

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PERANTONI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Procuratore generale della Corte di Cassazione:	
Perantoni Mario, <i>Presidente</i>	3	Perantoni Mario, <i>Presidente</i>	3, 4, 8, 13, 14, 15, 18, 21
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 2435 GOVERNO, RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER L'EFFICIENZA DEL PROCESSO PENALE E DISPOSIZIONI PER LA CELERE DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI PRESSO LE CORTI D'APPELLO.		Cassano Margherita, <i>Presidente aggiunto della Corte di Cassazione</i>	4, 15
		Curzio Pietro, <i>Primo Presidente della Corte di Cassazione</i>	3, 15
		Salvi Giovanni, <i>Procuratore generale della Corte di Cassazione</i>	8, 18, 20
		Vazio Franco (PD)	14, 20
		Vitiello Catello (IV)	13, 21
Audizione di Pietro Curzio, Primo Presidente della Corte di Cassazione, e Giovanni Salvi,		ALLEGATO: Documentazione depositata da Giovanni Salvi, Procuratore generale della Corte di Cassazione	23

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C!-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare (AP) - Partito Socialista Italiano (PSI): Misto-AP-PSI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO PERANTONI

La seduta comincia alle 19.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di Pietro Curzio, Primo Presidente della Corte di Cassazione, e Giovanni Salvi, Procuratore generale della Corte di Cassazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge C. 2435 Governo, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello, di Pietro Curzio, Primo Presidente della Corte di Cassazione, accompagnato dalla Presidente aggiunto, dottoressa Margherita Cassano, e di Giovanni Salvi, Procuratore generale della Corte di Cassazione.

Ringrazio gli auditi per aver accolto l'invito della Commissione. Chiedo cortesemente di contenere il proprio intervento in circa quindici minuti ciascuno, in modo da dare spazio ai quesiti che eventualmente i commissari vorranno rivolgere, ai quali seguirà la replica degli auditi, che potranno comunque inviare, qualora non l'avessero già fatto, alla segreteria della Commissione

un documento scritto. Tale documentazione, in assenza di obiezioni, sarà pubblicata sul sito Internet della Camera dei deputati e resa loro disponibile attraverso l'applicazione GeoCamera. Do quindi la parola al dottor Pietro Curzio, Primo Presidente della Corte di Cassazione. Prego, dottore.

PIETRO CURZIO, *Primo Presidente della Corte di Cassazione*. Grazie dell'invito, che ci fa molto piacere. Io ho pregato la dottoressa Cassano, Presidente aggiunto della Corte di Cassazione, di accompagnarmi. Se io sono il Presidente civilista, lei è la Presidente con particolari competenze in diritto penale. Ho preferito che fosse lei a esporvi direttamente il punto di vista di noi giudici della Cassazione, avendo meglio di me il polso della situazione concreta del processo penale, che io ho trattato per alcuni anni. La situazione della giustizia e del diritto in generale si modifica in continuazione ed è dunque importante avere una valutazione estremamente aggiornata.

Noi apprezziamo l'impegno nel rendere più razionale ed efficiente il sistema nel pieno rispetto dei diritti della difesa, che sono diritti delle persone sottoposte alle indagini ma anche delle persone offese dai reati. È quindi fondamentale che i tempi di indagine e di decisione siano ragionevoli. A questo proposito le riforme normative e i cambiamenti delle norme hanno indubbiamente rilievo, però hanno altrettanto peso le dotazioni di personale e di mezzi. Non è questo un elemento di contorno.

Una prima riflessione che vi sottoponiamo riguarda il fatto che, come dotazione di personale, la riforma prevede assunzioni a termine per massimo ventiquattro mesi, quindi fondamentalmente si tratta di ricorso al lavoro precario. Crediamo che un sostegno alle riforme debba essere re-

alizzato attraverso la via del lavoro a tempo indeterminato.

Noi siamo cresciuti spesso imparando da cancellieri e da segretari degli uffici giudiziari che avevano una lunga storia. Inserire nel sistema giustizia e nel meccanismo del processo persone con un rapporto di lavoro che dura massimo ventiquattro mesi non è utile nella prospettiva di un corretto funzionamento del sistema. E vi segnaliamo che il sistema della giustizia — ma penso che questo valga anche per altri mondi — si sta progressivamente svuotando.

Essendo stati bloccati per decenni i concorsi, anche in Cassazione abbiamo un'elevata età media. E connessi a tale elevata età media vi sono una serie di problemi in termini di assenze dal lavoro, non per assenteismo, ma perché, se ci collochiamo sui 55-56 anni di età media, la possibilità di ragioni serie di assenze dal lavoro sussiste.

Poi abbiamo avuto tutta una serie di altri elementi che hanno costituito un incentivo a lasciare il lavoro, per cui siamo di fronte a un vero e proprio esodo del personale.

Non ultimi, ci sono i problemi relativi al Covid e alla scelta di molti di evitare rischi inutili, ricorrendo al pensionamento, magari grazie ad una delle vie privilegiate che sono state introdotte negli ultimi anni.

Dotazione di mezzi significa informatizzazione del processo. In questo disegno di legge vi sono elementi relativi al deposito degli atti e dei documenti in via telematica che ci sembrano molto interessanti. Segnaliamo la necessità che lo sforzo di informatizzazione anche del processo penale sia molto consistente per mettere la giustizia italiana al passo con i tempi.

Una seconda considerazione di carattere generale riguarda il rapporto tra diritto processuale e diritto sostanziale. Una riforma del processo ha la sua premessa in una riforma sostanziale concernente i reati, e quindi nei casi immessi nella macchina nel processo. È necessaria una revisione del sistema dei reati del codice penale e soprattutto delle innumerevoli norme penali extracodicistiche.

Il penale deve tornare a essere il campo in cui si reprimono i fenomeni gravi; il resto deve essere affidato alle sanzioni amministrative, alla giustizia civile, a un sistema coerente di depenalizzazioni. I fatti penali di particolare tenuità dovrebbero essere trattati dal punto di vista processuale in modo, forse, più razionale. Sul punto la dottoressa Cassano svolgerà una riflessione molto interessante.

È questa una scelta culturale di fondo che la Cassazione vi propone. Non si risolvono tutti i problemi per la via del diritto penale. Questo è un fatto culturale ma è anche una necessità, perché, se si intasano i canali del processo penale, si riduce l'efficienza del sistema laddove l'intervento penale dovrebbe essere necessario e tempestivo.

Se per tutto si ricorre al diritto penale, poi i temi che invece dovrebbero essere oggetto di sanzione penale sono esposti a una minore efficacia del sistema, costretto a confrontarsi con un numero di casi eccessivo rispetto alle possibilità di trattazione in tutte le fasi, dalle indagini alla decisione, all'esecuzione della pena. Mi fermo qui e affido la parola alla mia collega per valutazioni puntuali e specifiche sul disegno di legge, ringraziandovi ancora per l'invito.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Curzio. Presidente Cassano, prego.

MARGHERITA CASSANO, Presidente aggiunto della Corte di Cassazione. Grazie anche da parte mia per questa utilissima occasione di confronto e di esposizione di alcune problematiche di natura squisitamente tecnica, che però hanno indubbe ricadute di sistema.

L'intervento riformatore contenuto nel disegno di legge si muove lungo tre direttrici essenziali: il perseguimento dell'efficienza del processo penale; il contenimento della sua durata; la definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'appello.

Con riferimento al primo obiettivo, vale a dire all'efficienza del processo penale, paiono condivisibili tre punti in particolare. Il primo, cui ha già fatto riferimento

il Presidente Curzio, riguarda la possibilità di deposito telematico obbligatorio o facoltativo degli atti e la semplificazione, nel rispetto delle garanzie di effettiva conoscenza, delle notificazioni all'imputato, in particolar modo nel caso di nomina di un difensore di fiducia e nel caso di impugnazione proposta dall'imputato.

Rimane aperta, anche rispetto al tema del deposito delle notificazioni in forma telematica, la questione di amplissima portata, alla luce della legge 28 aprile 2014, n. 67, sul processo *in absentia*, delle notificazioni al difensore d'ufficio di persona irreperibile per varie ragioni.

È una riflessione molto ampia, che forma oggetto anche dell'evoluzione del diritto vivente della Corte di Cassazione e che ancora il problema dell'effettiva conoscenza della pendenza del processo alla valutazione del successivo comportamento dell'imputato e alla conoscenza dell'accusa cristallizzata nel provvedimento di *vocatio in iudicium*, contestualmente all'esercizio dell'azione penale e non prima; ma che ha dirette ricadute sulla tenuta del sistema, perché la nostra esperienza pratica evidenzia che c'è una fetta consistente di processi che si celebrano nei confronti di persone che in definitiva non ne hanno alcuna conoscenza effettiva e che correttamente dopo fanno ricorso al rimedio introdotto nell'ordinamento, all'articolo 629-*bis* del codice di procedura penale sulla rescissione del giudicato, tesa a rimuovere una sentenza di condanna cui non abbia potuto far seguito la possibilità di impugnazione dell'imputato per il semplice fatto che non aveva avuto alcuna conoscenza effettiva. Faccio questo riferimento che può sembrare un'apparente digressione, ma tale non è perché incide direttamente sui tempi e sull'efficienza di un processo penale, impegnato in larga misura nella celebrazione dei processi destinati poi a sfociare in pronunce inutili o comunque in pronunce adottate all'esito di un processo che non sia pienamente garantito.

Il secondo aspetto che ci pare positivo è la reintroduzione della previsione che il difensore possa impugnare la sentenza di primo grado solo se munito di specifico

mandato a impugnare rilasciato dall'imputato dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. Parlo di « reintroduzione » perché in realtà l'articolo 571 del codice di procedura penale ha registrato interventi successivi da parte del legislatore: originariamente la norma conteneva tale previsione, poi la legge 16 dicembre 1999, n. 479, la abolì. Ora opportunamente viene reintrodotta. Dico ancora una volta « opportunamente » perché ciò si ricollega sempre al problema dell'effettività della conoscenza. Soltanto un imputato che è realmente a conoscenza del processo è in grado di maturare una decisione informata, con l'aiuto del difensore tecnico, sulla sussistenza dei presupposti per impugnare.

Un terzo punto assolutamente condivisibile è la previsione, quale remissione tacita della querela, dell'ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza dibattimentale cui sia stato citato in qualità di testimone; come pure condivisibile, è la nuova disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni prevista nell'articolo 10. Per ragioni di brevità non entro in dettaglio.

Veniamo, invece, agli aspetti su cui si registrano criticità. Cito, prima di tutto, la proposta di modifica della normativa con la possibilità di celebrazione dell'udienza penale in appello da parte del giudice monocratico. Tale soluzione è assolutamente non condivisibile. Mettiamo da parte tutte le considerazioni sull'indubbia compressione delle garanzie difensive in appello dopo che molto spesso, soprattutto per alcune tipologie di reati in primo grado, abbiamo l'intervento di un magistrato onorario. Non possiamo dimenticare la realtà dei fatti. Prevedere che in appello ci sia un giudice monocratico può porre seri problemi di effettività del diritto di difesa. Ma a prescindere da questo aspetto, noi facciamo un rilievo molto più pragmatico. Se si introducesse questa norma prescindendo dalle condizioni dell'edilizia giudiziaria, noi andremmo non verso l'accelerazione dei tempi del processo ma verso la totale paralisi, perché l'attuale assetto dell'edilizia giudiziaria in tutte le parti d'Italia non è tale da consentire la contemporanea cele-

brazione in appello di tante udienze da parte dei giudici monocratici. Se venisse introdotta questa disposizione, arriveremmo al risultato paradossale di celebrare un numero di udienze inferiori rispetto alle attuali, soprattutto per i processi aventi a oggetto i reati più gravi che sono di competenza collegiale, perché delle due l'una: l'assenza di aule porterebbe inevitabilmente a una cernita. Questa previsione non è realistica, anche perché si stanno ponendo problemi seri di reclutamento dell'organico. È stato approvato il provvedimento che aumenta la pianta organica della magistratura, ma la particolare situazione epidemiologica non consente di svolgere con regolarità i concorsi. In questo momento abbiamo i concorsi bloccati e quindi siamo nell'impossibilità di disporre di nuove energie; quindi, ancora di più si porrebbe un problema di effettività di risorse. Infine, facciamo un'altra considerazione pragmatica: i processi richiedono, in caso di celebrazione, sia da parte del giudice monocratico che collegiale, l'assistenza degli assistenti di udienza; scusate il gioco di parole. Noi in questo momento, come ha molto bene riferito il Presidente Curzio, siamo di fronte a una scopertura drammatica degli organici del personale amministrativo. Soltanto negli ultimi due o tre anni — dopo vent'anni di blocco — è stato rimesso in moto il difficile *iter* di svolgimento della selezione del personale amministrativo, che si sta nuovamente bloccando a causa dell'emergenza epidemiologica. Questa è una sottolineatura cui attribuiamo particolare valenza perché è nostro intendimento, a nome anche di tutti i colleghi, fare al meglio e nella maniera più intensa possibile il nostro lavoro, e questo lo rallenterebbe.

Per ragioni di tempo, dico semplicemente che non hanno una valenza risolutiva, ma sono soltanto rielaborazioni terminologiche, le previsioni in tema di regole di giudizio sull'archiviazione e sulla sentenza di non luogo a procedere e via dicendo, che non sono destinate a incidere sui tempi del processo; come pure le previsioni in tema di patteggiamento — seleziono gli argomenti di maggiore interesse —

non paiono destinate ad avere un'efficacia effettivamente decisiva, perché quella prevista nel disegno di legge sarebbe la terza forma di patteggiamento, oltre alla forma del patteggiamento base per i reati minori e a quello cosiddetto allargato. Già il patteggiamento allargato introdotto nel 2003 ha avuto un ridottissimo ambito di applicazione, quindi con un'incidenza percentuale assolutamente irrilevante. Ampliare ulteriormente il tetto di patteggiamento con riguardo all'ambito della pena non è destinato ad avere significato, per una ragione molto chiara: l'imputato non ha interesse a chiedere l'applicazione di una consistente pena detentiva da più di due anni fino a cinque, che sarebbe in breve tempo chiamato a scontare, senza tra l'altro potere accedere agli altri benefici tradizionali del rito che sono riservati dalla legge soltanto al patteggiamento minore. Quali sono questi benefici? L'esclusione della condanna alle spese, l'applicazione delle pene accessorie e delle misure di sicurezza esclusa la confisca. Quindi per l'imputato è sicuramente preferibile non accedere a questa forma di patteggiamento; al più, se lo ritiene, potrà accedere al rito abbreviato. Mi rifaccio, invece, ad altre tre considerazioni velocissime. La prima riguarda le previsioni in tema di giudizio di primo grado con introduzione di una sorta di udienza preliminare alla celebrazione del dibattimento vero e proprio, in vista di una pronuncia di sentenza di non luogo a procedere in tutto analoga a quella adottabile all'esito dell'udienza preliminare e per le richieste di patteggiamento e di giudizio abbreviato. È un appesantimento inutile. Introduce una sede ulteriore e per giunta è foriera di gravissime ricadute disfunzionali perché determina, ai sensi dell'articolo 34 del codice di procedura penale, l'incompatibilità tra i giudici. Siccome la geografia giudiziaria italiana evidenzia che la maggior parte dei tribunali è di dimensione medio-piccola, introdurre questa previsione significa ancora una volta portare a un sistema di incompatibilità che determina a sua volta la paralisi.

