



Struttura di formazione decentrata della Corte di Cassazione

Roma, 4-6 dicembre 2019

Aula Magna della Corte Suprema di Cassazione

**Il codice di procedura penale a trent'anni dall'entrata in vigore:
bilancio e prospettive**

REPORT

della prima sessione del corso sui Trenta anni del CPP

a cura del Dott. Giovanni Falbo

(TIROCINANTI ART-. 73 PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE)



**Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione
Il codice di procedura penale a trent'anni dall'entrata in vigore: bilancio e prospettive**

CODICE T19019

Data e Sede del corso: 4 - 6 dicembre 2019

Roma, Piazza Cavour, Palazzo di giustizia

REPORT IV SESSIONE

a cura di **Edoardo Maria Platania**, Tirocinante presso la Corte di Cassazione

In data 6 dicembre 2019, presso l'Aula Magna della Corte Suprema di cassazione, ha avuto luogo l'ultima sessione del seminario organizzato dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di cassazione sul tema "Il codice di procedura penale a trent'anni dall'entrata in vigore: bilancio e prospettive – IL FUTURO DEL CODICE DI RITO".

Ha introdotto i lavori il **Dott. Nello Rossi**, componente del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura, sottolineando, da un lato, il valore rilevante della raccolta e della valutazione di dati e numeri relativi all'attività giudiziaria; dall'altro, la difficoltà di reperire gli stessi. Da ciò discende l'importanza dell'intervento della Dott.ssa Carmela Germinario, Assistente alla cattedra di Statistica e Metodologia della Ricerca Politica e Sociale presso l'Università di Bologna, alla quale, quindi, ha ceduto la parola.

La **Dott.ssa Carmela Germinario** ha preliminarmente dato conto dei limiti di un'analisi statistica sul funzionamento della giustizia penale, in quanto non tutti gli aspetti oggetto di considerazione sono quantificabili. Un esempio è costituito dal principio del giusto processo, il quale ha solo un elemento misurabile, ossia la durata del processo, mentre tutti gli altri dati sfuggono alla quantificazione.

Posta tale premessa, la relatrice ha svolto il suo intervento lungo due direttrici: l'obiettivo della ragionevole durata del processo, fondato sull'art. 111 della Costituzione italiana e l'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, e lo strumento delineato dal legislatore per garantire tale obiettivo, *in primis* i procedimenti speciali disciplinati nel libro IV del Codice di procedura penale.

La Dott.ssa Germinario ha evidenziato che i dati analizzati sono circoscritti ai procedimenti penali nei tribunali ordinari di primo grado, esclusi i procedimenti per oblazione e quelli definiti attraverso la sospensione del processo con messa alla prova. La relatrice ha posto in luce due difficoltà di questa analisi statistica: la quasi assoluta irreperibilità di dati aggiornati e dettagliati (la Dott.ssa si è avvalsa dei dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica - Ministero della Giustizia) e l'assenza di una differenziazione tra riti deflattivi e riti anticipatori del dibattimento. Ella ha dunque spiegato che i dati (esposti nei grafici esposti nelle slide) attengono all'incidenza dei riti speciali nella fase processuale della conclusione delle indagini preliminari e dell'esercizio dell'azione penale, per il periodo di tempo che va dal 2013 al 2017. Si individuano due grandi categorie, la richiesta di archiviazione e l'esercizio dell'azione penale (questa a sua volta specificata nella citazione diretta, nella richiesta di rinvio a giudizio ordinario e nella richiesta di rito alternativo). Si registra una tendenziale equa distribuzione tra richieste di archiviazione ed esercizio dell'azione penale (ca. 42%). La Dott.ssa Germinario ha rimarcato che di maggior

interesse appare l'incidenza delle richieste di rito alternativo sulle scelte di esercizio dell'azione penale: si nota subito un andamento decrescente delle citate richieste nel corso degli anni. Inizialmente, nel 2013, le richieste di rito alternativo costituivano la metà degli atti di esercizio dell'azione penale, ma vi è stata una significativa flessione negativa nel tempo, soprattutto tra il 2015 e il 2016 quando i riti alternativi sono diminuiti da 221.000 (46%) a 76.000 (37%). Tra i fattori che hanno inciso su questo calo, sicuramente, deve essere annoverata la depenalizzazione intervenuta proprio in quel periodo, che ha contribuito ad una contrazione delle iscrizioni di procedimenti per reati bagatellari. La Dott.ssa Germinario ha aggiunto che, dai dati analizzati relativi alle definizioni GIP-GUP, emerge che i due terzi delle definizioni sono di archiviazione e il restante terzo di esercizio dell'azione penale (nella duplice forma del rito ordinario e del giudizio immediato). Il decreto penale di condanna costituisce categoria a sé, mentre i c.d. patteggiamenti e i giudizi abbreviati costituiscono un'ulteriore categoria aggregata. I riti alternativi nel loro complesso hanno registrato un andamento decrescente (dal 43% al 29%) e l'istituto del decreto penale di condanna è stato quello che ha più influenzato tale decrescita. L'applicazione di tale istituto ha subito una flessione negativa sin dal 2013, ma fino al 2015 – da solo – superava i riti del patteggiamento e dell'abbreviato. Il calo più significativo è avvenuto dal 2015 in poi. Esso continua a essere, comunque, il rito alternativo più praticato, ma è presumibile che nella sua sempre più ridotta applicazione abbia influito, come sopra accennato, l'intervenuta depenalizzazione.

