



L'Unione e la riforma per la ragionevole durata del processo.

1. Entrato in vigore il codice di rito del 1988, in ogni legislatura degli ultimi trenta anni le maggioranze politiche che si sono succedute hanno approvato riforme più o meno significative del processo penale. Segno questo, di come la stagione culturale nella quale si era sviluppato il grande confronto giuridico che aveva portato alla adozione del codice accusatorio, nella originalità della declinazione voluta dai giuristi riuniti nella commissione di riforma, era definitivamente tramontata. La politica, subito gli sconquassi giudiziari degli anni novanta, si rivelava incapace di nuovi equilibri, oscillando tra subalternità a logiche giudiziarie e capziosi tentativi di autodifesa. Derive emergenziali hanno da allora prevalso sulle opzioni culturali producendo norme e deroghe destinate all'erosione delle garanzie dei diritti della difesa e dei presidi del contraddittorio. Limitazione della collegialità, doppio binario, centralità dell'attività di investigazione a discapito del dibattimento, questi sono alcuni degli aspetti che hanno contribuito, unitamente a tante altre novelle, alla definizione di uno strumento processuale lontano dalla sua originaria ispirazione. L'adozione del nuovo articolo 111 della Costituzione, baluardo dei principi del giusto processo, non è stata sufficiente a fermarne la deriva. Anche nella scorsa Legislatura si è a lungo discusso della riforma del processo penale. La c.d. legge Orlando, che solo parzialmente ha realizzato quel progetto di riforma, assieme a qualche positivo aspetto di razionalizzazione, si è alla fine risolta anch'essa nella solita risposta demagogica, allungando i tempi della prescrizione, conculcando i diritti della difesa in materia di riti speciali e limitando l'ambito di operatività dell'intero sistema delle impugnazioni. La Magistratura italiana ha contribuito a tale cultura dei limiti delle garanzie, rivendicando efficientismo a discapito di garanzie. Sarebbe oggi necessaria una organica riforma del codice di procedura penale non certo per ridiscuterne l'opzione accusatoria, ma bensì per ripulire il reticolo delle garanzie dalle incrostazioni di passate riforme asistematiche, e consegnare nuovamente al dibattimento e al Giudice ruolo centrale nella formazione della prova e nella decisione. L'Unione ha recentemente ribadito, con il Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo, gli irrinunciabili principi a cui deve uniformarsi il sistema penale così come voluto dalla nostra Costituzione.

2. Anche in questa Legislatura la maggioranza di Governo ha manifestato l'intenzione di porre mano alla riforma del processo penale. Inquietanti i dogmi richiamati: unica pena possibile quella del carcere, sostanziale svuotamento delle garanzie difensive, estensione delle ipotesi per le

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



intercettazioni telefoniche, manomissione del diritto all'appello, via via specificando l'armamentario del nuovo giustizialismo imperante. Proposte che non hanno certo trovato l'opposizione della magistratura associata che anzi, in alcune prese di posizione, ha inteso darvi supporto tecnico; basti pensare alla proposta di abolizione del divieto di *reformatio in peius* nel grado di appello e all'estensione delle ipotesi di non ripetizione dell'attività istruttoria nel caso di mutamento del Giudice. Come è noto la Legislatura si è caratterizzata anche per altre regole destinate ad incidere sul ruolo della giurisdizione. Sfavore per ogni discrezionalità con il tentativo di limitare lo spazio del bilanciamento tra attenuanti e aggravanti in relazione a determinate tipologie di reato, limitazione dei casi di possibile ricorso al giudizio abbreviato, introduzione di nuove fattispecie di reato anche in violazione della riserva di codice, introduzione di presunzioni e preclusioni in materia di scriminanti, insomma il richiamo ad una idea illiberale e autoritaria dello Stato. Ferma censura merita la sostanziale abrogazione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado. La fine di uno strumento di civiltà e pacificazione sociale, determinata da una norma incostituzionale che ha visto la rivolta compatta di tutta la comunità dei giuristi. La mancata riforma dell'Ordinamento penitenziario ha comportato ancor più drammatiche condizioni di vita nelle carceri. L'impressionante numero di suicidi e il degrado delle forme della detenzione richiedono una non più rinviabile assunzione di responsabilità. La denuncia e la protesta dei Penalisti italiani, anche di queste ore, siano di monito al potere politico.

3. Il Ministro della Giustizia, respinta la proposta dell'Unione delle Camere Penali di istituzione di una Commissione per discutere delle ipotesi della eventuale riforma del processo penale, ha inteso procedere, dal novembre 2018, alla semplice consultazione e all'ascolto delle rappresentanze di Accademia, Magistratura e Avvocatura. Il Ministro ha prospettato un intervento sui tempi del processo prima dell'operatività della nuova disciplina della prescrizione. È in questo contesto che nasce l'iniziativa politica di UCPI per giungere a quelle consultazioni con una proposta comune con la Magistratura associata. La sintesi condivisa è stata quella di indicare un intervento prioritario che contribuisca alla concreta realizzazione della ragionevole durata del processo. Tre le direttrici:

A) una nuova regola per la definizione dell'udienza preliminare recuperandone la finalità di filtro, così da evitare il rinvio a giudizio in tutte quelle situazioni nelle quali la prova non mostri una capacità di tenuta tale da richiedere il dibattimento.



B) L'estensione dei casi per i quali è possibile la definizione del procedimento nelle forme della pena concordata o del giudizio abbreviato. Abrogazione di ogni ostatività, definizione del criterio di rilevanza e specificità della prova richiesta nel giudizio abbreviato condizionato.