Veniamo alla considerazione sui nuovi termini di durata delle indagini e di durata

del processo. Le nuove previsioni sulla durata delle indagini — il Procuratore generale sicuramente si soffermerà su questo punto, che io propongo dal punto di vista della magistratura giudicante — non hanno sullo sfondo soltanto i problemi di sistema che molto opportunamente il Presidente Curzio ha rappresentato. Per incidere efficacemente sul sistema processuale, c'è bisogno che gli interventi sul codice di procedura penale vadano di pari passo con la riflessione sul diritto penale sostanziale e sui beni meritevoli di tutela, alla luce della mutata sensibilità. Queste nuove previsioni rischiano di essere prive di effettività, perché la minaccia della sanzione disciplinare nei confronti del pubblico ministero che non dovesse concludere le indagini in tempo rischia di produrre un effetto paradossale di ulteriore ingolfamento della giustizia a dibattimento, cioè rischia di incentivare una mentalità assolutamente burocratica nel pubblico ministero che si vede spinto a compiere gli atti di indagine, a raccogliere elementi a favore anche della persona indagata, a fare indagini complete, per il timore di andare incontro a responsabilità disciplinari. Paradossalmente ciò può portare a un fenomeno di esercizio di azione penale rispetto a processi sostanzialmente inutili. Dico questo perché prima di svolgere la funzione attuale ero Presidente della Corte d'appello a Firenze. E i dati statistici, che potreste verificare perché sono particolarmente interessanti, evidenziano che in tutte le Corti d'appello si registra una percentuale di assoluzioni in primo grado, soprattutto nel giudizio monocratico penale, che oscilla fra il 30 e il 35 per cento, cui non segue l'impugnazione del pubblico ministero, vale a dire del medesimo soggetto che ha esercitato l'azione penale. Questo è un campanello d'allarme di quali possono essere le ricadute assolutamente negative nel favorire possibili visioni burocratiche del lavoro del pubblico ministero, che invece è fondamentale per il corretto esercizio dell'azione penale e per far sì che l'azione penale si carichi di quei giudizi e di quelle valutazioni prognostiche che sono indispensabili per la successiva tenuta del processo. Mi sembra assolutamente proble-

matica e fonte di ulteriori rallentamenti anche la previsione di questa sorta di contraddittorio sulla data di acquisizione della notizia di reato, quando forse sarebbe molto più semplice indicare il termine entro cui si deve iscrivere, ovviamente con la precondizione che ci siano risorse di personale di magistratura e di personale amministrativo adeguate. Faccio un ultimo accenno alla prescrizione del reato così come contenuta nel disegno di legge. Anche in questo caso vorrei sgombrare il campo da alcuni luoghi comuni. I reati che si prescrivono non sono quelli che attirano l'attenzione mediatica. Quelli non si prescrivono mai, perché tenuto conto del tetto massimo per i fatti interruttivi e dei tre anni di sospensione introdotti dalla cosiddetta « riforma Orlando » — faccio degli esempi per intenderci — la corruzione si prescrive in 18 anni; l'associazione mafiosa da 40 anni e 6 mesi a 68 anni; l'omicidio stradale da 20 anni e 8 mesi a 33 anni; le violenze sessuali non aggravate in 28 anni; l'omicidio volontario non aggravato in 33 anni; la bancarotta fraudolenta non aggravata in 15 anni e 6 mesi; i furti in abitazione, gli scippi aggravati, i furti pluriaggravati in 15 anni e 6 mesi; le rapine e le estorsioni da 15 anni e 6 mesi a 28 anni. Questa è la necessaria premessa per evitare di drammatizzare il problema. I fatti che si prescrivono sono quelli dei quali la pubblica opinione di regola non si occupa, ma che interessano soprattutto coloro che li subiscono o chi li commette. I veri grandi numeri della giustizia sono costituiti da questi reati. Sono truffe, appropriazioni indebite, minacce, violenze, lesioni personali volontarie, i falsi nelle loro molteplici declinazioni. A fronte di questa premessa, l'articolo 14 del disegno di legge introduce una disciplina differenziata in tema di — la potremmo chiamare — prescrizione del processo che fa da contrappeso alla prescrizione del reato, stabilendo tempi predeterminati di celebrazione dei processi, con una scansione diversa a seconda delle varie previsioni, e soprattutto il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, che continua a essere bloccata qualora intervenga la conferma in appello e successivamente. Io mi

permetto, e concludo, di sottoporre alla vostra attenzione queste considerazioni. Come può conciliarsi con un giusto processo e con la sua ragionevole durata una paventata ma inevitabile dilatazione dei tempi, conseguente alla sospensione della prescrizione dopo la sentenza di condanna in primo grado? Ciò dal mio punto di vista avrà un effetto disincentivante per l'impegno dei giudici nel definire celermente i processi nei gradi successivi, sapendo che non c'è più il cosiddetto « pericolo della prescrizione ». In secondo luogo, è da chiedersi quali siano le effettive possibilità del diritto alla controprova e dell'introduzione di prove a discarico da parte dell'imputato se il processo di secondo grado verrà celebrato a distanza di tanti anni dal fatto. La questione è di particolare rilievo perché il giudizio d'appello, con la riforma e con l'ampliamento dei casi di riapertura dell'istruttoria dibattimentale in appello a seguito di impugnazione, diventa un giudizio in cui a differenza di prima si ampliano i casi di assunzione di prove dichiarative. Allora quale attendibilità potranno avere queste prove se assunte a distanza di tanti anni dal fatto? Si pongono problemi di frizione con l'articolo 27 della Costituzione, perché non possiamo sottacere le drammatiche conseguenze sociali provocate dalla pendenza per lunghissimi anni di un processo che rende l'uomo unicamente un imputato, in palese contrasto con la presunzione costituzionale di non colpevolezza. Si pongono problemi di compatibilità con i principi più volte affermati anche dalla Corte costituzionale in tema di reinserimento. Per concludere, e vi ringrazio dell'attenzione, probabilmente si sdrammatizzerebbero i problemi legati, da un lato, alla prescrizione del reato e, dall'altro, alla prescrizione del processo, non soltanto se si facessero interventi sul diritto penale sostanziale e sul sistema delle sanzioni — la Commissione presieduta dal professor Palazzo ha a lungo lavorato su questo tema — ma se si intervenisse soprattutto sulle dotazioni del personale di magistratura e anche del personale amministrativo. Ricordo su questo punto, perché ha formato oggetto della mia esperienza concreta, che in Corte

d'appello, quando sono arrivata a Firenze, ho trovato 13 mila sentenze penali di cui dovevano essere curati gli adempimenti post dibattimentali. È chiaro che vi siano questi numeri, in assenza di personale che se ne occupi. È stato adottato un piano di rientro, abbiamo recuperato l'arretrato. Questa è la situazione di tutte le corti d'appello d'Italia non per neghittosità, ma per oggettiva impossibilità dello scarno personale amministrativo di effettuare gli adempimenti post dibattimentali. Fa sempre parte della mia esperienza il fatto che, sulla base della verifica effettuata, taluni tribunali nello stesso distretto toscano — che pure ha tanti pregi — impiegavano anche cinque o sei anni per trasmettere gli atti dal primo al secondo grado. Sono questi i problemi connessi con gli adempimenti amministrativi, nemmeno particolarmente complessi. Dovendo scegliere, si dava precedenza ad altre incombenze. Vi ho voluto fare esempi concreti per farvi capire che drammaticamente i tempi della giustizia sono interessati da questi aspetti.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Casano. Do la parola al dottor Salvi, Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Prego.

GIOVANNI SALVI, Procuratore generale della Corte di Cassazione. Grazie. Mi fa molto piacere poter rappresentare l'opinione della Procura generale. Noi abbiamo predisposto anche un documento per metterlo a disposizione degli onorevoli parlamentari (*vedi allegato*); e ho già indicato come è possibile acquisirlo informaticamente. Sintetizzerò alcuni aspetti che per la verità viaggiano in parallelo con ciò che è stato detto dal Primo Presidente e dalla Presidente Cassano.

In particolare, partendo proprio dalle ultime considerazioni, che sono poi quelle da cui sarei partito anch'io nel mio intervento, ho apprezzato molto che nel disegno di legge si cerchi — e non è frequente nelle tematiche della giustizia — di avere un approccio complessivo, vale a dire di vedere il processo come un tutto, evitando interventi che riguardino solo un aspetto o

l'altro sotto la spinta delle urgenze e delle necessità. Ho apprezzato, inoltre, che in questo contesto si consideri anche il profilo organizzativo, non soltanto con riguardo alle misure di incremento del personale e dei mezzi, ma anche dal punto di vista del tentativo di individuare i punti dolenti del flusso procedimentale.

Questo è un approccio che a me piace molto e che tuttavia può comportare anche alcuni rischi. Il rischio maggiore è che, una volta individuati gli snodi principali, l'intervento non tenga conto delle ragioni che li hanno determinati. Alcuni aspetti sono stati già ben evidenziati dalla collega Cassano; non ci ritorno, anche per farvi guadagnare tempo. Mi riferisco all'idea di un giudice d'appello monocratico che, anche solo dal punto di vista dell'organizzazione, senza pensare ai profili, che pure sono molto importanti, della collegialità nel grado di appello, è ingestibile sia per la mancanza di personale sia per la mancanza delle aule.

Io voglio farvi solo un esempio. E ci tengo a farlo perché riguarda proprio la città di Roma. Ero allora Procuratore generale della Corte d'appello. Io e gli altri dirigenti degli uffici giudiziari con grande difficoltà riuscimmo a ottenere dal Ministero della difesa e dal Ministero della giustizia la consegna della Caserma Manara per il completamento del Polo civile, in maniera da rendere possibile la celebrazione di udienze penali, che già ora — con il giudice collegiale — non si possono celebrare per la mancanza di aule, nel numero che sarebbe necessario. Purtroppo da più di due anni i lavori appaltati sono bloccati per il fatto che il tribunale militare non intende cedere i locali per consentirne lo svolgimento. Io credo che ci saranno anche profili di responsabilità contabile per questo. Da più di due anni i lavori appaltati sono fermi perché il tribunale militare — per carità, io ho grandissimo rispetto per la giustizia militare, ma il suo numero di fascicoli non è lontanamente comparabile con i quasi 80 mila procedimenti della Corte d'appello penale di Roma — blocca la possibilità, per non so quanti anni ancora, di avere le aule che ci consentirebbero di celebrare qualche processo in più. Ci sono

dunque anche problemi concreti e pratici, ma non è su questo che voglio concentrarmi.

Passo all'individuazione dei problemi: la prescrizione, in primo luogo. Si dice, e ve ne è evidente traccia nelle scelte che sono state fatte nel disegno di legge, che la maggior parte delle prescrizioni si verifica durante le indagini preliminari. La conseguenza di questo fatto sono la riduzione del periodo delle indagini preliminari e la previsione di misure disciplinari come risposta alla loro eccessiva durata. Ma sarebbe sufficiente esaminare il significato reale delle statistiche per accertare che il punto di intoppo non è il pubblico ministero ma il tribunale in composizione monocratica, perché la verità è che il tribunale in composizione monocratica non è in grado in questo momento di ricevere, non dico « di fissare », gli atti che vengono completati dal pubblico ministero. Solo a Roma ci sono circa 30 mila procedimenti per i quali è già stata chiesta la fissazione dell'udienza, cosa che però il tribunale non è in grado di fare, con la conseguenza che, non essendo la richiesta di fissazione dell'udienza considerata esercizio dell'azione penale, questi sono considerati procedimenti che pendono nelle indagini preliminari, ma in realtà sono procedimenti per i quali le indagini sono finite. La conseguenza di questo è che, se noi acceleriamo la fase delle indagini preliminari, oltre al giustissimo rilievo della collega Cassano, vale a dire al fatto che andiamo verso una logica burocratica di eliminazione immediata del processo senza alcun approfondimento, intasiamo ancora di più il tribunale, perché il problema è che il tribunale non è in grado di ricevere il processo, e non che il pubblico ministero non è in grado di farlo. La risoluzione non è l'azione disciplinare. Io sono titolare dell'azione disciplinare. Ho allegato alla mia relazione i dati delle azioni disciplinari di questi anni, perché è ora di sfatare il mito. Per la verità ormai l'abbiamo sfatato tante volte, ma ripetere le cose a volte le fa diventare vere, anche se tali non sono. Basterebbe guardare gli atti della nostra disciplina, per capire che è una delle più rigorose del settore pubblico, per non par-

lare poi di quello privato. È questo il meccanismo che può accelerare il processo? È il fatto di sottoporre ad azione disciplinare chi ritarda, magari in maniera più intensa? Già adesso i casi di ritardo e di condanne sono molti; ma non può essere questa la soluzione, anche perché non è più efficace. Se si aumenta il numero delle procedure disciplinari con riferimento a queste situazioni, perde anche di efficacia la sanzione, perché diventa prevalente il profilo dell'esame delle condizioni di lavoro che portano a quella situazione.

Chiedo scusa, ma prima di procedere devo fare soltanto una correzione importante a ciò che ha detto la collega Cassano. Purtroppo, anche a proposito del rapporto tra le sentenze di assoluzione e le sentenze di condanna in grado di appello, ci sono delle imprecisioni che abbiamo cercato di chiarire. Trovate i dati sul sito della Procura generale della Cassazione, nella relazione per l'anno passato. In realtà il rapporto è molto più basso: il numero di assoluzioni « vere » ammonta all'incirca al 20 per cento del totale dei processi. Potrebbe ritenersi una percentuale elevata: tuttavia se le assoluzioni fossero inferiori al 20 per cento, poi si direbbe che il giudice si appiattisce sul pubblico ministero. Direi che si tratta di una percentuale fisiologica di assoluzioni: che fossimo al 50 per cento o, come si è detto, al 35-40 per cento, allora si tratterebbe di numeri molto elevati. Se invece siamo intorno al 20 per cento, credo che si tratti del livello fisiologico delle assoluzioni.

Le prescrizioni — come giustamente ha detto la collega — colpiscono non i reati di allarme sociale, ma proprio quei reati che costituiscono la base del principio di legalità e sono quelli più avvertiti dai cittadini, come costituenti il fondamento della convivenza civile. I reati che ha citato la collega affliggono la cittadinanza, perché una truffa via Internet spinge anche a meccanismi di insicurezza che non devono essere lasciati senza punizione.