Per quanto riguarda, invece, gli altri esiti processuali, la relatrice ha delineato due macro-aree: il giudizio ordinario e il rito alternativo (suddiviso in direttissimo, patteggiamento, immediato, opposizione a decreto penale). In questa seconda macro-categoria sono stati inclusi sia i riti deflattivi, sia quelli anticipatori del dibattimento: dal 2013 al 2017 l'incidenza percentuale è rimasta stabile (circa un quarto delle definizioni nel dibattimento si riferiscono a riti speciali). Nel 2017, sono stati definiti con rito ordinario il 58,5% dei casi, ma se si includono i giudizi immediati, direttissimi – che non si sono conclusi con patteggiamento o abbreviato – e i giudizi di opposizione a decreto penale l'incidenza del rito ordinario sale al 68%. Ebbene, nell'arco del quinquennio emergono percentuali ben lontane da quelle previste dal legislatore del 1988, atteso che solo il 20% (nel 2013) ovvero il 17% (nel 2017) dei giudizi "dibattimentali" si sono conclusi con patteggiamento o rito abbreviato. La relatrice ha, dunque, calcolato l'incidenza del rapporto – con riferimento al rito collegiale e al rito monocratico – tra il patteggiamento e l'abbreviato che si è attestata al 17%, con un'equa ripartizione tra gli istituti: 8,4% per il patteggiamento e 8,7% per il giudizio abbreviato. Nel 2013, si è registrata una tendenziale crescita dell'incidenza dell'abbreviato (2/3 dei casi) rispetto al patteggiamento, mentre nel 2015 si è raggiunta una sostanziale parità. I dati riferentisi agli anni precedenti al 2013, invero, mostravano un rapporto di 75-25% tra abbreviato e patteggiamento. La relatrice ha, tuttavia, precisato come l'analisi si fondi sul numero di procedimenti definiti con il rito alternativo e non sul numero di imputati che abbiano definito la propria posizione processuale con tali sentenze. Questo, pertanto, impone una correzione degli esiti, poiché l'incidenza del patteggiamento è ancora minore.

La Dott.ssa Germinario ha evidenziato che i riti speciali premiali non hanno ottenuto il successo sperato: essi hanno un'incidenza molto bassa in tutte le fasi del procedimento – soprattutto nelle fasi dinanzi al Giudice per le indagini preliminari e il Giudice dell'udienza preliminare – ed hanno subito, nel tempo, un andamento decrescente. La relatrice ha dato conto di avere intervistato molteplici magistrati circa le ragioni della scelta per i riti speciali e che lo *status libertatis* si è dimostrato il fattore principale. La Dott.ssa Germinario ha posto in luce che il patteggiamento e l'abbreviato tendono a essere molto limitati nei procedimenti a citazione diretta, laddove, tra i fattori disincentivanti, vi è sicuramente la lentezza del procedimento penale, posto che più alta sarebbe la *speranza della prescrizione*.

Infine, la Relatrice ha riportato i dati della Commissione europea sull'efficienza della giustizia in Europa, ossia la durata media prevedibile di un procedimento. In Italia, dal 2010 al 2014 vi è stato un andamento crescente della media prevedibile (386 giorni), che è poi progressivamente sceso a 310 giorni; la media europea fino al 2016, invece, è stata di 338 giorni. Un aspetto non trascurabile è la disomogeneità del dato nazionale: vi è una forte linea di demarcazione tra Nord e Sud, poiché il primo registra tendenzialmente dei procedimenti con durata inferiore. All'interno del territorio italiano, infatti, si va da un minimo di quattro mesi a un massimo di quattro anni e cinque mesi. E le tabelle dimostrano che a nulla rileva la grandezza degli uffici giudiziari, dato che al secondo posto dei Tribunali con procedimenti più celeri vi è quello milanese. La Dott.ssa Germinario ha precisato, però, che la durata dei procedimenti non è l'unico indicatore del buon

funzionamento della giustizia, ma vi sono anche degli indicatori qualitativi, che, tuttavia, si dimostrano difficilmente quantificabili e analizzabili attraverso canali statistici (ad es. il tasso di resistenza in appello delle decisioni).

In conclusione, la Relatrice ha sottolineato l'importanza delle statistiche, anche ai fini di riforme efficaci.

Successivamente, ha preso la parola la **Dott.ssa Concetta Locurto**, Vice-direttore dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, che ha esposto *Le riforme processuali in cantiere al Ministero della Giustizia*.

