



## **L'Unione e la politica delle riforme.**

1. Non vi è dubbio che gli interventi legislativi che da un anno a questa parte stanno investendo il nostro sistema penale, processuale e sostanziale, per la loro consistenza quantitativa e qualitativa, rappresentino un serio problema per la tenuta dell'intero assetto del modello accusatorio e del "giusto processo" ed impongono una analisi approfondita al fine di comprendere se dietro tali disparati interventi vi sia un disegno politicamente coerente o se, ad ogni modo, i disomogenei progetti di riforma si vadano sviluppando a causa della spinta di nuovi fattori o di nuove esigenze.

Sarebbe per questa ragione inutile e fuorviante, indugiare sulla rilevanza o sulla correttezza tecnica di questa o quella singola norma, lasciandoci sfuggire l'idea complessiva con la quale si intende governare la giustizia e il processo del futuro, e perdendo di vista l'esistenza di un cambiamento strutturale ben più ampio di quanto i singoli progetti di riforma, nella loro straordinaria disomogeneità, potrebbero lasciar trasparire.

Non vi è dubbio che quello che è stato efficacemente definito "populismo penale", con tutto il suo ben noto corredo di attributi negativi che caratterizzano tanto la produzione normativa (mancanza di sistematicità, normazione fondata sull'emotività, uso simbolico delle leggi), che l'azione giudiziaria (mediatizzazione e personalizzazione dell'indagine, funzione palingenetica del processo), non può essere considerato né la causa, né il fine dell'azione riformatrice intrapresa, costituendone piuttosto una delle modalità più peculiari attraverso le quali la riforma complessivamente si va facendo strada attestandosi, sulla base di un sapiente utilizzo dello strumento mediatico-giudiziario-emergenziale, come necessaria ed urgente in relazione a questo o quel caso giudiziario, nella cui eco appare, di volta in volta, assolutamente imprescindibile abolire o allungare la prescrizione, triplicare le pene edittali di questo o quel reato, abolire o ridurre i mezzi impugnazione.



2. Uno dei fattori che spingono verso la riforma del processo, secondo le cadenze della moderna politica del “fare”, è certamente quello costituito dalla forte spinta economico-efficientista che mira, attraverso il risparmio o la riorganizzazione della spesa, a restituire efficienza all’intero sistema e che vede nella ottimizzazione delle risorse giudiziarie, nella velocizzazione del processo, nella più efficace risposta repressiva del crimine economico e del crimine organizzato, un possibile orizzonte di stabilità politica<sup>1</sup>.

La spinta di tale fattore economico tiene uniti contesti ed attori piuttosto eterogenei, quali le Procure più attive nel contrasto a quei fenomeni criminosi, e per questo più interessate a disporre di nuovi strumenti normativi e tecnologici, ma al tempo stesso vasti settori amministrativi che, in mancanza delle risorse necessarie per modernizzare le obsolete strutture giudiziarie e carcerarie, premono per l’adozione di normative decongestionanti, sotto forma di efficaci provvedimenti deflattivi e “svuota-carcere” che evitino nuove sanzioni in ambito europeo.

Si deve in tal senso sottolineare come, in una ottica di progressivo dissolvimento della tensione costituzionale, i cui valori vengono costantemente elusi e dimenticati, e di esclusiva valorizzazione del dato economico, anche la più recente riforma della custodia cautelare (Legge n. 67/2015), così come le riforme incidenti sull’ordinamento penitenziario (Legge n. 10/2014), più che nella luce degli artt. 13 e 27 Cost., sia maturata sotto la pressione della “Torreggiani” e della conseguente minaccia di sanzioni sovranazionali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Entrambe queste finalità, quella della velocizzazione e dell’efficienza interna, e quella del contrasto ai fenomeni criminali (Mose) sebbene manifestamente disomogenee, sono indicate in un medesimo contesto valutativo nella stessa Relazione del DDL n. 2798 del 23.12.2014 (p. 2).

<sup>2</sup>In una analoga luce di efficientismo economico sembra potersi collocare la riforma sulla responsabilità civile dello Stato con rivalsa nei confronti dei magistrati che viene salutata dal governo, a un giorno dalla sua approvazione, come una norma “capace di evitare il rischio di sanzioni da parte delle istituzioni europee a carico del nostro paese sul quale pende – come è noto – una procedura di infrazione proprio a causa dell’inadeguatezza della nostra disciplina di responsabilità degli organi giurisdizionali” (21.02.2015). In un’ottica post-moderna e anti-ideologica giova evidentemente molto più agitare contro la magistratura sul piede di guerra l’argomento economico, piuttosto che quello della scelta di civiltà in favore di tutti i cittadini.



