

## **Appunti per l'audizione dell'A.N.M. alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in relazione al disegno di legge “delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello”.**

Audizione del 30 settembre 2020.

### **1. Premessa.**

Occorre muovere dalla finalità che il legislatore indica come obiettivo primario dell'intervento, “*l'efficienza del processo penale*”. Ciò implica una valutazione preliminare sul “processo accusatorio”, sul rapporto tra il modello processuale e la “risposta” di efficienza, in ragione della peculiarità, anche socio-criminale, del nostro Paese: e questa valutazione non può prescindere anche dai “numeri” del caso italiano - non a caso citati nella presentazione del DDL e nella relazione di accompagnamento ad esso - capaci di dare conto in modo definitivo del loro impatto sul procedimento e sul processo. Rilevanti, ai fini delle valutazioni e delle proposte di cui siamo chiamati oggi a discutere, i dati (citati negli atti che accompagnano il ddl) relativi alle pendenze nei vari gradi di giudizio: 50.801 i procedimenti iscritti nella cancelleria penale della Corte di Cassazione nel 2019; 268.578 procedimenti pendenti nel terzo trimestre del 2019 presso le Corti d'appello; 1.159.760 le pendenze - nello stesso periodo - presso i tribunali, con un rilevante numero presso il giudice monocratico (604.341) e il giudice delle indagini e dell'udienza preliminare (526.244). Già noti anche i dati delle pendenze nelle indagini preliminari, l'insieme dei quali dà dunque conto di un problema strutturale relativo al rapporto tra processo, mezzi e “risultato”, riassumibile nel problema dell'efficienza.

Il punto centrale delle riflessioni interessa dunque la compatibilità tra il processo accusatorio - il cui modello prevede e postula indefettibilmente i requisiti dell'oralità, immediatezza, concentrazione, che ne sono elementi identificativi - e i “numeri” che abbiamo appena citato, che crediamo diano conto dell'ontologica impossibilità di funzionamento stesso del processo, essendo evidente l'impossibilità di assorbimento del nostro sistema processuale della mole di processi che approdano al dibattimento penale.

### **2. Deflazione del sistema e imprescindibilità dei riti alternativi nel processo penale-**

Dal che derivano, crediamo necessariamente, interventi normativi “di sistema”, in particolare:

a) sul procedimento penale (cioè sul *segmento* iniziale, dalla genesi della notizia di reato fino alla conclusione delle indagini), con l'evidente necessità di un ripensamento dalle *fondamenta* del sistema penale, malato di ipertrofia; nell'immediato, e con una prospettiva meno “alta” ma forse più facilmente percorribile, pensare anche a clausole di esclusione della penalità del fatto in concreto, quale l'irrilevanza del fatto; bene, dunque, in relazione alla finalità deflattiva, l'ampliamento della procedibilità a querela, e una serie di modifiche alle condizioni di procedibilità (anche se naturalmente insufficienti rispetto al problema di fondo) (art. 8 lett. a), b), c) del ddl);

b) sul processo, imprescindibile l'ampliamento dei presupposti per il ricorso ai riti alternativi - sia in riferimento al cd. “patteggiamento” che al “giudizio abbreviato” - che sono la condizione essenziale ed irrinunciabile per il funzionamento stesso del sistema processuale accusatorio, come dimostrano le esperienze di tutti i paesi ove tale sistema è accolto da sempre nella tradizione giuridico-processuale; va qui rimarcato che i riti alternativi non sono un *cedimento* del sistema punitivo, ed è secondo noi un errore escluderne o ridurre l'ambito applicativo in nome di esigenze “sicurtarie” insuscettibili di essere messe in “bilanciamento” con i presupposti e le finalità dei riti alternativi (in questo senso, non si possono che richiamare qui le reazioni critiche, manifestate anche dall'A.N.M., all'intervenuta esclusione del rito abbreviato ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, non sorretta da ponderate ragioni né sostanziali né processuali, ed anzi evidentemente contraddittoria proprio in relazione al profilo di deflattività del rito in relazione a reati per i quali il dibattimento relativo appare estremamente lungo e complesso); vanno dunque nella giusta direzione le previsioni di cui all'art. 4, in particolare lettere a) n.1 e b), anche se vanno adeguatamente valutate le “esclusioni oggettive” il cui novero (art. 4 n. 1 lett. a) n. 2) appare così ampio, in relazione ai titoli di reato che contempla, da includere casi di cui è difficile scorgere la ratio dell'esclusione del patteggiamento, se non in nome di generiche clausole di “allarme sociale” che mal si conciliano con le ragioni ispiratrici dell'istituto;

c) come corollario di quanto indicato ai punti 1) e 2) , si evidenzia l'opportunità di incentivare con ulteriore *premierità* il patteggiamento nelle indagini preliminari, all'evidenza utile alla deflattività massima, perfezionandosi prima che il procedimento giunga al vaglio del giudice nella stessa udienza preliminare (o nella prima udienza nel caso di azione penale con citazione diretta), e dunque con evidente massima utilità al sistema, incidendo anche sulla fase delle indagini preliminari, particolarmente congestionata.