La Dott.ssa Locurto ha premesso di essere stata previamente autorizzata dal Ministero a partecipare al Seminario e a riferire dei contenuti delle linee guida del progetto di legge, oggetto di lavori da ormai quasi un anno. Fondamentali, durante i lavori, sono stati gli apporti delle rappresentanze dell'Avvocatura (Unione Camere Penali italiane e Consiglio nazionale forense), dell'Associazione Nazionale Magistrati e dell'Associazione degli studiosi del processo penale, che hanno assicurato un contributo critico e dialettico.

La relatrice ha posto in luce che il progetto è ancora caratterizzato dalla provvisorietà e dall'approssimazione dei contenuti.

Tanto premesso la Dott.ssa Locurto ha rilevato che l'esigenza da cui muove il disegno di legge è quella di razionalizzare e snellire il procedimento penale, nel tentativo di garantire la ragionevole durata dello stesso, oggi resa ancora più necessaria a causa della Legge n. 3/2019.

La riforma sulla prescrizione, da un lato, potrebbe disincentivare le impugnazioni meramente pretestuose, ma dall'altro provocherà, senza dubbio, un aggravio del lavoro delle Corti di Appello. È vero che il 25% dei procedimenti si prescrive in appello, ma è altrettanto vero che molti procedimenti, sebbene prescritti, non sgravano il Giudice dell'Appello dall'onere di una cognizione piena (es. presenza della parte civile, confische).

Per la Dottoressa Locurto, non sembra esserci, in atto, il substrato di consenso e adesione culturale-politica necessari per una riforma decisiva. L'intervento tende, più che a realizzare una vera e propria riforma del codice di rito, ad introdurre alcune modifiche alle fasi delle indagini preliminari, del giudizio di primo grado e, in parte, del giudizio di appello, mentre non viene toccato il giudizio di Cassazione, del resto oggetto di recenti riforme.

Si propone, inoltre, una più ampia diffusione dello strumento telematico per il deposito di atti e documenti.

In ordine all'assetto ordinamentale processuale, si è prevista una revisione del sistema delle notificazioni all'imputato non detenuto. L'idea è quella di modificare la regola dell'art. 157, comma 8-bis, c.p.p.: attualmente, il difensore di fiducia può non accettare la notificazione. Verrebbe eliminata proprio tale facoltà di "ricusazione" della notificazione e le notificazioni successive alla prima verrebbero quindi sempre disposte presso il difensore, a prescindere se di fiducia o d'ufficio (qui l'ulteriore novità). La Dottoressa Locurto ha evidenziato come il Ministero sia consapevole delle problematiche sulla compatibilità di questa seconda ipotesi con le regole del processo in assenza, dettate dalla giurisprudenza europea e italiana. Del resto, le Sezioni Unite (nella sentenza 28/11/2019) hanno affermato che la sola elezione del domicilio presso il difensore d'ufficio non costituisce presupposto idoneo per la dichiarazione di assenza, dovendo il giudice, in ogni caso, identificare l'effettiva instaurazione di un rapporto professionale. E proprio a questo proposito, verrebbe inserito un criterio di delega che consentirebbe deroghe e cautele particolari nel caso di notificazione al difensore d'ufficio, laddove la prima notificazione all'imputato non fosse avvenuta a mani proprie. Si è inoltre previsto un coordinamento dei vigenti meccanismi di notificazione, in particolare con riguardo a quelle da effettuarsi in presenza di una dichiarazione o elezione di domicilio e la notificazione presso il difensore, per evitare vizi che si trascinino fino al giudizio di Cassazione.

La relatrice ha evidenziato che il punto di maggiore interesse, riflessione e, talvolta, scontro del progetto di legge è quello concernente la fase delle indagini preliminari. Una prima proposta è quella di elevare a rango primario una normativa secondaria, ossia di fissare con legge i criteri di priorità nella trattazione degli affari, ambito ampiamente disciplinato nelle circolari del Consiglio Superiore della Magistratura. Questa modifica dovrebbe, tuttavia, essere letta in combinato con un'altra significativa modifica: il ripristino di una sorta di controllo tabellare sui

progetti organizzativi della Procura della Repubblica. Il tentativo è, quindi, di recuperare trasparenza e razionalizzazione nell'organizzazione della giustizia penale.

Si è, inoltre, previsto un intervento sui termini di durata delle indagini preliminari. Dopo accesi dibattiti si è giunti a una soluzione di mediazione: la durata dei termini delle indagini preliminari dovrebbe essere rimodulata su tre fasce, abbandonando quindi l'originario binomio (sei mesi e un anno, prorogabili entrambi) dell'art. 405, comma secondo, c.p.p. La prima fascia farebbe riferimento ai reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena della reclusione non superiore nel massimo a tre anni e prevederebbe una durata massima di sei mesi. La seconda fascia, invece, per i reati previsti dall'art. 407, comma secondo, c.p.p. (i reati più gravi) e una durata di un anno e sei mesi. La terza e ultima fascia sarebbe comprensiva di tutti i restanti reati e prevederebbe un termine massimo di un anno. Verrebbe prevista la possibilità di una sola proroga di sei mesi. Verrebbe praticamente raddoppiato il periodo nel quale il Pubblico Ministero potrà procedere nel segreto delle indagini senza chiedere la proroga. In caso di stasi delle indagini preliminari, tuttavia, il Pubblico Ministero sarà obbligato a depositare gli atti di indagine, mettendoli a disposizione dei soggetti interessati. A presidio di quest'obbligo verrebbero introdotti nuovi illeciti disciplinari limitati, tuttavia, ai casi di dolo e negligenza.

