

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, occorrere porre tempi certi per tale valutazione e per la rilevabilità 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 camerale, 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 Sejdic 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 depresso – 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 “negoziazione” 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

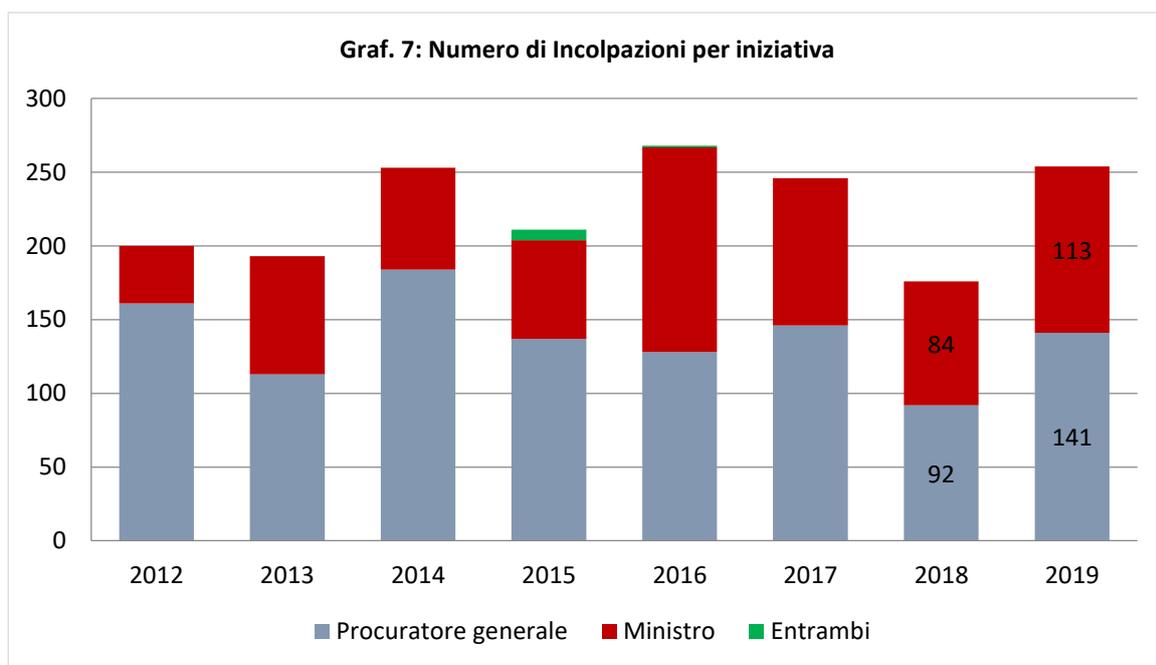
ALLEGATO

ESRATTO DALLA RELAZIONE 2020 PER L'ANNO GIUDIZIARIO 2019

I DATI DEL DISCIPLINARE SULLE TIPOLOGIE DI ILLECITO

Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

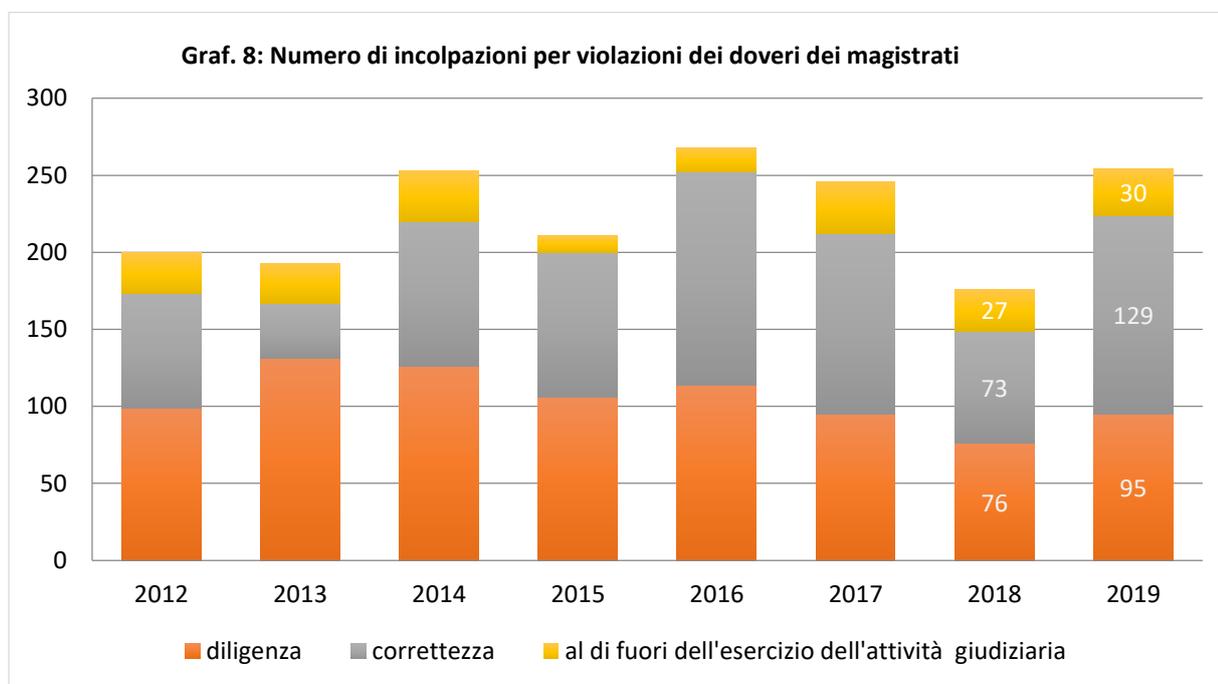
Nel 2019, il numero totale di illeciti contestati aumenta, passando da 176 a 254 (+44,3%), sia per effetto del numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro (+34,5% rispetto al 2018), sia per il forte aumento delle azioni disciplinari richieste dal Procuratore generale (+53,3%).



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

¹*Le 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.