### **3. Le proposte dell'A.N.M. e l'intervento operato dal d.d.l. in esame.**

La valutazione complessiva del d.d.l da parte dell'A.N.M. è positiva, anche se, naturalmente, vi sono delle criticità, che segnaliamo, alcune delle quali già ampiamente sottolineate nel corso delle discussioni e dei confronti che hanno preceduto l'elaborazione di questo testo normativo. Il metodo seguito – quello dell'istituzione di tavoli di confronto, presso il Ministero della Giustizia, tra gli attori del processo, e dunque tra l'A.N.M. e le rappresentanze dell'Avvocatura - appare irrinunciabile, ed ha portato a confronti di grande utilità, anche se in non pochi profili sono rimasti inalterati i diversi punti di vista.

Come noto, l'A.N.M. ha avanzato in tali sedi, e in tutte quelle dove ha avuto interlocuzione, le proprie proposte di riforma del diritto e processo penale, approvate nel C.D.C. del 10 novembre del 2018 (\*). Il punto di partenza delle nostre proposte è racchiuso nella premessa del documento che tali proposte contiene: *“Va sottolineato che nessuna riforma sul solo terreno delle norme processuali potrà essere efficace se non accompagnata da misure di sistema, strutturali, che come noto l'Anm va chiedendo da sempre, lungamente inascoltata: personale amministrativo; risorse per sostenere adeguatamente i costi del processo; strutture e tecnologia, per rispondere alle crescenti domande di giustizia e adempiere, per altro, ai compiti già affidati dal legislatore alla magistratura (processo telematico, ad esempio). Nessuna riforma 'a costo zero', senza una visione d'insieme ed una 'stagione riformatrice' di grande respiro, capace di ripensare lo stesso sistema penale, potrà essere davvero risolutiva . E tuttavia, crediamo che, nel frattempo, qualche significativo intervento soprattutto sulle norme sostanziali e processuali possa contribuire a restituire funzionalità ed efficacia a questo processo - pur caratterizzato da intime contraddizioni - eliminando dal sistema processuale non già le sue garanzie, di cui siamo gelosi custodi e convinti sostenitori, ma alcuni formalismi, correggendo istituti che si sono risolti, nella sostanza, nella vanificazione stessa del processo e dei suoi esiti, autorizzando anche pratiche dilatorie, proponendo istituti che contengano i tempi della celebrazione del processo, evitando testimonianze inutili e/o costose o ripetizioni prive di funzione sostanziale; o, infine, l'allargamento di istituti che hanno mostrato grande efficacia in punto di prevenzione e repressione di reati , soprattutto quando le pene principali mostrano un'evidente inadeguatezza a tale funzione. In una visione leale del processo penale, la sua celerità e la sua efficacia dovrebbero essere obiettivi di tutti gli operatori del diritto, pur nella fisiologica e naturale diversità”;*

Ne è conseguita un'elaborazione di proposte nella direzione, appunto, dell'*efficienza* del processo, che crediamo coerenti con il modello per come in concreto operante nell'esperienza italiana, con i numeri, e, naturalmente, le risorse a disposizione; tra esse:

-una radicale riforma del sistema delle *notifiche*, cuore del sistema processuale, e fonte di non poche disfunzioni (va dunque nella direzione da noi auspicata la disciplina delineata nell'intervento normativo, art. 2 del ddl, con la previsione di modalità telematiche delle notifiche e del difensore come destinatario delle notificazioni);

- *interruzione della prescrizione*, con l'emissione di una sentenza di *condanna*: sul punto specifico, l'A.N.M. è già stata sentita in questa stessa sede, ed è ampiamente nota la discussione relativa alla modifica della disciplina operata dal legislatore; è dunque apprezzabile l'intervento che ora corregge, in modo garantista ed equilibrato, la disciplina nel frattempo introdotta nel sistema (art. 14 del ddl, con una razionalizzazione complessiva della disciplina derivante dalla modifica che ora si introduce); secondo l'A.N.M., la riforma della prescrizione - pensata per evitare l'uso *dilatorio* delle impugnazioni, come ribadito in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario presso la Corte d'Appello di Milano - avrebbe dovuto e dovrebbe accompagnarsi all'introduzione della *riformabilità in peius* della sentenza in caso di appello;

-modifica dell'udienza preliminare, assegnandole una reale funzione di *filtro* rispetto al dibattimento – e dunque auspicabilmente deflattiva in relazione alla fase del dibattimento - , con il necessario a) ampliamento dei riti alternativi (su cui abbiamo già espresso la nostra valutazione adesiva al punto 1) e b) modifica della