Sebbene gli interventi strutturali che incidono sulla libertà, sulle condizioni carcerarie e sulla qualità della pena sono da accogliere con favore, non può non sottolinearsi che, come peraltro, in più di un'occasione, onestamente dichiarato dal Ministro Orlando, la spinta è stata determinata dall'Europa, piuttosto che da una autonoma e convinta volontà politica radicata nei valori della Costituzione, nell'insegnamento ancora attuale di Beccaria e nell'esigenza di difendere la dignità umana e la presunzione di innocenza.

3. Risulta infatti evidente come le riforme nel loro complesso, piuttosto che essere orientate al necessario recupero della funzionalità del “giusto processo”, operino esclusivamente nella direzione di una sostanziale moltiplicazione ed intensificazione dei meccanismi deflattivi del dibattimento, collegandosi intorno a quel variegato nucleo di istituti che sembrano assecondare una vera e propria “fuga” dal processo e dal contraddittorio, coltivando una preferenza per ciò che è invece pura applicazione della pena, affare sbrigativo, confessione, procedura riparatoria e contrappasso.

Sappiamo bene come condizione dichiarata e condivisa dell'agibilità del processo accusatorio fosse, sin dal 1988, quella del pieno successo in senso deflattivo dei riti alternativi, tale da consentire che le scarse risorse si concentrassero su di un numero modesto di dibattimenti (dal 10 al 20 % dell'intero carico procedimentale) ed abbiamo la piena consapevolezza del fallimento di una simile aspettativa<sup>3</sup>, con tutte le evidenti endemiche inefficienze del sistema.

Questo ben noto e razionale approccio pragmatico alle dinamiche “quantitative” del processo si è andato ovviamente anch'esso orientando nel senso della complessità, incamerando al suo interno non solo tutta una serie di inediti meccanismi ed istituti processuali elaborati in chiave deflattiva, ma anche gli esiti

---

<sup>3</sup> Il fallimento dei riti alternativi sembra, peraltro, essere stato, se non intenzionalmente perseguito, almeno fortemente influenzato dalle scelte normative, interpretative ed applicative di tutte le componenti ostili alla introduzione del nuovo rito, attraverso la progressiva modifica della *natura* e della *ratio* del patteggiamento, nonché la diffusa vanificazione della riduzione delle pene nel rito abbreviato attraverso l'innalzamento della pena finale.



ultimi di una intera cultura dell'efficienza tecnocratica e dell'ottimizzazione e messa in campo dei più duttili e flessibili strumenti di lotta al crimine organizzato.

In questa eterogenea congerie di inediti dispositivi, atti a ridurre la “pressione” processuale, possiamo certamente collocare istituti già introdotti nel sistema, come la “sospensione del processo” nei confronti degli irreperibili o quello della “messa alla prova” (Legge n. 67/2014), quello della “particolare tenuità del fatto” (D.Lgs. n. 28/2015), e quelli tuttora all'esame del Parlamento, come l'istituto della “sentenza di condanna a richiesta dell'imputato” a seguito di confessione (art. 9, DDL 2798), tutti certamente idonei, assieme alla più vasta depenalizzazione allo studio, ed ai classici strumenti deflattivi del patteggiamento (allargato e non) e del rito abbreviato (condizionato e non), ad abbattere il numero dei dibattimenti.

Se tutti questi dispositivi dovessero entrare a regime, il numero dei dibattimenti sarebbe certamente ridimensionato, ma vedremmo tuttavia crescere lo squilibrio del sistema ed aumentare l'erosione degli spazi del contraddittorio e del “giusto ed equo processo”.

Difatti, ad una deflazione così perseguita non corrisponderà l'auspicata valorizzazione e riqualificazione del giusto processo e dove il contraddittorio sopravviverà negli esigui spazi che le riforme gli riservano il processo sarà deformato dai tempi irragionevolmente lunghi determinati dalla riforma della prescrizione, reso iniquo dagli esorbitanti aumenti delle pene, mortificato dai nuovi strumenti elaborati da una gestione sapiente, tecnocratica, economicista della giustizia come macchina dell'efficienza (doppio binario, videoconferenze, processi a distanza ... ), che si colloca su scenari sovranazionali di lotta al crimine economico, che nel nostro paese si colora inevitabilmente di un *glamour* antimafioso, e che nella luce di questo pericoloso fenomeno criminale indistintamente legge e reprime tutti i fenomeni criminosi di pregio.

