



COSTRUIRE SULLE MACERIE

In seguito alla presentazione da parte del Governo del testo della riforma costituzionale in materia di giustizia l'Unione delle Camere Penali non ha esitato a richiamare l'attenzione delle forze politiche sulla importanza e la centralità della questione per gli stessi assetti dell'ordinamento democratico. Si è invocato, fin da subito, con l'avvio di un dibattito all'altezza dei temi in discussione, l'abbandono di logiche di preconcetta contrapposizione, nell'interesse di una riforma da lungo tempo attesa. Si è chiesto, sia alle forze di maggioranza che a quelle di opposizione, prima di tutto di sbarazzarsi del criterio che ormai da anni guida gli speculari comportamenti delle parti politiche di fronte ad ogni proposta in tema di giustizia: quello che privilegia, sopra ogni altra cosa, la lettura della ricaduta sulle private vicende giudiziarie del Presidente del Consiglio. Una logica perversa e dannosa, che da un lato produce iniziative estemporanee, tecnicamente improbabili, sovente ai limiti della compatibilità, se non in aperto contrasto, con la stessa carta costituzionale, e d'altro lato uniforma i comportamenti alla regola del *tanto peggio tanto meglio*, all'invocazione propagandistica di rischi inesistenti, alle reazioni talmente strumentali da rinnegare persino soluzioni a suo tempo indicate e condivise.

* * *

Tutto quel che è successo negli ultimi giorni rischia di vanificare l'importante e salutare novità costituita dalla possibilità di discutere di temi importantissimi, come la *terzietà* del giudice, ovvero la responsabilità civile e disciplinare dei magistrati, l'obbligatorietà dell'azione penale, o, infine, la stessa materia della ragionevole durata dei processi. Il clima che si è creato, e che ad arte viene strumentalizzato da coloro che lavorano solo per il mantenimento dell'attuale fallimentare assetto del sistema giustizia, è di nuovo quello della rissa continua, della invettiva e dello scontro incivile. E allora è ancora una volta compito del ceto dei giuristi quello di tentare di costruire e mantenere viva, dalle macerie di un dibattito sordo, la prospettiva di un confronto vero sui temi della giustizia.

La prescrizione breve

L'ipotesi di accorciamento dei tempi di prescrizione dei reati per gli imputati incensurati appena approvata dalla Camera dei Deputati, si iscrive nella stessa logica che a suo tempo portò alla emanazione della così detta legge *ex Cirielli*, un prodotto legislativo talmente scadente da essere rinnegato dal suo stesso primo proponente. La filosofia di quell'intervento venne a suo tempo contrastata, con la migliore dottrina penalistica, dall'Unione delle Camere Penali che denunciò l'intima insensatezza di una novella che, da allora, ha condizionato l'estinzione del reato per decorso del tempo alle particolari situazioni soggettive dell'imputato. In coerenza con quelle censure si deve sottolineare oggi che la supposta *compensazione* che si è introdotta, al fine di riservare agli incensurati un termine di prescrizione più breve rispetto alla categoria dei recidivi semplici, accorciando il limite di prescrizione massimo, è l'ennesima incoerenza che si aggiunge ad una normativa già di suo irrazionale. La prescrizione è un istituto che lega i suoi effetti al decorso del tempo e che si giustifica da un lato con le difficoltà nell'accertamento del reato e dall'altro con la frustrazione della funzione social preventiva dell'accertamento della responsabilità



e di quella di rieducazione della pena, destinata ad essere applicata ad un soggetto sicuramente cambiato rispetto al momento di consumazione del fatto e dunque scarsamente utile dal punto di vista sociale. Nulla di tutto ciò ha a che vedere con la condizione di recidivo. Nulla di tutto ciò ha a che vedere con la condizione di incensuratezza dell'imputato. La normativa che si è introdotta è dunque illogica ed erranea prima ancora che evidentemente ispirata da ragioni che non tutelano il bene comune.