La relatrice ha evidenziato che si sta studiando, recuperandola anche da precedenti Progetti (come quella della Commissione Canzio), l'ipotesi di un controllo giurisdizionale con spazio di contraddittorio sulla data di effettiva acquisizione della notizia di reato, con la previsione di un'eventuale sanzione processuale e dell'inutilizzabilità degli atti di indagine svolti successivamente al termine. Sul tema sono già intervenute le Sezioni Unite con la sentenza Lattanzi, chiarendo che il giudice nell'assetto normativo attuale non ha il potere di retrodatare l'iscrizione delle notizie di reato e che il ritardo, seppur abnorme, è privo di conseguenze sul piano processuale (solo disciplinari ed eventualmente penali). Proprio in tale occasione, la Corte di Cassazione ha sottolineato che, in ogni caso, per poter configurare un sindacato giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni sarebbe necessaria un'espressa previsione normativa.

Un'altra importante modifica atterrebbe alla regola di giudizio per la richiesta di archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere. Lo scopo è quello di rendere più selettivo l'accesso al giudizio e, dunque, di recuperare una natura più genuinamente prognostica del giudizio ai sensi dell'art. 425 c.p.p. Si vorrebbe, quindi, modificare il parametro per il rinvio a giudizio: dalla sostenibilità dell'accusa in giudizio alla idoneità e sufficienza degli elementi acquisiti a fondare una pronuncia di condanna.

Si è pensato, inoltre, di introdurre anche per le citazioni dirette un'udienza filtro.

Ancora, sono stati previsti incentivi ai procedimenti speciali. Dopo avere premesso di non poter riferire in merito alle proposte di riforma concernenti il patteggiamento (stante la presenza di una riserva politica), la Dott.ssa Locurto ha evidenziato che, per quanto riguarda il giudizio abbreviato, il Progetto mira a eliminare formule legislative troppo elastiche che consentono il rigetto di istanze di abbreviato condizionato all'assunzione della prova, sostituendo il requisito della "compatibilità" dell'integrazione probatoria con le esigenze di economia processuale con i requisiti della rilevanza, specificità e non sovrabbondanza delle prove. Nel giudizio immediato sono previsti piccoli aggiustamenti, come, a esempio, quello teso a consentire alla parte che abbia chiesto un rito speciale a seguito della notifica del giudizio abbreviato di chiederne un altro nel caso in cui venga rigettato (attualmente è previsto che in un'unica sede si facciano più richieste in subordine). La disciplina del decreto penale di condanna subirebbe, anch'esso, alcune modifiche: l'ampliamento del termine entro il quale il Pubblico Ministero può chiedere il decreto penale di condanna (fino a un anno dall'iscrizione della notizia di reato); la subordinazione dell'estinzione del reato ai sensi dell'art. 465, comma 5, c.p.p. (ovverosia i casi in cui il condannato non commetta un altro delitto o contravvenzione della stessa indole nel termine previsto) al previo effettivo pagamento della pena pecuniaria; la riduzione della somma da pagare se il pagamento avviene immediatamente; la modifica dei criteri di ragguaglio (con una loro riduzione).

Quanto al dibattimento, sono state previste le seguenti modifiche: l'obbligo di calendarizzazione delle udienze subito dopo l'ammissione delle prove; l'estensione dell'art. 190-bis e la limitazione della rinnovazione dell'acquisizione della prova solo ai casi in cui sia necessario sulla base di specifiche esigenze rappresentate dalle parti.

Il giudizio d'appello, invece, non sarà soggetto a interventi dirompenti. Si è pensato: a) alla possibilità che l'appello possa essere proposto dall'imputato personalmente o dal difensore munito di procura speciale, rilasciata, però, dopo la sentenza di condanna, al fine di evitare di

trascinare procedimenti in assenza per poi dover tornare indietro a causa di una rescissione del giudicato; b) ad un aumento dei casi di inappellabilità, estendendo il divieto di appello anche alle sentenze di proscioglimento per reati puniti con la pena pecuniaria o pena alternativa (non più, dunque, solo contravvenzioni, ma anche delitti) e alle sentenze di condanna sostituita con il lavoro di pubblica utilità; c) alla previsione di un giudice d'appello monocratico per i procedimenti a citazione diretta; d) ad un rito camerale non partecipato.

Infine, ci è previsto il ripristino della procedibilità a querela per le lesioni personali gravi previste dall'art. 590-*bis*, comma 1, c.p.p. ed altre piccole modifiche in materia di procedibilità.