Ed agiranno certamente in questa direzione i nuovi stili efficientisti del progetto Gratteri che denota un uso della tecnologia non rivolto alla intensificazione ed al potenziamento delle garanzie, ma esclusivamente orientato al risparmio delle risorse, pure a costo di un evidente disumanizzazione del rapporto processuale.



4. Nessun intervento legislativo fra quelli all'esame del Parlamento è volto ad una sostanziale inversione di quella cultura giudiziaria sedimentata in lunghi anni di non-accusatorio con la conseguente marginalizzazione e con l'indebolimento della funzione difensiva, con la ripetuta violazione del principio di separazione dei fascicoli, con il generalizzato uso dell'incidente probatorio, con la mortificazione dell'oralità e della immediatezza, e soprattutto con la mancanza di un giudice terzo e la conseguente preponderanza degli spazi di manovra della pubblica accusa.

Le stesse innovazioni tecnologiche, anziché essere finalizzate alla valorizzazione delle opportunità e delle garanzie del processo e del contraddittorio, vengono implementate ed utilizzate in una chiave esclusivamente efficientistica ed economica, eludendo anche i minimi valori convenzionali (art. 6 CEDU). Deflazione, efficienza tecnologica e velocizzazione, anziché essere i modi o gli strumenti attraverso i quali i valori del processo vengono salvaguardati, divengono i soli fini del processo e delle riforme.

In un simile contesto l'*appeal* del contraddittorio, ridotto a un semplice *nomen*, sembra inevitabilmente destinato a precipitare ulteriormente, al di là ed oltre la fisiologica funzione del meccanismo deflattivo, trasformandosi da strumento equilibrato e centrale di accertamento delle responsabilità personali, nell'ambito del quale si declinano e si valorizzano tutti gli strumenti dell'equo e giusto processo, in una vera e propria minaccia repressiva.

5. Risulta peraltro oramai piuttosto evidente che, nella medesima ottica di "marginalizzazione" del contraddittorio, le strategie della giustizia del futuro vanno dislocando le politiche repressive al di fuori dei consueti orizzonti e degli spazi costituzionalmente presidiati del "giusto processo", su quel terreno ancora aperto delle misure di prevenzione, delle misure patrimoniali, delle confische allargate e per equivalente. In una simile prospettiva la "cittadella" del Giusto Processo viene abbandonata come fosse il luogo in cui si coltivano ideali oramai obsoleti e si praticano inutili formalismi e dove non si gioca più la partita reale della tutela delle nostre libertà.

Questa progressiva espansione degli strumenti tipici del contrasto alla criminalità organizzata (operata dall'art. 4 del DDL che estende l'ambito applicativo dell'art.



12-*sexies* del DL n. 306/1992), e la dislocazione degli strumenti propri delle misure di prevenzione in ambiti tanto inconsueti quanto estesi (anche con evidenti, quanto improprie finalità di repressione dell'evasione fiscale), sembra dimostrare come si persegua un disegno di evidente spostamento delle strategie di riforma del processo penale, dallo spazio coperto e presidiato dallo statuto della prova e delle relative garanzie, allo spazio non garantito, consegnato alla devastante, autoritaria, efficiente, insidiosa ed invasiva applicazione delle misure patrimoniali.

Quelli che erano i mezzi e gli strumenti attraverso i quali si perseguivano in via accessoria finalità di lotta al crimine economico, alla sottrazione di capitali intrinsecamente produttivi di nuovi illeciti, si trasformano ora in fini dell'azione giudiziaria e del riordino sociale ed economico. In un'ottica interamente "governamentale" il processo così concepito non si limita ad estirpare il male, ma persegue la riorganizzazione del bene. L'investimento della repressione penale sembra spostarsi dunque, tanto intenzionalmente quanto silenziosamente, dal terreno più garantito della libertà personale a quello visibilmente disarmato del patrimonio, la cui indiscriminata aggressione appare produttiva di effetti sociali, culturali ed economici altrettanto gravi, il che impone un ripensamento ampio, approfondito e penetrante della tutela di diritti in parte dimenticati, o a volte marginalizzati, per ricomporre le garanzie di libertà, di tutte le libertà personali e patrimoniali, nell'ambito di una tutela costituzionale ancora più avanzata e rafforzata del "giusto processo".

