco imprenditore rappresenta un semplice fastidio connesso all'ordine di versamento, ma nulla di più. Quindi, la pena pecuniaria non è una pena uguale per tutti e questo è molto importante averlo presente, perché nel nostro Paese, ai sensi degli articoli 133-bis e 133-ter del codice penale la pena pecuniaria non distingue le diverse capacità economiche, se non per una minima misura e con la possibilità di rateizzazione: ma sono piccolezze, dettagli, sfumature.
Nell'Europa del nord, invece, la situazione è molto diversa e noi italiani sappiamo che esiste un modo diverso di commisurare la pena pecuniaria perché lo abbiamo "importato" con il decreto legislativo n. 231 del 2001, ma solo in materia di responsabilità amministrativa degli enti da reato: il sistema dei tassi giornalieri. Ora la Commissione Lattanzi immagina di introdurre, in generale, per le pene pecuniarie questo sistema: è una riforma coraggiosa, ma forse anche rischiosa. Perché, come funziona il sistema dei tassi giornalieri? Lo dico in pillole. C'è un numero di tassi giornalieri tendenzialmente uguale per tutti i soggetti condannati, ma c'è un valore che cambia in relazione alle capacità economiche del condannato. Quindi, a parità di numero di quote, la pena finale sarà differente. Se si moltiplica 5×1.000 si ottiene 5.000; ma se si moltiplica 5×10.000, la somma ottenuta è di 50.000 euro. Quindi bisogna capire se questo sistema a regime funzionerà. Naturalmente, il problema di questo sistema non è nella sua astratta correttezza e giustizia, perché questo non lo possiamo certamente negare, ma è nella ricostruzione corretta del patrimonio o del reddito del singolo. Intendo: in un Paese segnato da una fortissima evasione fiscale e da una altrettanto elevata elusione fiscale c'è il rischio che l'evasore o l'elusore la faccia franca due volte. La prima perché non paga le imposte; la seconda perché, quando condannato a una pena pecuniaria basata sul sistema di tassi giornalieri, se la caverà a modico prezzo, rispetto a quanto noto al fisco. Quindi il ricorso al sistema dei tassi giornalieri rappresenta una ipotesi coraggiosa, ma che va forse sostenuta da un quadro più ampio di riflessione.

6. *Un ulteriore profilo particolarmente interessante è quello rappresentato dalla giustizia riparativa. Questo è un argomento di particolare importanza e delicatezza che noi studiosi conosciamo perché fa un lungo percorso, dal modello statunitense a quello anglosassone, per arrivare via via a passi brevi nel nostro ordinamento. Il sistema di giustizia riparativa è quello che sostanzialmente rende nuovamente protagonista la vittima del reato e rende l'autore del reato compartecipe della sofferenza della vittima, in qualche modo rispolverando in chiave moderna quell'antica origine del diritto penale che era ne cives ad arma veniant; e cioè una giustizia che - sia pur oggi modernamente con l'intervento dello Stato - cerca di restituire alla vittima ciò che l'autore le ha tolto. E questo è un aspetto positivo, perché nel quadro generale che noi stiamo percorrendo insieme innesta un percorso virtuoso nel quale ancora una volta il diritto penale sanzionatorio - con lo schiaffo pesante del carcere o quello schiaffo oggi inefficace ed inattuato della pena pecuniaria - non è l'unico esito percorribile. Ci sono strade alternative ed una di queste è la giustizia riparativa alla quale, a mio modo di vedere, opportunamente la Commissione apre, introducendola nel dibattito collettivo.*

7. *Un fulmineo cenno merita la prescrizione, che rappresenta l'aspetto più delicato di tutti, perché è l'aspetto sul quale la polemica politica si è incentrata. Sul punto la Commissione Lattanzi dimostra di avere avuto una grande difficoltà a ritrovare una visione unitaria ed è l'unico caso, tra tutte le proposte indicate, nel quale la Commissione prospetta due soluzioni alternative. Una in linea con il modello della riforma Orlan-*

do; l'altra ipotizza un sistema misto fra la prescrizione sostanziale e quella processuale.

8. *Mi sia consentito però di concludere con una nota di pessimismo. È stato affidato alla Commissione Lattanzi il mandato, sia pur circoscritto, di migliorare il sistema della giustizia penale nel nostro Paese. Tra l'altro è la prima di una serie di commissioni: sono stati appena pubblicati la relazione e l'articolato della Commissione Luciani su un tema altrettanto delicato, e cioè quello della riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura. Poi, però, abbiamo legato queste commissioni ad un vaglio ministeriale e subordinato i risultati a ulteriori interlocuzioni con le varie forze politiche, con l'idea di presentare emendamenti a testi preesistenti: ci aspetta, allora, un percorso già lungo e complesso che ovviamente ha una sua conclusione naturale con la fine della legislatura. Allora mi chiedo: se ci fossero delle riforme condivise e giuste, non sarebbe bene forse levarle da questo "minestrone" generale e approvarle immediatamente, dimenticando il vecchio disegno di legge Bonafede e superando la frenante "galanteria" istituzionale, prendendo qualche cosa sulla quale siamo tutti d'accordo e approvandola nei modi che la politica, se vuole, trova? Altrimenti, temo che discuteremo per alcuni mesi e poi ci sarà l'elezione del Presidente della Repubblica: com'è noto, due dei candidati più in vista sono proprio l'attuale presidente del Consiglio e l'attuale ministro della giustizia. Se venisse eletto uno di loro immagino che il processo riformatore rallenterebbe ulteriormente: ecco, non vorrei che tutto finisca in politichese e che tutto finisca in una melina istituzionale per la quale si lasciano gli accademici a ragionare, ed i giuristi d'azione, gli avvocati, i magistrati, ed in parte anche gli imputati e le vittime, a soffocare per mancanza di ossigeno nelle aule, finendo per mantenere il quadro attuale. Questa, in conclusione, è la mia più grande preoccupazione.*

2. PROCESSO E RIFORMA - di **Giorgio Spangher**

La giustizia penale è un fatto complessivo, in cui tutto deve tenersi: ipotesi incriminatrici, provvedimento di accertamento, sistema sanzionatorio. Il processo è lo strumento con il quale si verifica se un fatto è avvenuto, se è riconducibile ad una ipotesi criminosa, se una persona lo ha o non lo ha commesso, e se è responsabile o no e quale è la sanzione applicabile.
Nell'affrontare il tema della riforma, sia in prospettiva ordinaria (Bonafede) sia in quella europea (Lattanzi e Cartabia), seppur con impostazioni diverse, il primo profilo, quello dell'elefantiasi del carico delle incriminazioni, è cresciuto in modo esponenziale ed in ordine ad esso non ci sono segnali di arretramento.
Conseguentemente, si è scaricato solo sul processo l'onere di affrontare i problemi di efficienza, con il rischio di attenuare le garanzie e prevedere doppi e tripli binari, regole, eccezioni e accezioni delle deroghe, con successione di interventi correttivi ed affastellamenti di previsioni, nonché espandersi dell'intervento giurisprudenziale. Si è conseguentemente operato sugli altri due strumenti, integrandoli.

Il punto di forza della riforma è costituito dalla modifica del sistema sanzionatorio, facendo della pena pecuniaria e delle sanzioni sostitutive al carcere, l'elemento fondamentale. Intangibili le entità sanzionatorie delle fattispecie incriminatrici, si sono ipotizzate alcune loro riscritture suscettibili di superare spesso la loro vocazione carcerocentrica. Questo dato ha permesso di collegare il sistema sanzionatorio ai percorsi processuali ed in particolare alla loro premialità.
In altri termini, la logica del decongestionamento processuale, volano per l'accelerazione dei tempi processuali è stata individuata nelle ipotesi di anticipata exit strategy che sono risultate notevolmente ampliate sia nel novero, sia nei contenuti, sia nelle soglie di accesso.

In breve sintesi, solo per profili essenziali, sono state così previste:
- ampliamento di prestazioni determinate da un ente accertatore;
- archiviazione meritata sul modello dei reati ambientali e di quelli sulla violazione della disciplina della sicurezza su posti di lavoro;
- le già riferite situazioni di particolare tenuità del fatto e di sospensione e messa alla prova;
- condotte riparatorie;
- sentenza inappellabile di non doversi procedere in caso di assenza dell'imputato;
- ampliamento delle condizioni per l'emissione del decreto penale di condanna;
- abbattimento della metà della pena nel patteggiamento ed esclusione delle ipotesi attualmente escluse;
- spostamento del rito abbreviato condizionato al dibattimento;
- eliminazione delle ipotesi attualmente escluse connesse al concordato in appello.

Il quadro è stato completato dalle regole di giudizio (archiviazione e sentenza di non luogo), fattuali e non prognostiche, dalla insussistenza dei presupposti per una condanna, dalla contrazione delle tutela civilistiche, a favore di una prospettiva di tutela della vittima, dalla decisione di improcedibilità in caso di soggetti irreperibili, da criteri di priorità nelle indagini, rendendo più trasparenti le previsioni.

Completano il panorama, teso ad una adesione della difesa alla premialità, la sospensione della prescrizione con la sentenza di primo grado e la ipotizzata tipizzazione dei motivi di appello, oltre al combinato ricorso al rito camerale ed alla cartolarizzazione.

La proposta, oltre all'irrisolto tema della prescrizione e dei successivi sviluppi del procedimento di impugnazione, ha ricevuto critiche, palesi ed occulte, fra le quali quelle relative al giudizio di appello, ai criteri di priorità, alla monocraticità del giudizio d'appello del rito monocratico, alle regole di giudizio, solo per segnalare quelle attorno alle quali si è coagulato il maggio consenso.Di tutto ciò, per evitare un consolidar-

si e sommarsi di riserve e critiche ha tenuto conto il Ministro che doveva anche affrontare il tema – impegnativo, giuridicamente e politicamente – della prescrizione.

Concentrandosi sui riti, la linea emersa, anche in relazione al mutato impianto strutturale, condizionato dalla reintroduzione dell'appello, e della necessità di valutare i tempi processuali in relazione alla sospensione (cessazione) della prescrizione con la sentenza di primo grado, ha finito per indurre il Governo ad una riconsiderazione complessiva delle proposte Lattanzi.

Probabilmente, anche per le resistenze emerse – sotto traccia, come detto - ad una accentuata premialità, si sono ridimensionati gli accessi ai riti speciali, consegnando all'improcedibilità il controllo sui tempi ragionevoli del processo, dopo la cessazione del decorso della prescrizione.

Così, sono state ridotte le soglie di accesso per la messa alla prova che ha incorporato l'archiviazione meritata, per effetto del riconoscimento al p.m. della possibilità di una iniziativa in tal senso; è ritornato nell'alveo della tradizione l'abbreviato condizionato, non più collocato in limine al dibattimento; non è stata riproposta né la premialità nei limiti della metà, ne l'esclusione delle attuali preclusioni per il rito abbreviato; si sono meglio calibrate le ipotesi di competenza del giudice monocratico.

Sono stati confermati i percorsi estintivi delle indagini preliminari e il concordato in appello senza preclusioni oggettive. Non è stata riproposta la riduzione della presenza degli interessi civili.

Si sono cercati compromessi virtuosi, di cui allo stato è difficile ipotizzare l'esito, soprattutto con riferimento alle new entry della improcedibilità, mentre si può dire che per i riti speciali a contenuto premiale è mancato un po' di coraggio, ma come si dice, il meglio, a volte, è nemico del bene.

3. UNA SOLUZIONE PASTICCIATA - di **Bartolomeo Romano**

Da quando si è insediato il Governo Draghi, il Ministro Cartabia ha ribadito più volte, del tutto condivisibilmente, che occorreva riaffermare il principio della ragionevole durata del processo, in linea con l'art. 111 della Costituzione e con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Implicitamente, ciò significava superare la sospensione (rectius: eliminazione) della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, voluta dal precedente ministro Bonafede, che molti avevano tradotto, efficacemente, con "fine processo mai" (mutuando una espressione, in passato, legata all'ergastolo). Ma la questione, evidentemente, era particolarmente delicata se la Cartabia ha ritenuto di dover partire dal disegno di legge Bonafede, affidando la redazione di eventuali emendamenti alla Commissione Lattanzi, da lei stessa nominata. Poi, tra le due soluzioni ipotizzate dalla Commissione, ha scelto quella meno ragionevole: quella di aggiungere alla prescrizione sostanziale di Bonafede una improcedibilità connessa ai successivi gradi di giudizio. Una soluzione, a mio avviso, pasticciata, sulla quale noti colleghi processualpenalisti hanno formulato fondate critiche. Dubbi riaffermati dal Collega Spangher anche in questo blog (link).

Poi, la via scelta è stata ulteriormente complicata, in seguito a prese di posizione di talune forze politiche e, soprattutto, di una parte, la solita, della magistratura, ed anzi di certi pubblici ministeri, assecondati dal sindacato delle toghe, l'ANM, e seguiti da una parte del Consiglio Superiore della Magistratura.

Innanzitutto, si prevede una norma transitoria, in base alla quale, fino al 31 dicembre 2024, il tempo limite oltre il quale il giudice dichiara improcedibile il giudizio è di 3 anni in secondo grado e di un anno e 6 mesi in Cassazione.
Ma soprattutto, a fronte della previsione generale di due anni per l'appello e uno per il giudizio in Cassazione, a regime, si introduce un triplo regime derogatorio.

Il primo riguarda tutti i reati (e non più solo alcuni). Nei giudizi di particolare complessità i termini sono prolungabili dal giudice di un anno in appello e di sei mesi in Cassazione. Nel periodo transitorio, però, con le proroghe si potrà arrivare rispettivamente a quattro anni e a due anni nella prima fase di applicazione della riforma.

Il secondo regime speciale riguarda i reati aggravati dal metodo mafioso o dall'agevolazione alla mafia (articolo 416-bis.1 del codice penale). Qui dopo la prima proroga i termini possono essere prorogati fino a un massimo di altre due volte, per un totale di tre. Quindi, nel periodo transitorio si parte da tre anni in appello e aggiungendo tre proroghe si arriva fino a sei anni. A regime si partirà da due anni, quindi si scenderà a cinque. In Cassazione, invece, nel periodo transitorio si parte da 18 mesi: aggiungendo tre proroghe di sei mesi ciascuna si arriva a un totale di tre anni. A regime bisogna calcolare una base di un anno, e quindi al massimo si potrà prolungare fino a due anni e mezzo.