Conclusa la relazione della Dott.ssa Concetta Locurto, è iniziata la tavola rotonda sulle prospettive di riforma del processo penale, coordinata dal responsabile del corso Nello Rossi, con la partecipazione di Paolo Ferrua, Professore emerito di diritto processuale penale dell'Università degli Studi di Torino, Giorgio Fidelbo, Presidente di Sezione della Corte di cassazione, Enrico Grosso, Avvocato e Professore di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Torino ed Eriberto Rosso, Avvocato e Segretario Nazionale dell'Unione Camere Penali Italiana.

Il Dott. Nello Rossi ha aperto i lavori della tavola rotonda, suggerendo, quale direzione di fondo, uno sforzo di contemporaneità. Il coordinatore ha evidenziato che la storia ci aiuta a comprendere i vari "perché?" e che la storia del codice di rito è contrassegnata da molteplici tortuosità legislative e da confusi andirivieni, anche da parte degli stessi magistrati. Un esempio per tutti è rappresentato dal tema dei limiti all'impugnazione da parte del pubblico ministero: in materia, vi sono state sentenze delle Sezioni Unite e della Corte Costituzionale e, ancora prima, la c.d. *Legge Pecorella* che aveva introdotto il principio dell'inappellabilità delle sentenze di assoluzione da parte del Pubblico Ministero. Le ultime riforme legislative stanno però tornando sugli stessi passi di questa Legge citata tanto criticata, passi. D'altra parte, l'irragionevole durata di un processo produce una vanificazione dei principi fondanti del giusto processo.

Ha preso la parola **Paolo Ferrua**, Professore emerito di diritto processuale penale dell'Università degli Studi di Torino.

Il Professore ha evidenziato che il vizio di fondo delle varie riforme proposte è quello di innestare su di una struttura di tipo accusatorio istituti che si riconducono a una logica di tipo misto-inquisitorio. Per processo accusatorio si deve intendere un processo incentrato sul dibattimento, ove le indagini preliminari hanno la finalità di ricerca delle fonti di prova e il dibattimento è l'unico spazio processuale di formazione della prova. Il processo accusatorio, come nella *Prosopopea* di Sofocle, implora di non essere lasciato morire: un'alluvione di sentenze creative – ratificate in legge – stanno trasformando, o l'hanno già fatto, il processo accusatorio italiano in un processo di tipo misto-inquisitorio.

Il Professore si è soffermato sulla proposta di riforma dell'udienza preliminare ed ha evidenziate che, nel modello accusatorio, tale fase processuale o non esiste – poiché il presupposto è che il P.M., titolare dell'azione penale, abbia diritto di portare l'imputato in giudizio, sarà poi il dibattimento a dire se il P.M. ha ragione o meno – o è comunque un'udienza di mera delibazione dell'accusa, di verifica della sostenibilità dell'accusa, ma mai un'udienza di merito. Ha ricordato che Carnelutti, sostenitore del processo accusatorio, ne "*La malattia del processo penale*" insegna che un'udienza preliminare con funzione di accertamento della fondatezza dell'accusa oblitererebbe qualsivoglia utilità del dibattimento, trasformandolo in una mera fase di ratifica degli esiti istruttori dell'udienza preliminare. Ebbene, a ciò porterebbe, per il Professore Ferrua, la modifica del criterio utilizzato in udienza preliminare: non più la sostenibilità dell'accusa, ma la verifica della consistenza degli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari che permetta di – si noti bene – confermare, all'esito del dibattimento, le prospettazioni accusatorie! A questo punto, ammettendo la trasformazione del dibattimento, la coerenza imporrebbe che il giudice sia obbligato a motivare il rinvio a giudizio. Il rischio sarebbe, da un lato, quello di avere un rinvio a giudizio equivalente a un *progetto di pena* e, dall'altro, posta l'assenza di motivazione, la riespansione della discrezionalità del giudice dibattimentale. Ridicola, appare al Prof. Ferrua, infine, la formula prevista nel progetto di riforma per la quale si dovrebbe fare riferimento, nella

sentenza di non luogo a procedere, ai soli motivi imprescindibili: tutte le sentenze non devono divagare.

Per quanto riguarda i criteri di priorità, invece, ad avviso del Professore, essi esprimono linee di politica criminale e che l'unico che può fissarli è il Legislatore.

Viene ceduta la parola a **Giorgio Fidelbo**, Presidente di Sezione della Corte di cassazione.

Il Pres. Fidelbo ha posto innanzitutto in luce che il processo penale si trova in un angosciante stato di necessità. Se il primo gennaio 2020 dovesse entrare in vigore la riforma sulla prescrizione, sarebbe necessario porsi il problema della riforma in termini seri.

Il Pres. Fidelbo ha notato che, leggendo la bozza di riforma, sia ha la sensazione che la riforma, in effetti, serva a ben poco e non limiti affatto i danni della novella sulla prescrizione.