6. A ben vedere, dunque, le diverse linee di riforma, apparentemente così diverse nei modi e negli scopi, disvelano una loro sostanziale complementarità ed una identica filosofia, costituita da una esasperata ricerca della deflazione, da una efficientizzazione degli strumenti repressivi e da un sostanziale disinteresse per la tutela del contraddittorio e dei valori costituzionali fondanti del processo accusatorio.

L'esperienza del codice Vassalli, originale sintesi autoctona del modello accusatorio, si è di fatto andata modulando in una sorta di accusatorio "non-garantito", non solo perché inizialmente non aveva copertura costituzionale (il che ha consentito le incursioni della Corte delle Leggi, che ne avevano demolito



l'impianto), ma anche in quanto non assistito dalla necessaria riforma ordinamentale del "giudice terzo" (e quindi separato) e non sostenuto e accompagnato da quella nuova cultura giudiziaria democratica e liberale che l'adozione di un simile modello inevitabilmente implicava.

Tale modello di accusatorio, proprio a causa della sua natura irrealizzata, nel volgere di 25 anni sembra essere entrato in una grave crisi di senso. Non si tratta di una crisi acuta (come quella del 1992), né del fallimento del suo modello originario. Il codice sembra essersi incagliato nella stessa mancanza di realizzazione dei suoi principi e si è inaridito proprio per la mancata realizzazione delle garanzie costituzionali e ordinamentali che dovevano assisterlo e consolidarlo.

Nessuna delle linee di riforma che abbiamo individuato vanno nella direzione di un recupero forte e convinto di quella carica di modernità che è insita nel modello accusatorio. L'esasperata ricerca della pur necessaria deflazione viene modulata in senso paternalistico e autoritario, ponendo così l'accusato davanti ad una insana alternativa: o accedere agli strumenti di soluzione anticipata del procedimento, implicanti applicazione di pene, condotte restitutorie, risarcimenti e confische, ovvero affrontare un processo dalla durata quasi eterna, iniquo, sbilanciato del tutto sulla fase delle indagini, gravato dalla ipoteca delle cautele, privo di garanzie.

Quello della deflazione che, in una sana visione *pragmatica* del processo, era dunque un ragionevole "costo" da pagare in cambio della piena funzionalità del processo, è divenuto un fine esso stesso, non più bilanciato dalla possibile opzione alternativa dell'esercizio di un contraddittorio forte, pieno ed effettivo, garantito dalla terzietà della magistratura giudicante, dal presidio dell'oralità e dalla immediatezza del giudizio. Il processo ne uscirebbe per tale via profondamente snaturato, non solo nelle sue singole articolazioni, ma soprattutto nella sua struttura complessiva, in quanto trasformato in puro strumento repressivo e distributivo ed interamente privato della sua più alta funzione gnoseologica.

Il contraddittorio, non è infatti solo una garanzia *per* l'imputato, ma è soprattutto una garanzia *del* giudice, in quanto in esso notoriamente si condensa e si realizza il migliore strumento epistemologico che il processo possa mettere a sua



disposizione, ed è solo la piena realizzazione di questo tipo di conoscenza, garanzia del giudice e delle parti, che conferisce dignità al processo ed autorizza, di converso, ad immaginare – in una prammatica visione di corretta dislocazione delle risorse - una responsabile e vantaggiosa rinuncia alla sua fruizione. Un sistema processuale che contrappone alla serie immaginifica di strumenti deflattivi l'approdo dibattimentale, non come realizzazione piena del giusto ed equo processo, ma come minacciosa alternativa in quanto trasformato in mero strumento di distribuzione delle pene e ridotto a pallido riflesso dell'originaria funzione cognitiva, non può certo rispondere alle aspettative del nostro possibile futuro.

7. In un simile contesto di crisi occorre trarre le necessarie conseguenze di questa analisi, mostrando i rischi che una simile deriva del processo penale rappresenta per le libertà di tutti e per la nostra stessa democrazia.

Pur se continuiamo a ritenere che l'approccio alle riforme dovrebbe essere complessivo e sistematico, non pensiamo sia possibile sottrarsi al confronto e per tale ragione abbiamo formulato emendamenti alla proposta governativa, presentati da parlamentari di diversi schieramenti politici che ne hanno evidentemente apprezzato il significato, focalizzati sui punti nevralgici della riforma, con la speranza che almeno una parte di essi sarà recepita.