* * *

Se questa è la ragione della avversione da parte dell'Unione riguardo alla introduzione della così detta *prescrizione breve* non si può non rimarcare come anche su questo tema si sia espresso il peggior armamentario ideologico e la più smaccata strumentalizzazione da parte dei diversi schieramenti. Da parte della maggioranza di governo, come detto, si è invocata la riforma per compensare una legislazione di suo ingiusta, dimenticando che quella ingiustizia era stata a suo tempo determinata dallo stesso schieramento politico, ma soprattutto si è fatto ben poco per smentire l'accusa che individua quale reale motivo della innovazione quella legata alla risoluzione di una particolare vicenda processuale. Da parte della opposizione si sono agitati argomenti naturalmente opposti che, per la loro aperta strumentalità, hanno finito per essere animati dalla stessa logica partigiana. Pur di dimostrare la motivazione di favore del provvedimento, infatti, si è come al solito fatto strame della verità additando alla pubblica opinione effetti drammatici, amnistie sotterranee, liberazione di pericolosi detenuti, immunità di fatto per gli imputati di gravi vicende processuali che occupano le cronache. Tutto ciò *facendo finta* di non sapere che la decurtazione dei termini di prescrizione per gli incensurati – ancorché ingiustificata ed irrazionale – nella maggior parte dei reati si riduce ad alcuni mesi e dunque, sia nel contesto attuale, sia a regime, finirà per accelerare una declaratoria di estinzione del reato che la cronica lentezza del processo italiano produrrebbe comunque. E in ogni caso non si applica ai reati che creano il maggior allarme sociale.

* * *

L'ANM ed il CSM non hanno fatto mancare la loro voce sulla prescrizione breve, con argomenti che, quanto a strumentalità, non hanno nulla da invidiare a quelli della politica. L'ANM, al di là del catalogo di cataclismi immaginari che ha subito sbandierato e che l'opposizione ha, come accade da tempo, fatto propri senza un minimo di valutazione critica, ha aggiunto anche la presunta incostituzionalità della norma poiché destinata a creare un diverso periodo di prescrizione dei reati, a seconda delle condizioni soggettive, tra coimputati dello stesso fatto e nel medesimo processo. All'opinione pubblica si nasconde però che, prima della entrata in vigore della legge Cirielli, tale effetto si verificava, quotidianamente mercé la concessione da parte del giudice, in maniera discrezionale, delle attenuanti generiche ad un imputato piuttosto che ad un altro, con l'identico effetto di determinare periodi diversi di decorrenza del termine prescrizionale fra coimputati. Una situazione che si verificava tutti i giorni e sulla quale l'associazione dei magistrati non aveva mai trovato nulla di incostituzionale.

* * *

Anche il CSM non ha voluto risparmiarsi al dibattito la sua buona dose di mezze verità e di luoghi comuni, indicando l'eventuale accorciamento dei tempi di prescrizione, tra l'altro, come fattore



potenzialmente rafforzativo, se non scatenante, di tattiche dilatorie da parte dei difensori. Tattiche dilatorie implicitamente accusate di essere la causa delle endemiche lentezze del processo. Al riguardo, sottolineato che la prassi invalsa presso il CSM di vagliare qualsiasi proposta ritenuta di interesse, ed in assenza di una sollecitazione da parte del ministro di Giustizia, ha ormai assunto caratteristiche del tutto improprie, è necessario rimarcare che la opinione espressa dall'organo di governo autonomo è fondata su di un luogo comune destituito di qualsiasi fondamento. Fin dal 2008 le ricerche statistiche compiute dall'Unione delle Camere Penali hanno dimostrato che i rinvii dei processi penali in Italia avvengono in percentuali infinitesimali per le richieste dei difensori, o più in generale per esigenze difensive, mentre nella stragrande maggioranza dei casi sono dovuti alle marchiane disfunzioni della macchina della Giustizia; disfunzioni su cui tanto incidono anche le scelte, se non altro in tema di individuazione dei capi degli uffici, dello stesso CSM. Quelle ricerche statistiche non sono state mai contrastate da dati di segno diverso, né provenienti dal Ministero di Giustizia né da parte dello stesso CSM.