Sul banco di lavoro v'è una proposta di normativizzare le prassi vigenti presso le Procure ed estendere, pertanto, l'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. al Pubblico Ministero. I criteri di priorità sono nati con la crisi del rito pretorile presso le Procure e sono stati successivamente legittimati dal legislatore. La riforma non vuole intaccare il principio di obbligatorietà dell'azione penale, poiché, secondo il Pres. Fidelbo, i criteri di priorità sono assolutamente compatibili con tale principio. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il nucleo principale dell'art. 112 Cost. è quello di evitare scelte di opportunità da parte del Pubblico Ministero. Si devono evitare, quindi, delle depenalizzazioni prasseologiche affidate all'ispirazione di magistrati, polizia o vittime. La riforma molto probabilmente introdurrà una disposizione che, sulla falsa riga dell'art. 132-*bis*, indichi in termini generali una serie di ordini di valutazione da tenere presenti. Compito del pubblico ministero sarà mettere in pratica i criteri prescritti dalla legge, aggiornandoli. Non è sufficiente una mera elencazione, ma è necessario un'attuazione concreta, attraverso conferenze distrettuali.

Il Pres. Fidelbo ha posto in luce che esistono basi normative per i criteri di priorità, come il D.lgs. n. 106/2006, e che pertanto la bozza di riforma non è meritevole di critiche così radicali. Si deve, però, evitare la *cristallizzazione del principio di obbligatorietà* (Chiavario), cioè si deve rendere tale principio effettivamente trasparente e temperare la sua rigidità.

Il Pres. Fidelbo ha dunque proposto l'individuazione di meccanismi selettivi precedenti all'esercizio dell'azione penale e, consequenzialmente, ha criticato la loro assenza nella bozza di riforma. Un esempio già vigente e da valorizzare è l'istituto della *tenuità del fatto*, da utilizzare, soprattutto, prima dell'esercizio dell'azione penale, ai fini dell'archiviazione. Sulla medesima scia si pongono anche le condotte riparatorie, istituto innovativo e importantissimo, di cui auspica l'ampliamento dell'applicazione anche ai reati procedibili d'ufficio.

Con riferimento alla modifica dell'udienza preliminare, il Pres. Fidelbo ha dichiarato di concordare con il Prof. Ferrua: la riforma lascia perplessi poiché una prognosi di condanna in quella fase processuale porterebbe a valorizzare le indagini preliminari e svilire il dibattimento, in pieno contrasto con i principi del processo di tipo accusatorio. Alla base di questa proposta, tuttavia, vi è la consapevolezza del fallimento dell'udienza preliminare. Il relatore ha allora suggerito di eliminare l'udienza preliminare e di prevedere soltanto citazioni dirette: i vantaggi sarebbero la responsabilizzazione del pubblico ministero, il contenimento dei tempi, l'immediatezza del dibattimento, il recupero di personale, la diminuzione dei casi di incompatibilità.

Infine, il Pres. Fidelbo ha evidenziato uno stridente contrasto all'interno della bozza: come si può chiedere una valutazione prognostica così rigida al pubblico ministero se si riducono i termini delle indagini preliminari?

E' quindi intervenuto **Eriberto Rosso**, Avvocato e Segretario Nazionale dell'Unione Camere Penali Italiana.

L'Avv. Rosso ha innanzitutto evidenziato che è necessaria una riforma sistematica e non del sistema. Tuttavia, né l'Avvocatura né la Magistratura sono riuscite a convincere la Politica sull'opportunità di una commissione ministeriale.

L'obiettivo della riforma è incidere sulle tempistiche: tutto ciò che consente un'uscita anticipata deve essere promosso. L'Avv. Rosso ha ammesso che l'udienza preliminare non funziona, non svolge la funzione di filtro, ma si è chiesto "se essa venisse eliminata, quanti procedimenti

arriverebbero a dibattimento?" Il cane si morderebbe la coda. Se l'udienza preliminare deve fare da filtro, allora il giudice deve avere dei parametri sui quali esercitare tale funzione, ma sempre e comunque *pro reo*. Non si può nemmeno parlare di progetto di condanna e condizionamento del giudice del dibattimento, poiché ciò dovrebbe, allora, valere anche per i provvedimenti cautelari.

L'Avv. Rosso ha poi evidenziato come debbano essere rilanciati i riti speciali, nella logica di diminuire il carico dei processi che giungono in dibattimento e recuperando la loro funzione per come era stata pensata nel 1988 ("*ad essi è affidata in gran parte la possibilità del funzionamento del rito ordinario...*" Relazione al Codice di procedura Penale). Si dovrebbe incentivare l'accesso al giudizio abbreviato invertendone la prospettiva: non rito di colpevolezza ma rito cognitivo. Con l'abbreviato l'imputato accetta e accoglie l'accusa, su essa si misura e su essa mette il giudice in condizione di decidere. Ma con l'abbreviato l'imputato si espone anche al rischio di un recupero probatorio.

L'Avv. Rosso ha inoltre rimarcato che il patteggiamento, per poter funzionare, ha necessità di una diversa organizzazione della premialità, che deve incidere in modo importante, ipotizzando, come proposto dall'Avvocatura, il divieto di incidenza della sentenza di patteggiamento nei giudizi civili, amministrativi o disciplinari.