Infine, la terza eccezione: per associazione di stampo mafioso, voto di scambio politico- mafioso, reati di terrorismo, violenze sessuali e associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti i termini di base sono gli stessi, ma le proroghe sono rinnovabili all'infinito.

Non credo che questo quadro possa reggere ad un eventuale vaglio di costituzionalità, sia perché il principio della ragionevole durata dei processi vale per tutti i reati, sia per la possibile disparità di trattamento tra imputati di reati diversi. In ogni caso, e mi sembra un punto centrale, si consegna ai magistrati il potere di scegliere la durata dei processi: aumentando ulteriormente un potere discrezionale del quale poi molti politici, a posteriori, si lamentano.

4. NUOVI IMPROCEDIBILI E VECCHI IRRIDUCIBILI: LA RIFORMA CARTABIA E L'EURISTICA DELLA RAPPRESENTATIVITÀ*- di **Cataldo Intrieri**

Una volta approvata la riforma Cartabia , sia per quanto riguarda la parte immediatamente esecutiva (tra cui le cause di improcedibilità dell'azione penale per decorso dei termini temporali ex art. 344 bis cpp), sia la parte ben più nutrita oggetto di delega al governo, restano strascichi polemici e divisioni, anche nel campo dell'avvocatura.
Il problema fondamentale per tutti, giustizialisti e garantisti, magistrati ed avvocati, studiosi ed orecchianti del diritto è uno solo: la famigerata improcedibilità che uno dei tanti articoli " bis" introdurrà nel sistema.
Su di essa si è formata ed ormai radicata una insospettata ed inimmaginabile santa alleanza che vede riuniti inveterati, imbarazzanti forcaioli e raffinati garantisti di antico conio. Come nelle antiche crociate dove sotto i vessilli della fede si raggruppavano santi e peccatori, mistici e canaglia assortita.
Così accade ad esempio che procedano affiancati Giuseppe Conte e Massimo Giannini, direttore della Stampa, che ci informa essere laureato in giurisprudenza contesi in diritto costituzionale (in effetti non lo avremmo mai sospettato).

Giannini nonostante le feroci critiche a colui che sprezzantemente, più volte ha definito " l'avvocato di Volturara Appula" in uno dei suoi ultimi editoriali e malgrado la laurea in legge, sulla riforma Cartabia ne condivide oltre che le critiche pure gli strafalcioni lamentando che con le nuove regole rischierebbero l'estinzione i processi ai colpevoli della morte di Stefano Cucchi e della tragedia del ponte Morandi, laddove la nuova normativa, peraltro sospesa sino al 2024, comunque si applica ai reati consumati dopo il 30 gennaio 2020, data di entrata in vigore della Spazzacorrotti, creazione di un altro insigne giurista, Alfonso Bonafede, evidentemente apprezzato ben oltre le critiche ufficialmente mossegli.

Infatti dopo la sua riforma la magistratura è rimasta in religioso silenzio, senza distinzione tra destra e sinistra, progressisti e conservatori, laddove di fronte al lavori di Marta Cartabia, Giorgio Lattanzi ed altri insigni giuristi è insorta unanime. Con lei, duole dirlo, si è mossa una parte non irrilevante dell'accademia e della stessa avvocatura che pur mossa da ben altre prospettive ha finito per ritenere iniqua una legge che secondo la critica giustizialista avrebbe provocato guasti irreparabili per il solo fatto di impedire la vergogna del " fine processo mai".

Ovviamente nel caso di insigni giuristi come Ennio Amodio, Paolo Ferrua, Adolfo Scalfati e Giorgio Spangher le motivazioni alle critiche sono ben più raffinate delle rozze allarmistiche critiche della solita compagnia dell'anti-mafia militante in servizio effettivo, ma il paradosso di ritrovarsi in una tale imbarazzante compagnia a mio parere richiederebbe una qualche ulteriore riflessione oltre quella strettamente scientifica.
Certamente ha ragione Paolo Ferrua a sostenere la neutralità dello studioso e la sua indifferenza al dibattito politico in nome del valore della scienza: la lezione di Julien Benda nel suo " tradimento dei chierici " era quella di non rinunciare mai ai valori ultimi della cultura e dello spirito in favore della faziosità politica.
Eppure io credo che dovremmo chiederci, proprio sulle pagine di questo giornale se ciò sia sufficiente , in un momento in cui, come non mai, la cultura liberale, la comune matrice di ogni giurista democratico è concretamente a rischio.

Osserva Giorgio Spangher sulle pagine del Dubbio che a suo avviso il governo che ha pilotato il compromesso " al ribasso" sul tema della prescrizione sia incorso in un abbaglio cognitivo che definisce "fallacia realista", l'illusione che rinuncia ai valori di fondo in nome di piccoli passi avanti possa realmente servire a migliorare le cose.

Mi permetto di dire che forse a loro volta i critici " garantisti" incorrano in un'altra e più classica fallacia, studiata dai grandi psicologi cognitivisti Kanheman e Tverskij, quella della rappresentatività: abbiano cioè erroneamente elevato un particolare, un singolo tratto della complessiva riforma a simbolo del tutto.

Vanamente Cartabia si è affannata a sottolineare che debba essere giudicata la riforma nel suo complesso e non per un piccolo segmento: i risvolti pavloviani prevalgono, il drappo rosso della prescrizione oscura tutto.

Proviamo a cambiare prospettiva e spostare l'ago della bilancia sul lato riformista del provvedimento, quello che punta a smaltire il carico di processi con soluzioni alternative a quelle del circuito indagine-custodia cautelare, processo, pena, ed a introdurre un meccanismo innovatore come la giustizia riparativa.
Come già era avvenuto per la riforma dell'esecuzione penale, il solito lavoro di sabotaggio degli adoratori del carcere ha impedito l'adozione di misure più coraggiose come l'allargamento dei riti alternativi, ma qualcosa è sopravvissuto.

L'errore di chi si ferma sulla soglia dell' improcedibilità è la rinuncia a far funzionare i pochi meccanismi di novità positive che la riforma si porta appresso.
La riforma non funzionerà se i processi si estingueranno per improcedibilità ma se si riuscirà a farli esaurire in tempi ragionevoli, perché in quel caso vorrà dire che ce ne saranno meno, che le carceri saranno meno affollate, che le ragioni delle vittime non si fermeranno alla richiesta di vendetta, che il futuro dei condannati riserverà una speranza fuori dal carcere.
Ha poca importanza allora discutere cosa accadrà dell'imputato assolto e delle parti civili appese all'improcedibilità: la scommessa vuol dire far funzionare la macchina non scommettere sul suo inceppamento. O mi sbaglio colleghi?

A ben vedere ritorna anche in questo caso l'eterna parabola del riformismo italiano perennemente sconfitto dalla tenaglia del conservatorismo e dell'estremismo giacobino : due opposti che sono sempre andati sottobraccio nella storia politica del paese e che hanno sempre ostacolato ogni possibilità di cambiamento, perché entrambi del cambiamento, soprattutto di quello progressivo e paziente hanno avuto paura.

Anche nell'avvocatura penalista c'è chi teme il cambiamento e rinvia ogni riforma ad un immaginario domani in cui non si sa come, un popolo di forcaioli scoprirà la bellezza della cultura garantista: un domani che non arriverà , ma proprio per questo bello e deresponsabilizzante, così attraente anche da giustificare l'innaturale alleanza con quelli che, a parole, sarebbero i nemici.

A settembre dopo un anno di stasi i penalisti si rincontreranno a Roma: essi daranno un ulteriore mandato a Giandomenico Caiazza che con molto merito li ha guidati in questi anni iniziati con Bonafede al governo, dunque non sarà necessario parlare di poltrone, proviamo a discutere di politica e se oltre che liberale l'avvocatura penalista possa essere riformista, e quindi autenticamente rivoluzionaria.

*Pubblicato da "Il Dubbio" nell'edizione del 5 agosto 2021.

5. RAPPORTI TRA NORME E DISCREZIONALITÀ DEL TEMPO: IL PASTICCIO DEL COMPROMESSO CARTABIA*- di **Marco Siragusa**

Cataldo Intrieri, anche sulle pagine del blog Foro e Giurisprudenza, ha espresso il suo giudizio sulla Riforma penale, invitando l'Avvocatura penalista ad essere liberale, dunque riformista e rivoluzionaria.
La Riforma Cartabia/Bonafede, - ché l'impronta dell'ex guardasigilli rimane forte nella delega che il Governo si è assegnata e che è stata ratificata dal Parlamento (a proposito: tutto regolare dal punto di vista costituzionale?) - andrebbe letta nel suo complesso, senza limitarsi al tema della improcedibilità/prescrizione, per non cedere ai "risvolti pavloviani [che] prevalgono [e] oscura[no] tutto", come scrive Cataldo Intrieri.
Dico subito che la riflessione non mi convince e rimango assai perplesso sulla tenuta costituzionale di un istituto processuale (?) quale la improcedibilità che "concorre" e si affianca ad un istituto sostanziale quale la prescrizione; dubbi che, nell'intervista di Simona Musco su "Il Dubbio", ricorda Domenico Pulitanò, come prima di lui avevano già fatto Paolo Ferrua e Giorgio Spangher.

La questione, se affrontata con piglio esclusivamente politico e visione "riformista", rischia dunque di far perdere la bussola sui temi dei quali - e con i quali - saremo costretti a confrontarci. Primo fra tutti il diritto e il rapporto tra il diritto sostanziale e quello processuale.

Qui il punto non è di "fallacia cognitiva della "rappresentatività", cioè di aver elevato il particolare a simbolo del tutto, ma è un altro. Ecco qual è a mio modo di vedere: in che modo poniamo il rapporto tra norme processuali e sostanziali? O, detto altrimenti, siamo sicuri che la soluzione dei problemi del diritto sostanziale "passi" per l'utilizzo - questo sì improprio - delle norme processuali?

Com'è noto la questione non è nuova. Già nel 1991, il codice di procedura penale venne impropriamente utilizzato come strumento di generalprevenzione, sovrapponendo le norme del procedere a quelle del fatto tipico in un cortocircuito di sistema che ha prodotto enormi guasti.
Sin da allora, è l'organo che procede - il PM - a decidere su quale binario avverrà l'accertamento del fatto, così che anche un delitto comune (la corruzione, per esempio) può "scartare" sul binario del processo speciale e meno garantista per la semplice contestazione "forzata" di un'aggravante da articolo 7.

In questi casi, chi ripaga il diritto del cittadino di essere giudicato secondo le regole ordinarie e garantiste del processo ordinario?

La Riforma Cartabia/Bonafede replica il medesimo errore e lo rafforza fino ad elevarlo sul piano della discrezionalità: sarà il magistrato inquirente a stabilire quale "tempo" occorre al processo e sarà il suo collega, magistrato giudicante, a dare al processo un tempo "supplementare" con una semplice ordinanza. E non mi si venga a dire che l'ordinanza andrà motivata, ché siamo abituati a leggere ordinanze, ad esempio in materia di sospensione dei termini di custodia cautelare, "normoriproducenti"; provvedimenti che sono vuoti simulacri motivazionali, utili a bloccare discrezionalmente il tempo.

Insomma, andiamoci cauti con l'ansia riformista, tanto più se è alimentata da un compromesso al ribasso, al quale non sono estranei piccoli "ricatti" del "mercato della politica".
In gioco ci sono diritti dei cittadini. Di tutti noi.

*Pubblicato da "Il Dubbio" nell'edizione del 6 agosto 2021.

6. LE RAGIONI DI UN RIFIUTO - di **Paolo Ferrua**

1. *Garantisti e Forcaioli: nessuna alleanza* *- Devo una risposta all'amico Cataldo Intrieri, a cui mi lega sincero affetto, e a quanti deplorano la stupefacente alleanza che si sarebbe creata tra forcaioli e garantisti nel combattere la riforma c.d. Cartabia (Il Dubbio e su questo blog al link). Per intanto il semplice fatto che due forze – chiamiamole così, anche se l'accademia è priva di potere e, talvolta, anche di sapere – combattano il medesimo avversario non crea di per sé alcuna "alleanza" né le assimila minimamente: si potrebbero citare mille esempi al riguardo.*
Ma veniamo agli argomenti. Cataldo, in sostanza, dice che noi, come garantisti, dovremmo scegliere il "meno peggio" che è la riforma Cartabia rispetto al "peggio" che è la riforma Bonafede (si riferisce al documento pubblicato su "Il Dubbio").
Il discorso potrebbe avere un minimo di validità se fossero in pericolo i fondamenti dello stato democratico per effetto di una delle due riforme. In realtà, né la riforma Bonafede né la riforma Cartabia realizzano un golpe. La prima è semplicemente reazionaria. La seconda non possiamo certo definirla tale, ma in compenso "scassa" i principi e le regole del processo penale, anche nella sua disciplina costituzionale, alla quale sono piuttosto affezionato.
Come studioso che passa - o forse perde - il suo tempo ad analizzare questa diavoleria che è il processo penale, io non scelgo né l'una né l'altra, ma continuo a sostenere la terza via, rappresentata dalla prescrizione sostanziale. Che allo stato, secondo Cataldo, questa terza via non sia attuabile – ma bisogna intendersi su cosa significhi "attuabile" - non mi turba per nulla. Non è un buon metodo quello di rinunciare a qualsiasi cosa che non sia immediatamente all'ordine del giorno; si tratta, semmai, di agire perché sia posta finalmente all'ordine del giorno.

2. *I giochetti di parole* *- Proverò, dunque, a riassumere gli argomenti sulla cui base devo rifiutare la riforma Cartabia. Non dimentichiamo in primis come esordisce la nuova "improcedibilità". La commissione Lattanzi aveva proposto, come scelta prioritaria, il ripristino della prescrizione in sede di impugnazione, con vari correttivi. Quel ripristino non riesce gradito ai pentastellati, ai quali la caduta della prescrizione nei gradi di impugnazione, operata dall'ex ministro Bonafede, appare come un obiettivo irrinunciabile, un articolo di fede. Il tono delle dichiarazioni è più o meno di questo tenore: "non si parli di ritorno alla prescrizione!".*

È allora che qualcuno ha un'idea volta a propiziare l'agognato consenso dei pentastellati. Trovare un'alternativa che, anche sul piano linguistico, eviti di evocare l'idea della detestata prescrizione; in sostanza, pensare a un gioco di parole in cui attirare i pentastellati, non propriamente definibili come raffinati cultori di teoremi giuridici. La prescrizione sostanziale come causa estintiva del reato non si presta a questa soluzione, non potendo essere diversamente designata. La prescrizione 'processuale', invece, sì, perché tronca il processo, senza estinguere il reato, con una sentenza di non doversi procedere. Dunque, può benissimo essere chiamata "improcedibilità", amputando la parola prescrizione. E così avviene, perché da quel momento la prescrizione processuale – sino allora sempre chiamata "prescrizione" – si converte nominalmente in "improcedibilità", pur restando strutturalmente tale e quale.

