



**Al Ministro della Giustizia
On. Andrea Orlando**

**Al Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della
Giustizia
Dott. Giuseppe Santalucia**

**Al Presidente della Commissione Giustizia del
Senato
Sen. Nico d'Ascola**

A tutti i Senatori

Onorevoli Senatori,

l'Unione delle Camere Penali Italiane è intervenuta più volte nel percorso di approvazione del DDL S2067 con vari rilievi ed osservazioni che hanno trovato, in più casi, adeguata considerazione e valutazione, dapprima alla Camera dei Deputati e poi presso la Commissione Giustizia di Questa Assemblea.

Non può tacersi che sono, tuttavia, rimaste inascoltate le ferme critiche più volte formulate all'indirizzo dell'istituto della partecipazione a distanza al dibattimento e soprattutto alla estensione indiscriminata, ingiustificata ed inaccettabile che se ne vorrebbe fare con l'emendamento c.d. "Gratteri", introdotto nella fase di trattazione davanti alla Commissione Giustizia della Camera ed ora contenuto nell'art. 33 del testo del DDL.

Unica modifica che ha trovato accoglimento, all'esito dell'esame presso la Commissione Giustizia di Questa Assemblea, è stata la previsione della necessità di un decreto motivato per l'ipotesi introdotta dal comma 1 *quater*. Certamente troppo poco.

Con l'intento di sottolineare la drammatica rilevanza di questa riforma rispetto alla tenuta stessa del nostro modello processuale, l'UCPI ha deliberato in due diverse occasioni l'astensione degli avvocati penalisti dalle udienze e da ogni attività giudiziaria nel settore penale, promuovendo giornate di studio e di dibattito, con la partecipazione di numerosi rappresentanti della politica, finalizzate a fare comprendere le motivazioni di una contrarietà che, lungi dall'essere dettata da ragioni preconcepite o di "schieramento", trova il suo fondamento in irrinunciabili principi di natura costituzionale.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma Tel +39 06 32500588 Fax +39 06 3207040 www.camerepenali.it
segreteria@camerepenali.it C.F. 05386821002 P.I 08989681005



Non va dimenticato che l'originaria formulazione della partecipazione a distanza è stata introdotta nel 1998 con una logica emergenziale, dettata dal numero e dalla consistenza dei procedimenti per mafia in corso di celebrazione determinata dell'energico intervento repressivo dello Stato, che aveva seguito la tragica stagione delle stragi mafiose.

Proprio in ragione di tale particolarità l'art. 6 della legge n. 11 del 1998 prevedeva che il neo introdotto art. 146 *bis* disp. att. c.p.p. dovesse restare in vigore fino al 31 dicembre 2000, termine poi prorogato fino al 31 dicembre 2002 e quindi definitivamente stabilizzato attraverso l'abrogazione della relativa previsione ad opera della legge n. 279 del 2002.

Ennesima dimostrazione, questa, degli effetti nefasti della produzione normativa sotto la spinta della logica emergenziale e dell'eccezionale resistenza delle regole (sempre repressive) che nascono per essere applicate in via transitoria e poi si cristallizzano nell'ordinamento senza tempo e senza che più nessuno possa, o voglia, ricordare le ragioni per le quali hanno visto la luce.

L'emendamento "Gratteri" va però ben oltre l'equilibrio "squilibrato" dell'attuale disciplina della partecipazione a distanza, dimenticandone appunto le ragioni (almeno in origine comprensibili, anche se certamente non condivisibili) e travisandone il significato, in un'ottica di illusoria economicizzazione ed efficientizzazione del sistema processuale.

La scelta di comprimere il diritto di difesa dell'imputato dei delitti indicati negli artt. 51, comma 3 *bis* e 407, comma 2 lett. a) c.p.p., che ha portato l'introduzione del regime attualmente vigente, era ancorata a due ben definiti presupposti la cui ricorrenza in concreto, anche in via disgiuntiva, è stata affidata alla valutazione del giudice attraverso la pronuncia di un provvedimento adeguatamente motivato che dia conto della sussistenza di gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, oppure della particolare complessità del dibattimento e della conseguente necessità della partecipazione a distanza al fine di evitare ritardi nella sua celebrazione, anche avuto riguardo al fatto che nei confronti del medesimo imputato siano in corso più procedimenti in sedi diverse.

Si è trattato, dunque, di un giudizio (pur non corretto) di bilanciamento tra diritti di pari rango costituzionale:

- da una parte la sicurezza dei cittadini e il mantenimento dell'ordine pubblico, messa in pericolo dalla traduzione di imputati per gravi delitti, ritenuti pericolosi perché appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, nonché la ragionevole durata del processo (principio già enucleabile dal sistema costituzionale e poi positivizzato nel 1999 con la modifica dell'art. 111 Cost.), nell'interesse degli stessi imputati (sovente costretti a lunghi periodi di carcerazione preventiva) ad essere giudicati in tempi brevi ed anche nell'interesse delle persone offese e della collettività a conoscere gli esiti processuali;



- dall'altra il diritto di difesa dell'imputato, da valutarsi non in termini astratti, ma come esplicitazione concreta di un diritto costituzionalmente garantito, da limitarsi solo ed esclusivamente in presenza delle esigenze sopra indicate e nel minor modo possibile.