Abbiamo insistito, in particolare, sulla necessità di non limitare l'appello, di definire regole certe per l'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro, di stabilire prescrizioni in materia di garanzia di riservatezza delle comunicazioni e di tutela della funzione difensiva nei rapporti tra assistito e avvocato; abbiamo contrastato l'estensione indiscriminata delle leggi antimafia ad altri reati, l'ampliamento delle misure di prevenzione e l'introduzione della sentenza di condanna su richiesta dell'imputato.

In questo complesso scenario, non può non tenersi conto dei nuovi e difficili equilibri interni ed esterni della Magistratura associata e della necessità che la Politica recuperi gli spazi perduti di autonomia e di autorevolezza, e della conseguente responsabilità che l'avvocatura deve assumersi nel governo di questa difficile fase, adottando pertanto il metodo della interlocuzione critica con la Politica e del confronto serrato con la Magistratura.



La linea della interlocuzione, portata avanti con determinazione ed intransigenza, anche nei momenti di affermazione di quel più aspro dissenso che ha condotto alla proclamazione dello stato di agitazione (delibera della Giunta UCPI del 12.03.2015), non ha cessato di dare i suoi frutti, aprendo importanti spazi di consenso trasversalmente alle forze politiche e determinando non irrilevanti riflessioni su alcuni punti nodali delle riforme, sui quali sono intervenuti anche da parte del Governo ripensamenti e modifiche.

Ed a conferma e riconoscimento della serietà e della linea di confronto e di interlocuzione intrapresa, le ipotesi di emendamento del DDL elaborate dall'U.C.P.I. sono state anche oggetto di espressa richiesta di recezione da parte di diverse forze politiche.

I temi da porre al centro del confronto sul DDL superano evidentemente i limiti della riforma di questo o quell'istituto processuale o di quella singola norma sostanziale, investendo i temi pregiudiziali dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, dell'idea del processo che si intende coltivare, del rispetto dei valori e dei principi costituzionali, e delle regole della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Tutte tematiche di manifesta rilevanza e di estrema attualità che la Giunta ha inteso affrontare ponendole, al centro del dibattito, sia nell'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario dei penalisti svoltosi quest'anno a Palermo, sia nel Convegno di Roma del 31 marzo 2015, dedicato alla Prescrizione, secondo una linea programmatica che vede l'UCPI partecipare attivamente e responsabilmente a questa fase di profonda riflessione che si è aperta nel settore della giustizia penale, laddove la Politica ha riconosciuto l'autorevolezza delle posizioni dei penalisti italiani e dove l'Accademia è finalmente scesa in campo per stigmatizzare, in ambito sia processuale che sostanziale, distorsioni, anomalie applicative e prassi non ortodosse di requirenti.

Se c'è, dunque, in questo confronto, chi è disposto a difendere la presunzione di innocenza, la funzione rieducativa della pena, le regole del giusto processo, a ripristinare il principio democratico della separazione dei poteri, a sostenere la necessità di non dilatare i termini di prescrizione e rendere, invece, ragionevolmente breve (secondo le regole del modello accusatorio) il processo;



se c'è chi intende affermare che il processo è volto esclusivamente alla verifica della pretesa punitiva dello Stato nei confronti del singolo e non adempie ad improprie funzioni di lotta a fenomeni criminali e vuole ribadire che la Magistratura non deve svolgere funzioni di supplenza rispetto alla Politica;

se c'è chi crede che vi siano a fondamento del nostro modello processuale alcuni principi irrinunciabili, che non possono essere traditi dalle false emergenze, dalle spinte demagogiche o da velleità di ottimizzazione;

se c'è chi voglia ragionare sulla terzietà del Giudice, sulla obbligatorietà dell'azione penale da rendere quantomeno flessibile, sui magistrati fuori ruolo, sulla necessità di non consentire indagini senza fine, che porta inevitabilmente a una deriva inquisitoria;

se c'è, infine, chi è disposto a interrogarsi sul 41 *bis*, sul doppio binario e sulla libertà e autonomia del difensore, l'U.C.P.I. è pronta a raccogliere la sfida e a proseguire sulla strada del confronto, consapevole tuttavia che la natura irrinunciabile dei principi posti alla base delle nostre critiche e delle nostre proposte, non potrà non determinare, laddove la prospettiva di dialogo su questi temi non troverà l'ascolto e lo sviluppo necessario, la nostra più ferma risposta.

Roma, 6 luglio 2015

La Giunta