La prova riesce e al Consiglio dei ministri, convocato l'8 luglio 2021, i ministri pentastellati, sedotti dalla nuova denominazione, votano gli emendamenti, cadendo nell'illusione referenziale; o meglio, fingendo di cadere, perché verosimilmente, nell'intimo, hanno ben compreso che in realtà veniva loro offerta una 'prescrizione', forse più minacciosa ancora, per le sorti del processo, rispetto alla prescrizione sostanziale, come causa estintiva del reato. Importante, per non essere umiliati, era che sulla parola "prescrizione" cadesse una sorta di tabù, un divieto biblico di "nominazione". Triste epilogo che vede la politica scendere al suo più basso livello, riducendo il processo a teatro delle ragioni di Stato.
Scriverà su la Repubblica del 6 luglio 2021 Liana Milella: «Via quella parola – "prescrizione" – protagonista dell'ormai biennale diatriba sulla giustizia. Dalle stanze della ministra della Giustizia Marta Cartabia è usci-

to il nuovo vocabolo che dominerà il dibattito tra i partiti sulla riforma penale. La parola è "improcedibilità". Si chiamerà così il meccanismo giuridico destinato a sostituire il "fine processo mai" dell'ex guardasigilli Alfonso Bonafede con la prescrizione bloccata in primo grado».
Vuole spiegarmi l'amico Cataldo perché dovrei anch'io assecondare questo indecoroso gioco di parole?

3. *Evaporazione del processo, ragionevole durata e obbligatorietà dell'azione penale* *- Esaminate genesi e metodo, veniamo alle ragioni di rifiuto della improcedibilità (da me, in precedenza espresse in: Il giusto processo, 3 ed., Zanichelli, Bologna, 2012, 117 s.; Il modello costituzionale del pubblico ministero e la curiosa proposta del processo breve, in Questione giustizia, 2010, p. 2 s.; La prescrizione del reato e l'insostenibile riforma 'Bonafede', in Giur.it., 2020, 978 s.).*
I vizi che affliggono la nuova improcedibilità sono presto detti. Per intanto, lungi dall'essere servente al principio della ragionevole durata del processo, il meccanismo della "improcedibilità" lo contraddice clamorosamente. Quando l'art. 111 comma 2 Cost. invita il legislatore ad assicurare la durata massima del processo si riferisce palesemente ad interventi volti ad accelerare il corso del processo così da giungere in tempi ragionevoli ad una decisione sul merito dell'accusa; non certo a troncarlo con una sentenza di improcedibilità che segna la più nichilistica e vuota fra le possibili conclusioni del processo.

Analoga indicazione si ricava dall'art. 112 Cost. Dichiarare obbligatorio l'esercizio dell'azione penale ha un senso in quanto alla domanda del pubblico ministero sia data - per lo meno sino a che l'ipotesi di reato resta in vita - una risposta che l'accolga o la respinga. Sarebbe contraddittorio imporre l'esercizio dell'azione penale e, al tempo stesso, consentire che essa resti senza risposta.
Questo, naturalmente, non esclude che, se interviene una causa estintiva del reato (come nel caso della prescrizione sostanziale), la si dichiari con una sentenza che contiene un accertamento di merito, seppur limitato perché formulato in termini ipotetici.

Ciò che, invece, appare inammissibile e puntualmente si verifica con la "improcedibilità" è che ad estinguersi per decorso del tempo, non sia il reato o, se si preferisce, la sua ipotesi - come avviene con la prescrizione sostanziale - ma direttamente il processo con una sentenza di non doversi procedere; la quale, proprio per la sua natura di "improcedibilità", preclude ogni accertamento, quindi, anche la pronuncia dell'assoluzione quando già ne sussistessero i presupposti ai sensi dell'art. 129 comma 2 c.p.p.; e, per di più, con l'assurda conseguenza che, se l'improcedibilità sopraggiungesse pendente l'appello o il ricorso del pubblico ministero contro un'assoluzione, l'imputato vedrebbe questa convertita nella meno favorevole sentenza di non doversi procedere. Straordinaria reformatio in peius per decorso del tempo!

Si dirà che la Corte costituzionale ha riconosciuto legittime le condizioni di procedibilità, al cui genere apparterrebbe anche la qui criticata prescrizione processuale. È vero, ma le condizioni di procedibilità si giustificano solo in particolari situazioni, per lo più legate alle modalità o alla tipologia del reato, mentre il decorso del tempo esplica già il suo effetto negativo sull'interesse persecutorio sotto il profilo della prescrizione del reato; e non è corretto duplicarne la rilevanza, erigendolo anche a causa di improcedibilità.

Quando la risposta giudiziaria tardi oltre il limite del ragionevole e non sopraggiunga la prescrizione del reato, si possono prevedere misure risarcitorie e riparatorie per l'imputato, sanzioni per i magistrati negligenti e vari altri rimedi; e si potrebbe persino stabilire che, se la sentenza di merito sopraggiunge dopo un certo termine, il processo possa proseguire in grado di impugnazione solo nell'interesse dell'imputato (il che equivarrebbe a rendere inappellabile l'assoluzione e insuscettibile di riforma in peggio la condanna). Ma, sino a quando non si modifichi l'art. 112 Cost., non è ammissibile che, perdurando la punibilità del reato, il processo svanisca nel nulla con una sentenza di non doversi procedere. In regime di azione penale obbligatoria, l'evaporazione del processo a reato non estinto è un'anomalia senza precedenti, una figura contraddittoria, in-classificabile nel senso letterale della parola, perché ribelle a ogni inquadramento giuridico. Che il decorso del tempo possa estinguere il reato, segnando la fine del processo, è plausibile; che estingua direttamente il processo, lasciando in vita il reato, è abnorme.

In sintesi. Se l'azione penale è stata validamente esercitata e il reato non è estinto, il principio, rectius, la regola della obbligatorietà esige che all'accusa formulata dal pubblico ministero sia data una risposta nel merito che affermi o neghi la colpevolezza; ed essendo la condanna il termine 'marcato' del processo, vale a dire quello che contiene la proposizione da provare, l'assoluzione, che è il termine 'consequenziale', deve essere disposta ogni qualvolta la colpevolezza non sia provata sino all'ultima molecola. Di queste quattro proposizioni – l'azione penale è obbligatoria, l'azione penale è validamente esercitata, il reato non è estinto, il processo si estingue – almeno una dev'essere invalida e qui evidentemente è tale l'ultima. Costruire il decorso del tempo come sopravvenuta condizione di improcedibilità, nell'attuale assetto processuale e costituzionale, equivale ad aprire una via legale al diniego di giustizia. Se proprio si intende perseguire questa strada, si proponga la revisione dell'art. 112 Cost., nel senso che "l'azione penale è esercitata nei modi e nei tempi stabili dalla legge".

Non so se la Corte costituzionale censurerà una disciplina alla cui definizione ha contributo in prima linea una Presidente emerita della stessa Corte. Il mio timore, se questa disciplina dovesse a lungo sopravvivere, è che sui precetti degli artt. 111 comma 2 e 112 Cost. si abbatta un gran discredito che finirebbe per coinvolgere l'intera disciplina costituzionale del processo.

4. *I tempi della "improcedibilità" e il principio di uguaglianza* *- Può essere – anzi si spera - che di fatto l'improcedibilità, data l'ampiezza dei termini, resti di fatto inoperante o quasi; il che peraltro non esclude che possa esercitare un effetto più insidioso e paradossale, quello di decelerare, in un buon numero di casi, il corso dei processi convertendo i tempi "massimi" in tempi "medi". L'esperienza insegna che, quando si fissano termini massimi per il compimento di una determinata attività, quei termini diventano non solo il tempo "sufficiente" ma anche il tempo "necessario"; pressappoco come il tempo necessario per scrivere un saggio corrisponde al tempo fissato per la sua consegna.*

Quanto ai casi nei quali con il sistema delle proroghe la durata del processo può essere dilatata all'infinito, non occorre essere fini giuristi per comprendere che, se i termini fissati dalla riforma Cartabia sono davvero volti a garantire la durata ragionevole del processo – secondo una decantata prospettiva, a mio avviso, radicalmente errata – allora quei termini vanno garantiti ad ogni imputato, nessuno escluso, come esige il precetto costituzionale sulla durata ragionevole. Si dà il caso che anche gli imputati di reati di mafia e terrorismo possano essere innocenti, accusati ingiustamente. Non dicono nulla, al riguardo, gli artt. 3 e 27 comma 2 Cost.?

Qualcuno forse obietterà che anche la prescrizione sostanziale è articolata in funzione della gravità del reato e prevede reati imprescrittibili. Ma c'è una grande differenza. La prescrizione sostanziale obbedisce a fini ben distinti - come la funzione rieducativa della pena e l'oblio sulla memoria del reato – e non pretende di assicurare la ragionevole durata del processo, pur garantendo indirettamente dal rischio di un processo interminabile. La 'improcedibilità', invece, per la sua stessa natura processuale, calibrata sui gradi del giudizio, pretende proprio di adempiere a questa funzione, nonostante sia ben lungi dal riuscire a svilupparla.

Sono queste, caro amico, le ragioni del mio "no" alla riforma Cartabia.

7. DISCONTINUITÀ TRA I PROGETTI DI RIFORMA BONAFEDE E CARTABIA: GLI ASPETTI PROCESSUALI*- di **Daniele Livreri**

Per una valutazione completa della c.d. riforma Cartabia si dovranno senz'altro attendere le concrete declinazioni delle deleghe conferite all'esecutivo. Tuttavia alcune differenze di fondo con il c.d. progetto Bonafede si possono vedere sin d'ora.
Anzitutto può rilevarsi che la riforma c.d. Bonafede pretendeva di assicurare il rispetto dei tempi di durata del processo e delle indagini attraverso sanzioni disciplinari, lì dove però la violazione dei termini previsti configurasse una negligenza inescusabile. Si trattava all'evidenza di un mero flatus vocis: al di là delle difficoltà di qualificare come inescusabile la negligenza, le sorti del meccanismo previsto dall'art. 124 c.p.p. sembrano dimostrare che affidare il rispetto di norme processuali alla prospettiva di sanzioni disciplinari non funziona e comunque non ha gran rilievo per il prevenuto.

Il progetto Cartabia mira invece ad assicurare il rispetto dei termini attraverso rimedi endoprocessuali. Al riguardo ci si riferisce non soltanto al noto meccanismo dell'improcedibilità, ma anche alla previsione, a fronte della stasi del procedimento dopo che sono spirati i termini delle indagini, di un intervento, la cui definizione è delegata al Governo, del giudice per le indagini preliminari.
Sul tema merita una riflessione la tesi, autorevolmente sostenuta, secondo cui si sarebbero potuti configurare rimedi diversi dalle sanzioni disciplinari, ma pur sempre esoprocessuali, come quelli indennitari. Francamente non pare che in tal senso la legge Pinto abbia dato grande prova di sé. Ed inoltre meccanismi di tal fatta rischiano di far permanere l'interessato in un nuovo circuito giudiziario. Neppure l'ipotesi di una riduzione di pena in favore del condannato, trattenuto a giudizio oltre i termini previsti, sembra convincente, perché varrebbe per il solo condannato, penalizzando paradossalmente l'assolto.
Sullo specifico tema poi dell'improcedibilità, pare opportuno procedere a dei brevi rilievi:

1 - in linea di principio la previsione di termini di durata del processo e quindi la certezza sui tempi dello stesso, prescindendo dalla prescrizione sostanziale, a parere di chi scrive è condivisibile, perché si può rimanere assoggettati ad una pubblica potestà per tempi limitati e predeterminati. In tal senso sembra apprezzabile che l'istituto riguardi impugnazioni per reati commessi dall' 01.01.2020, cioè da quando è entrata in vigore la riforma che abolisce la prescrizione dopo il primo grado di giudizio;

2 - piuttosto non persuade la concreta declinazione dell'istituto. Far operare i termini processuali dell'improcedibilità a seconda della contestazione di un reato piuttosto che di un altro finisce per moltiplicare irrazionalmente i multipli binari del processo italico. E tutto ciò al netto di ogni problematica in ordine all'eventuale riqualificazione della contestazione. In secondo luogo sono previsti tali meccanismi di proroga dei termini e tali deroghe alla regola dell'improcedibilità che si rischia di frustrare l'intento della riforma;

3 - con riguardo alla paventata "strage dei processi" lamentata da taluni, a quanto già illustrato, deve aggiungersi che la rinnovazione dibattimentale in appello non rientra nel conteggio dei termini affinché scatti l'improcedibilità.

Ma proseguiamo nelle accennate differenze progettuali.

La c.d. riforma Bonafede cercava di assicurare la celerità del giudizio, prevedendo che le notifiche, successive alla prima, si effettuassero presso il difensore del prevenuto. In sintesi si introduceva un domicilio legale, prescindendo dal tema dell'assenza.

Diversamente il progetto c.d. Cartabia ben coglie la stretta connessione tra i due temi, prevedendo che l'imputato conservi il diritto alle notifiche con cui si introduce il giudizio, anche d'appello. Il tutto in un contesto in cui il Governo è chiamato ad ampliare la possibilità di rimedi successivi a favore dell'imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo. Tuttavia sul punto mi pare che il progetto dell'attuale ministro erri nel prevedere l'abrogazione della notifica dell'estratto della sentenza in favore dell'assente, giudicato con il giudizio abbreviato. Quel meccanismo, proprio per evitare di travolgere l'intero processo, andava confermato ed esteso anche al giudizio ordinario.

In tema di dibattimento, il c.d. progetto Cartabia, delegando il Governo, seppur con dei limiti, a riformare la disciplina sulla riassunzione della prova dichiarativa in caso di mutamento del giudice, può aprire importanti spiragli per rimediare a SS.UU. Bajrami, che ha trasformato le trascrizioni da un mero strumento di ausilio alla memoria del giudice del dibattimento ad un mezzo di valenza euristica per il giudice che non ha mai partecipato all'assunzione della prova.