Dunque, il disegno di legge prevede e disciplina i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nell'avvio verso il dibattimento. È giusto, perché in questa ma-

niera si disciplina almeno quella che altrimenti è una discrezionalità di fatto priva di qualunque regola. Ma questo va bene se è un meccanismo eccezionale che risponde ad una situazione di particolare difficoltà, come è stato a Roma per i 30-40.000 (adesso sono diminuiti, erano arrivati quasi a 50.000) procedimenti che non riuscivano ad essere fissati. Allora, per risolvere questo problema si fa ricorso ai criteri di priorità; ce li siamo un po' inventati e il Consiglio superiore della magistratura ha fornito una copertura attraverso la disciplina dei criteri individuati dai procuratori in accordo con i tribunali. Ma se istituzionalizziamo ciò, senza che vi siano le misure adeguate per far sì che questi processi si trattino e arrivino alla discussione, noi di fatto eliminiamo una fascia consistente di reati dalla concreta possibilità di essere perseguiti, creando quindi la percezione di una giustizia che non funziona, che non dà risposte ai cittadini. E questo è molto, molto grave, a mio parere. Vi sono poi aspetti significativi in positivo, certamente. Mi riferisco alla previsione di tempi certi — rimango sempre alla fase delle indagini preliminari — azionabili dalle parti dopo la fase di cui all'articolo 415-bis del codice di procedura penale, che adesso non è disciplinata e quindi lascia la possibilità, dopo l'avviso di conclusione delle indagini, di attendere per mesi o per anni senza che siano assunte determinazioni. Un altro aspetto riguarda l'annoso problema del controllo sui tempi e sui modi delle iscrizioni. In questo caso però ho qualche dubbio sulla soluzione adottata, anche se nel disegno di legge si è compreso il problema e si è cercato di porvi rimedio. Se noi spostiamo da quella che è attualmente la decisione da parte del Procuratore della Repubblica sul modo e sui tempi di iscrizione della notizia di reato verso la controllabilità del giudice ai fini della successiva valutazione dell'inutilizzabilità degli atti per il superamento del termine, corriamo il rischio di innescare un meccanismo di contenzioso perché l'inutilizzabilità è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio. Questo consentirebbe un continuo contenzioso sull'origine del procedimento, cosa che non è

sempre facile da stabilire. Quando una notizia di reato è complessa, possono esservi opinioni diverse sul momento in cui avrebbe dovuto essere iscritta. Si rischia pertanto di determinare un contenzioso. Il disegno di legge contrasta questo rischio indicando un termine ultimo per eccepire la questione, che se non ricordo male, cade prima che siano compiute alcune formalità. Ora non ricordo esattamente qual è il termine, comunque è stabilito un termine molto anticipato. Immagino già le questioni che saranno poste circa il momento in cui è divenuto possibile conoscere l'esistenza della possibilità di un'iscrizione diversa. Ma lasciamo perdere questo aspetto. A mio parere il punto è che la strada seguita in precedenza è la più corretta, che non modifica dal punto di vista dei rapporti tra fasi processuali il controllo sulla notizia di reato: mi riferisco all'attribuzione al procuratore generale di appello della vigilanza, non solo ai fini disciplinari, su come viene gestito il registro delle notizie di reato. Però questa scelta è rimasta incompleta, perché in realtà il procuratore generale è privo di effettivi poteri di controllo sul registro delle notizie di reato e sul contenuto della notizia di reato, se non per interrogazioni puntuali. Egli è praticamente privo di qualunque effettivo strumento di verifica. Pertanto questa norma, che a mio parere era significativa e importante, è rimasta un po' sulla carta, portando, come conseguenza ovvia, allo spostamento verso il controllo giurisdizionale. Ci si sposta dunque da quello che dovrebbe essere l'alveo effettivo di verifica, che è quello dello stesso ufficio del pubblico ministero, sia pure in forma gerarchica o para gerarchica, verso il giudice, con i problemi che vi ho accennato.

Un tema per me importante è quello relativo alle notificazioni. Io credo che nessuno abbia voglia di ritornare al processo contro gli irreperibili: è un processo assurdo, assolutamente in contrasto con i principi del processo accusatorio, cosiddetto *adversarial system*. Anche se in verità anche il processo contumaciale è in contrasto con questi principi, perché nel processo accusatorio l'imputato teoricamente deve essere presente, non se ne può andare

a spasso e poi quando può bloccare lo sviluppo del processo eccepisce il legittimo impedimento, anche se prima è stato sempre assente e lo sarà anche dopo. Nel processo accusatorio dunque l'imputato deve essere presente davanti al giudice. Ma lasciamo stare, il processo contumaciale è una garanzia in più, non è un elemento — all'estero qualche volta non si comprende — di identificazione con il processo in assenza. Il processo in assenza contro l'irreperibile, per così dire, in realtà è un processo che non ha senso in un sistema come il nostro, però ciò non ha niente a che vedere con il principio di responsabilità, anche questo, a mio parere, strettamente correlato con il processo accusatorio. Se la persona indagata è informata in maniera corretta e puntuale dell'esistenza della fase delle indagini e delle conseguenze che da questo avvio di procedimento possono derivare, il principio di responsabilità indica che sarà suo onere quello di informarsi dello sviluppo del procedimento. Si può inserire, anche per seguire il diritto vivente, un momento ulteriore di scansione, che è quello della formulazione precisa della contestazione nella fase che apre il giudizio, ma questi due momenti sono gli unici, a mio parere, in cui deve essere richiesta una forma di notificazione « aggravata », che dia certezza della consapevolezza. Ho fatto riferimento alla seconda notifica, per avvicinarmi a quelle interpretazioni. Tuttavia, francamente ritengo che una volta che un soggetto è stato informato con precisione della necessità che venga dato corso ad un processo penale, credo che sia suo onere quello di continuare ad informarsi. Non è un processo contro l'irreperibile; è un processo contro un soggetto che si sottrae al procedimento, quindi simile al processo contro il latitante che — anche secondo la giurisprudenza della Corte europea — è ammissibile nel momento in cui il latitante ha avuto conoscenza del procedimento e si è volontariamente sottratto. Qui manca l'atto di apprensione, vale a dire la misura cautelare, ma in realtà se il soggetto è a conoscenza piena del procedimento, la sottrazione rientra nel principio di responsabilità che non ha nulla a che vedere con il

processo contro l'irreperibile. È un processo contro una persona reperita che si sottrae al processo. Su questo aspetto abbiamo fornito alcune indicazioni nel nostro documento.

Svolgo ancora poche notazioni che riguardano il processo d'appello e per certi aspetti anche il processo in Cassazione. Anch'io sono convinto che il processo d'appello debba rimanere collegiale, non soltanto per le questioni organizzative che pure sono importanti. Io credo nella collegialità e nell'importanza del giudizio corale, quando questo giudizio è effettivamente richiesto. È ovvio, per esempio, che tutte le volte che è necessaria un'assunzione della prova, non può che esserci un'assunzione collegiale in un processo che assicuri l'effettiva discussione su questo aspetto. Mi chiedo però se tutte le ipotesi in cui invece il processo si basa su tecnicità, come molto spesso avviene nel giudizio di Cassazione, e non vi è un problema di riassunzione della prova, non vi è la necessità di una discussione sul merito, ma si tratta di una discussione tecnica sulle ragioni dell'appello, non possano essere assicurate — mi riferisco ad una situazione come quella appena descritta — attraverso il ricorso ad un contraddittorio scritto più ampio rispetto a quello attuale. Si potrebbe quindi riservare il contraddittorio nella forma orale ai casi che veramente lo meritano, in maniera da far sì che esso si svolga in tempi brevi, davanti a un giudice non oberato di mille altri procedimenti che riguardano, per esempio, la determinazione della pena, la sussistenza di un'aggravante, la sua comparazione, la qualificazione giuridica del fatto sotto il profilo meramente tecnico e che non richiedono alcuna nuova rivalutazione o riacquisizione della prova. Questo sarebbe molto importante, perché consentirebbe di dare vero valore all'oralità e alla collegialità.

Vorrei citare un ultimo aspetto, se volete marginale, ma che a me sembra importante per dare il senso della sistematicità dell'intervento. Non è previsto nel disegno di legge, e riguarda l'appello incidentale del pubblico ministero. L'abrogazione dell'appello incidentale è stata del tutto asistema-

tica, perché mentre veniva abrogato l'appello incidentale contestualmente veniva introdotto uno strumento negoziale in appello, che è il concordato in appello. Da un lato il pubblico ministero è privato di uno strumento molto importante, se ben utilizzato, per assicurare l'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della legge e soprattutto con effetti di valutazione deflattiva. Dico questo perché io posso avere una sentenza che mi soddisfa entro certi limiti, ma che magari ha visto un'applicazione di attenuanti generiche che potevano non essere riconosciute; l'imputato ha avuto il pieno riconoscimento delle sue richieste, ciò nonostante fa appello sulla determinazione della pena: la possibilità dell'appello incidentale ha un effetto sia deflattivo, sia di uniformità dell'applicazione della legge. Perché dico che si è trattato di un'abolizione asistemica? Perché il concordato in appello fa esattamente la stessa cosa. E funziona, o almeno ha funzionato laddove è stato applicato correttamente, cioè attraverso criteri omogenei di applicazione. Fa esattamente la stessa cosa. Alla rovescia, ma è esattamente la stessa cosa: il pubblico ministero rinuncia a una parte, per esempio, della pretesa punitiva perché — anche se giusta in prospettiva — va bilanciata con i tempi del processo e con la possibilità di non aggravare ulteriormente il giudizio d'appello. In tutte le nostre impostazioni, a mio parere, bisogna essere coerenti. E dico di più. Si potrebbe perseguire una reale riforma dell'appello, che lo riducesse effettivamente a un giudizio rescindente, a seguito del quale si rifà il processo e non ci si limita a guardare le carte. È del tutto asistemico, rispetto al processo accusatorio orale, il fatto che si guardino le carte e si decida se aveva ragione il pubblico ministero o il difensore. Nella prospettiva di una radicale rivisitazione del giudizio di appello, io credo che si possa anche restringere di molto l'appello del pubblico ministero e ridurlo ai casi in cui vi sia stata o una grave inosservanza nell'acquisizione della prova o la violazione di principi di diritto significativi. Quindi si potrebbe arrivare a una soluzione di questo genere, ma laddove invece non si bilanciano — come, a

mio parere, non avviene ancora in questo disegno di legge — i termini complessivi di un giudizio, si corre il rischio di squilibrare i poteri di impugnazione e quindi lo stesso giudizio di appello. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Onorevole Vitiello, prego.

CATELLO VITIELLO. Grazie, presidente. Ho ascoltato gli auditi con estremo interesse perché ci hanno fornito spunti di riflessione importanti, se non fondamentali rispetto a ciò che in questo momento ci approntiamo a licenziare. L'unico dispiacere è che l'Aula dei gruppi sia semivuota, perché avrebbero dovuto ascoltarvi con interesse tutti i protagonisti di questa Commissione che dovranno decidere come affrontare la delega in esame. E io spero che almeno vi leggano.

Detto questo, ho poche domande. Si è fatto riferimento, soprattutto all'inizio, nell'intervento del presidente Curzio, a un problema anche di diritto penale minimo. Io sono legato a questa idea che purtroppo è diventata sempre più una chimera, perché ce ne siamo sempre più allontanati. Invece che raggiungere il diritto penale minimo, ce ne siamo allontanati sempre di più nel corso delle legislature. Si è dunque fatto riferimento alla depenalizzazione. Rivolgo la domanda a tutti e tre i presidenti. Ritenete che, anche rispetto a quello che sarà l'impatto di una qualsiasi riforma del processo penale, volta a rendere più efficiente il sistema, sia doveroso fare una riflessione in termini di amnistia e indulto? Ve lo chiedo perché la Presidente Cassano ha fatto riferimento — tra le macro aree critiche cui si è riferita — allo smaltimento degli arretrati. Al punto numero tre, si è riferita allo smaltimento degli arretrati. Rispetto all'impatto che qualsiasi riforma — buona, cattiva o virtuosa — avrà, sarà necessario fare anche una riflessione su tutti i procedimenti vecchi, antichi, dal minimo impatto sociale, dal minimo disvalore penale, in termini auspicabilmente diversi rispetto al 2006? Passo alla seconda domanda. Quanto alla regola di giudizio, secondo la Presidente Cassano ciò non in-

cide sui tempi. L'altro giorno abbiamo ascoltato parte dell'accademia. Vi chiedo di aiutarci almeno in questo senso. Uno dei professori che abbiamo ascoltato ha sostenuto che probabilmente sarebbe più saggio modificare l'articolo 417 del codice di procedura penale per rendere più attuale l'idea di udienza preliminare. In quali termini? Considerato che ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'articolo 417, la richiesta di rinvio a giudizio contiene l'indicazione delle fonti di prova, non sarebbe il caso di legare in maniera non formale tale indicazione agli elementi costitutivi del reato, in modo da dare una sponda al giudice dell'udienza preliminare per valutare la sostenibilità a giudizio dell'accusa stessa? Quanto alla terza domanda, si è fatto riferimento alla prescrizione in più passaggi delle vostre relazioni. Prescindendo dalle modalità su cui si calcolano i recuperi, a seconda che la sentenza sia di assoluzione o di condanna, come vedete l'idea di introdurre nel nostro ordinamento la soluzione adottata nel sistema tedesco, vale a dire quella di influire sulla dosimetria della pena, allorquando si sforano i termini di prescrizione? Mi sembra un meccanismo che, da un lato, assicura la condanna e, dall'altro, garantisce almeno un minor peso rispetto a quello che l'imputato ha dovuto subire per la lungaggine del processo, posto che sono sempre dell'idea che il processo è la prima pena, almeno in questa prospettiva.

Passo alla quarta domanda. Non avete fatto riferimento — probabilmente troveremo traccia nei vostri scritti — a un tema che vi riguarda, anche per la vostra esperienza attuale, vale a dire la sentenza Bajrami e l'articolo 190-bis del codice di procedura penale. Io ritengo che l'articolo 190-bis debba considerarsi sempre e comunque un'eccezione, una deroga: il doppio binario esiste perché c'è quello principale, immagino. Vi chiedo pertanto cosa pensate rispetto alla proposta di riforma dell'articolo 190-bis, perché nel disegno di legge delega ci sarebbe la volontà di far diventare strutturale il principio stabilito con la sentenza Bajrami, quando in realtà ritengo — e spero di avere un conforto in voi — che bisognerebbe incidere sui collegi,

vale a dire sul giudicante, impedendo che si possa modificare in corso d'opera il collegio o comunque il giudice monocratico in corso d'opera, soprattutto nei processi più importanti.