C) Una nuova disciplina per la semplificazione del sistema sanzionatorio delle contravvenzioni, con la previsione di meccanismi di adesione.

Nel corso delle consultazioni i punti di delega qui richiamati sono stati variamente specificati e dal Ministro condivisi. L'Unione a quel tavolo ha anche segnalato la necessità di un intervento sulla durata delle indagini, sui meccanismi di *discovery* per la decisione sulle eventuali proroghe, sul controllo giurisdizionale relativo ai tempi di iscrizione nominativa nel registro delle notizie di reato. Il Ministro, che pure in diverse occasioni pubbliche ha dato atto degli approdi positivi del tavolo di consultazione a distanza di mesi non ha ancora presentato un testo.

4. La volontà di 72.000 cittadini, che hanno sottoscritto la proposta di legge di riforma Costituzionale di iniziativa popolare per la separazione delle carriere dei magistrati, ha fatto sì che il Parlamento ne abbia calendarizzato i lavori. È nato un intergruppo composto da Deputati di tutte le forze politiche, impegnati in modo trasversale a mantenere l'attenzione sul percorso parlamentare della riforma. Si tratta di un primo grande risultato della nostra iniziativa per la separazione delle carriere volta a garantire la terzietà del Giudice e, al contempo, l'autonomia e l'indipendenza del Pubblico Ministero. L'ipotesi di riforma costituzionale arricchisce anche l'art. 112 della Costituzione, riservando alla legge ordinaria - e non alle circolari del Consiglio Superiore o ai Capi degli Uffici Giudiziari - la individuazione dei parametri per il temperamento della obbligatorietà dell'azione penale.

La pubblicazione di brani di intercettazioni telefoniche e la solita informazione giudiziaria strillata, hanno fatto malamente cadere la foglia di fico. Si è scoperta l'acqua calda e cioè che le nomine dei Capi degli Uffici Giudiziari sono spesso il frutto di logiche correntizie che non disdegnano impropri rapporti con rappresentanti politici. Con logica gattopardesca, indignazione ed inquietudine però vengono riservate al singolo caso, pur inquietante nelle sue peculiarità. Debbono qui essere ribadite le analisi che da anni l'Unione delle Camere Penali propone a Politica e Magistratura. Non a caso la rappresentanza associativa dei magistrati italiani, uniti in un unico corpo è affidata a Pubblici Ministeri. Sono magistrati del Pubblico Ministero chiamati a decidere sul ruolo proprio e sulle progressioni di carriera dei Giudicanti. La presenza di 200 Magistrati c.d. "fuori ruolo", designati dalle forze politiche a svolgere funzioni di direzione dei Ministeri - in



totalità di quello della Giustizia -, delle diverse Autorità di Garanzia, degli Uffici legislativi, determina non solo che la Magistratura sia chiamata a svolgere funzioni che non le sono proprie, ma l'obiettiva sottrazione di risorse alla giurisdizione e le condizioni per gli impropri rapporti tra politica e magistratura. La risposta a tutto questo non può limitarsi ad una rivisitazione dei collegi elettorali per l'elezione del Consiglio Superiore della Magistratura o a improbabili proposte di sorteggio. Si dovrà prendere atto che solo Organi distinti per le carriere di P.M. e Giudici ed una loro diversa composizione, con maggiore spazio ai rappresentanti dell'Accademia, dell'Avvocatura e dei rappresentanti del Parlamento, potrà garantire trasparenza e obbiettività nelle decisioni. Ad una Magistratura associata oggi sofferente, in crisi di identità, l'Unione propone la grande iniziativa degli Stati Generali sull'Ordinamento Giudiziario. Discuteremo insieme non solo di separazione delle carriere, ma anche del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, di meccanismi elettorali, del ruolo dell'associazionismo nella magistratura, delle prerogative dei Capi degli Uffici; tutti temi che non appartengono in via esclusiva ai magistrati ma a tutta la comunità, poiché l'Ordinamento Giudiziario è parte essenziale delle regole del processo.

5. Il Ministro della Giustizia ha repentinamente convocato il tavolo di consultazione per i prossimi giorni. All'autorità politica viene attribuito l'intento di trasformare il disegno di riforma in uno strumento *omnibus*, nel quale inserire qualche nuova regola per eleggere i rappresentanti dei Magistrati nel Consiglio Superiore della Magistratura, prevedere forme di sorteggio di secondo livello per i capi degli Uffici. Qualcuno propone che vi si inserisca anche qualche ritocco alla legge per i collaboratori di giustizia.

L'operazione sarebbe inaccettabile. Ovviamente, il Ministro della Giustizia può avanzare i progetti di riforma che ritiene, ma se intende valorizzare politicamente il lavoro e l'apporto di quel tavolo, allora va ribadito che lì si è discusso dei tempi delle indagini e del processo, che lì si sono individuate direttrici di riforme condivise. Sarebbe politicamente miope, e comunque l'iniziativa troverebbe la decisa avversione delle Camere Penali, trasformare l'intervento in altra cosa non più coerente con il lavoro svolto. La riforma dell'Ordinamento Giudiziario deve muovere dalla Costituzione e rispondere all'iniziativa di 72.000 cittadini che hanno chiesto carriere separate dei Magistrati e di demandare soltanto alla legge la definizione di eventuali criteri di priorità degli affari penali. Gli Stati Generali dell'Ordinamento Giudiziario, convocati per il prossimo settembre



2019 dall'Unione delle Camere Penali Italiane, saranno senz'altro occasione per un ampio confronto utile per la credibilità della funzione giurisdizionale.

Roma, 9 luglio 2019

La Giunta