Merita infine segnalarsi che, in tema di giudizi di impugnazione, il nuovo progetto respinge il tentativo di restringere l'area della collegialità e tuttavia si assiste ad un regresso in tema di oralità e pubblicità del giudizio di impugnazione, poiché la trattazione scritta diventa il modello processuale del gravame, salvo diversa richiesta dell'interessato.

In sintesi, seppur tra luci ed ombre, pare a chi scrive che il progetto approvato dalla Camera dei deputati marchi una discontinuità su alcuni punti di rilievo con la proposta antecedente.

*Pubblicato da "Il Dubbio" nell'edizione dell'8 agosto 2021.

8. VUOTO PER PIENO (LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA CARTABIA) di **Michele Passione**

1. *Vuoto per pieno.* *Per chi intendesse leggere queste brevi note sul DDL A.C. 2435 – A, tenendo unicamente conto dello scampato pericolo rispetto al testo Bonafede l'invito è a fermarsi qui, dedicandosi ad altro. In Politica non è mai opportuno limitarsi al "poteva andare peggio" (dimenticare Frankenstein Junior).*
Specularmente, non ci si prefigge il compito di raffrontare il testo licenziato dalla Commissione Lattanzi con quello approvato dalla Camera dei deputati il 3 agosto u.s., poi trasmesso al Senato per l'esame in seconda lettura.
Com'è a tutti evidente, quel che oggi rileva è l'esame di un testo ancora in fieri e la sua corrispondenza alle finalità rese esplicite dalla delega, avuto riguardo delle diverse sensibilità politiche che hanno animato il dibattito. Credo sia utile liberarsi dalla tentazione (un po' vanesia) di far prevalere la propria visione dello stato dell'arte senza tener conto delle ragioni dell'altro e (soprattutto) di quanto fuoriesce dal perimetro disegnato (le ragioni sono note) dal (raccogliticcio) legislatore delegante.

Fatte queste premesse, senza prefiggersi il compito del puntuale esegeta, vorrei qui limitarmi ad alcune osservazioni random, che tengano conto di quelle già svolte in precedenza da autorevoli commentatori, con qualche ulteriore aggiunta su aspetti meno commentati della novella.

2. *Quel che resta del giorno. Lo scorrere del tempo* *- Si è osservato (cfr., in particolare, sul tema della rivisitata prescrizione nella sua ibrida veste sostanziale/processuale, le note critiche dei Proff. Marcello Daniele, Paolo Ferrua, Renzo Orlandi, Adolfo Scalfati, Giorgio Spangher su Il Dubbio del 27 luglio nonché di Ferrua e Spangher su questo blog, link e link), e non è il caso di scendere in ulteriori dettagli, che la disciplina licenziata in prima lettura si porrebbe in contrasto con diverse disposizioni costituzionali (25/2, 111/2 e 112, inter alia), esponendo tra l'altro le disposizioni di nuovo conio a censure della Corte EDU (in relazione all'art. 6 della Convenzione per ciò che concerne l'eventuale vanificazione delle misure disposte a favore della parte civile) e della Corte di Giustizia (laddove dovesse ritenersi un pregiudizio agli interessi dell'Unione, senza possibilità di invocare i controlimiti costituzionali, come accaduto per l'affaire Taricco).*

A questi rilievi, certamente esenti da partigianerie e unicamente dettati dall'attitudine scientifica degli autori, mi permetto in primo luogo di rispondere con le parole della Corte (sent.n.12/2016), secondo la quale "una volta che il danneggiato, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli, scelga di esercitare l'azione civile nel processo penale, anziché nella sede propria, non è dato sfuggire agli effetti che da tale inserimento conseguono". Nell'occorso si è evidenziato che (anche richiamando l'art. 16, § 1 della Direttiva 2012/29/UE), "con riguardo all'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo, [la] Corte ha ripetutamente affermato che alla luce dello stesso richiamo al connotato di ragionevolezza che compare nella formula costituzionale, possono arrecare un vulnus a quel principio solamente le norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza." La stessa Corte EDU ha infine affermato (Sezione terza, 25.6.2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri c. Romania; Sezione prima, 4.10.2007, Forum Maritime s.a. c. Romania) che la violazione dell'art. 6 emerge solo quando la vittima non fruisca di altri rimedi accessibili ed efficaci per far valere le sue pretese o siano indebitamente frustrate le sue aspettative per essere maturata la prescrizione per ingiustificati ritardi nella conduzione del procedimento penale (Grande Camera, 2.10.2008, Atanasova c. Bulgaria; Sezione prima, 3.4.2003, Anagnostopoulos c. Grecia).

A tal proposito, e ciò a prescindere dalla condivisibilità della scelta, non può sottacersi come il ddl contenga la modifica sul punto dell'art. 578 c.p.p., con rinvio al giudice civile competente per valore in grado di appello in caso di dichiarata improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di cui al nuovo art. 344 bis c.p.p., e dunque non mi pare che la riforma, ove approvata, potrebbe presentare sul punto contrasti con l'art.117/1 Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu. Quanto ai controlimiti e al prospettato vulnus all'art.112 Cost., trovo del tutto condivisibili le acute osservazioni del Prof. Mazza (A Midsummer Night's Dream: la riforma Cartabia del processo penale (o della sola prescrizione?), recentemente pubblicate su Archivio Penale.

In quel testo, per "sgombrare il campo dallo scandalo che susciterebbe la nuova categoria dell'estinzione dell'azione ai sensi dell'art. 344 bis c.p.p." viene giustamente indicato l'art.27/2 Cost., poiché "nel corso del processo l'unico atto che può estinguersi è l'azione", e dunque il fenomeno estintivo deve essere ricollegato "alla condotta processuale del pubblico ministero piuttosto che al fatto reato" (che ancora giuridicamente non esiste, giusta la presunzione di cui all'art. 27/2 Cost.).

Non solo; si afferma ancora che la frizione dell'improcedibilità con l'art. 112 Cost. provi troppo, dovendosi allora per coerenza considerare tale vulnus in relazione a tutte le altre similari ipotesi dogmatiche previste dall'ordinamento. Infine, si sostiene come il "nascituro" art. 344 bis c.p.p. andrebbe letto in relazione all'art.25/2 Cost., sottraendo la disposizione costituzionale dai confini sostanziali cui sembrerebbe formalmente riferita per estenderla alla "punibilità in concreto" (e qui, sia pur in relazione a diversa vicenda processuale, mi pare indispensabile il richiamo alla storica sent.32/2020 Corte cost.).Come si vede, liberato il campo dalle strumentali diatribe politiche, alle quali per fortuna sfuggono gli autori delle tesi richiamate, resta in campo (e qui potrebbe e – a mio parere dovrebbe – esercitarsi l'azione politica modificativa del testo) il tema grande del controllo del tempo, rimesso al potere discrezionale di proroga da parte del giudice nei processi di appello e di legittimità, ovviamente condizionato (questo il nodo gordiano che andrebbe definitivamente reciso) dalle scelte compiute dal pubblico ministero. Tra l'altro, in questo caso viene in gioco davvero la lesione dell'art. 7 Cedu, così come emergono evidenti frizioni con la ratio decidendi di cui alla sent. n. 140/2021 del Giudice delle leggi.

Infine, con valutazioni che verranno riprese nel paragrafo che segue, la rinnovata damnatio del doppio binario, che pare aprirsi a nuove catalogazioni (non solo pentastellate), del tutto in contrasto con la presunzione di non colpevolezza, piegando il processo (non più solo la sanzione) ad arnese di lotta sociale.

3. *Una certa idea della pena* *- Con (molto più che) apprezzabile coerenza rispetto alle affermate linee programmatiche, la Ministra ha fortemente spinto per l'inserimento nel testo della RJ (restorative justice, giustizia riparativa) in ogni stato e grado del procedimento (e dunque non più soltanto nella fase esecutiva, come accaduto nella precedente legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario). Del resto, la vis espansiva della Giustizia riparativa deve molto all'insufficienza della leva incapacitante del diritto penale. Forse anche per questo, ancora, tenendo conto del plurale costituzionale ("le pene") da sempre tradito, si è prevista la possibilità per il giudice del merito di applicare sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (nel limite di quattro anni), tuttavia "assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare". Pur dovendosi apprezzare la previsione citata, non ci si può esimere dal sollecitare maggiore coraggio nel superamento delle preclusioni dettate dal tipo di autore e dal titolo di reato, come del resto si è previsto per i LLPU (lavori di pubblica utilità, ndr), estesi per durata e per tipologia dei reati rispetto alla legislazione vigente. Per evitare eterogenesi dei fini, sarà dunque opportuno tener conto dell'esperienza maturata in ambito penitenziario da parte di tutti gli operatori che nel corso degli anni hanno portato al superamento delle preclusioni in materia, sì da evitare che la riforma riproduca ciò che si propone di superare.*

4. *Spigolature* *- Qualche annotazione sparsa, per chiudere.In termini positivi va letto il controllo del rispetto dei termini per le indagini preliminari (com'è universalmente noto, il vero motivo del maturare dei termini di prescrizione) e della data di iscrizione, ex art. 335 c.p.p., ma ovviamente andrà particolarmente sorvegliata l'efficacia della verifica, affinché la riforma spieghi i suoi effetti auspicati.*
Molto positive l'introduzione di uno strumento ad hoc per la revisione europea, l'estensione della messa alla prova, l'ampliamento dei poteri di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione e l'in-

troduzione di un provvedimento di deindicizzazione che garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio di indagati o imputati.

In termini negativi, l'ampliamento dei delitti di competenza del Tribunale monocratico e di una preliminare valutazione da parte di un magistrato diverso rispetto a quello chiamato al giudizio sulla fondatezza dell'ipotesi di accusa (di difficile praticabilità nei Tribunali più piccoli e foriera di ulteriori allungamento dei termini). Analogamente, la necessaria allegazione all'atto di appello di una formale elezione di domicilio dell'imputato (sul punto, si rinvia alle convincenti spiegazioni di Giovanna Ollà su il Dubbio del 10 agosto u.s.).

Forti le critiche alla necessità di richiedere la trattazione orale e partecipata dei giudizi di appello e di Cassazione, ipotesi sulle quali andrà certamente dispiegata l'azione politica autunnale.

Ancora, senza pretesa di esaustività (e pur dovendosi immaginare che la disposizione di cui all'art. 13 verrà difesa dalla magistratura associata, per intuibili ragioni di convenienza), trovo assolutamente pericolosa l'introduzione dell'Ufficio per il processo penale volto (tra l'altro) a "compiere tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giudiziaria da parte del magistrato, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle minute dei provvedimenti". Una specie di "massimario dei precari", previsto anche per le Procure e in Cassazione, non può certo vicariare l'ubi consistam del mestiere del giudice (qui, di nuovo, sifa rinvio alle considerazioni del Prof. Oliviero Mazza pubblicate su Il Sole 24 Ore del 23.6.2021). Altre sono le pratiche da adottare per concorrere ad una più rapida organizzazione del lavoro.

Come spero emerga da queste brevi considerazioni sparse, penso sia allora utile abbandonare il campo delle contrapposizioni, per più utilmente lavorare ad una riforma che pure non affronta, all'evidenza, i punti di debolezza del modello accusatorio italiano, ormai reso l'ombra di se stesso.

Non si tratta dunque di prender parte per questa o quella tesi (con Cataldo Intrieri o con Marco Siragusa, sarebbe davvero riduttivo "metterla giù così"), quanto cercare di fornire un contributo utile (non solo per lucrare i fondi del PNRR).

L'orizzonte temporale è tiranno, e per esperienza personale so che i lavori delle Commissioni ministeriali sono lunghi e complessi. Invecchio male, ma non sono ancora diventato democristiano; non è la logica del compromesso che mi sta a cuore, quanto quella del confronto, della considerazione dell'altro da te, che può indurre a vedere ciò che in prima battuta non scorgevi.

La consapevolezza che sia sempre più difficile un confronto con la Politica, sgombro da convenienze minute e teso ad un vero riformismo democratico, non può autorizzare timidezze. Andrà dunque rivendicata la necessità dell'avvocatura di fornire un contributo in tutte le sedi utili, com'è capitato in passato. Quanto all'inutile campagna referendaria, utile solo per i promotori (ma questa è l'opinione personale di chi scrive), credo sia chiaro a tutti (comunque la si pensi) che questa è un'altra storia.

9. LA RIFORMA CARTABIA: LA PRESCRIZIONE NON È IMPUNITÀ - di **Daniele Carra**

Quello della prescrizione dei reati è certamente un tema spinoso, da prima pagina, che da anni divide il mondo politico di casa nostra; è questa la ragione per cui assistiamo in questi giorni a un acceso scontro tra opinionisti, giuristi ed esponenti della politica sul contenuto della riforma Cartabia.
In realtà, a fronte di un disegno di legge che riempie una cinquantina di pagine di previsioni destinate, nelle intenzioni del Governo, a dare una complessiva maggior efficienza al processo penale, il dibattito di questi giorni si sofferma sul contenuto di due sole paginette, quelle dedicate alla prescrizione del reato e alla improcedibilità dell'azione per superamento dei termini dei giudizi di impugnazione.

D'altro canto, del fatto che la prescrizione rappresenti un terreno minato era ben consapevole anche l'ex Ministro della Giustizia Bonafede, il quale riuscì a far approvare una norma dal contenuto dirompente, invocata e anelata da una parte politica che ne aveva fatto una vera e propria bandiera ideologica, inserendola – come corpo estraneo - nell'impianto normativo della cd "Spazzacorrotti", giusto un attimo prima dell'approvazione parlamentare di tale legge, dedicata al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione.
È stata questa la modalità attraverso la quale è stata inserita la previsione di imprescrittibilità di tutti i reati per i quali fosse intervenuta una sentenza di primo grado (assolutoria o di condanna), il tutto camuffato per "momento sospensivo".