Ha quindi preso la parola **Enrico Grosso**, Avvocato e Professore di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Torino.

Il Prof. Grosso ha posto innanzitutto l'accento sul fatto che la bozza di riforma di cui si discute si lega indissolubilmente con la riforma sulla prescrizione. Si deve tenere presente, tuttavia, che gli ordinamenti giuridici sono macchine complesse e che intervenire su singoli istituti significa produrre conseguenze che spesso il legislatore non riesce a cogliere, atteso che l'intervento su una fase processuale comporta l'affollamento della fase successiva (a esempio, la riforma Orlando sul rito in Cassazione ha causato un'inflazione nel grado di appello). Si deve tenere conto, inoltre, dell'impatto della giurisprudenza, la quale spesso produce degli effetti di sistema che mal si coordinano con gli interventi legislativi proposti.

Il Professore ha evidenziato che la bozza di riforma tenta, con la modifica sull'art. 190-*bis* c.p.p., di rispondere alla sentenza n. 132 del 2019 della Corte costituzionale (intervenuta, tra l'altro, prima di un'altra fondamentale sentenza delle Sezioni Unite del 10 ottobre 2019 - *Bajrami*). Il Prof. Grosso ha ripercorso brevemente la vicenda: il Tribunale di Siracusa ha rilevato l'uso strumentale delle richieste di rinnovazione dibattimentali a fronte di sistematiche mutazioni del collegio giudicante: si erano assunte le medesime prove testimoniali per sei volte e per sei volte il pubblico ministero aveva chiesto ai testimoni se confermassero quanto dichiarato precedentemente. Il Tribunale ha, pertanto, sollevato una questione di legittimità prospettando un'alternativa: o il giudice può rifiutare la rinnovazione del dibattimento o la disposizione così interpretata è incostituzionale. La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità, pur riconoscendo la ragione del giudice *a quo*, poiché quel tipo di rinnovazione violava lo spirito della norma. Tuttavia, la Corte si è spinta ad affermare – come può leggersi tra le righe - che i principi di oralità e immediatezza sono dei meri simulacri, mai praticati. Ciò posto, la Consulta ha dato un monito al legislatore, sollecitandolo all'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando, al contempo, piena tutela del diritto di difesa dell'imputato, cioè prevedendo delle ragionevoli deroghe alla regola della identità dei giudici avanti ai quali si forma la prova e di quelli che assumono la decisione. Il Prof. Grosso ha rilevato che, come sempre, si pone un problema di bilanciamento tra diversi principi costituzionali: il meta-principio del diritto costituzionale italiano è che nessun principio vale a tal punto da annullare gli altri, perciò deve essere trovata una formula di composizione del conflitto. La Corte costituzionale non è dunque intervenuta sulla normativa ma ha chiesto di farlo al legislatore, che ha tentato di rispondere con questa bozza di riforma. Il problema, però, è che l'art. 190-*bis* c.p.p. è una disposizione ispirata a ragioni che si attagliano in modo peculiari a reati eccezionali e che si riconducono fondamentalmente al principio del divieto di usura del testimone.

L'intervento delle Sezioni Unite del 10 ottobre del 2019 ha, poi, comportato un corto-circuito, laddove si è messo nella disponibilità dei giudici il principio dell'immutabilità dei giudici. Per le Sezioni Unite, il processo riinizia dalla fase dell'ammissione delle prove e il nuovo giudice ha tutti

i poteri che il giudice detiene in quella fase, compreso quello di valutare la superfluità della prova: il difensore chiederà di risentire il testimone già escusso, ma dovrà motivare le ragioni per le quali non crede superfluo riassumere la prova.

Queste conclusioni sembrano, tra l'altro, avallate dalla sentenza citata della Corte costituzionale e, forse, un intervento legislativo potrebbe addirittura essere inutile.

Il relatore ha quindi posto in luce che, nel frattempo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bari, si è pronunciata sull'argomento. Per la CGUE non è di per sé contrario alla direttiva sulla tutela delle vittime la riassunzione della testimonianza.

E' stato dunque dato spazio al dibattito ed è intervenuto il Dott. Salvatore Pugliese, Giudice del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, il quale ha evidenziato che, alla luce della ipotesi di riforma dell'udienza preliminare, si avrà un vero e proprio terzo grado di giudizio e che la sentenza di non luogo a procedere equivarrà alla sentenza di assoluzione nel rito abbreviato.

A queste precisazioni risponde il **Prof. Ferrua**, che dà inizio alla seconda parte della tavola rotonda.

Il Professore ha dichiarato di concordare pienamente con il Dott. Pugliese e si è soffermato sulla sentenza della Corte costituzionale esaminata dal Prof. Grosso. Per il Prof. Ferrua la sentenza è *improvvida* poiché fa prevalere il principio del trasferimento del giudice al principio epistemico della rinnovazione della prova, principio che però dovrebbe rivendicare lo stesso giudice. Forse sarebbe stato meglio pensare a dei meccanismi attraverso i quali i giudici prima finiscono i processi ai quali sono assegnati e poi vengono trasferiti, anziché colpire i diritti di difesa dell'imputato.