Tale assetto venne salvato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 342 del 1999 che, pur ritenendolo compatibile col diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., ha dato conto della eccezionalità del contesto che ha indotto il legislatore ad introdurre questo istituto e della "efficacia temporanea" della norma.

Ciò che, tuttavia, la Consulta ha dato per scontato nel 1999, ovvero che il diritto di difesa potesse essere garantito anche in ragione della possibilità della presenza di due difensori, uno nell'aula processuale ed uno accanto al detenuto in carcere, si rivela essere tuttavia una mera illusione.

Questo tipo di assistenza, che coinvolge più avvocati e li costringe anche a lunghe trasferte (poiché spesso il carcere ove è detenuto l'imputato si trova dall'altra parte d'Italia rispetto al luogo ove si celebra il processo), ha costi che solo pochi imputati possono permettersi.

La conseguenza è che proprio gli ultimi, i soggetti più deboli perché privi di disponibilità economiche, già di per sé in difficoltà di fronte alla prospettiva di affrontare, da detenuti, un lungo processo penale nel quale sono imputati di gravi reati, si trovano di fatto deprivati della possibilità di esercitare in modo effettivo e concreto il loro diritto di difesa.

La modifica delineata dall'art. 33, in ogni caso, abbandona definitivamente ogni necessità di riconoscere in concreto ragioni di sicurezza o di ordine pubblico e anche di impossibilità di celebrare in tempi brevi il dibattimento per la sua complessità, introducendo una semplice relazione automatica, priva di ogni discrezionalità per il giudice, tra l'essere imputato per i reati sopra richiamati e la partecipazione a distanza alle udienze.

Tale soluzione presenta però evidenti profili di incostituzionalità.

In primo luogo, la compressione del diritto di difesa (che innegabilmente si verifica attraverso la partecipazione a distanza) non è più giustificata da alcun bilanciamento con altri diritti costituzionali.

Anche l'imputato che non sia pericoloso, la cui traduzione non determini alcun rischio per l'ordine e la sicurezza pubblica e il cui processo possa celebrarsi in tempi brevi, senza alcun impedimento determinato dalla traduzione, sarà processato a distanza solo in ragione del fatto che il titolo di reato contestato rientra nel catalogo di quelli richiamati dagli artt. 51, comma 3 *bis* e 407, comma 2 lett. a) c.p.p.



Né può ritenersi che questa “categoria” di imputati possa essere “affetta” da una presunzione di pericolosità, perché – come è noto - presunzioni di tal genere sono già state più volte oggetto di declaratorie di incostituzionalità.

E’, inoltre, lo stesso principio di ragionevolezza ad essere travolto dal nuovo ipotizzato assetto della partecipazione a distanza.

Una volta abbandonato, infatti, ogni presupposto applicativo (sicurezza, ordine pubblico, durata del dibattimento), da valutarsi in concreto, appare del tutto irragionevole che chi sia imputato e detenuto per i reati più gravi sia costretto a partecipare a distanza, mentre solo a chi sia imputato e detenuto per reati di minor gravità sia riconosciuto il diritto di intervenire personalmente all’udienza.

La ragionevolezza vorrebbe, semmai, il contrario, ovvero che ad una maggiore gravità del reato e ad una maggiore complessità del procedimento e dell’accertamento del fatto, corrispondessero maggiori garanzie per la difesa.

La verità, sia consentito dirlo, del tutto sconcertante, è che non solo le ragioni che ispirano l’emendamento “Gratteri” sono esclusivamente di carattere economico e mirano semplicemente al risparmio dei costi delle traduzioni dei detenuti, ma di esse non si fa neppure mistero cercando magari di offrire, a giustificazione dell’estensione indiscriminata di una misura mortificante per la difesa, qualche argomentazione che abbia la dignità di essere accostata al rango costituzionale del diritto che si intende comprimere.

Verrebbe allora provocatoriamente da chiedere, visto il mortificante scadimento dei motivi che ispirano l’emendamento “Gratteri”, se non si voglia giungere a soluzioni di ancor maggiore efficienza ed economicità, tra le quali quella certamente più premiante (sempre nella riduttiva logica del risparmio e del contenimento dei costi), della definitiva abolizione del processo e dei relativi costi ed oneri e la consegna definitiva all’esito delle indagini del giudizio sulla colpevolezza dell’imputato.

Poco rileva poi se ciò comporti un strappo definitivo di ogni legame con i principi di uno Stato di diritto, dato che, comunque, consente un risparmio di spesa.

Sembra però, fortunatamente, che - abbandonata ogni provocazione - qualcosa ancora impedisca di rapportarsi ai temi del processo ragionando esclusivamente in termini di efficienza e di costi, dovendosi al contempo tenere ben presente la natura e la rilevanza del diritto il cui rispetto deve essere garantito dalle forme del rito penale.