Ciò significa che a far tempo dal 1° gennaio 2020, data di entrata in vigore della legge, una volta intervenuta una sentenza di primo grado (sia essa di condanna o di assoluzione), qualora vi sia impugnazione di una delle parti processuali il reato diviene imprescrittibile e l'unico evento in grado di estinguerlo rimane la morte dell'imputato. Trattandosi di una legge applicabile ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore, ad oggi la riforma Bonafede non ha potuto ancora spiegare i propri effetti. Sul punto, però, il primo Presidente della Corte di Cassazione aveva immediatamente sottolineato che la riforma stessa avrebbe avuto quale effetto quello di provocare un accumulo di fascicoli tale da portare alla inevitabile paralisi del terzo grado di giudizio.
Forse anche per questa ragione il governo Conte bis aveva ipotizzato una modifica della neonata riforma, attraverso un disegno di legge (denominato "Lodo Conte bis") che non ha visto la luce a causa della crisi del gennaio 2021.

Il Ministro di Giustizia in carica, Marta Cartabia, pur facendo sfoggio di un certo equilibrismo politico ed evitando di manifestare apertamente la volontà di disinnescare la riforma Bonafede, ha dimostrato una sensibilità verso le tematiche sottese al processo penale ignota a chi l'aveva preceduta.
Operando una vera e propria inversione di rotta rispetto a chi l'aveva preceduta, il Ministro ha sottolineato la necessità di espandere la giustizia riparativa e le assoluzioni per particolare tenuità del fatto, l'esigenza di ricorrere alla pena detentiva quale misura residuale (e non quale automatica conseguenza dell'accertamento della responsabilità penale), con conseguente ampliamento delle misure alternative alla reclusione, senza trascurare il richiamo convinto al fondamentale principio della presunzione di innocenza.

Coerentemente con le conclusioni della Commissione di studio presieduta da Giorgio Lattanzi, voluta dallo stesso Ministro, l'originaria formulazione del disegno di legge di cui inizierà nei prossimi giorni la discussione parlamentare prevedeva la reintroduzione della decorrenza della prescrizione del reato anche durante i successivi gradi di giudizio, pur con allungamenti del termine previsti proprio per permettere la celebrazione dei processi.

Quando sembrava che il Governo avesse raggiunto, sul punto, unanimità e quadratura del cerchio è intervenuto un revirement che ha fatto propendere per il mantenimento della imprescrittibilità dei reati dopo

la sentenza di primo grado e per il passaggio ad un sistema di improcedibilità dell'azione penale nel caso in cui non venga concluso il grado di appello in due anni e il giudizio di Cassazione in un anno (il tutto con esclusione dei reati puniti con l'ergastolo e con possibilità di proroga del termine per i reati di mafia, terrorismo, traffico di stupefacenti e violenza sessuale). E' stata prevista anche una disciplina transitoria, fino al 31.12.2024, che prevede termini più lunghi (tre anni per l'appello e due per la Cassazione).

È agevole ipotizzare che il cambio in corsa del governo sia dovuto alle imposizioni di una importante componente della compagine governativa, non disponibile a rinunciare alla bandiera della imprescrittibilità dei reati, al grido di "mai più rischio impunità per i delinquenti". Quel che è certo è che la soluzione trovata è tecnicamente assai discutile e che il ricorso all'istituto della improcedibilità darà corso a criticità tecniche di non poco conto, già puntualmente evidenziate dai primi commenti della dottrina.

Per il resto, la riforma Cartabia ha il pregio, di non poco conto, di tentare di rimuovere dal nostro sistema giuridico la barbarie del processo eterno, quell'obbrobrio contro il quale invano i penalisti italiani si erano schierati, nel tentativo di sensibilizzare la collettività sulle gravi violazioni del Legislatore di principi di diritto sovranazionale (art. 6 della CEDU), costituzionali (art. 111 della Costituzione: "la legge assicura la ragionevole durata del processo") e, forse, dello stesso diritto naturale, inteso quale imprescindibile diritto dell'imputato ad essere giudicato in un giusto processo.

E' vero, anche i propugnatori della "imprescrittibilità dei reati", hanno sempre invocato, a fondamento della propria lettura del processo penale, il principio costituzionale della certezza della pena, salvo dimenticare di rapportarlo a tutti gli altri principi di pari rango. Ancora oggi fa male leggere esternazioni allarmistiche di autorevoli componenti della magistratura e dello stesso CSM, secondo le quali la riforma Cartabia creerebbe impunità, con enorme vantaggio per mafiosi e narcotrafficanti e migliaia di processi in fumo.
Ferma restando la necessità di stigmatizzare l'ennesimo tentativo del potere giudiziario di condizionare le scelte del Legislatore, è necessario sottolineare come il grido di allarme dei magistrati sia davvero privo di fondamento, dal momento che è fatto notorio a chi frequenta le aule di giustizia che i processi celebrati in tempi rapidi sono proprio quelli contro gli imputati dei reati più gravi, per evitare la decorrenza dei termini di custodia cautelare.

La realtà è che la durata ragionevole del processo è un sacrosanto diritto dell'imputato e pretendere l'applicazione di tale diritto, di rango costituzionale, non significa invocare impunità.

Il nostro sistema penale prevedeva già prima della riforma Bonafede l'imprescrittibilità dei reati puniti con la pena dell'ergastolo e tempi di prescrizione, per gli altri reati, così lunghi da permettere a uno Stato civile di celebrare tutti i gradi del processo: non vi era alcuna necessità, quindi, di intervenire sul sistema; al contrario, è oggi indispensabile rimuovere la norma "Bonafede" dal nostro ordinamento.

A ciò sta provvedendo il progetto di riforma del Ministro Cartabia, progetto al quale va quindi riconosciuto il pregio di ripristinare il principio fondamentale secondo cui il processo penale non può durare in eterno.

10. CARAMELLE (POCHE) E CARBONE (TANTO) AL GOVERNO IN ORDINE AL CONTRADDITTORIO IN SEDE DI IMPUGNAZIONE- di **Filippo Giunchedi**

1. *La breve esperienza del ricorso al contraddittorio cartolare nei giudizi di appello e di legittimità in luogo della partecipazione delle parti quale conseguenza della necessità di evitare occasioni di contagio e diffusione del virus, viene riproposto con il D.D.L. A.C. 2435 e gli emendamenti apportati dal Governo lo scorso 14 luglio.*

Il quadro composito che emerge dal testo finale può sintetizzarsi in questi termini:

a) la celebrazione del giudizio di appello dovrà avvenire mediante «rito camerale non partecipato», a meno che l'imputato ed il suo difensore non richiedano la trattazione orale (art. 7 lett. g);

b) nei casi non contemplati dall'art. 611 c.p.p. la trattazione dei ricorsi per cassazione dovrà avvenire «con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori», a meno che le parti non facciano richiesta di celebrazione in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata (art. 7 lett. h-quater);

c) si potrà ovviare alla omessa richiesta di trattazione orale formulata dalle parti in due ipotesi: c') qualora sia la Cassazione stessa a ritenerla necessaria (art. 7 lett. h-quater, secondo periodo); c'') quando la Cassazione intenda dare al fatto una diversa qualificazione giuridica (art. 7 lett. h-quater, ultimo periodo).

A tacer della pessima tecnica utilizzata che lascia aperti non pochi interrogativi, come, ad esempio, se vi sia identità tra il rito camerale non partecipato previsto per l'appello e il contraddittorio cartolare applicabile al giudizio di legittimità; oppure se il contraddittorio scritto previsto per il giudizio di cassazione sia estensibile anche al Procuratore Generale e non solo alle parti private, considerato che il riferimento è all'«intervento dei difensori».
Si tratta di aspetti che emergono ictu oculi e che destano non poche perplessità sulla "perizia" con la quale sono stati predisposti i criteri direttivi deformanti un testo – quello originario – di pregevole fattura sul piano sistematico.
Di seguito evidenzierò quelli che, a mio avviso, costituiscono i punti critici della direttiva relativa allo specifico profilo del contraddittorio in sede di impugnazione, non limitandomi, però, alla sola pars destruens, ma, in un'ottica costruttiva, cercherò di offrire qualche idea (pars costruens) tesa a migliorare un contraddittorio che non necessariamente deve sempre e solo avvenire mediante la partecipazione delle parti.
Procederò trattando in un primo momento del giudizio di appello per volgere, poi, a quello di legittimità, riservandomi nell'ultimo paragrafo qualche spunto.

2. *Nel giudizio di appello – al pari, seppur con le eccezioni sottolineate al punto c) del precedente paragrafo, del procedimento di cassazione – il modello utilizzabile di default è quello del «rito camerale non partecipato», da intendersi – cum grano salis – quale contraddittorio cartolare così come si verifica nel modello delineato dall'art. 611 c.p.p., con decisione da parte del giudice di appello fondata solo ed esclusivamente sul contraddittorio instaurato dalle parti mediante gli scritti (atto di appello, motivi nuovi, memorie, note di replica, etc.) con eventuale celebrazione di udienza partecipata a seguito di richiesta dell'imputato o del suo difensore.*

Come anticipato, non ritengo possa negativizzarsi in assoluto un modello che, prima ancora che venisse introdotto dal legislatore per far fronte alla necessità di evitare occasioni di incontro volte a prevenire il rischio del contagio, veniva applicato con frequenza nella prassi quotidiana per l'abitudine di non pochi difensori di riportarsi ai motivi di impugnazione. Semmai, va sottolineata l'imprescindibilità del confronto in udienza onde consentire un contraddittorio effettivo che sia di ausilio a parti e giudice. E sotto questo profilo, per il giudizio di cassazione la previsione di un contraddittorio orale instaurato direttamente per volontà della Cassazione(art. 7 lett. h-quater, secondo periodo), pare rispondere proprio a questa (indiscu-

tibile) necessità. Rimettere l'opzione per la trattazione orale al solo imputato (e al suo difensore), francamente desta qualche perplessità, posto che la necessità di dover ricorrere al contraddittorio orale può sorgere anche in capo al Procuratore Generale o al giudice stesso, interessato a cogliere aspetti poco chiari o non adeguatamente sviluppati negli scritti difensivi, sollecitando durante la relazione i necessitati chiarimenti e approfondimenti. Non mi risulta comprensibile, quindi, la ragione per cui questa possibilità sia prevista per il solo giudizio di legittimità.

3. *Di certo maggiormente consolidata risulta l'applicazione del modello del «contraddittorio scritto» per la trattazione dei ricorsi per cassazione, anche se non mi appare chiaro se l'inciso «senza l'intervento dei difensori» debba intendersi riferito a tutte le parti (private e pubblica) o, invece, come parrebbe suggerire l'agevole comprensione del lessico utilizzato, non sia applicabile al Procuratore Generale.*

Nella prima ipotesi, saremmo al cospetto di un'inescusabile trascuratezza del dato normativo testuale; mentre nella seconda si determinerebbe una perequazione tra parte pubblica e parti private che, ragionevolmente, risulterebbe destinata a spingere queste ultime a richiedere la trattazione orale, per l'impossibilità di realizzare quel contraddittorio cartolare applicabile nel modello delineato dall'art. 611 c.p.p., rispettoso delle condizioni di parità richieste dalla stessa Grundnorm (arg. ex art. 111, comma 2, Cost.). Diversamente si svilupperebbe un analogo parallelo con il modello di trattazione a partecipazione eventuale dettato dall'art. 127 c.p.p., applicabile in una serie di casi, primo tra tutti quello relativo ai ricorsi in materia cautelare, ove per prassi, indipendentemente dalla presenza del difensore, il Procuratore Generale partecipa all'udienza, ivi rassegnando le conclusioni.

Sicuramente apprezzabile risulta la possibilità posta in capo alla Cassazione di instaurare, indipendentemente dalla volontà delle parti, il contraddittorio orale, vuoi per la necessità di approfondire – magari su sollecitazione del Presidente del Collegio assegnatario del ricorso – alcuni temi trattati nel ricorso o non oggetto di replica da parte delle altre parti o per disquisire in ordine all'ipotizzata diversa qualificazione giuridica del fatto; aspetto quest'ultimo rispettoso dell'obiter dictum della decisione della Corte europea nell'affaire Drassich. Occorrerà, poi, disciplinare con perizia magistrato legittimato a disporre la trattazione orale, modi e tempi dell'iniziativa adottata ex officio.

4. *Mettendo à-côtéle (doverose) critiche al testo del legislatore, vi sono alcuni correttivi che consentirebbero di migliorare la qualità di un modello – quello a contraddittorio cartolare – sicuramente utile per ricorsi non connotati da aspetti di particolare problematicità.*

Innanzitutto, occorre chiarire – ed emendare – quei profili – sopra sottolineati – che destano perplessità in ordine alla distinzione tra le tipologie di contraddittorio applicabile al giudizio di appello e a quello di legittimità.

Allo stesso modo, vi è un altro aspetto che consentirebbe di rendere effettivo il diritto di difesa anche mediante il ricorso al contraddittorio cartolare. Si tratta di idea che ho avuto modo di sviluppare insieme ai Colleghi del Comitato scientifico della Camera penale "Franco Bricola" di Bologna e consiste nella necessità di rendere ostensibili alle parti non solo i relativi scritti onde consentire la replica nel segno del contraddittorio, ma anche la relazione del giudice, di modo che le parti possano comprendere la "fedeltà" della stessa al giudizio di primo grado, alla relativa sentenza e ai motivi di impugnazione.

Il suggerimento che si propone, pertanto, è quello che il giudice (di appello e di legittimità) predisponga la relazione prima delle repliche cartolari e la relativa comunicazione alle parti, così da rendere il contraddittorio meno vacuo.
Un ulteriore spunto di riflessione è legato alla scarsa considerazione offerta dal legislatore al ruolo dell'oralità. Questa consente di poter fruire della capacità persuasiva della dialettica. Il ricorso al contraddittorio cartolare rappresenta, infatti, una soluzione di compromesso che trascura come le argomentazioni delle parti

costituiscano attività processuale decisiva a tutti gli effetti, principalmente in quei giudizi ove il giudice, per la struttura del procedimento, non gode di una percezione diretta delle prove, come nelle impugnazioni, e non solo quando si argomenti intorno a fatti e relative prove, ma anche in quelle ipotesi in cui la discussione abbia ad oggetto questioni giuridiche apparentemente distanti dal fenomeno gnoseologico.

Conseguentemente, per la sua rilevanza, alla discussione dovrà ricorrersi in tutte quelle occasioni in cui si riterrà che la stessa possa costituire un quid pluris sul piano della persuasività. È sufficiente pensare ai sommi insegnamenti contenuti nell'Ars oratoria di Cicerone e alla Institutio Oratoria di Quintiliano per comprendere quanto sia insopprimibile il connubio retorica e dialettica, ovvero quell'efficace abbinamento tra linguaggio parlato e comunicatività del corpo che, seppur non aprioristicamente rinunciabile in termini assoluti, costituisce l'essenza del processo penale non certo per un capriccio dettato dalla vanità dell'oratore, ma proprio in quanto efficace per il convincimento del giudice.