La quinta domanda riguarda le regole di priorità. Chiederei agli auditi una riflessione sull'articolo 112 della Costituzione. Chiedo se a loro parere sia il momento o meno di incidere su un aspetto che probabilmente andava modificato quando è stato introdotto il modello accusatorio: una delle maggiori distorsioni del sistema risiede nel fatto che parliamo di modello accusatorio in un sistema costituzionale che presuppone l'obbligatorietà dell'azione penale, che ritengo presidio dell'uguaglianza. Ci mancherebbe altro. Mi chiedo comunque quale sia il pensiero degli auditi in merito.

Nonostante io nella vita faccia l'avvocato, la soluzione del contraddittorio scritto in appello non mi dispiace, quando si basa esclusivamente su tecnicità, come è stato detto dal Presidente Salvi. Però le chiedo, Presidente Salvi, se non sarebbe comunque il caso di presupporre, anche in questa ipotesi, delle vie di fuga dal contraddittorio scritto, quando la situazione è particolarmente complessa, o quando è lo stesso collegio a richiedere la presenza fisica per la specificazione di un determinato aspetto dei motivi d'appello che può suggerire una alternativa. Io ritengo che il contraddittorio scritto in appello possa rappresentare una soluzione deflattiva. Ma non è il caso comunque di evidenziare la volontà di costruire assieme la famosa « triade dei giudicanti », dando un ruolo di responsabilità al difensore e al magistrato giudicante in appello? Mi fermo qui, presidente. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, collega Vitello. Onorevole Vazio, prego.

FRANCO VAZIO. Grazie, presidente. Noi ci avviamo ad esaminare un disegno di legge piuttosto complicato, e anche molto articolato. Le audizioni che abbiamo fatto, e che si sono svolte anche nella giornata di ieri, ci hanno fornito sicuramente elementi molto significativi. Il fatto che voi possiate lasciarci anche una nota scritta è partico-

larmente utile: ascoltare e prendere appunti è importante, ma lo sviluppo del ragionamento che voi avete fatto affonda nella parte scritta, che è la parte più rilevante.

Io non posso negare che nelle vostre parole vi siano aspetti abbastanza critici rispetto ad alcuni temi, e su questi noi faremo una profonda riflessione. Ci sono un paio di questioni sulle quali mi verrebbe da chiedere non una spiegazione, perché siete stati molto chiari, ma quasi un contraddittorio virtuale con quello che è emerso nella giornata di ieri. Una delle critiche — che peraltro si lega abbastanza con la vostra visione, soprattutto con quella della Presidente Margherita Cassano — ha riguardato quella sorta di udienza filtro prognostica, dibattimentale e monocratica, dove si dovrebbe celebrare una fase preliminare del processo. Mi pare sia stata oggetto di critiche importanti. Ieri i professori universitari che abbiamo audito, tra i quali il professor Spangher, ci hanno detto che si genererebbe inevitabilmente una sorta di giudizio prognostico di condanna, nel momento in cui venisse adottata tale soluzione, soprattutto in quei tribunali particolarmente contenuti di dimensione, dove si passa da una stanza all'altra. Quindi, chiedo se questo aspetto rappresenta anche per voi una preoccupazione.

Viene sollevato un tema che il sottoscritto, svolgendo anche in altre circostanze la funzione di relatore, così come questa volta, ha provato a introdurre nel dibattito, peraltro con scarsi risultati. Mi riferisco ad una riforma più profonda e anche più attuale, rispetto a censure che ci possano provenire anche dall'esterno dei confini nazionali, vale a dire dalla Corte di giustizia europea, in tema di misure cautelari reali e misure di prevenzione. Rispetto a questi temi nel disegno di legge del Governo non c'è traccia. Mi domando se, al pari dei professori che abbiamo audito, anche voi riteniate che questo sia un tema da affrontare.

L'ultima questione riguarda la prescrizione, che anche voi condite di preoccupazioni e perplessità, per certi versi. Domando se non sia una soluzione quella che

ci è stata rappresentata nella giornata di ieri. Si è proposto di distinguere prescrizione dell'azione, prescrizione del processo, prescrizione del reato e tempi di efficienza del processo, per evitare strani algoritmi di andata e ritorno della disciplina della prescrizione, così come viene definita. Traducendo in maniera brutale, se si ritiene che le indagini preliminari debbano durare « x » anni, il processo in primo grado « x » anni e il processo di secondo grado « x » anni, a seconda della gravità del reato, l'interruzione della prescrizione si deve produrre quando si sta all'interno di queste fasce temporali, e non quando esse vengono sforate per diverse ragioni, per evitare, da un lato, gli effetti perversi cui faceva riferimento la Presidente Margherita Cassano e, dall'altro, per non incorrere nella possibile violazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo e, quindi, della garanzia della presunzione di innocenza della quale più volte sia è parlato.

PRESIDENTE. Bene, se non vi sono altri colleghi che intendono intervenire, chiederei la cortesia di procedere con le risposte. Potremmo seguire l'ordine iniziale, se ritenete. Prego, Presidente Curzio.

PIETRO CURZIO, Primo Presidente della Corte di Cassazione. Dico una cosa minima perché preferisco che parlino gli specialisti di cose così specialistiche. Mi complimento per le domande che mi sono sembrate estremamente interessanti.

Faccio solo due considerazioni su amnistia e indulto. Sono tanti anni che non opero nell'ambito penale, ma di esperienze sulle amnistie ne ho fatte. Ho passato anni da pretore, chiuso in ufficio a lavorare sulle amnistie. Evidentemente quel sistema, che poi è stato messo da parte, non funzionava se a distanza di qualche anno il sistema riaccumulava il suo arretrato. Francamente recuperare questo strumento mi suscita forti perplessità. Sappiamo che è uno strumento che innesca meccanismi di protrazione, con tutti i mezzi del processo, in attesa della prossima amnistia.

Quanto all'oralità in primo grado, e le forme scritte in secondo grado, credo rap-

presentino una contraddizione tipica del nostro sistema. Anche nel mondo civilistico abbiamo questo problema. Siamo « chiovendiani » in primo grado, poi nel secondo grado il rapporto di immediatezza, nel senso non di mediazione, ma di visione diretta del testimone e della fonte di prova, sparisce, proprio nella fase in cui la riflessione diventa più importante e la decisione più rilevante, avvicinandosi alla definitività. Credo che il sistema italiano soffra di questa contraddizione. Sicuramente c'è una tensione tra il processo accusatorio e l'obbligatorietà dell'azione penale che è un principio costituzionale: quindi, l'accusatorio ha delle difficoltà in un sistema in cui la Costituzione ha posto questo fondamento. È un lusso difficile da permettersi in un sistema che si basa su questi principi, per cui si entra ineluttabilmente in difficoltà.

Questo dovrebbe farci riflettere. Mi fermo a questa riflessione di sfondo. Credo che il sistema processuale penale dovrebbe essere fortemente semplificato e con una riflessione molto più organica di quella che oggi oggettivamente, storicamente, siamo in grado di fare. Affido le risposte più specifiche alla collega Cassano.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Curzio. Prego, Presidente Cassano.

MARGHERITA CASSANO, Presidente aggiunto della Corte di Cassazione. Ringrazio anch'io per le domande che sono molto stimolanti e che meriterebbero l'approfondimento di un'intera giornata. Quindi mi scuso per la banalità delle risposte.

Rispetto alle domande dell'onorevole Vitello, si possono collegare quelle relative all'archiviazione e ai criteri di priorità in rapporto all'articolo 112 della Costituzione. Penso anch'io — lo sta facendo la dottrina, stiamo esaminando anche noi la questione nell'ambito dei seminari di studio — che forse sarebbero maturi i tempi per una riflessione molto pacata, non ideologica, ma di sistema, su un'interpretazione dell'articolo 112 della Costituzione che sia ancorato ad un principio di legalità penale sostanziale. Quindi, si tratterebbe di leg-

gere l'articolo 112 della Costituzione nella chiave del principio di legalità penale sostanziale, con conseguenti riflessi su un'azione penale « temperata », ma temperata dai principi del diritto penale. Basterebbe forse questa cornice di riferimento per avviare una riflessione seria, riflessione tanto più seria perché si intreccia con la collocazione costituzionale della magistratura. Noi abbiamo una legittimazione soltanto tecnico-professionale, non possiamo sostituirci al legislatore nella scelta dei beni giuridici meritevoli di tutela e nelle linee della politica giudiziaria. Noi siamo tecnici del diritto, abbiamo questa legittimazione ed espanderci al di fuori di essa creerebbe seri problemi di rispetto e di compatibilità costituzionale. È un tema che sento molto e che merita opportuna riflessione.

Molto interessante è il riferimento al sistema tedesco che riconosce o un risarcimento o una corrispondente riduzione di pena nei confronti della persona condannata, qualora la durata del processo non sia quella prevista. Il sistema tedesco non conosce — come quasi tutti i sistemi europei — la prescrizione del reato, ma conosce la prescrizione del processo correlata alla diversa gravità dei reati. Sicuramente il riferimento al sistema tedesco è molto interessante; è proposto anche da una parte della dottrina italiana e non mi trova pregiudizialmente contraria.

Per quanto riguarda le riflessioni su amnistia e indulto, ho vissuto anch'io l'indulto quando ho lavorato come consigliere della prima sezione penale della Corte di Cassazione che è competente proprio in materia di esecuzione penale. Posso assicurare che gli interventi normativi in materia di amnistia e indulto, lungi dall'avere un effetto deflattivo, aggravano ulteriormente il carico del lavoro giudiziario, perché inevitabilmente comportano l'instaurazione di incidenti di esecuzione per valutare se sussistono o meno i presupposti per applicare l'indulto, l'opposizione alla decisione e il ricorso per cassazione. Sono interventi emergenziali che non risolvono le questioni in una prospettiva di sistema, anzi aggravano ulteriormente la tenuta complessiva.

Sono d'accordo con l'onorevole Vitiello circa le possibili criticità che possono derivare dall'articolo 190-bis del codice di procedura penale. È un tema caro al professor Spangher, che quindi penso abbia fatto riferimento a questo istituto che sicuramente può porre problemi di compatibilità con i principi del sistema accusatorio, soprattutto in quelle sedi giudiziarie in cui è più alto l'avvicendamento dei magistrati e la celebrazione dei processi non è concentrata. Si rischia davvero di arrivare ad un simulacro di giudizio accusatorio in quanto c'è l'oggettivo rischio che la prova venga assunta da un giudice, la successiva prova dichiarativa in caso di lungo rinvio da un altro giudice e così via, e la decisione poi sia rimessa nelle mani di un terzo o di un quarto giudice che non ha mai partecipato direttamente. Noi dobbiamo dare effettività ai principi di un processo tendenzialmente accusatorio qual è il nostro, quindi o garantiamo questo, vale a dire la concentrazione, l'assunzione della prova e la decisione da parte del giudice dinanzi a cui si è formato, o rischiamo di andare in rotta di collisione con i principi costituzionali.

Per quanto riguarda il giudizio di appello, gli interventi contenuti nel disegno di legge forse dovrebbero inquadrarsi nell'ambito di una riflessione più ampia e organica, che tenga conto della struttura del processo di appello, che sicuramente è connotata da forte ambiguità, e anche da una riflessione sul giudizio di Cassazione. Il disegno di legge non si occupa minimamente del giudizio di Cassazione. Rimetto la questione alla valutazione di coloro cui spetta istituzionalmente vedere se tutto questo possa essere oggetto di una riflessione un po' più di sistema. Però è imprescindibile il problema di metodo. Non ha senso porre mani a un intervento del processo penale se non si riattivano e non si dà nuova vitalità alle riflessioni sul diritto penale che hanno formato oggetto, negli ultimi anni, di numerose commissioni ministeriali, presiedute da fior di professori universitari ed espressioni dei diversi punti di vista. È urgente non soltanto in materia di selezione dei beni giuridici, ma anche in

tema di sanzioni. Non ho avuto tempo di dirlo prima, lo accenno come tema di riflessione: è urgente una rivisitazione in chiave più ampia del concetto stesso di sanzione e della tipologia delle sanzioni. Noi continuiamo a ragionare in termini di dicotomia, tra sanzioni detentive e sanzioni pecuniarie. Invece alcuni provvedimenti normativi che meritano di essere approfonditi stanno ampliando il ventaglio di possibilità. Nella nostra esperienza noi vediamo che le uniche forme di sanzioni che stanno effettivamente funzionando sono i lavori di pubblica utilità, la messa alla prova, e tutte le nuove prospettive offerte da una giustizia riparativa. Bisogna avere il coraggio di riprendere in mano le proposte che vengono dalla parte più avvertita dell'accademia, altrimenti c'è il pericolo che una delle cause di ineffettività del sistema derivi da questa fortissima dicotomia che esiste tra: sanzione penale, astrattamente minacciata, con tendenza del legislatore a innalzare progressivamente i tetti di pena massima; pena che viene concretamente applicata dal giudice; in un terzo momento, pena che è effettivamente eseguita. Noi abbiamo una scissione tra questi tre momenti che contribuisce a dare fortissime ineffettività al sistema. Tutti questi piani di lavoro dovrebbero procedere parallelamente.

L'ultima domanda dell'onorevole Vitiello riguardava la regola di giudizio per l'archiviazione. La mia non è una critica. Dico solo che gli stessi principi che sono contenuti, mi sembra, nell'articolo 3 del disegno di legge, sono già presenti, sotto altra forma lessicale, nel codice di procedura penale. Ed è fondamentale che la norma sia correttamente applicata sia dal pubblico ministero che dal giudice. Abbiamo l'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Già quella è la base per consentire una valutazione prognostica sull'utilità o meno dell'esercizio dell'azione penale e sul passaggio alla fase dibattimentale.

Sono d'accordo con l'onorevole Vazio sulla necessità — non è questa forse la sede, però dal punto di vista degli operatori pratici e anche degli studiosi ciò sarebbe fondamentale — di porre mano ad una

riflessione ampia sul sistema delle misure di prevenzione. Dico solo che la tendenza evidenziata negli ultimi anni dal processo penale è che maggiore è l'ineffettività del processo penale e della sanzione penale, maggiore è l'enfaticizzazione del sistema delle misure di prevenzione che è un sistema assolutamente meno garantito. Il sistema delle misure di prevenzione sta diventando una sorta di elemento di compensazione di tutte le forme di inefficacia del processo penale, con le conseguenze critiche che ne derivano. Sono d'accordo sul punto, sulla necessità di una risistemazione della categoria complessiva delle misure cautelari reali, così come pure — giacché ne parliamo — anche delle misure di sicurezza. Pensiamo alla gamma infinita delle tipologie di confisca che ci sono nel nostro sistema e che talvolta è difficile ricondurre ad unità. Sull'udienza filtro, non temo i pericoli a cui faceva riferimento l'onorevole Vazio: ogni giudice è libero nel suo foro interiore. Ritengo che questa norma amplifichi i problemi che derivano dal sistema delle incompatibilità delineate dall'articolo 34 del codice procedura penale. C'è il rischio che per ovviare a questa incompatibilità si debba fare ricorso a provvedimenti di supplenza da parte di altri tribunali vicini.