Non ultimo, tra questi, oltre ai principi costituzionali già ricordati, il diritto dell’imputato di intervenire libero all’udienza e di sedere a fianco del proprio difensore (per il quale ci siamo a



lungo battuti), che ha il significato ben preciso di impedire che, nel corso dell'udienza lo stesso imputato possa subire qualunque forma di intimidazione o di condizionamento dal contesto e dalla modalità con le quali si presenta in aula.

Tale prospettiva appare del tutto frustrata laddove l'imputato sia costretto a restare all'interno di un carcere, solo eventualmente (e ove se lo possa permettere) assistito da un difensore e comunque in un contesto di trasparenza ben differente da quello proprio dell'udienza, connotata non solo dalla presenza fisica del giudice, ma anche dal regime della pubblicità.

Infine, un'ultima considerazione deve essere consentita sulla illusoria ed effimera pretesa di risparmio che anima questa inaccettabile aspirazione di estendere indiscriminatamente un regime che mai avrebbe dovuto essere introdotto e che, cessate le vere o presunte emergenze che lo hanno ispirato, andrebbe definitivamente espunto dall'ordinamento.

Illusoria poiché appare opportuno sottolineare che l'utilità economica è data per scontata, ma è del tutto priva di un effettivo ed adeguato studio che la dimostri. Certo è che se vi sarà, ciò non avverrà al momento di approvazione della norma, ma in tempi lunghi e solo dopo che saranno stati effettuati significativi investimenti di cui nessuno pare curarsi.

Appare evidente, infatti, l'enorme impegno di spesa che dovrà essere stanziato per le necessità di adeguamento tecnologico delle strutture e degli impianti (non solo presso le sedi carcerarie, ma anche presso i Tribunali di tutta Italia) imposto dalla riforma, oltre ai costi relativi al personale per il funzionamento e la manutenzione delle stesse.

Impegno di spesa che, ovviamente, non potrà che essere disposto – pena la totale paralisi di tutti i processi nei quali diverrà obbligatorio l'uso della videoconferenza per la partecipazione a distanza – ma che attualmente appare quasi “inconsciamente” rimosso dal pensiero del legislatore da un irridente art. 39 che, a chiusura del DDL, reca in rubrica la dicitura “clausola di invarianza finanziaria” e nel testo recita: *“All’attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede mediante l’utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato”*.

Come se si potesse riversare sul sistema della partecipazione a distanza un enorme numero di imputati detenuti, senza alcuna implementazione ed adeguamento delle strutture che dovrebbero sopportare tale carico, quando già attualmente, nella maggior parte dei Tribunali, la concomitanza di due processi da celebrarsi con tali forme genera problemi insormontabili, perché vi è un'unica aula attrezzata a tali scopi.

A riguardo pare appena il caso di sottolineare che la relazione del Servizio Bilancio dello Stato, che nulla ha rilevato circa la clausola di invarianza finanziaria, era riferita al testo originario del DDL C 2798, nel quale non era contenuta la proposta modifica della disciplina della



partecipazione a distanza e non consta che successivamente sia stata fatta alcuna opportuna valutazione sul punto.

Appare, dunque, indispensabile un radicale ripensamento circa la modifica della disciplina del processo a distanza, onde evitare che sia promulgata una norma affetta da evidenti profili di incostituzionalità ed in tale prospettiva si esortano tutti i Senatori ad una attenta e meditata analisi delle ragioni di contrarietà più volte espresse dall'UCPI e a valutare, al tal fine, uno stralcio della relativa norma dal testo del DDL, affinché il dibattito su questo specifico tema non sia limitato dalle esigenze di approvazione dell'intero articolato.

A tal proposito si osserva che la disposizione in esame, per la sua stessa eccentricità, non incide affatto sul complesso delle modifiche apportate dal DDL alle diverse norme propriamente di rito, trattandosi in questo caso di una disposizione di attuazione che non varia minimamente l'equilibrio e l'assetto della riforma che, originariamente, come si è già sottolineato, era stata pensata ed elaborata senza alcun riferimento alla partecipazione a distanza; ragione di più, questa, per procedere all'invocato stralcio e consentire un doveroso approfondimento del tema ed un'adeguata rimeditazione della soluzione.

Se, difatti, il DDL in sé non risulterebbe in alcun modo distorto o squilibrato dallo stralcio dell'art. 33, al contrario una sua poco meditata introduzione finirebbe con lo stravolgere interamente l'attuale assetto del processo penale con conseguenze davvero devastanti su quelli che sono i principi cardine della immediatezza e del contraddittorio, ontologicamente connessi al nostro modello processuale.

Ove così non fosse, non resterà all'avvocatura penale che prendere atto del prevalere di discutibili logiche di efficienza e di risparmio, sulla tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla costituzione e trarne ogni conseguenza in termini di mobilitazione e di astensione.

I più cordiali saluti.

Roma, 12 settembre 2016

Il Segretario

Avv. Francesco Petrelli

Il Presidente

Avv. Beniamino Migliucci