11. LE OMBRE DELLA RIFORMA CARTABIA - di **Aldo Casalinuovo**

La riforma Cartabia approda al Senato per il definitivo via libera e, naturalmente, tiene banco nel dibattito politico ed in quello tecnico/giuridico. E' indubbio che la maggiore novità in essa prevista sia quella costituita dalla improcedibilità per decorso di un tempo prestabilito nel giudizio di appello ed in quello di cassazione, che determinerà per l'appunto la "fine" del processo, la sua irreversibile caducazione (con possibilità di proroghe diversamente modulate secondo il titolo di reato). Interrotta la prescrizione del reato in via definitiva dopo la sentenza di primo grado, il processo si estinguerà se non si giungerà alla sentenza di appello nei successivi due anni e a quella della Cassazione nell'ulteriore anno dopo la sentenza di secondo grado (rispettivamente tre anni e un anno e sei mesi nel regime transitorio previsto fino al 2024). Si tratta di una previsione normativa che ricorda molto da vicino la biblica foglia di fico: onde rimediare alla assurda abolizione della prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado (assurda in quanto abrogativa di una "storica" garanzia per il cittadino sottoposto a processo, nonché direttamente e specularmente connessa al ragionevole tempo di attuazione della c.d. "pretesa punitiva" dello Stato), si opta per una sorta di "prescrizione processuale", finora sconosciuta al nostro ordinamento e certamente foriera di problematiche interpretative ed attuative di non poco momento, per come già ampiamente segnalato dalla migliore dottrina processual-penalistica italiana. I pentastellati che esultarono per la sciagurata introduzione dell'interruzione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, oggi votano per la c.d. prescrizione processuale, con una incomprensibile e quasi schizofrenica piroetta in cui è ben difficile trovare una sequenzialità logica, coerente e razionalmente orientata sul piano dei diritti e dei principi generali. Che l'accertamento giudiziario debba avere un termine è principio di civiltà giuridica elementare; che questo termine si debba ricollegare, così come è sempre stato, alla sfera del diritto sostanziale, e dunque alla prescrizione del reato, e non già a quella processuale, era ed è tuttora (fino a ... nuovo ordine) principio consolidato nel nostro ordinamento.

C'è da chiedersi, allora, se modifiche così invasive e direttamente incidenti su segmenti strutturali dell'ordinamento penale corrispondano davvero ad una necessità di sistema, ovvero se esse non siano soltanto il frutto avvelenato (con relative appendici) di una ottusa e demagogica campagna propagandistica di una parte politica. Siamo, ad oggi, ad una sorta di surreale gioco dell'oca, che riporterà, alla fine, alla medesima casella di partenza: quella, cioè, in cui sta scritto che l'accertamento penale, nel suo completo arco, non può giammai protrarsi senza termine conclusivo (come avrebbero voluto i fautori della "prescrizione mai") ma deve avere un limite temporale massimo prestabilito dalla legge, in virtù di un superiore ed inderogabile principio di civiltà giuridica e della sacrosanta aspettativa della collettività ad una risposta del sistema in tempi ragionevoli (non per nulla il principio della ragionevole durata del processo ha assunto, dal 1999, rango costituzionale). In buona sostanza, ciò che ieri avveniva con la prescrizione del reato, domani avverrà con la prescrizione del processo, ovvero con l'improcedibilità (pur, come detto, tra non trascurabili incognite di natura interpretativa ed attuativa).

Ed allora, che senso avrà avuto lo stravolgimento della complessa e delicata trama dell'ordinamento penale in alcuni dei suoi più significativi e consolidati passaggi? Che senso avrà avuto l'accidentato percorso politico-parlamentare dalla prima riforma Bonafede sulla prescrizione a quella odierna della ministra Cartabia? Nessun senso, se non quello di soddisfare (in modo peraltro del tutto effimero) l'ipnotica ed ossessiva ripetizione di rozze parole d'ordine atte a suggestionare, assecondandola, l'opinione pubblica meno avvertita e più istintiva del nostro Paese. Alle originarie e lineari previsioni dei padri del diritto - patrimonio della nostra cultura giuridica - si sostituiranno le alchimie imperfette e pasticciate delle mediazioni politiche al ribasso, figlie di una fase storica nazionale assai controversa e non esattamente esaltante. L'evidente tendenza a depotenziare ed indebolire la funzione della difesa nei gradi di giudizio successivi al primo, completa poi il quadro francamente allarmante della riforma in procinto di essere approvata anche al Senato. Nel processo di appello e nel giudizio di cassazione, infatti, si stabilizzano le norme emergenziali introdotte a causa della pandemia. I giudizi di impugnazione saranno regolarmente trattati con rito camerale non partecipato, ovvero con mero contraddittorio scritto, e dunque i difensori non potranno intervenire per la discussione orale, a meno che non procedano a formulare espressa richiesta in tal senso. Sarà necessaria, altresì, una specifica dichiarazione di elezione di domicilio a pena di inammissibilità dell'impugnazione, mentre si dovranno disciplinare in sede di attuazione della delega insidiosi ampliamenti delle cause di inammissibilità degli atti di impugnazione in appello e in Cassazione. Modifiche che, all'evidenza, hanno un solo scopo: quello di ridimensionare l'intervento della difesa nei giudizi di impugnazione ed addirittura di rendere più difficoltoso l'accesso al grado di giudizio sovraordinato. Una visione di palese arretramento sul piano del compiuto esercizio del diritto di difesa che non può in alcun modo essere condivisa ed anzi dovrà con forza – nei margini di residua possibilità - essere contrastata.

12. DI DIRITTO, IN AUTUNNO... - di **Luigi Tramontano**

La salute dello stato di diritto viene severamente compromessa, come si sa, dal proliferare di virus estremamente contagiosi ed aggressivi come l'emergenza, la necessità, l'urgenza, tutti agenti patogeni che fagocitano in poco tempo le norme di legge, attaccandone il fondamento e la logica e giustapponendo, a libertà e diritti, doveri ed obblighi non più giuridici, ma morali, di buon senso, o di opportunità, in ogni caso indiretti e non scritti.
La deriva del contenuto della legalità in un senso sempre più sostanziale, e patologico, ha già stravolto ad esempio – senza abrogarlo – l'istituto della prescrizione penale. È un fenomeno inesorabile lo scorrere del tempo tra la commissione di un reato e il suo accertamento definitivo. La prescrizione in materia criminale regola semplicemente le conseguenze di tale decorso, per la ragione naturale e umana che una punizione è avvertita sempre meno giusta quanto più si allontani dal fatto da punire. Ora, che si condivida o meno tale fondamento, una volta che sia maturato il relativo termine la prescrizione è ancora prevista nel nostro ordinamento come diritto di ogni accusato, tant'è che l'art. 157 c.p. contempla la possibilità di rinunziarvi. E non si equivochi: parlo appunto del diritto che sorge a prescrizione avvenuta, non del diritto a puntare alla estinzione del reato per decorso del tempo (ogni accusato avendo semmai diritto ad essere giudicato nel merito mediante un processo, come più volte ha dovuto chiarire la Suprema Corte).

Quanto avvenuto a scapito del diritto alla prescrizione è ben noto. Complice una martellante campagna di (dis-)informazione, nella concezione diffusa esso ha del tutto perduto la sua natura, per assumere le forme di una vergogna. La rinuncia dello Stato alla punizione – che, passato un certo tempo dal fatto, segna uno dei tipici momenti di equilibrio tra autorità e libertà in un dato ordinamento – è stata invero considerata ad un certo punto moralmente inaccettabile, sulla scorta del duplice argomento – talmente erroneo in diritto da risultare persino falso – che ad essa vi si giungerebbe a causa delle tattiche dilatorie dell'imputato (non dunque per una vera scelta dello Stato), e che essa sarebbe un danno (o una beffa) per le parti offese.
Ovviamente, non è la prescrizione in sé il vulnus del sistema, ma piuttosto il numero troppo alto di prescrizioni che quotidianamente vengono dichiarate dai nostri tribunali, ossia il fatto che i nostri processi penali hanno una durata eccessiva.

Ma il diritto, e la logica, appunto, non hanno contato più. Vale allora la pena di ricordare, oggi, quanto fin da subito segnalato da diversi esponenti dell'avvocatura al riguardo. Ossia, che il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, proprio perché non accorcia la durata dei procedimenti ma li allunga, consente di conseguenza alla pubblica accusa, una volta esercitata l'azione penale, di ottenere il risultato che l'accusato rimanga sotto processo per un tempo assai più esteso. Dacché, non decorrendo più la prescrizione dopo la sentenza di prime cure (anche se di assoluzione, non si dimentichi), l'imputato dovrà attendere in ogni caso una pronuncia nel merito, con carattere definitivo. Questo, invero, l'effetto oggettivo che la crociata anti prescrizione – in buona o in mala fede, non importa più accertarlo – ha comportato. Ecco perché valuto con favore, sia pur estremamente cauto, quanto si è verificato in questi ultimissimi mesi. Gli equilibri delle forze politiche attualmente alla maggioranza non permettevano, com'è evidente, di ritornare d'èmblée all'istituto della prescrizione ante riforma Bonafede, o addirittura di recuperarne l'originario e autentico significato. E allora, facendo uso proprio delle stesse armi brandite da chi si è tanto impegnato per togliere di mezzo la prescrizione (un diritto), additandola quale male in sé (una vergogna), si è usato il trucco di cambiare nome a quest'ultima, chiamandola improcedibilità. Chi di spada ferisce, di spada perisce, verrebbe da dire. In tale maniera si è riusciti però, quanto meno, a contenere di molto gli effetti nefasti e innaturali che quella mistificatoria operazione avrebbe potuto da qui a poco tempo generare. Il "correttivo" così congegnato pone di nuovo un limite, infatti, al potere della pubblica accusa – vero disequilibrio del sistema – di mantenere sotto processo l'accusato ad libitum o comunque per un tempo abbastanza lungo da sottrarlo, senza possibilità di ritorno, dal contesto sociale o politico in cui era inserito; in quanto, pur dopo il congelamento della prescrizione con la pronuncia di primo grado, il processo dovrà comunque terminare in appello e/o in cassazione – salve le disuguaglianze aggiunte nel corso dei lavori – entro un termine tutto sommato ristretto, altrimenti si estingue.

Non mi si equivochi: il mezzo di giocare con le parole non mi piace, perché provoca solo pasticci, e genera a sua volta incertezza. Vero è pure, però, che il nuovo termine (improcedibilità) assunto in sostituzione del primo (prescrizione) non è intrinsecamente falso. In tanti ordinamenti europei – ad esempio, giusto in Francia – ciò che si prescrive è proprio l'azione di accusa, non il reato. E, del resto, pure da noi alla causa processuale della sospensione si è fatto ampiamente e direi anche fin troppo abbondantemente ricorso, finora, giusto per contraddire il senso stesso della prescrizione. Mentre nel nuovo progetto un istituto di carattere processuale viene introdotto, all'opposto, per far rivivere proprio l'effetto estintivo connesso all'inutile decorso del tempo.

Ora, nella stessa direzione – ed anzi ancora più a fondo – mi pare converga un'altra importante novità prospettata dal progetto Lattanzi/Cartabia, sulla quale (per fortuna) i crociati della imprescrittibilità a tutti i costi non si sono punto concentrati, prigionieri essi stessi del demone cornuto da combattere che avevano creato, e che ormai unicamente vedono i loro occhi.

Mi riferisco alla norma che muta la regola valevole per archiviare un procedimento. Non sarà più una prognosi di non potere efficacemente sostenere l'accusa in giudizio, bensì la diagnosi che il materiale probatorio raccolto al termine delle indagini preliminari non abbia buone probabilità di condurre ad una condanna, in prosieguo.
Poter fondatamente sostenere l'accusa in giudizio è all'evidenza compito ben meno impegnativo di quello di raccogliere elementi tali da poter giungere con buone probabilità ad una condanna. Nel primo caso, infatti, bastano degli indizi, che rimangono con ogni fondamento cavalcabili da chi accusa fino a quando non smontati o contraddetti da altri elementi di prova (introdotti dalla difesa, o acquisiti d'ufficio). Di solito, quindi, ex post, ossia al dibattimento o comunque nel giudizio di merito.

Non può quindi negarsi che il restringere il potere/dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale nei soli casi in cui tale azione possa assai ragionevolmente condurre alla condanna dell'accusato, si muova lungo la stessa direttrice della riaffermata preclusione che l'accertamento giudiziario penale duri senza limiti di tempo. La nuova regola, infatti, fissando in modo più restrittivo le condizioni per cui l'azione penale possa dirsi doverosamente esercitata, circoscrive già alla base il potere delle Procure di sottoporre un cittadino a processo e può quindi contribuire a togliere finalmente di mezzo quell'altro dannoso fraintendimento che ha preso purtroppo piede fin dall'entrata in vigore del codice Vassalli: non è infatti l'avvio e il mantenimento di un procedimento penale ad essere obbligatorio a norma dell'art. 112 Cost. – se pure l'iscrizione di ogni notitia criminis nel registro delle notizie di reato sia anch'esso atto dovuto, per come impone l'art. 335 c.p.p. – bensì appunto, e soltanto, l'esercizio dell'azione penale, ossia la contestazione formale di un'accusa. L'obbligatorietà costituzionale non può invero che riferirsi ad un'azione penale che in tanto può dirsi doverosa in quanto più che probabilmente fondata, solo questa potendo concepirsi rientrare nella funzione primaria dello Stato di rendere giustizia.