Infine sono d'accordo con l'onorevole Vazio che occorre concettualmente tenere distinti i due temi, il tema della prescrizione del reato e il tema della prescrizione processuale. Hanno fondamenti costituzionali — qui sarebbe troppo lungo il discorso — completamente diversi. Sicuramente la dilatazione dei tempi processuali rappresenta la negazione del giusto processo e soprattutto dell'effettività dei diritti di difesa nei gradi successivi di giudizio. Penso all'appello che sta mutando enormemente la sua fisionomia a seguito della modifica dell'articolo 603, comma 3-bis, del codice di procedura penale, che implica un'attività istruttoria, in passato sconosciuta a questo giudizio, connotato soprattutto in maniera cartolare. Ora non è più così e noi dobbiamo assolutamente confrontarci con questo problema se vogliamo garantire effettivamente i diritti di difesa dell'imputato.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Cassano. Prego, Procuratore Salvi.

GIOVANNI SALVI, *Procuratore generale della Corte di Cassazione*. Grazie. Il problema è che se uno cerca di trovare strumenti per far funzionare il processo, almeno in fase minima, rischia di fare brutta figura, perché è chiaro che se uno non ha una responsabilità in questo senso o non se la assume, nessuna norma che in qualche maniera cerchi di bilanciare interessi diversi può trovare applicazione. Mi riferisco per esempio all'articolo 190-bis del codice di procedura penale. Si fa brutta figura a dire che tale articolo può creare un bilanciamento tra le esigenze dell'oralità e una situazione di fatto che è quella che è, e che è stata adesso ricordata. Si fa migliore figura nel dire che l'oralità va sempre e comunque rispettata, e che va sempre ricostruita la prova.

Per me va bene, però la conseguenza deve essere chiara, se non si interviene contestualmente sulle cause indicate dal Presidente Cassano, sull'impossibilità di gestire in moltissimi uffici giudiziari la concreta situazione di fatto. La durata del processo in sé, la durata della fase procedimentale, determina l'alta probabilità del mutamento del collegio. È un cane che si morde la coda. A me che vivo tutti i giorni questi problemi sembrano cose ovvie. Se io devo fissare un'udienza dopo sei mesi per poter assumere la seconda prova, perché ho tutte le altre udienze occupate, avrò una buona probabilità dopo sei mesi di non essere lì per qualche ragione. Le scelte vanno fatte tenendo conto di questa situazione. Prendiamone atto. Però dopo non scarichiamo la responsabilità di questo sui magistrati che gestiscono i processi. Sono scelte politiche, ma di cui deve essere chiara la responsabilità. E lo stesso vale per altre questioni.

Vediamo un tema che si collega a questo, che è quello relativo alla questione dell'udienza filtro. È molto interessante. Il tentativo dell'udienza filtro è quello di sopperire alla mancanza del giudice per l'udienza preliminare nei processi a citazione diretta e di consentire l'immediato proscioglimento di coloro che, per errore del pub-

blico ministero, per le ragioni che qui sono state dette mille volte, ha esercitato l'azione penale senza il controllo del giudice. È chiaro che se si separa la funzione del giudice che fa il filtro dal giudice che poi deciderà il processo, si determina la situazione — soprattutto nei tribunali medio-piccoli — del moltiplicarsi del numero di giudici che sono necessari per trattare il giudizio monocratico. Noi vi abbiamo già detto che in molte sedi non si riescono a trattare i monocratici perché non c'è un numero sufficiente di giudici e di aule corrispondente al numero di procedimenti. Se poi addirittura per ogni processo dobbiamo avere due giudici, è chiaro che ci sarà una moltiplicazione. Quindi non avremo 30.000, ma 60.000 procedimenti che non si riusciranno a trattare, a meno che non si ritenga che la possibilità del filtro, che va in favore dell'imputato, possa essere fatto dallo stesso giudice. Esiste davvero un'incompatibilità costituzionale da questo punto di vista? Io non credo, perché il tema dell'ingenuità non è un tema garantito costituzionalmente, non incide sulla terzietà al punto tale, a mio parere, da violare — e questo l'abbiamo scritto nel nostro appunto — i principi dell'articolo 111 della Costituzione. Se l'udienza filtro deve esserci, deve avvenire ad opera dello stesso giudice. Certo ci sarà la prevedibilità di una condanna, ma non la necessità di una condanna, perché il giudice farà un primo esame valutativo. La conclusione è chiara. A mio parere la prima ipotesi non è praticabile, perché vuol dire moltiplicare il numero dei giudici per via dell'incompatibilità, e noi non siamo in grado di garantirlo. Se si vuole seguire la strada dell'udienza filtro, bisogna valutare con attenzione se vi è un profilo di incostituzionalità, derivante dal fatto che lo stesso giudice faccia un primo filtro immediato di insussistenza degli elementi che possano portare alla necessità di formare la prova orale del dibattimento, con tutto il costo che questo comporta. È a favore dell'imputato, perché non può portare ad una conclusione negativa, può portare soltanto a un immediato proscioglimento.

Quanto all'obbligatorietà dell'azione, la questione si collega anche alla regola di giudizio. Anche qui, a mio parere, lo sforzo che viene fatto dal disegno di legge è giusto, io lo comprendo fino in fondo. È lo sforzo sia di spingere il giudice dell'udienza preliminare ad esercitare con più coraggio il suo ruolo — e io lo condivido pienamente — sia di costringere il pubblico ministero a un esercizio dell'azione non soltanto in maniera più consapevole, ma anche secondo criteri più rispondenti alle indicazioni che già esistono e che si ricavano non soltanto dall'obbligo della contestazione di un fatto che costituisce reato in tutti i suoi elementi oggettivi e costitutivi, ma anche da tutte le norme che prevedono la correlazione della sentenza al fatto. Adesso non entro nel merito, ma da tutto questo deriva che la contestazione è il cuore del processo e deve essere assolutamente precisa sia in tutti i suoi elementi di fatto, sia in quegli elementi contestativi che hanno riflessi in diritto. Ma questo è già scritto. A mio parere è giusto lo sforzo di indurre ancora di più pubblico ministero e giudice a fare quello che già sarebbe previsto. Io spero che questo possa avere qualche effetto, non ne sono sicuro per le ragioni che ci siamo detti.

Regole di priorità, articolo 112 della Costituzione e obbligatorietà dell'azione penale. Io non credo che uno debba fare le battaglie nominalistiche. Basta intenderci su cos'è l'obbligatorietà dell'azione penale. Il principio di obbligatorietà è soltanto un principio di distribuzione della responsabilità, non è altro che questo. È chi decide sul non esercizio dell'azione. La discrezionalità non è arbitrio, la discrezionalità vuol dire che si decide secondo altri criteri a cui corrispondono altri decisori. Se si sceglie la discrezionalità nell'esercizio dell'azione, chi decide sul non esercizio non è il giudice, è qualcun altro. Potrebbe essere il procuratore generale, il Ministro della giustizia, ma non è il giudice. L'elemento discrezionale è che nell'obbligatorietà dell'azione penale il controllo sul non esercizio viene effettuato secondo criteri legali, predetermi-

nati da parte di un giudice. Questo vuol dire che non è necessario che si proceda per tutti i reati, non è questo il significato di obbligatorietà dell'azione. Inoltre non vuol dire che non sia possibile prevedere casi in cui non si esercita l'azione penale. Sono già previsti, si tratta di tutti i casi di minore rilevanza del fatto. Di per sé la previsione di criteri di priorità non mi scandalizza, e nemmeno il fatto che ci sia un controllo del Consiglio superiore della magistratura. Quello che mi preoccupa — come cercavo di dire prima — è che questo criterio di priorità diventi un criterio di fatto per il non esercizio, perché a quel punto non c'è più il controllo del giudice sul non esercizio. E c'è una violazione di quel principio di fatto per mancanza del controllo del giudice. Quando io ho 30.000 procedimenti che dovrei mandare al monocratico con citazione diretta e il giudice non è in grado di riceverli, io aspetto quattro anni che si prescriva e poi lo mando al giudice per le indagini preliminari perché ne dichiaro la prescrizione: quello non è più il controllo del giudice sul non esercizio dell'azione. Il controllo del giudice è soltanto sul fatto già prescritto. Non può diventare il meccanismo ordinario. Va bene in via eccezionale per la situazione drammatica che abbiamo, ma quello a cui noi dobbiamo puntare è che in realtà il giudice sia in grado di intervenire su questo. Ritorno a quello che dicevo all'inizio, con riguardo alla prescrizione. Anche in questo caso ha perfettamente ragione il Presidente Casano. Ormai i reati di una certa gravità non si prescrivono più; si prescrivono tanti altri reati, tutti quelli che interessano di più ai cittadini e di cui si è parlato prima. Come si è determinata questa situazione? Noi lo dobbiamo capire per evitare che si possa riproporre in futuro. Si è creato un circolo vizioso tra l'aspettativa della prescrizione o comunque della durata talmente lunga del processo da non avere efficacia effettivamente deterrente e il mancato funzionamento dei riti differenziati. Noi avevamo immaginato il processo accusatorio, con il 90 per cento e oltre dei casi — come

avviene in altri Paesi — definiti con i riti differenziati. Invece avviene il contrario. Il 90 per cento di processi con il dibattimento orale non si possono fare. Non c'è niente da fare, non si possono svolgere, a meno che non si reclutino non il doppio, ma il triplo dei magistrati e il quadruplo, anzi il quintuplo del personale amministrativo. Perché il rapporto è anche squilibrato: bisogna mettere i giudici e i pubblici ministeri in condizioni di lavorare, e lavorano solo se c'è un'assistenza adeguata che è rappresentata non da mezzo assistente giudiziario, ma da un'intera struttura che funziona. Ma questo è un altro discorso. Lo ripeto, dovete voi del Parlamento — non devo io — trovare il bilanciamento tra questi aspetti. Non dovete scaricare il problema su di me, pubblico ministero o giudice come invece avviene adesso. E avviene per senso di responsabilità, perché altrimenti si direbbe: «Ma a noi che importa? Noi seguiamo l'ordine, mandiamo 30-40.000 processi in tribunale. Che poi li debbano fissare nel 2030 a noi non interessa, abbiamo fatto il nostro lavoro». Non può più essere così.

Passiamo alla disciplina dell'udienza e alla cartolarità in appello.

FRANCO VAZIO. Scusi, Presidente. Quindi? Io capisco l'analisi. E quindi?

GIOVANNI SALVI, *Procuratore generale della Corte di Cassazione*. Io ho chiarito il «quindi», l'ho anche scritto. Si può ricorrere per esempio alla previsione dell'udienza filtro, per uno dei casi citati prima, con lo stesso giudice. Si può per esempio mantenere l'articolo 190-*bis* del codice di procedura penale, così come è previsto nel disegno di legge. Alcune indicazioni mi sembra di averle date. Le ripeto, non tocca a me fare questo. E credo sia sbagliato porre a me la domanda. Io devo porre il problema.

L'onorevole Vazio ha detto una cosa che mi convince molto, è molto giusta. Forse ne ha parlato l'onorevole Vitiello, non riesco a ritrovare l'appunto. Mi riferisco alla questione dell'udienza carto-

lare, nella quale però sia possibile ricorrere al giurisdizionale. Mi sembra giustissimo, ed è anche molto importante che si possa concentrare l'oralità dove è richiesta. A mio parere ciò può essere previsto, se si accetta il principio della disciplina dell'udienza da parte del giudice, vale a dire dell'oralità governata. Questo vuol dire che in un processo di meri profili tecnici giuridici, in cui sorgano problemi da approfondire, come avviene in molti altri ordinamenti, il giudice rivolge domande alle parti, quali per esempio: «Voi avete posto questo problema, come ritenete che si debba risolvere? Questo problema nel vostro ricorso non è chiaro», disciplinando l'udienza, anche concentrandola, senza che questo implichi un'anticipazione di giudizio. Ciò vuol dire semplicemente interloquire con la parte per chiarire i termini della questione da decidere.

L'ultima questione su cui volevo intervenire è quella relativa a misure cautelari reali e misure di prevenzione. È vero, è assolutamente necessario, a mio parere; ma mi sembra che la questione non sia affrontata nel disegno di legge di cui stiamo parlando. Credo che l'intervento sia necessario, perché effettivamente le misure di prevenzione — credo sia un discorso diverso per le misure cautelari reali e le misure di sicurezza della confisca — corrono il rischio di svolgere una funzione di supplenza. Esse hanno un'importantissima funzione se riescono ad essere ricondotte nell'alveo dell'area che non è quella della insufficienza di prove per la condanna nel processo penale, ma è quella della individuazione di un'effettiva pericolosità che abbia — come la Corte di Cassazione ha ormai chiarito in maniera molto netta, anche sulla base della giurisprudenza europea — una sua piena prova per ciò che concerne i fatti che integrano la pericolosità sociale. Anche se recentemente con il codice delle misure antimafia si è fatto un intervento molto chiaro, probabilmente c'è ancora bisogno di tempo per maturare quelle riforme e per evitare, sulla base di tale maturazione, di intervenire con troppa frequenza

su una materia che ha bisogno di sedimentarsi, rilevato peraltro — ha ragione la dottoressa Cassano — che il sistema delle pene è già rivisto. In realtà a fianco della pena detentiva e della pena pecuniaria, esiste già una vastissima area di misure alternative alla detenzione. Ci sono tuttavia problemi applicativi. Faccio qui un esempio, e con questo concludo. In questo momento ci sono circa 3.000 detenuti che non possono essere posti a misure alternative alla detenzione, pur avendone in astratto titolo, perché non hanno un domicilio. Sono persone senza fissa dimora, persone che non possono tornare in famiglia perché lì hanno commesso reati o perché le famiglie non le vogliono. Si tratta di immigrati che non hanno permesso di soggiorno, né un luogo dove possano andare. Sono persone che in questo momento affollano inutilmente le carceri, e che creano un problema in periodo di Covid. Se si riuscisse, con un intervento normativo, a far sì che il sistema degli enti locali potesse mettere a disposizione luoghi dove fosse possibile — in maniera non detentiva, senza obblighi di custodia da parte di chi mette a disposizione le strutture —, noi avremmo la possibilità di rendere effettive anche per questi soggetti marginali, per questi ultimi, le misure alternative che già in astratto sarebbero previste.

CATELLO VITIELLO. Presidente, mi concede trenta secondi? Il confronto è stimolante.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Vitiello, le do la parola nonostante l'ora.

CATELLO VITIELLO. Lo so, mi rendo conto. Però vorrei intervenire, un po' per l'interesse del confronto, un po' per la passione per questa materia.