“regola di giudizio”, di cui all’art. 425 co. 3 c.p.p. , che nell’intento del legislatore amplia i casi di proscioglimento estendo la relativa formula alla “ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio” (art. 3 lett. i) del ddl, in evidente parallelismo con la previsione dell’art. 125 disp. att. c.p.p, in relazione alla richiesta di archiviazione (infondatezza della notizia di reato “perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l’accusa in giudizio”); vi è, quindi, la nostra adesione a questa proposta, anche se deve essere accompagnata da imprescindibili interventi ordinamentali significativi per l’evidente impatto che essa ha sul carico di lavoro dell’Ufficio G.i.p., soprattutto nella sua funzione di G.u.p.; andrà naturalmente verificato il corretto rapporto numerico dei G.i.p. in relazione ai P.M. e ai Giudici del dibattimento;

- modifica del *giudizio appello*, con previsione di casi di rito monocratico, e potenziamento dei casi di rito “camerale” ; anche in questo caso, si esprime all’adesione all’ampio intervento riformatore, delineato nei punti di cui all’art. 7 del ddl (importanti e condivisibili anche le modifiche del mandato del difensore ad appellare, lettera a), e l’aumento dei casi di inappellabilità, art. 7 lett. c), d), e) : anche in questo caso l’intervento riformatore ha implicazioni organizzative significative, atteso il moltiplicarsi del numero di udienze che ne sono l’effetto, e dunque la conseguente necessità di aule e di personale di cancelleria e di assistenza al Giudice, mezzi e supporti imprescindibili, senza i quali la riforma, sul punto, è destinata a fallire;

- introduzione di un meccanismo di “*estinzione procedimentalizzata*” di reati minori – anche delitti, secondo l’A.N. - sul modello della procedura estintiva disciplinata (all’epoca, innovativamente) dal D.Lo 758/94 in materia di contravvenzioni alle normative di prevenzione infortuni e igiene sul lavoro, procedura che, in tale ambito, ha dato ottimi risultati: è noto che il suo esito – a fronte di una condotta sostanzialmente riparativa dell’indagato, con eliminazione degli effetti dannosi o pericolosi del reato, ed il pagamento di una sanzione in misura ridotta rispetto a quella edittale – è *estintivo* del reato, e tale effetto si produce nelle indagini preliminari, sotto il “controllo” del PM e poi del G.i.p. che dichiara l’estinzione, ed è dunque un effetto di rilievo, ove la deflattività che assicura rispetto all’azione penale si accompagna ad una condotta utilmente riparativa, ciò che costituisce il presupposto della premialità sanzionatoria. Anche tale previsione è tuttavia condizionata, nel suo reale funzionamento, dalla capacità di intervento degli organi di PG preposti all’attivazione della procedura e alla verifica dell’adempimento degli obblighi da essa derivanti, si che implica un’adeguata valutazione delle ricadute organizzative nel rapporto con gli organi di PG deputati; l’art. 10 lett. a) del ddl va dunque nella direzione auspicata, anche se limita la procedura alle sole contravvenzioni, ciò che riduce di molto l’utilità deflattiva della procedura.

Altre ancora le modifiche proposte dall’ A.N.M. con l’obiettivo dell’*efficienza* del processo: in materia di *procedibilità* dei reati (procedibilità a querela per il delitto di cui all’art. 590 bis c.p.p; previsione dell’avviso alla p.o. solo su richiesta anche per i casi di cui all’art. 408 ultimo co. c.p.p., con abolizione dell’ultimo comma dello stesso; previsione dell’avviso alla persona offesa solo su richiesta, anche casi di archiviazione per speciale tenuità del fatto); in materia di *dibattimento* (previsione dell’illustrazione dei temi di prova e delle prove richieste dalle parti, al fine di consentire al Giudice un’immediata valutazione della pertinenza e rilevanza dei mezzi richiesti; introduzione dell’escussione a distanza di testimoni, consulenti e periti in determinate circostanze; modifica del regime delle letture consentite nel dibattimento, disciplinate ora dall’art. 511 c.p.p, con possibilità di lettura da parte del Giudice di atti nella loro parte “accertativa” delle circostanze ivi documentate); ancora, in materia di *appello*, con reintroduzione dell’istituto dell’appello incidentale del P.M., a correzione dell’irrazionale disciplina introdotta con il d.lgs 11 del 2018.