Come già segnalato da diversi appassionati del diritto in queste stesse pagine, però, l'innovazione in parola meriterebbe di essere più compiutamente strutturata, perché così com'è nella legge di delega approvata da un ramo del Parlamento pare possedere ancora un respiro troppo corto. Da più parti si teme, infatti, che la nuova regola verrà comunque interpretata nella prassi come la precedente, continuandosi cioè ad esercitare l'azione penale (rectius: a non chiedersi l'archiviazione) anche in presenza di elementi già in partenza contraddittori (ad esempio due versioni contrastanti sulla verità di una testimonianza) o insufficienti (per esempio, una sola chiamata di correo) e ciò quanto meno tutte le volte in cui non appaia di tutto principio esclusa la possibilità di risolvere le antinomie o di colmare le lacune, in seguito. Timore, questo, certamente condivisibile, che invero non pare potersi sgombrare per il solo fatto che la riforma abbia previsto di estendere il controllo giurisdizionale circa il rispetto della nuova regola anche a tutti i reati per cui debba proce-

dersi a citazione diretta, attraverso la cosiddetta udienza predibattimentale, di nuovo conio (v. art. 6, lett. d, del disegno di legge in parola), che andrà ad aggiungersi, per gli altri reati, all'udienza preliminare.

Ora, il motivo per cui l'udienza preliminare non ha di fatto mai funzionato è noto a tutti. Risiede non solo, o non tanto, nel carattere tutto sommato evanescente del criterio decisionale assegnato al GUP, quanto, a monte, nel fatto che quest'ultimo non deve motivare il decreto che dispone il giudizio, essendo tenuto a giustificare invece la sentenza di proscioglimento che rigetti la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero. Differente disciplina dei due possibili esiti dell'udienza che, com'è altrettanto noto, il codice del 1988 ha previsto in nome del carattere eminentemente accusatorio che si voleva contrassegnasse la fase del dibattimento, dato che un provvedimento scritto in cui un giudice precedente avesse motivato perché l'imputato meritasse di andare a giudizio avrebbe potuto influenzare il giudice successivo.

Ciò ha però comportato, paradossalmente, la previsione di un momento processuale ad equilibrio distorto perché, pur essendo a contraddittorio necessario, la difesa dell'imputato non ha in effetti, in esso, alcun diritto ad una risposta motivata del giudice sul non accoglimento della propria richiesta di non luogo a procedere, neppure laddove oltre ad averla semplicemente avanzata la abbia anche (più o meno compiutamente) argomentata o addirittura basata su prove documentali tempestivamente depositate. Qui, a mio sommesso parere, il vulnus decisivo della fase in parola, che ha finito per impedire, nella prassi applicativa, che essa funzionasse effettivamente da filtro dei processi che non vi sarebbe stato alcun bisogno di celebrare, come pure si sarebbe voluto.

Lo stesso elemento di debolezza presenta, di conseguenza, la modifica di cui sto parlando. Lasciare la scelta se chiedere o no l'archiviazione per improbabilità di una condanna al solo pubblico ministero rischia invero di vanificare gli scopi della riforma, così com'è indiscutibilmente avvenuto per l'udienza filtro preliminare. Se si è d'accordo sul fatto che sia stata proprio la diseguaglianza tra le facoltà di richiesta dell'accusa e della difesa ad aver fatto sì che l'udienza preliminare mancasse al proprio compito, varrebbe allora davvero la pena di spendersi affinché, in attuazione della delega, il Governo non reiteri questo stesso errore nel disciplinare il momento di valutazione del "nuovo" criterio di archiviazione.

Posso immaginare, così su due piedi, una soluzione del genere. Prevedere un incidente processuale, al posto dell'udienza preliminare e della (programmata) udienza predibattimentale (che potrebbero eliminarsi del tutto), da innescare eventualmente, e solo, subito dopo la conclusione delle indagini preliminari. Dal relativo avviso, potrebbe infatti stabilirsi un termine di decadenza entro il quale la difesa, ove lo ritenga, possa formalmente chiedere l'archiviazione del procedimento per una delle ragioni previste dal codice, compresa naturalmente quella, di nuova introduzione, per cui gli elementi raccolti dall'accusa non consentano ragionevolmente di giungere all'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, anche e soprattutto alla luce della condizione comunque invalicabile posta dall'art. 533, comma 1, c.p.p. Sulla relativa richiesta il giudice chiamato a pronunciarsi – che dovrà essere ovviamente diverso da quello a cui potrebbe essere assegnato il successivo eventuale giudizio – sarà quindi tenuto a motivare tanto l'accoglimento quanto il rigetto della archiviazione invocata dalla difesa.

Quest'ultima valuterà con ogni prudenza il rischio di una simile iniziativa. Perché, almeno emotivamente, è chiaro che l'eventuale rigetto (motivato) della sua richiesta di archiviazione per addotta improbabilità di condanna peserà non poco nel prosieguo del giudizio. Tale effetto – sia pur sologiuridicamente – potrebbe invero contenersi sol disponendo che la pronuncia del giudice sulla richiesta di archiviazione avanzata o dalla difesa o dall'accusa (sotto questo profilo l'identità del richiedente risulta invero indifferente) non possa mai entrare a far parte del fascicolo del dibattimento, salvo che lo chiedano concordemente le parti. Ma va pure considerato che la questione della possibile influenzabilità del giudice successivo è forse meno rilevante di quanto appaia a prima vista, perché un rigetto del genere produrrebbe semmai, nella più parte dei casi, un significativo – ma corretto – impulso deflattivo, in quanto, secondo logica, dovrebbe indurre di solito la difesa a indirizzarsi subito dopo, ove possibile, verso un rito alternativo al dibattimento.

Mi preoccupa non poco, infine, la progettata modifica del modus procedendi ordinario nei giudizi di impugnazione, da orale a cartolare. È un fatto che la comprensione di un ragionamento altrui risulta assai più impegnativa dalla sola lettura di ciò che abbia scritto piuttosto che dall'ascolto diretto. Soprattutto se, come inevitabilmente accade a tutti i nostri giudici, si hanno migliaia di carte da leggere in poco tempo. Sfido chiunque di noi avvocati ad affermare che ogni volta si sia imbattuto in una sentenza la abbia immancabilmente e dettagliatamente compresa alla prima lettura. Lo stesso, credo, non potrà onestamente sostenere un giudice con riguardo ad ogni atto di appello o ricorso per cassazione che abbia letto. Il tema meriterebbe evidentemente maggiore approfondimento, tuttavia, andando subito al nocciolo, non credo sia discutibile che un giudizio cartolare comporti minori garanzie per le parti rispetto a quello orale.

Auspico, dunque, che la scelta di non discutere l'impugnazione sia lasciata esclusivamente alla parte che abbia proposto l'impugnazione medesima. In molti casi la discussione può risultare effettivamente superflua, e chi ha predisposto il gravame lo sa. Allora sarà lui stesso a rinunciarvi. Del resto, proprio in questo senso è la prassi (virtuosa) che in molte corti di appello e in Cassazione si è radicata da più di qualche anno: all'inizio dell'udienza il presidente chiede chi, tra i diversi appellanti o ricorrenti, intenda semplicemente insistere sui motivi e chiama subito il relativo processo mettendolo in decisione. La progettata novella, invertendo questo rapporto, capovolge pericolosamente il principio che vi sta alla base: dovrà essere l'appellante o il ricorrente a chiedere espressamente, ed eccezionalmente, la discussione orale, e quindi svolgerla sostenendo in qualche modo che quanto i giudici avrebbero prima facie colto dal suo scritto non è esattamente ciò che egli avrebbe voluto dire. Il che significa, in buona sostanza, lasciare intendere che i giudici siano stati eventualmente poco attenti o superficiali lettori. Non scommetterei che molti di loro sarebbero sempre pronti ad accettarlo. Io non lo accetterei. Ma proprio per niente. E per chi deve essere ascoltato, le conseguenze di porsi subito male nei confronti di chi lo debba ascoltare mi paiono del tutto evidenti.

13. CONTRO IL SISTEMA CARCEROCENTRICO SERVIRÀ IL RESTYLING DELLE PENE SOSTITUTIVE?*- di **Daniele Livreri**

Sin dal suo insediamento, l'attuale ministro della Giustizia ha lodevolmente manifestato l'idea che «sia opportuna una seria riflessione sul sistema sanzionatorio penale che… ci orienti verso il superamento dell'idea del carcere come unica effettiva risposta al reato». Infatti, ha chiosato la professoressa Cartabia, «la "certezza della pena" non è la "certezza del carcere", che per gli effetti desocializzanti che comporta deve essere invocato quale extrema ratio».

Per superare il sistema "carcerocentrico", già nelle linee programmatiche del ministero, si è richiamato il sistema delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, pur nella consapevolezza che esse «scontano ampi margini di ineffettività». In armonia con le suddette premesse, il ddl Cartabia prevede una delega al governo per procedere ad un'ampia trasformazione della disciplina delle pene sostitutive di cui alla legge 689/ 1981. Dalla lettura del disegno di legge e prim'ancora dalla relazione della Commissione Lattanzi, invero non sempre accolta sul punto dal testo governativo, si traggono alcune chiare indicazioni per il legislatore delegato: Il novero delle pene sostitutive muta radicalmente. Infatti, a fronte dell'abolizione di semidetenzione e libertà controllata, «sanzioni oggi esistenti solo sulla carta», verranno introdotte, accanto alla confermata pena pecuniaria, la semilibertà, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità. La disciplina di queste nuove pene sostitutive dovrà ricalcare, nei limiti della compatibilità, quella rispettivamente prevista dall'ordinamento penitenziario e, per il lavoro di pubblica utilità, quella prevista dalla L. 274/ 2000 per il Giudice di pace. Il ricorso al lavoro di pubblica utilità sembra realizzare meglio delle altre sanzioni la tesi della Commissione ministeriale, secondo cui ; il ricorso alle pene detentive brevi verrà ampliate sino a 4 anni di pena.

Si procede, accogliendo l'auspicio formulato dalla Corte costituzionale (Corte cost. sent. 15 del 2020), a una rimodulazione delle pene pecuniarie sostitutive, svincolandole dalla previsione dei tassi giornalieri ex art. 135 c. p. e complessivamente eliminando tassi di ragguaglio spropositati. In tema di decreto penale di condanna deve però registrarsi come il valore massimo giornaliero della pena pecuniaria, individuato in euro 250, superi l'attuale massimo, ex art. 459 I co. bis, di 225 euro.

Nell'impianto della Lattanzi si coglie poi il tentativo di collegare i benefici della sostituzione della pena detentiva all'accesso ai riti alternativi, cercando di coniugare status libertatis del condannato ed effetti deflattivi del processo di cognizione. Tuttavia nel d. d. l. alcuni tratti di questo tentativo sono andati perduti, come quello di consentire la sostituzione di pene detentive fino a 4 anni soltanto in caso di accesso al patteggiamento. Il tentativo di ridurre il carcere ad extrema ratio è certamente apprezzabile, tuttavia chi scrive teme che la modalità prescelta possa andare incontro ad uno scarso successo.

Anzitutto merita sottolinearsi che l'idea di fondo della riforma viene perseguita rimodulando una legislazione concepita per evitare l'effetto desocializzante della pena carceraria breve, senza che il soggetto privato della libertà potesse ' godere' di alcun serio percorso trattamentale. Oggi si cerca di utilizzare la disciplina della 689/ 81 per pene carcerarie consistenti, per le quali l'ottica non può che essere quella della efficacia afflittivo/ rieducativa della pena irrogata in sostituzione. Il meccanismo di sostituzione delle pene detentive, tanto per l'attuale versione della L. 689/ 81, che per il d. d. l. Cartabia, funziona ope iudicis. Ma è lecito interrogarsi se il Giudice della cognizione, dopo avere irrogato pene significative, non sarà riluttante a sostituirle, ad esempio con il lavoro di pubblica utilità.

Con riguardo ad altro profilo v'è da chiedersi, a fronte di un'ampia sovrapponibilità per quantum di pena e tipologia di misure tra pene sostitutive e misure alternative alla detenzione, quale rapporto ricorre tra il giudizio di cognizione e quello di sorveglianza. In particolare, ove il Giudice della cognizione non dovesse sostituire la pena detentiva, residuerà un'autonomia di giudizio in capo al Tribunale di sorveglianza, magari enfatizzando la diversa base cognitiva dell'uno e dell'altro?

A fronte di ciò, anche a non volere intervenire a livello edittale introducendo direttamente talune pene sostitutive quali pene principali, a parere di chi scrive si sarebbe potuta valorizzare l'iniziale intuizione della Commissione Lattanzi di correlare la sostituzione delle pene più elevate ai riti alternativi, così forse riattivando il patteggiamento c. d. allargato, introducendo però forme di sostituzione ope legis e non iudicis.

*Pubblicato da "Il Dubbio" nell'edizione del 25 settembre 2021.

14. SPIGOLATURE IN TEMA DI PUBBLICITÀ DELL'UDIENZA IN CASO DI APPELLO - di **Francesca Ruggieri**

Gli interventi dei colleghi Livreri e Giunchedi aprono importanti spunti di riflessione a proposito delle novità in tema di impugnazioni contenute nella delega articolata dalla commissione Cartabia e attualmente in discussione al Senato (n. 2353).
Le puntuali osservazioni di Giunchedi in tema di contraddittorio specificano in parte anche l'ampia categoria della "pubblicità" di cui discute Livreri. Entrambi si interrogano sulla legittimità di una disciplina che sia nel giudizio di merito di secondo grado sia in quello di legittimità subordina alla volontà della parte privata l'esplicarsi dei principi caratterizzanti di regola il giudizio.
Come è noto, e come ricorda l'avv. Livreri, il principio della pubblicità, non espressamente costituzionalizzato nella nostra Carta fondamentale, trova una certa copertura convenzionale (attivabile ex art. 117 c. 1 Cost). In tale quadro la Consulta, in particolare, ha ritenuto illegittima l'esclusione della pubblicità nel caso delle misure di prevenzione (sent. n. 93/2010), di cui sono state censurate le relative disposizioni che all'epoca ne disciplinavano il procedimento di applicazione nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento si svolgesse nelle forme dell'udienza pubblica davanti al tribunale e alla corte d'appello. Secondo la Consulta, benchè manchi un espresso riferimento in costituzione «la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale – in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. – trova in quella sovranità la sua legittimazione». Tale valore deve essere riconosciuto tanto più si tratti di esprimere un giudizio di merito, volto a incidere su beni dell'individuo a rilevanza costituzionale, quali, in particolare la libertà personale o il patrimonio.