PRESIDENTE. Ci mancherebbe. Credo che i nostri ospiti possano pazientare qualche altro minuto.

CATELLO VITIELLO. Vorrei confrontarmi con il Procuratore generale. Se-

condo me, dai confronti e dagli scontri derivano cose che possono essere positive. La prima questione riguarda l'articolo 34 del codice di procedura penale. Mi consenta, in maniera molto sommessa, di dirle che forse è l'unico articolo del codice di procedura penale che ha più note che commi, e quelle note fanno riferimento alla Consulta. È improponibile l'idea che non ci sia una incompatibilità, secondo me; anche se si prevedesse, per assurdo, in maniera specifica, certamente si andrebbe a pungolare la Consulta che direbbe inevitabilmente che il giudice si è già espresso. Secondo me su questo aspetto c'è poco da fare.

Quanto all'articolo 190-bis del codice di procedura penale, Procuratore, lei guarda tutto dal punto di vista patologico. E io lo capisco. Ciò è anche dovuto al fatto che la sua esperienza e le sue funzioni la portano a vederlo in quel modo. Io parto dallo studio del processo penale, neanche da avvocato. A me piace l'idea che il processo sia accusatorio, e per renderlo accusatorio inevitabilmente l'oralità non può essere deprezzata, non può essere mortificata. Deve essere un'eccezione e ce l'abbiamo, è l'articolo 111, quinto comma, della Costituzione. Non ce n'è un'altra. L'articolo 190-bis del codice di procedura penale risponde ad un'eccezione che deriva da un allarme sociale elevatissimo. Se invece rinviamo tutto all'articolo 190-bis o comunque consideriamo tutto quale doppio binario, come per la sentenza Bajrami, secondo me decretiamo il fallimento il processo penale. Torniamo indietro, torniamo al dibattito cartolare, dove tutti venivano a confermare quello che avevano già dichiarato. Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Bene, ringraziamo l'onorevole Vitiello per queste sue considerazioni finali, ma principalmente i nostri ospiti che ringrazio doppiamente, sia per i contributi di altissimo livello che ci hanno concesso, sia per aver pazientato fino a quest'ora ed essere stati disposti a venire in un'ora non usuale. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata da Giovanni Salvi,

Procuratore generale della Corte di Cassazione. Mi auguro che i nostri ospiti possano tornare presto per dare altri contributi alla Commissione; come sanno, affronteremo, tra le altre, anche la questione del Consiglio superiore della Magistratura. Auspico che la Commissione possa sfruttare le loro cognizioni e com-

petenze. Ringrazio molto gli auditi e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.30.

*Licenziato per la stampa
il 10 febbraio 2021*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

OSSERVAZIONI AL DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGHE AL GOVERNO PER L'EFFICIENZA DEL PROCESSO PENALE E DISPOSIZIONI PER LA CELERE DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI PRESSO LE CORTI D'APPELLO — PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Il Disegno si caratterizza per il tentativo di operare **contestualmente** su più piani, convergenti verso l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e tempi certi delle sue varie fasi.

Importante, in questa direzione, è l'approccio che vuole partire dalla individuazione delle principali cause di intoppo nel corretto flusso procedimentale, sin dal dato statistico e con l'aiuto che proviene dalle ormai non poche elaborazioni su tale punto. In questa direzione vanno gli interventi sull'inerzia del pubblico ministero, sulle notificazioni, sulla rinnovazione di atti a seguito di mutamento nella composizione del collegio ed altri ancora che vedremo tra breve partitamente.

Questo approccio consente di individuare i punti di snodo. Essi vanno però correttamente interpretati. Vi sono certamente segnali di ripresa, per la diminuzione del carico penale (nel rapporto tra sopravvenienze e definizioni). In parte, tuttavia, questo risultato deriva anche dalla scelta di non perseguire di fatto alcune tipologie di reato, che pure sono di particolare rilevanza per la vita quotidiana e il cui abbandono abbassa la percezione di legalità. In alcune grandi sedi, l'impossibilità che il tribunale tratti tutti i procedimenti che il pubblico ministero è in grado di definire, comporta che i procedimenti — già definiti — vengano fermati nella fase di richiesta dell'udienza. Fase nella quale non vi è ancora stato l'esercizio dell'azione penale. Da qui i criteri di priorità per regolamentare questa scelta e da qui l'apparente notevole incidenza della prescrizione nella fase delle indagini.

Sul primo aspetto, **criteri di priorità**, va sottolineato che essi costituiscono certamente un antidoto immediato alla discrezionalità di fatto, imposta dalla scarsità delle risorse a petto della domanda (e tra le risorse vanno considerati anche gli appesantimenti procedurali, come il non esaltante funzionamento dei riti alternativi e la previsione di un medesimo rito per ogni tipo di procedimento, con i medesimi meccanismi di formazione dibattimentale della prova).

Ci sembra corretto il circuito di selezione dei criteri, che ha il suo esito nel progetto organizzato sottoposto al vaglio del CSM, individuato dal Disegno.

Antidoto, tuttavia, che dovrebbe avere solo funzione di buon andamento della amministrazione, nel senso di consentire di stabilire criteri certi e noti nelle scelte su cosa far progredire e con che tempi. Non è invece accettabile che esso si trasformi stabilmente, non dunque in via di emergenza, in strumento di postergazione e in definitiva di non trattazione di categorie di fatti-reato.

La disciplina dei criteri di priorità non ci appare, dunque, né affetta da dubbi di costituzionalità, né frutto di mala amministrazione. Essa tuttavia non deve risolversi

nella soppressione della possibilità di punizione di intere categorie di reato, che sono poi quelle che più attengono alla vita quotidiana del cittadino e che concorrono a formare la percezione della legalità e della sicurezza.

I criteri di priorità meritano di essere portati a regime e disciplinati dalla norma primaria solo se essi saranno effettivamente accompagnati da interventi atti a superare lo stallo, che in realtà si concentra non nell'ufficio del pubblico ministero ma nel tribunale monocratico.

Il dato statistico grezzo del numero di **prescrizioni** che si verifica nella fase delle **indagini preliminari** è dunque frutto di un equivoco e di cattiva lettura. Il dato non mente, ma è la sua interpretazione che è errata.

La prescrizione è dichiarata in larga parte nella fase delle indagini a causa della impossibilità per il tribunale in composizione monocratica di ricevere – non si dice trattare – i procedimenti a citazione diretta. La richiesta dell'udienza, che il pubblico ministero rivolge al tribunale, non è ancora esercizio dell'azione; poiché i tribunali non sono spesso in grado di indicare la data, se non ad anni di distanza, il reato si prescrive prima ancora che sia stata esercitata l'azione e benché il pubblico ministero abbia esaurito per tempo il suo compito.

Lo snodo non è, dunque, il pubblico ministero ma il **tribunale in composizione monocratica**.

Le misure previste a tal proposito (art.6 dello schema di decreto) richiederanno un'attenta valutazione di fattibilità. Per i processi a citazione diretta, si introduce infatti un'udienza filtro, finalizzata alla pronta definizione, sulla base della lettura degli atti, dei processi che non meritano ulteriore trattazione, non solo per profili attinenti alla procedibilità, ma anche alla previsione di non utilità per la inidoneità del materiale probatorio. Vi è il concreto rischio che il filtro non funzioni, e che si riduca ad una udienza di smistamento, con ulteriore appesantimento.

Più ampia pratica attuazione la norma potrebbe avere qualora a operare preliminarmente il vaglio, fosse lo stesso giudice del processo, che verrebbe così responsabilizzato.

Naturalmente il problema è costituito dal fatto che nell'udienza per la valutazione della idoneità del materiale probatorio al consolidamento verso la condanna, il giudice fa una prima valutazione e conosce di conseguenza tutti gli atti, ancor prima che la prova sia formata nel contraddittorio.

Va dunque valutato se la “ingenuità” del giudice sia prescritta da valori costituzionali, cioè se essa sia indissolubilmente connessa alla terzietà, oppure se nei reati minori tale valore sia comunque assicurato dal passaggio alla fase successiva, con l'assunzione orale e in contraddittorio della prova. Risolto positivamente questo aspetto, non sembra che nella valutazione della sussistenza di cause che impongano *prima facie* il proscioglimento, costituiscano anticipazione del giudizio che pre-giudichi il magistrato, trattandosi di mera valutazione allo stato degli atti e nel corso del medesimo processo.

Da quanto sin qui detto circa il luogo ove si verifica l'imbuto, tribunale monocratico a citazione diretta, deriva un'ovvia conseguenza. Se il problema non è del pubblico ministero, le misure volte ad **accelerare la fase delle indagini** potrebbe non avere alcun effetto o addirittura un effetto negativo, rendendo ingestibile definitivamente la fase del giudizio.

Gli interventi proposti dal Disegno, all'art. 3, comma 1, lett. b,c,d, possono dunque essere addirittura controproducenti.

Colgo qui l'occasione per sottolineare, anche quale **titolare dell'azione disciplinare**, che la disciplina non è lo strumento per far funzionare il processo. Nella grande maggioranza dei casi, la responsabilità non è individuale ma dipende dall'organizzazione e dalle questioni che qui si sono indicate; di più, i casi che effettivamente meriterebbero sanzione vengono spesso sommersi dalle ordinarie condizioni di lavoro. Peraltro, esistono già e vengono applicate le sanzioni per il pubblico ministero negligente così come per i ritardi o le negligenze dei giudicanti.

Sul sito della Procura generale vi è un'ampia messe di informazioni a disposizione dei cittadini.

In allegato i dati più rilevanti circa l'esercizio dell'azione disciplinare per illeciti che attengono a inerzia o violazioni di regole del processo.

Restano, invece, significativi due interventi del Disegno che riguardano il pubblico ministero:

1. La previsione di **tempi certi** (e azionabili dalle parti) dopo la fase del 415bis e dunque dopo il termine delle indagini e prima della decisione (positiva o negativa) sull'azione (art. 3 comma 1, lett. e, f); in effetti detta fase non è al momento regolata e può comportare inerzie significative e che restano in ombra.
2. La previsione del controllo successivo del giudice sui **tempi delle iscrizioni**, con effetti sulla utilizzabilità degli atti. Aspetto molto delicato, che rischia da un lato di aprire un contenzioso continuo sull'iscrizione, con effetti che potrebbero essere rilevati anche in fasi successive dei giudizi, e dall'altro di incidere sulla titolarità dei poteri di iscrizione. Nell'ipotesi che si persegua comunque la strada del rilievo processuale delle modalità e tempi di iscrizione, occorrerebbe porre tempi certi per tale valutazione e per la rilevanza della questione dal giudice o dalle parti, per dare stabilità al procedimento; è quello che fa il Disegno (art. 3, comma 1, lett. l), prevedendo che le questioni attinenti alle iscrizioni possano essere poste solo 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; è poi fatto onere alla parte, a pena di inammissibilità, di indicare specificamente le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che sorreggono la richiesta.

Il tema delle iscrizioni è centrale. Il legislatore lo ha affrontato attribuendo funzioni di controllo ai Procuratori generali di appello, e in ultima analisi al Procuratore generale della cassazione, ma senza al contempo consentire l'accesso alle informazioni essenziali per esercitare un potere non formale, vuoto perché limitato alla verifica di parametri esterni.

Si consideri che la vigilanza sulla osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato è attribuita al Procuratore generale dalla legge 23 giugno 2017, n. 103; si tratta di una delle funzioni che vengono svolte non a fini disciplinari, ma al fine di assicurare il corretto e uniforme agire del pubblico ministero.

Consentire l'accesso alle informazioni essenziali e dotare gli organi di vigilanza di strumenti effettivi potrebbe essere una strada alternativa, strutturale, meno "costosa" sul piano processuale, più rispettosa delle attribuzioni.

Altro snodo correttamente identificato dal Disegno è costituito dalle **Corti d'Appello** ove, soprattutto in quelle di Roma e Napoli, si concentra parte consistente del ritardo nella trattazione del processo.

Al fianco di misure processuali, di cui si parlerà appresso, sono previsti interventi ordinamentali (giudice monocratico di appello) e organizzativi (assunzioni di personale amministrativo e giudici ausiliari). La prima ha certamente come controindicazione la perdita di collegialità, e gli obiettivi perseguiti potrebbero forse meglio essere raggiunti con l'estensione delle procedure camerali, anche non partecipate, come appresso si dirà.

Va in ogni caso considerato che in molte sedi non vi sono i presupposti materiali per aumentare il numero delle udienze. Il caso di Roma è paradigmatico. Ogni sforzo di creare nuove udienze si è infranto contro il rifiuto della magistratura militare di lasciare gli spazi occupati nella Caserma Manara, così impedendo ormai da più di due anni la prosecuzione dei lavori già appaltati. Tuttavia, anche questa importante misura, se risolto rapidamente il problema, non sarebbe sufficiente.

Si deve ringraziare l'impegno congiunto di Ministero della Giustizia, Regione Lazio, Città Metropolitana di Roma, e Provveditorato delle Opere Pubbliche se si è ormai raggiunto l'accordo per la **ristrutturazione e l'ampliamento della città giudiziaria di Piazzale Clodio**.

Questa deve dunque essere una priorità. Occorre operare per tempo per individuare le **carenze strutturali** e porvi rimedio, anche emergenziale. Altrimenti non sarà possibile, in molte sedi, aumentare il numero delle udienze e consentire ai giudici ausiliari di svolgere effettivamente il lavoro cui saranno chiamati.

Altra misura strutturale prevista dal Disegno è l'avvio del **Processo Penale Telematico**. L'ingegnerizzazione del PPT sarà difficile e dovrà superare problemi più complessi di quelli che si sono dovuti affrontare nel settore civile. Essa non potrà prescindere dal contributo del Foro, sin dalla fase di progettazione.

Per il momento, l'art. 2 del Disegno prevede solo modalità di deposito di atti e di notificazioni in forma telematica (aspetto, quest'ultimo, su cui oltre). Tuttavia, la necessità di non interrompere le attività urgenti durante la pandemia ha consentito di sperimentare nuovi moduli di lavoro. Alcuni sono certamente legati all'emergenza e non sembrano replicabili, come la partecipazione a distanza nei collegi o del giudice. Altri, come la partecipazione a distanza di parti del processo, dipenderanno anche dalla qualità dei collegamenti, resi possibili da reti di alta velocità.

Alcune cose possono forse essere già attuate.

Nella fase delle **indagini preliminari** sarebbe utile prevedere la possibilità, già contemplata dall'art. 83, comma 12-quater, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, di avvalersi di collegamenti da remoto, per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro comporti un rallentamento dei tempi delle indagini, ovvero un aggravio eccessivo per l'interessato (ad esempio esame di persona informata sui fatti che risiede in altro luogo ed è in precarie condizioni di salute, ovvero conferimento di consulenza tecnica a distanza).