Il Prof. Ferrua ha evidenziato come il legislatore sia divenuto il *maggiordomo* della Giurisprudenza e che oggi, purtroppo, non si stanno celebrando i trent'anni di vita del codice di procedura penale, ma la fine del processo accusatorio.

Ha dunque preso la parola il **Pres. Fidelbo**, il quale ha focalizzato l'attenzione sulla riforma delle impugnazioni. Il relatore ha evidenziato che l'approccio della riforma è strabico, posto che non pone adeguata attenzione all'appello. La riforma sulla prescrizione probabilmente non causerà una diminuzione di appelli, ma il problema sarà, quindi, assicurare dei tempi certi all'appello nel momento in cui la prescrizione non decorre più. Si dovrebbero prevedere dei termini e una prescrizione processuale quale sanzione per lo sfioramento dei termini. La bozza di riforma prevede uno specifico mandato per impugnare, lo snellimento procedurale – essenziale sarebbe prevedere delle udienze camerali non partecipate – e l'aumento dei casi di inappellabilità.

Il Pres. Fidelbo ha quindi suggerito l'introduzione anche in appello dei filtri in entrata molto rigidi, un vaglio di inammissibilità emulato dal rito in cassazione, creando anche delle sezioni speciali che valutino solo le inammissibilità. Si potrebbe pensare ad un giudizio d'appello del tutto diverso, con funzione di controllo della sentenza di primo grado con motivi predeterminati.

Ad avviso del Presidente è pesante l'assenza nella bozza di un'ipotesi di riforma del rito in cassazione: servirebbero, invero, un filtro funzionante (i tempi della settima sezione sono più lunghi delle pubbliche udienze), una modifica sul vizio di motivazione, un ampliamento delle inammissibilità *de plano*, un innalzamento della qualità dei ricorsi per cassazione.

Hanno quindi concluso i lavori della tavola rotonda l'Avv. Rosso e il Prof. Avv. Grosso. L'**Avv. Rosso** è ritornato sull'art. 190-bis c.p.p. e, concordemente a quanto affermato dal Prof. Ferrua, si è interrogato sul perché gli stessi giudici non comprendano che la rinnovazione della prova è *in primis* un loro bisogno. La domanda che tutti dovremmo porci, a parere dell'Avvocato, è *come dare vita a un processo giusto impedendo che si formino otto collegi?*

In ordine alle impugnazioni, ha notato come si tratti di un problema troppo complesso che non viene toccato dalla discussa bozza di riforma. Non è un caso che neanche nel 1988, dopo studi decennali, il legislatore riuscì a metter mano al sistema delle impugnazioni.

Infine, l'Avv. Rosso, rispondendo al Pres. Fidelbo, ha osservato che il problema non è la qualità dei ricorsi, ma la differenza dei parametri condivisi. Non sono gli avvocati a essere dequalificati, ma sono i parametri autoreferenziali non condivisi e la differenza di linguaggio ad essere la causa dell'elevato tasso di inammissibilità dei ricorsi.

Parlare, poi, di inammissibilità e inammissibilità *de plano* equivarrebbe, ad avviso dell'Avvocato, ad introdurre delle forme di denegata giustizia.

Non si può nemmeno ipotizzare un giudizio di appello come fase di controllo del primo grado, poiché sarebbe un'inaccettabile violazione del diritto dell'imputato al secondo grado di giudizio.

Il Prof. Avv. Grosso ha dichiarato di condividere l'opinione del Pres. Fidelbo quanto alla funzione della prescrizione di regolazione dei tempi processuali, sicché essa non causerà una diminuzione degli appelli. Per il Professore, però, l'introduzione in appello di sbrigative scorciatoie potrebbe introdurre meccanismi diabolici sul modello di quello che avviene in Corte di Cassazione (due ricorsi identici, quello ove il reato è prescritto *medio tempore* dopo la sentenza di appello viene dichiarato inammissibile, l'altro non prescritto, invece, viene rigettato).

Ebbene, si deve essere consapevoli che il *buco nero* del processo italiano è il giudizio di appello e che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mai affermato che il secondo grado di merito debba essere interamente devolutivo. Tuttavia, tale problema si risolve non trasformando l'appello in una fase di mero controllo, ma duplicando gli sforzi dell'apparato burocratico della giustizia, fornendo, prima di tutto, più cancellieri. Si potrebbe, inoltre, lavorare sulla creazione di asimmetrie tra la difesa e l'accusa, dato che la Corte costituzionale ne ha lasciato degli spazi. Si potrebbero ampliare i casi di inappellabilità, ragionando sul *totem* della simmetria: ipotizzare l'inappellabilità delle sentenze di condanna per delitti in cui è stata applicata in concreto la sola pena della multa (così come già avviene per le ammende).