Il testo normativo contiene dunque un disegno riformatore con un chiaro obiettivo, quello dell’*efficienza* del processo, perseguito con proposte incisive ma equilibrate, in molti casi da noi stessi formulate. Ribadiamo, naturalmente, che l’efficienza del processo non si realizza con le sole norme processuali – che pure, naturalmente, disegnano la fisionomia del processo, ed il rapporto tra garanzie ed efficacia – ma postula mezzi, risorse (umane e tecnologiche), luoghi ove celebrarlo, e qui naturalmente si aprirebbe un confronto non meno impegnativo di questo.

#### **4.Criticità: la discovery forzata, le sanzioni per i Magistrati.**

Impossibile, tuttavia, chiudere questa audizione senza segnalare alcune criticità, anche di grande importanza in punto di principio.

In relazione alle indagini preliminari, esse si indicano a gran voce nella:

a) previsione – pur a fronte di un prolungamento dei termini dell'indagine preliminare – di una *discovery* forzata (art. 3, lett. e), del ddl), sembra avere una natura, ed una funzione, quasi *sanzionatoria*, che non ha nessuna implicazione, e risultato, di efficienza, non ha collegamento sistematico e muove da un'idea di inefficienza soggettiva del P.M., che non tiene minimamente conto dei numeri e dei mezzi, e peraltro dimentica che il lavoro di indagine ha bensì come terminale processuale l'ufficio di Procura (e ciascun P.M. titolare di essa), ma presuppone lo svolgimento nei tempi richiesti dagli organi di P.G. delegati, il più delle volte esterni alla Procura, a loro volta oberati da numeri all'evidenza ingestibili (come gli stessi dati pur riportati nella relazione di accompagnamento certificano, senza però che se ne tragga coerente, debita conclusione). D'altra parte la stessa relazione d'accompagnamento non contiene indicazioni del senso e della funzione di tale norma, se non riferendosi ad una (inedita) funzione di garanzia, apoditticamente pretesa senza spiegarne il senso.

b) previsione di una sanzione disciplinare collegata a “negligenza inescusabile” (art. 3 lett. f) del ddl), ma collegata – “prevedere che la violazione delle prescrizioni di cui alla lettera e)...” allo spirare oggettivo di termini procedurali rigidi, e con scansioni procedurali predeterminate. In tal modo si opera un trasferimento sul piano della (presunta, e con presunzione che appare assoluta) *inefficienza soggettiva* del singolo magistrato di un evidente problema di esigibilità in concreto, che trascura ogni elemento organizzativo, sistematico, relazionale (il già cennato rapporto con la P.G. delegata alle indagini), oltre che ignorare la complessità di molte indagini, la loro correlata durata, e la letalità delle conseguenze di una simile previsione sulle stesse. Come già evidenziato in ogni precedente occasione, e in ogni confronto sul punto anche con il Ministro della Giustizia, la previsione contiene un evidente rischio, quello di incoraggiare una *giurisdizione difensiva*, preoccupata – per evitare, prima ancora che la sanzione, la stessa accusa disciplinare, la discolpa dalla quale appare diabolica, di fronte ad un'ipotesi di illecito così costruita – di rispettare bensì le scadenze formali, ma con le soluzioni procedurali più agevoli, formalmente inattaccabili, non necessariamente le *più giuste*.

(Su questi due punti, e sul profilo dei criteri di priorità, interverrà a seguire il Segretario Generale dott. Caputo).

c) In relazione al dibattito, con riferimento al giudizio monocratico, si evidenzia la criticità organizzativa derivante dalla previsione (art. 6, 1, lett. a) del ddl) di un'udienza “filtro” svolta da un giudice diverso da quello davanti al quale “eventualmente dovrà celebrarsi il giudizio”, prevista per delibare in via preliminare l'esistenza di cause “di non luogo a procedere” e su eventuali richieste di riti alternativi; non è in discussione, naturalmente, l'utilità di una tale udienza, per le evidenti finalità che può rivestire, ancora più ampie se si pone mente a quelle per le quali è stata pensata nelle esperienze locali (a Milano fu pensata nella Pretura circondariale), tesa a risolvere in via preliminare tutte le questioni di rito. Il punto gravemente critico è l'impatto sull'organizzazione dei Tribunali, soprattutto medio-piccoli, per le evidenti duplicazioni di ruoli ed effetti sulle incompatibilità, cosa che la riforma sembra non aver previsto, e che deve invece essere accuratamente valutato.

Il dibattito che seguirà, credo, al nostro primo intervento sarà l'occasione per rispondere alle Vostre osservazioni tanto sulle nostre posizioni, qui argomentate, quanto sugli altri molti temi oggetto del disegno di legge.

Ringrazio per l'occasione, e per l'attenzione ricevuta.

Luca Poniz

(\*) il documento contenente le *proposte in materia di dritto e processo penale* deliberate all'unanimità dal C.D.C. dell'A.N.M. il 10 novembre 2018 è pubblicato sul sito dell'Associazione Nazionale Magistrati, nella sezione “documenti ufficiali”.