L'adozione di tali modalità di assunzione degli atti avrebbe comunque natura integrativa delle forme ordinarie e dovrebbe essere preceduta dalla individuazione sul territorio della rete degli uffici attrezzati.

Alcuni atti, poi, dovrebbero essere esclusi dal novero di quelli eseguibili a distanza, come l'interrogatorio dell'arrestato o del fermato, per ragioni di garanzia.

Venendo alle previsioni in materia processuale, osserviamo:

1. In tema di **notificazioni**, la previsione di modalità telematiche nonché di oneri comunicativi tra difensori e parti e in punto di elezione di domicilio (art. 2 del DDL) rappresenta uno snodo fondamentale per l'efficienza del procedimento penale e una garanzia per il rispetto del principio costituzionale e sovra-nazionale della *ragionevole durata*.

Gli oneri richiesti alle parti costituiscono un corollario del processo *accusatorio* — che rende le parti medesime protagoniste del processo — ed è coerente con il quadro nazionale e sovra-nazionale, quale precisato dalla giurisprudenza costituzionale e di Strasburgo, senza che possa ritenersi lesivo di diritti fondamentali.

Essi si basano sul **principio di responsabilità**, che è ben diverso da quello secondo cui la parte avrebbe doveri di collaborazione. Al contrario, una volta che la persona sottoposta alle indagini è effettivamente resa edotta dell'esistenza del procedimento a

suo carico, delle alternative che gli si prospettano, del ruolo della difesa anche d'ufficio, è responsabilità della parte non disinteressarsi del procedimento.

Sul punto deve segnalarsi la **sentenza n. 136 del 2008 della Corte costituzionale** che ha precisato come “la semplificazione delle modalità di notificazione” e il contrasto a possibili “comportamenti dilatori e ostruzionistici” si ispiri all’esigenza di un necessario e ragionevole bilanciamento del diritto di difesa e della speditezza del processo, rimarcando che il rapporto fiduciario che lega l'imputato al suo difensore implica “l’insorgere di un rapporto di continua e doverosa informazione da parte di quest’ultimo nei confronti del suo cliente, che riguarda in primo luogo la comunicazione degli atti”.

Il *dovere di informazione* tra difensore e cliente risulta poi ampiamente attestato nella giurisprudenza di Strasburgo (ad es. **CEDU, 18 febbraio 2006, Hermi c. Italia**; cfr. anche CEDU 28 febbraio 2008, Demebukov c. Bulgaria).

Le disposizioni in punto di elezione di domicilio presso il difensore, lungi dal rappresentare un *vulnus* alla volontarietà della scelta, rappresenta invece il mezzo (l’unico) attraverso il quale garantire un effettivo canale comunicativo con l’imputato o indagato che non sia in grado di indicare un domicilio idoneo, nel rispetto e in attuazione dei principi costituzionali e sovra-nazionali sopra ricordati.

D’altro proprio per garantire una piena consapevolezza dell’imputato circa le conseguenze dell’inadempimento agli oneri processuali volti a garantire un canale comunicativo effettivo, potrebbe essere opportuno includere, oltre agli avvisi già previsti alla lettera m) dell’art. 2 del disegno di Legge-delega, anche quello concernente il fatto che la volontaria sottrazione alla conoscenza del processo e il conseguente rifiuto a parteciparvi comporta che si procederà in assenza.

In tal modo, non si introdurrebbero presunzioni di conoscenza del processo – che anche secondo la recente **Cass. Sez. un. n. 23948 del 2020** colliderebbero con gli arresti della giurisprudenza di Strasburgo in punto di equità del processo nei confronti dell’assente (da ultimo **CEDU 5 settembre 2019, Rizzotto c. Italia**, che richiama Colozza c. Italia 12 febbraio 1985 e Sejdovic c. Italia, G.C. 1° marzo 2006) – ma si fornirebbero però utili indicatori al giudice di merito per verificare il rifiuto o la volontaria sottrazione al processo necessarie per procedere in assenza.

Tutto questo, in uno con i rimedi ripristinatori dei diritti dell’imputato previsti dall’art. 604, comma 5-bis, c.p.p. per l’appello e dall’art. 629-bis c.p.p. per le sentenze irrevocabili, compone un quadro rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali in materia, necessario ed essenziale a garantire efficienza alla giustizia e rispetto della ragionevole durata dei processi.

Nessuna nostalgia del processo contro l’irreperibile, relitto del vero processo inquisitorio, dunque, ma riconoscimento della necessità che nessuno, una volta reso edotto del processo, se ne possa sottrarre o lo possa ritardare.

2. Riguardo alle modifiche al **giudizio abbreviato** previste dall'art. 4 c.1 lett. B) del disegno di legge delega, va osservato che l'ammissione di tale giudizio subordinata ad integrazione probatoria avrebbe dovuto sin dall'inizio prevedere una valutazione di economica processuale da condurre in rapporto ai tempi necessari allo svolgimento del dibattimento, posto che proprio questa è la *ratio* della diminuzione di pena concessa per la scelta del rito che, altrimenti, risulterebbe priva di qualsiasi ragione giustificativa e foriera di ingiustificate disparità di trattamento, con conseguente violazione dei principi di cui all'art. 3 Cost.: la modifica proposta nel disegno di legge dunque non solo appare conforme al quadro costituzionale, ma addirittura necessaria per restituire razionalità ad un sistema che, a seguito delle varie modifiche al procedimento speciale, presentava ormai aspetti di intrinseca irragionevolezza.

In linea generale, appare opportuno limitare i casi di esclusione dall'ammissione ai riti alternativi (compreso il giudizio abbreviato), oggi previsti e che il Disegno tende invece ad ampliare.

3. Quanto all'ampliamento (art. 5, co. 1, lett. E del DDL) della deroga al principio di immediatezza prevista dall'**art. 190-bis c.p.p.** — con la previsione che il dibattimento sia rinnovato in primo grado per mutamento del giudice o di uno dei giudici solo se l'esame testimoniale o delle persone indicate dall'art. 210 c.p.p. riguardi fatti o circostanze nuove rispetto a quelle su cui ha già deposto — costituisce da un lato un punto di estrema importanza per assicurare efficienza al processo e salvaguardarne la ragionevole durata, ma dall'altro rappresenta un problema di estrema delicatezza poiché si pone in tensione con il principio di immediatezza del giudice rispetto alla prova che ha formato oggetto di molteplici pronunce della Corte di Strasburgo, della Corte costituzionale e della Corte di cassazione a Sezioni unite.

Peraltro va sottolineato come la regola di cui all'art. 190-bis c.p.p. rappresenti attuazione della **direttiva 2012/29/UE** che impone agli Stati di adottare misure affinché sia evitata la ripetizione dell'esame in caso di testimoni che possono trovarsi in condizioni di vulnerabilità: tale regola — come tale e pur in assenza delle condizioni di autoapplicazione della norma comunitaria — deve ritenersi adempimento di un preciso obbligo internazionale tutelato dalla Costituzione quanto meno per via dell'art. 117, primo comma, Cost..

La stessa **Corte Cost.** — di fronte a una questione di illegittimità costituzionale della disciplina previgente, sollevata proprio nella parte in cui non prevedeva l'applicazione della regola, nei casi di mutamento del giudice nel corso del dibattimento — con la **sentenza n. 132 del 2019** ha lasciato aperta per il legislatore la possibilità di introdurre ragionevoli eccezioni al principio dell'identità tra giudice avanti al quale è assunta la prova e il giudice che decide, in funzione dell'esigenza, costituzionalmente rilevante, di salvaguardare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, in presenza di

meccanismi “compensativi” funzionali all’altrettanto essenziale obiettivo della correttezza della decisione.

D’altro canto, nonostante la giurisprudenza di Strasburgo riconduca alle garanzie dell’equo processo la possibilità, per l’imputato, di confrontarsi con i testimoni in presenza del giudice che dovrà poi decidere sul merito delle accuse (*ex multis*, Corte EDU, sentenze 27 settembre 2007, Reiner e altri contro Romania, paragrafo 74 e 30 novembre 2006, Grecu contro Romania, paragrafo 72), ciò non di meno ammette che il principio di immediatezza può essere sottoposto a ragionevoli deroghe, purché siano adottate misure appropriate per assicurare che il nuovo giudice abbia una piena conoscenza del materiale probatorio. Ad esempio, la Corte EDU ha indicato quale “misura compensativa” adeguata la possibilità, per il nuovo giudice, di disporre la rinnovazione della deposizione dei (soli) testimoni la cui deposizione sia ritenuta importante (**Corte EDU, sentenze 2 dicembre 2014, Cutean contro Romania, paragrafo 61, e 6 dicembre 2016, Škaro contro Croazia, paragrafo 24**); e ha escluso la violazione dell’art. 6 della CEDU, in un caso in cui non era stata rinnovata l’escussione dei testimoni nonostante la sostituzione di un membro del collegio giudicante, sottolineando come i verbali delle deposizioni in precedenza raccolte fossero a disposizione del nuovo componente del collegio, e l’imputato non avesse chiarito quali elementi nuovi e pertinenti la rinnovazione avrebbe potuto apportare (**Corte EDU, sentenza 10 febbraio 2005, Graviano contro Italia, paragrafi 39-40; in senso analogo, decisione 9 luglio 2002, P. K. c. Finlandia**).

In conclusione, può osservarsi quanto segue.

Per i reati già in precedenza indicati ai commi 1 e comma 1-bis dell’art. 190-bis c.p.p. – per i quali sussiste una presunzione *iuris tantum* di vulnerabilità delle persone che dovrebbero essere nuovamente esaminate – l’estensione della già prevista deroga al principio di immediatezza anche ai casi di mutamento del giudice deve ritenersi doverosa in stretta osservanza quanto meno dell’art. 117, primo comma, Cost.

In ordine alla generalità dei reati di competenza del Tribunale, la compatibilità con il quadro costituzionale e convenzionale (CEDU) sembra assicurata purché sussistano le misure compensative sopra indicate (cioè possibilità comunque per il nuovo giudice di escutere i testi ritenuti “importanti” o, su indicazione delle parti, quelli per i quali vengano allegati elementi nuovi e pertinenti).

La mancata previsione della deroga al principio di immediatezza per i reati di competenza della Corte di assise sembra giustificata dalla particolare competenza e dalla relativa delicatezza delle valutazioni della prova dichiarativa.

4. Dal principio di responsabilità, di cui si è discusso con riferimento alle notificazioni, discende anche la previsione di cui all’art. 7, comma 1, lett. a, che dispone che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato a impugnare, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza. Non sembra in contrasto con

le garanzie difensive e con il ruolo del difensore prevedere che l'imputato assuma piena contezza e responsabilità di una decisione così rilevante quale quella di adire il giudice dell'impugnazione.

5. Per quanto riguarda la possibilità di un più ampio ricorso alla trattazione scritta del **processo d'appello** (art. 7 DDL) — anche questa snodo essenziale per garantire il rispetto della *ragionevole durata* e il giusto processo (anche nella sua dimensione di efficienza a garantire una risposta pronta alla domanda di giustizia) — il punto di maggiore delicatezza è costituito dalla perdita della *pubblicità dell'udienza*, garantita dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. La Corte Europea ha costantemente interpretato tale disposizione sulla “pubblicità” delle procedure giudiziarie come volta a tutelare le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo generale dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, rappresentato dalla garanzia di un equo processo. Sulla scorta di tali principi e con riferimento all'ordinamento italiano, la medesima Corte europea ha ritenuto in contrasto con l'indicata garanzia convenzionale taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la sola trattazione in forma camerale: segnatamente con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia) e al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia).

La medesima giurisprudenza della Corte EDU ha peraltro altresì affermato che, come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma convenzionale citata, questa non impedisce in assoluto di derogare al principio di pubblicità dell'udienza, ma che ciò possa avvenire solo in alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare — quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso — possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica.

Proprio il carattere tecnico della discussione sull'impugnazione — quando questa non comporta la rinnovazione istruttoria, in casi cioè nei quali la “cartolarizzazione” del procedimento è impedita dal rispetto del principio costituzionale e convenzionale di “immediatezza” del giudice, alla base delle note sentenze della Corte di Strasburgo, della Corte costituzionale e delle Sezioni unite della Corte di cassazione sulla necessaria rinnovazione del dibattimento in appello in presenza di assoluzione in primo grado o di appello del PM vertente sulla valutazione della prova dichiarativa — può giustificare la cartolarizzazione.

D'altro canto l'«elevato grado di tecnicità» deve sempre essere posto in bilanciamento con gli altri valori compromessi dalla perdita di pubblicità così da far emergere l'entità

della «posta in gioco», ritenendo ad esempio – (nel caso delle misure patrimoniali) dalla confisca di «beni e capitali» – che gli effetti che la procedura stessa può produrre sulle persone non consentono di affermare «che il controllo del pubblico» – almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto – «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell’interessato», così da ritenere «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte [...] si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza» (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia).

Si potrebbe quindi pensare di estendere le ipotesi già previste di udienza camerale non partecipata ad altre ipotesi in cui non vi siano ragioni di rinnovazione istruttoria, ad esempio quando si tratti di appelli in cui siano devolute esclusivamente questioni sulla pena o altre questioni che non riguardano l’affermazione di responsabilità dell’imputato, purché sia garantita la possibile sollecitazione dell’appellante ad una discussione orale e pubblica.

Sul punto va rammentato che la Corte costituzionale ha sì ripetutamente affermato il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie – peraltro consacrato anche in altre carte internazionali dei diritti fondamentali, con particolare riguardo al giudizio penale, oltre che dalla CEDU – precisando che esso rappresenta un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989). Anche nell’ottica costituzionale, però, il principio non è ritenuto avere valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, “obiettive e razionali” (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di “tutela di beni a rilevanza costituzionale” (sentenza n. 12 del 1971). Ad esempio, per quanto riguarda il giudizio di cassazione, con riferimento ai procedimenti di prevenzione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 80 del 2011, ha ritenuto conforme all’art. 117 Cost. la previsione di un giudizio di legittimità non necessariamente pubblico, quando lo stesso consegua a procedimenti di merito aperti alla partecipazione del pubblico, ciò in forza degli orientamenti della Corte EDU secondo cui «i giudizi di impugnazione dedicati esclusivamente alla trattazione di questioni di diritto possono soddisfare i requisiti di cui all’art. 6, par. 1, della Convenzione, nonostante la mancata previsione di una pubblica udienza» giacché «la valenza del controllo immediato del *quisque de populo* sullo svolgimento delle attività processuali, reso possibile dal libero accesso all’aula di udienza ..., si apprezza ... 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 compete soltanto risolvere questioni interpretative di disposizioni normative».