Tale approccio, nel rispetto di quanto più volte affermato dalla giurisprudenza di Strasburgo, può non essere seguito solo a proposito dei giudizi di impugnazione, ove scema la rilevanza della ricostruzione del fatto e, con esso, l'importanza della fase istruttoria: «la valenza del controllo immediato del quisque de populo sullo svolgimento delle attività processuali, reso possibile dal libero accesso alla sala d'udienza (...), si apprezza, difatti (...),in modo specifico quando il giudice sia chiamato ad assumere prove, specialmente orali-rappresentative, e comunque ad accertare o ricostruire fatti; mentre si attenua grandemente allorché al giudice competa soltanto risolvere questioni interpretative di disposizioni normative» (Corte Cost. n.80/2011).

Seguendo la stessa logica, il Giudice delle leggi ha censurato altresì il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza di fronte al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, anche in tal caso nella parte in cui non prevede la possibilità di un'udienza pubblica su richiesta dell'interessato (cfr. Corte cost., n. 135/2014 e n. 97/2015).

Di recente, infine, in occasione della discussione della legittimità della esclusione degli imputato di un delitto punito con l'ergastolo dal rito abbreviato, la Corte ha sintetizzato la sua giurisprudenza inquadrando la pubblicità del giudizio come un diritto dell'imputato («quanto poi alla lamentata violazione del diritto di difesa "in relazione" al diritto alla dignità e alla riservatezza dell'imputato, non v'è dubbio che la pubblicità delle udienze sia concepita dall'art. 6 c. 1, CEDU, dall'art. 47, c. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 14, c.1 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici come una garanzia soggettiva dell'imputato.») , che tuttavia ha un contenuto più esteso, a presidio dello Stato di diritto (« la dimensione di diritto fondamentale riconosciuta alla pubblicità dei processi dalle carte internazionali ... non esaurisce la ratio del principio medesimo, che nel suo nucleo essenziale costituisce altresì – sul piano oggettivo- ordinamentale – un connotato identitario dello stato di diritto, in chiave di «garanzia di imparzialità ed obiettività» di un processo che «si svolge sotto il controllo dell'opinione pubblica», quale corollario sia del principio secondo cui «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo» (art. 101, primo comma, Cost.), sia della garanzia di un «giusto processo» (art. 111, primo comma, Cost.) (sentenza n. 373 del 1992).»). Con specifico riguardo al giudizio speciale oggetto di scrutinio la Consulta ha quindi ribadito che la garanzia «appare di particolare significato nei processi relativi ai reati più gravi, "che maggiormente colpiscono l'ordinata convivenza civile" (ancora, sentenza n. 373 del 1992) e addirittura ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime, a cominciare dalla loro stessa vita», escludendo che, in tale particolare ipotesi, «il mero consenso dell'imputato [sia sufficiente] fondare un suo diritto costituzionale – opposto, e anzi speculare, al suo diritto alla pubblicità delle udienze – alla celebrazione di un processo "a porte chiuse", alriparo del controllo dell'opinione pubblica» (Corte Cost. n. 260/2020).

Alla luce di questi orientamenti, che non scartano la possibilità di bilanciare la pubblicità con altri interessi, in particolare le esigenze deflattive come è accaduto proprio in occasione del giudizio abbreviato e in sede di impugnazioni, non pare che le scelte del governo in tema di appello, pure nella scarna formulazione di una legge delega, possano essere ritenute illegittime.

Il contemperamento che il legislatore può legittimamente effettuare tra i valori in gioco, della pubblicità del giudizio da un lato, e del principio della ragionevole durata dall'altro, trovano composizione nella facoltà riconosciuta all'imputato di poter partecipare al giudizio.

Semmai l'art. 1, c. 13 lett. g) del disegno di legge n. 2363 (atti senato) desta perplessità perché, parlando di partecipazione all'udienza, non sembra implicarne necessariamente la pubblicità ad un pubblico più vasto. E la disposizione, comunque la si intenda, costituisce il perno di una legislazione tesa a ricondurre il giudizio di appello entro ambiti estremamente circoscritti, che vedono l'estensione del concordato in appello (l'art. 1, c. 13 lett. h) disegno cit. elimina le preclusioni di cui all'art. 599bis c. 2 c.p.p.), la riscrittura dell'art. 603bis c.p.p. (l'art. 1, c. 13 lett. l) disegno cit. prevede la rinnovazione istruttoria in appello solo per i casi di prove dichiarative assunte in udienza nel corso del giudizio di primo grado) e dell'art. 581 c.p.p. (cfr. l'art.1, c. 13 lett. i) disegno cit.).

La contrazione del controllo di merito in secondo grado può trovare una specifica giustificazione (come del resto accade nei sistemi accusatori di tradizione anglosassone) nella misura in cui il giudizio di primo grado, a sua volta modificato dal disegno di legge anche nella declinazione dei riti speciali, sia in grado di assicurare un efficace processo giusto in quella sede. È questa la sfida della riforma.

15. UN GIOCO DI VUOTI E PIENI - di **Tommaso Guerini**

La storia di tutte le più recenti riforme riflette equilibri più o meno stabili tra vuoti e pieni. Si pensi al Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza, vera e propria tela di Penelope della nostra epoca, che, nelle more di un'entrata in vigore perennemente rinviata a data da destinarsi, sembra finalmente arricchirsi, all'ultimo miglio, di un – essenziale – intervento sui reati fallimentari, la cui riscrittura è stata affidata a una Commissione di esperti presieduta da Renato Bricchetti.
In quel caso, come era stato da più parti rilevato in letteratura, la scelta di intervenire in maniera radicale sulla disciplina civilistica, lasciando al contempo inalterato il poderoso – e anacronistico – sistema di sanzioni penali previste per i reati di bancarotta, si sarebbe verosimilmente tradotta in un fallimento annunciato, data l'ontologica irragionevolezza di un Codice che da un lato predica la flessibilità nei rapporti tra debitore e creditore nel contesto della crisi d'impresa e dall'altro è pronto a intervenire con pene draconiane nel caso in cui la crisi stessa abbia un esito nefasto.

Del resto, nell'epoca del declino della Seconda Repubblica, ogni passaggio riformatore è frutto di complicate alchimie tra forze politiche che sostengono posizioni apparentemente inconciliabili, la mediazione tra le quali non avviene e non può avvenire su elementi di sostanza – su quelli che una volta avremmo chiamato i principi – quanto piuttosto su singoli istituti o norme, la cui scarsa qualità di scrittura riflette una altrettanto scarsa qualità di pensiero.
Parzialmente diverso il caso della Riforma Cartabia, ovvero il complesso sistema di interventi compendiati nella legge 27 settembre 2021, n. 134, con la quale il Parlamento ha conferito delega al Governo per emanare norme in materia di "efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".
In primo luogo, alcune notazioni sul portato dell'intervento del Governo. È sufficiente scorrere la corposa relazione del Massimario per rendersi conto che, tolta la disciplina della prescrizione, l'impatto sul sistema sarà probabilmente più limitato di quanto non si vorrebbe far credere.

La partita si gioca altrove, sull'organizzazione degli uffici giudiziari, più che sul campo del diritto penale sostanziale, che avrebbe bisogno di ben altri interventi: dall'amnistia a una massiccia campagna di depenalizzazione degli illeciti penali minori (non solo delle contravvenzioni).Del resto, per quanto il Governo guidato da Mario Draghi stia compiendo lo sforzo titanico di provare a chiudere la stagione del populismo – non solo penale – le due Camere chiamate ad approvarne i provvedimenti sono le stesse nell'ambito delle quali si era formata una maggioranza giallo-verde, che aveva compendiato la propria visione politico-criminale nel dodicesimo capitolo di un Contratto – in ogni senso atipico – di Governo intitolato "Giustizia rapida ed efficiente", che aveva dato vita alla legge Spazzacorrotti.

Non stupisce quindi che la scelta per certi versi obbligata del Ministro Cartabia di innestare la propria visione del penale sulla (mala)pianta della Riforma Bonafede abbia dato vita a reazioni contrastanti, che rappresentano l'esito scontato di ogni mediazione. Deve probabilmente essere letta in quest'ottica anche l'enfasi attribuita alla riforma nella prospettiva del P.N.R.R., vera e propria clava brandita da Mario Draghi per far digerire ai partiti recalcitranti la necessità di alleggerire un sistema ormai da tempo al collasso.

Come è stato più volte ribadito, le ragioni preponderanti che hanno indotto il legislatore a mettere mano al sistema del penale presentano un fondamento economico, più che giuridico.
Non stupisce quindi che la parola chiave che caratterizza l'opera del Ministro Cartabia sia efficienza. Efficienza del processo e, con essa, della giustizia – intesa più come macchina, che come funzione – che deve portare l'Italia a ridurre la durata di processi, entro i prossimi cinque anni, del 25% nel settore penale e del 40% in quello civile. Il raggiungimento di questi obiettivi è una condizione essenziale per l'ottenimento dei fondi europei legati al P.N.R.R., a loro volta essenziali per la ripresa del Paese.

Per la prima volta – quantomeno a nostra memoria – da una riforma della giustizia dipende l'erogazione di una messe di danaro pubblico, essenziale per la ripresa di un paese nel quale i due anni di pandemia si aggiungono a una lunga fase di stagnazione economica.
Dunque, una riforma dalla matrice emergenziale, essenziale per uscire dalla crisi pandemica, perdipiù richiesta dall'Europa e sostenuta dal deus ex machina della politica italiana.

Di fronte a uno scenario siffatto, è evidente che nessuna delle forze politiche che compongono l'attuale maggioranza – ciascuna delle quali, per inciso, affronta una propria crisi di legittimazione e di consenso – ha potuto tirarsi indietro. In questo contesto, il lettore laico non può certo stupirsi davanti a una proposta di riforma che non tocca i nervi scoperti dell'attuale sistema penale. Che non riguardano, quantomeno a parere di chi scrive, né la giustizia riparativa, né la prescrizione del reato, il cui volto era già stato profondamente mutato nel 2017 dalla Riforma Orlando, alla quale il furore pentastellato non ha mai consentito di dispiegare i suoi effetti.

Certo, la disciplina dell'improcedibilità – che certifica la natura di ibrido sostanzial-processuale dell'istituto – apre a una pericolosa processualizzazione della prescrizione, da tempo sostenuta da autorevole letteratura. Resta il fatto che la prescrizione, per quanto presidio fondamentale sul piano dei principi, non può che rappresentare una – necessaria – anomalia nell'ambito di un sistema che dovrebbe avere la funzione di prevenire e reprimere in concreto la commissione di reati, e con essa la lesione di beni di natura costituzionale, non di girare a vuoto per concludersi con sentenze di improcedibilità e/o di estinzione del reato.

Allo stesso modo è nostra convinzione che debba essere salutata con estremo favore l'introduzione di presidi riconducibili al modello della cd. restorative justice, a maggior ragione in un sistema, quale il nostro, storicamente carcerocentrico.
Non sarebbe tuttavia intellettualmente onesto dimenticare che tale modello – la cui concreta attuazione richiede l'impiego di ingenti risorse – è applicabile in via pressoché esclusiva ai casi in cui il reato abbia cagionato un danno alle persone e che, pertanto, è di difficile applicazione nella stragrande maggioranza dei procedimenti che impegnano le Procure e i Tribunali della Repubblica, che riguardano reati in materia di droga e patrimonio. Dunque, a fronte di qualche pieno, rimangono molti vuoti. Ne segnaliamo alcuni.

In primo luogo, proprio la logica economicistica che sorregge l'esigenza di riforma – l'ottenimento dei fondi del P.N.R.R.– richiederebbe un profondo ripensamento del sistema sanzionatorio che gravita attorno ai reati contro la Pubblica Amministrazione.
Parliamo di sistema sanzionatorio in quanto, sposata la logica preventivo-repressiva introdotta a far data dal 2012 con la Legge Severino, nell'ultimo decennio abbiamo assistito al sistematico Enforcement della disciplina sanzionatoria penale e amministrativa rivolta a privati e imprese coinvolti in fatti di reato contro la PA, che spazia ormai dalla responsabilità penale vera e propria, alla responsabilità amministrativa da reato degli enti collettivi, ai commissariamenti ANAC, fino alle misure di prevenzione.
Un sistema pletorico e inefficiente, frutto di ripensamenti dettati da preconcetti ideologici più che da una attenta disamina del sottostante, esemplificativa dei quali è la bizantina nozione di corruzione percepita, frutto avvelenato del cortocircuito politico-mediatico che caratterizza questo momento storico. Un sistema nel quale abbiamo ormai perso il conto delle riforme che hanno riguardato l'abuso d'ufficio, il quale, nonostante l'intervento del 2020, rischia di essere la pietra d'inciampo della complessa architettura su cui si fonda l'intera proposta Cartabia.
La questione merita un'ultima riflessione. La logica della riforma, rispetto al P.N.R.R., è circolare.
Approvare i decreti delegati è essenziale per ottenere i fondi europei, i quali sono a loro volta essenziali per finanziare gli obiettivi del piano stesso, che prevede – tra l'altro – le assunzioni straordinarie di 16.500 giovani laureati nell'Ufficio per il processo, che entro i prossimi cinque anni dovranno affiancarsi ai giudici per aiutarli a smaltire l'arretrato e ridurre i tempi della giustizia, nonché l'assunzione di 5.140 unità di personale propriamente tecnico-amministrativo. Tuttavia, come ci è stato più volte ribadito, il rispetto dei tempi sarà essenziale: la Commissione Europea vigilerà severamente e non verrà ammesso alcun ritardo.

Difficile, a nostro parere, coniugare una così rigida esigenza di celerità sul piano politico-amministrativo con l'epidemia di fobia della firma che affligge cronicamente la burocrazia italiana, nell'ambito della quale i dirigenti sono giustamente preoccupati di tutelarsi dal rischio – immanente – di essere iscritti nel registro degli indagati per l'esercizio di quelle scelte discrezionali nelle quali si sostanzia l'essenza stessa dell'esercizio dei pubblici poteri.

In conclusione.
La Riforma della Giustizia avviata da Marta Cartabia si propone di segnare un'inversione di rotta nella politica criminale del XXI Secolo, finora caratterizzata da un irragionevole smania per il punire, che ha portato alla assoluta inefficienza – dunque all'iniquità – il sistema penale italiano. Per farlo, tocca temi alti, come quello della riconciliazione tra autore del reato e vittima, e nodi essenziali sul piano applicativo, come la digitalizzazione del processo.
È sicuramente interesse di tutti che questa palingenesi del sistema vada a buon fine.
L'abrogazione dell'abuso d'ufficio – norma evidentemente irriformabile – potrebbe essere lo snodo essenziale per garantirne il successo.