Resta la perdita di oralità, intesa come forma di manifestazione del pensiero nel processo basato sulla dialettica in presenza delle parti, il cui statuto costituzionale è discusso, ma che sembra inevitabilmente collegato funzionalmente alla garanzia di un contraddittorio

effettivo e utile. Il principio di oralità, però, nella parte in cui deve ritenersi costituzionalizzato nel rispetto del contraddittorio in un giusto processo d'impugnazione, sembra adeguatamente salvaguardato dalla possibilità – riconosciuta alle parti che, per il principio di parità costituzionalizzato dall'art. 111 Cost., devono ritenersi comprensive del pubblico ministero) – di richiedere la discussione orale.

Proprio nell'ottica di tale funzionalizzazione alla garanzia di un contraddittorio realmente efficace che salvaguardi contemporaneamente le esigenze di speditezza dei procedimenti e la loro conclusione in una ragionevole durata, potrebbe prevedersi la possibilità per il giudice di utilizzare i poteri di direzione dell'udienza per concentrare la discussione orale solo su uno o alcuni dei punti oggetto dei motivi di impugnazione.

5. Il DDL non interviene sui casi in cui è **consentito l'appello del pubblico ministero**, facoltà che ha registrato una significativa riduzione con la riforma del 2017, attraverso la modifica sia dell'art. 593 c.p.p., per il quale egli può appellare contro le sentenze di condanna solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, sia dell'art. 595 c.p., con la eliminazione dell'appello incidentale del pubblico ministero.

Anche se la Corte costituzionale (sentenza n. 34/2000) ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della esclusione della possibilità di impugnazione del pubblico ministero sulla determinazione del trattamento sanzionatorio, va tenuto presente che la decisione giustifica la limitazione del potere di appello della parte pubblica con il perseguimento dell'obiettivo - di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.) - di assicurare la ragionevole durata del processo, deflazionando il carico di lavoro delle corti d'appello, precisando che *“in un sistema ad azione penale obbligatoria, non può ritenersi ... precluso al legislatore introdurre limiti all'esercizio della funzione giurisdizionale intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi e l'efficienza del sistema punitivo. In quest'ottica, non può considerarsi irragionevole che, di fronte al soddisfacimento, comunque sia, della pretesa punitiva, lo Stato decida di rinunciare a un controllo di merito sul quantum della sanzione irrogata”*.

Proprio nella prospettiva dell'ulteriore attuazione del principio di ragionevole durata e ferme restando le predette limitazioni alla proposizione dell'appello principale, si potrebbe pensare, al fine di prevenire appelli pretestuosi, ad una limitata reintroduzione dell'appello incidentale del pubblico ministero attribuendo il relativo potere al solo Procuratore generale presso la Corte di appello.

A quest'ultimo infatti, l'art. 599-bis c.p.p., in tema di concordato in appello, affida la determinazione di “criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei

procedimenti”, riconoscendo, quindi, un ruolo attivo nella individuazione di risposte sanzionatorie uniformi all’interno del distretto.

La reintroduzione, con la riforma del 2017, del concordato in appello riconosce al pubblico ministero di appello spazi di “negoiazione” con funzione deflattiva e di attuazione del principio della ragionevole durata in un contesto tendenzialmente omogeneo e prevedibile. Una soluzione che sarebbe completata con l’attribuzione, nella medesima prospettiva e finalità, della facoltà di proporre appello incidentale sul trattamento sanzionatorio, in tal modo bilanciando con tale limitato ampliamento la rinuncia dello Stato a dolersi dei profili punitivi con l’appello principale.

Dal punto di vista sistematico, va poi osservato che la limitazione della facoltà di impugnare del pubblico ministero, non realizzata nel contesto di un radicale adeguamento dell’appello al processo *adversarial*, che per sua natura dovrebbe escludere la mera revisione cartolare della decisione del giudice impugnato, se non in prospettiva rescindente, è del tutto incoerente.

6. Per quanto riguarda la **riduzione** delle ipotesi di impugnazione, mentre sono previsti ampliamenti dei casi di inappellabilità, nulla è previsto per il **processo di cassazione**.

Sembra condivisibile la proposta, presentata dalla Giunta ANM della Cassazione all’inizio del dibattito sulla riforma, di escludere la proponibilità del ricorso per cassazione per il vizio di motivazione nel caso di reati meno gravi e nel caso di condanna a pena pecuniaria od a pena detentiva condizionalmente sospesa, attraverso la modifica dell’art. 606, comma 2-bis, cod. proc. pen., inserendo dopo le parole «giudice di pace», la seguente frase: «ovvero per uno dei reati di cui all’art. 550 in caso di condanna a pena pecuniaria ovvero a pena detentiva condizionalmente sospesa».

La limitazione dei casi di ricorso per cassazione prevista per i reati di competenza del giudice di pace sarebbe quindi estesa ai reati di cui all’art. 550 cod. proc. pen. quando la condanna ha ad oggetto la pena dell’ammenda o della multa, ovvero quella detentiva condizionalmente sospesa.

Va tenuto presente che per i reati di competenza del giudice di pace possono essere applicate le pene della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, comunque privative o limitative della libertà personale (con conseguente anche di rilievo in caso di violazione degli obblighi di cui all’art. 56, d.lgs. n. 274 del 2000) e addirittura senza il beneficio della sospensione condizionale della pena (art. 60, d.lgs. n. 274 del 2000).

Pertanto, non sembra irragionevole estendere la limitazione dei casi di ricorso per cassazione alla sola violazione di legge anche ai reati ritenuti dal legislatore di minor allarme sociale quando alla condanna consegua la sola applicazione della pena

pecuniaria (ammenda o multa) ovvero di una pena detentiva condizionalmente sospesa e, dunque, destinata a non essere comunque eseguita.

La limitazione si pone in coerenza anche con la snellezza del rito previsto per tali reati per i quali non è nemmeno prevista l'udienza preliminare.

In questo modo si limiterebbe la possibilità di eccepire il vizio di motivazione alle sole condanne per i reati più gravi e/o quando la condanna alla pena detentiva deve essere messa in esecuzione.

Per effetto di tale limitazione, anche le sentenze inappellabili ai sensi dell'art. 593, comma 3, c.p.p., sarebbero impugnabili in cassazione esclusivamente per i casi di cui alle lettere a), b) e c), dell'art. 606.

Roma, 28 ottobre 2020

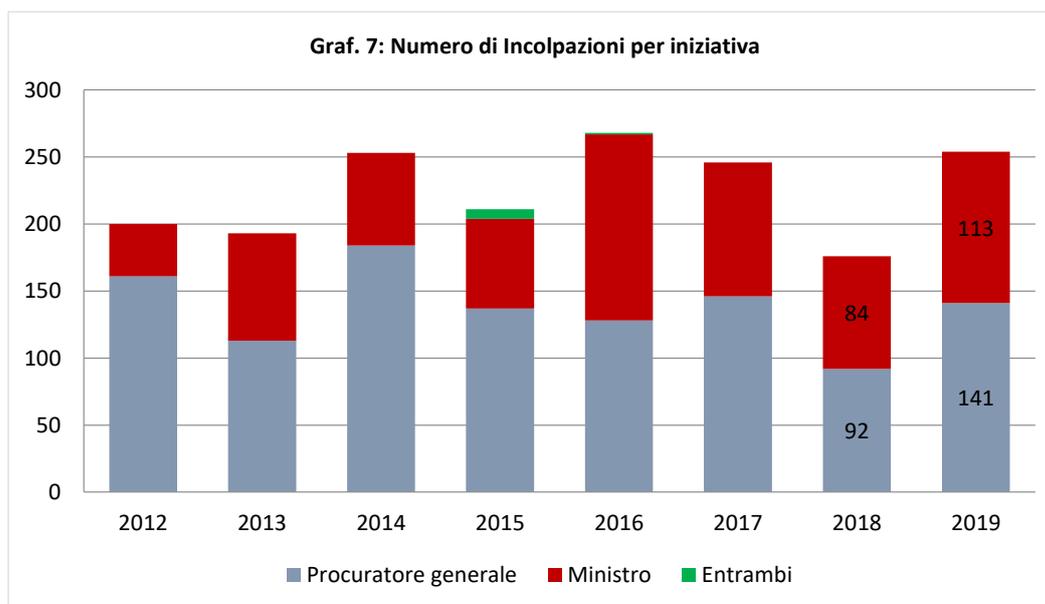
ALLEGATO

ESRATTO DALLA RELAZIONE 2020 PER L'ANNO GIUDIZIARIO 2019

I DATI DEL DISCIPLINARE SULLE TIPOLOGIE DI ILLECITO

Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

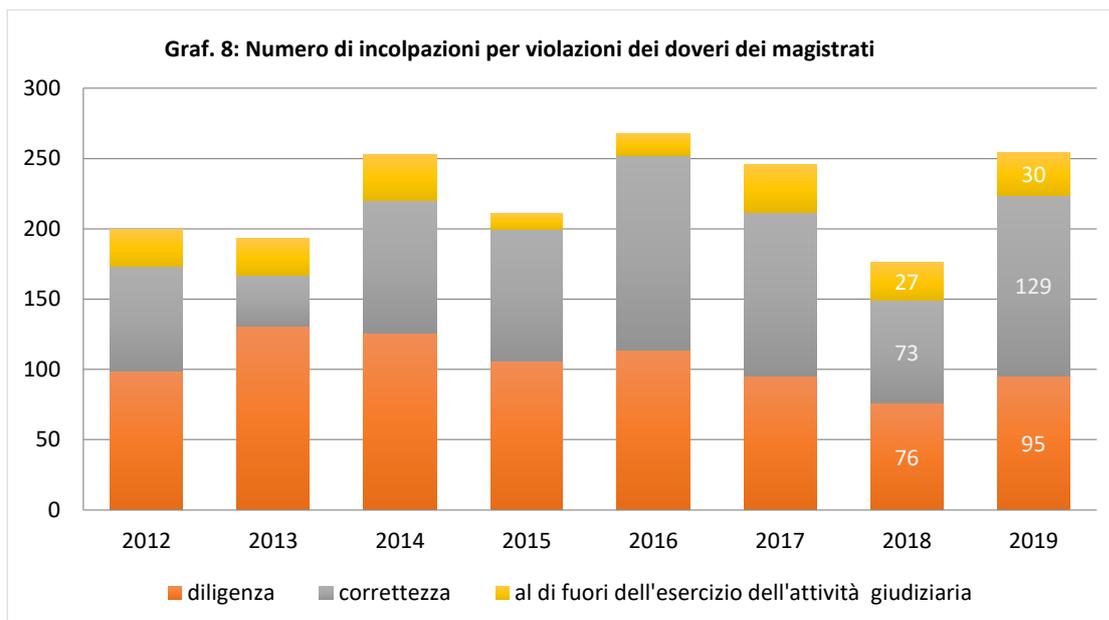
Nel 2019, il numero totale di illeciti contestati aumenta, passando da 176 a 254 (+44,3%), sia per effetto del numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro (+34,5% rispetto al 2018), sia per il forte aumento delle azioni disciplinari richieste dal Procuratore generale (+53,3%).



Il 50,8% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 37,4% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria¹ rappresentano il restante 11,8%. In particolare, si

¹Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: abuso della qualità e della funzione, affidamento indebito di attività proprie del magistrato, astensione e omissione di atti dovuti, comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi per una parte, corruzione, interferenza, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario, rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici, comportamenti scorretti. Tra le violazioni della diligenza si considerano: difetto di motivazione, ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione, travisamento dei fatti (dal 2016) e omessa segnalazione interferenze (dal 2019). Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata, iscrizione e/o attività a partito politico.

rilevano: 129 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza (+76,7% rispetto al 2018); 95 violazioni del dovere della diligenza (+25%) e 30 incolpazioni per le violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria (+11,1%), come illustrato nel grafico 8.



La tabella 9 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2012 - 2019, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale raddoppia rispetto al 2018 (82 vs 42) e anche quelle del Ministro aumentano, passando da 31 incolpazioni nel 2018 a 47 nel 2019. Nell'ambito del dovere della diligenza, le proposte del Procuratore generale aumentano del 18,2%, passando da 33 a 39 nell'anno decorso, e quelle del Ministro aumentano del 30%, passando da 43 a 56.

Tab. 9 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri (correttezza e diligenza) e iniziativa.**Anni 2012 - 2019**

Violazioni	Anni	Iniziativa			
		Procuratore generale	Ministro	Entrambi	Totale
CORRETTEZZA	2012	63	11		74
	2013	33	3		36
	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41		117
	2018	42	31		73
	2019	82	47		129
DILIGENZA	2012	72	27		99
	2013	56	75		131
	2014	75	51		126
	2015	54	51	1	106
	2016	34	80		114
	2017	45	50		95
	2018	33	43		76
	2019	39	56		95

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere la “violazione di norme processuali penali e civili” (14,6%), a seguire il “ritardo nel deposito di provvedimenti”, che rappresenta l’8,7% del totale delle incolpazioni e la tardiva o mancata scarcerazione che, nel 2019, rappresenta l’8,3% degli illeciti contestati.

Sono invece violazioni del dovere della correttezza e dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria gli illeciti disciplinari come: ingiuria o diffamazione e/o altri reati (14,6%), atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi (9,1%) e rapporti dei magistrati con altri magistrati (6,3%), Esse nell’anno decorso rappresentano complessivamente il 30% del totale degli illeciti disciplinari.

Tab. 10 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno

Illecito disciplinare	Anno				
	2019	2018	2019	2018	
	Numero		%		
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	37	34	14,6%	19,0%	↓
violazione di norme processuali penali e civili	37	25	14,6%	14,0%	↑
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	23	9	9,1%	5,0%	↑
ritardi nel deposito di provvedimenti	22	21	8,7%	11,7%	↓
tardiva o mancata scarcerazione	21	17	8,3%	9,5%	↓
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	16	17	6,3%	9,5%	↓
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	15	8	5,9%	4,5%	↑
astensione e omissione di atti dovuti	14	3	5,5%	1,7%	↑
abuso della qualità e della funzione	11	7	4,3%	3,9%	↑
interferenza	8	0	3,1%	0,0%	↑
scorrettezza	6	5	2,4%	2,8%	↓
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	5	5	2,0%	2,8%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	4	1	1,6%	0,6%	↑
altro	35	27	13,8%	15,1%	↓
Totale incolpazioni	254	179	100,0%	100,0%	

(**) Il numero degli illeciti disciplinari del 2018 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2019, a causa di aggiornamenti successivi.

Fino al 2015, le violazioni come atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi, interferenza, scorrettezza erano comprese nella voce "altro". Dal 2016 in poi, nella voce "altro" sono comprese anche le nuove incolpazioni inserite nell'ambito del dovere della diligenza come difetto di motivazione e travisamento dei fatti. Nel 2018 e nel 2019 sono state inserite rispettivamente le nuove incolpazioni: iscrizione e/o attività a partito politico e

omessa segnalazione interferenza. La composizione delle voci della categoria “altro”, nell’anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.