La ragione politica che tutto travolge

Così come sul tema della prescrizione qualsiasi altra vicenda legislativa che riguardi l'ambito penale in questo periodo finisce per essere affrontata con la medesima logica partigiana, con largo spreco di toni enfatici e costante oltraggio della verità: tutto viene letto in funzione del *cui prodest*, nessuna *ratio legis* viene individuata, a ragione o a forza, se non quella di difendere o di attaccare il premier dai processi che lo vedono coinvolto. E' così che anche un argomento da tempo discusso, quale quello della circolazione probatoria nei diversi procedimenti, che coinvolge la regola del contraddittorio nella formazione della prova accolta dall'articolo 111 della Costituzione, oggetto da tempo di proposta di modifica dell'articolo 238 c.p.p., è stato piegato alla vulgata che vuole la modifica legata al destino del così detto processo Mills. Identica sorte è capitata anche alla proposta di correggere i criteri di ammissibilità della prova nella fase introduttiva del dibattimento, sostituendo il concetto di "*non manifesta superfluità o sovrabbondanza*" con quello "*di manifesta irrilevanza*". Come si può notare nulla di catastrofico né di epocale, e soprattutto nulla di irreparabile posto che al giudice è data la possibilità di revocare successivamente nel corso del dibattimento le prove nel frattempo ritenute sovrabbondanti o superflue. Una soluzione, sia detto per chiarezza, che l'Unione delle Camere Penali aveva già ritenuto criticabile, attraverso il parere espresso a suo tempo dal Centro Studi Marongiu sul DDL Alfano. Anche in questo caso, però, si tratta di un tema che, sottratto alla speculazione che interpreta tutto alla luce della ricaduta su di alcuni processi, meriterebbe approfondimento serio, pacato, non manicheo. Tutto ciò che attualmente non è permesso: se una modifica può avere ricadute in alcuni specifici processi il merito passa in secondo piano rispetto alla ragion politica che tutto travolge.

La responsabilità civile dei magistrati

Identica, e se possibile ancor più sintomatica, la sorte del dibattito riguardante la responsabilità civile dei magistrati. Che la legge entrata in vigore nel 1998, dopo il referendum originato dal caso Tortora, abbia trovato una applicazione talmente sbilanciata da frustrare la sua stessa *ratio* è sotto gli occhi di tutti: dal 1998 ad oggi la responsabilità civile nei confronti dei magistrati ha sortito condanne in pochissimi casi. Nella stragrande maggioranza degli altri casi la vicenda processuale



si è arenata in sede di vaglio preliminare da parte del tribunale civile, una valutazione preventiva di ammissibilità che avrebbe dovuto impedire la prosecuzione del giudizio solo nel caso di liti all'evidenza temerarie e che invece la giurisprudenza, corporativa più che conservatrice, ha trasformato impropriamente in un ulteriore grado di giudizio. La stessa *clausola di salvaguardia*, intesa correttamente dal legislatore come scudo nei confronti della funzione giudiziaria, ha finito per limitare troppo l'ambito di attività dalla quale può discendere responsabilità per colpa del magistrato. Infine, le ipotesi tipizzate di colpa grave si sono dimostrate troppo restrittive rispetto a possibili comportamenti professionalmente scadenti o negligenti, basti pensare che l'ingiusta privazione della libertà in caso di omonimia non rientra attualmente nel novero dei comportamenti che possono comportare una responsabilità civile del magistrato.

* * *

In parlamento, sul tema della responsabilità civile dei magistrati pendevano diverse proposte di legge ordinaria che, fino al momento in cui la vicenda purtroppo è stata fagocitata nella cronaca politica di primo piano, venivano affrontate in maniera pacata e senza alzare muri contrapposti. Anche parte della opposizione conveniva sulla necessità di un intervento, solo l'ANM restava ferma nella richiesta di non modificare l'assetto esistente ed anzi rivendicava alla normativa italiana ed alla sua concreta applicazione il primato europeo in tema di responsabilità dei magistrati. Le stesse Camere Penali, attraverso una proposta formulata dalla Camera Penale di Roma, erano intervenute in proposito. In questo panorama è caduta l'iniziativa di modifica costituzionale prima, ed il così detto emendamento Pini in seguito. Come immediatamente rilevato dall'Unione delle Camere Penali la riforma della normativa sulla responsabilità civile dei magistrati poteva essere perseguita attraverso la via ordinaria, avendo già a suo tempo chiarito la Corte Costituzionale che l'argomento può essere oggetto di un intervento siffatto. Del resto il tema doveva e deve essere affrontato senza indulgere in una retorica *popolana* nei confronti della magistratura, avendo chiara la necessità di salvaguardare la particolarità della funzione, ma restituendo un minimo di effettività anche alla tutela del cittadino rispetto all'errore del magistrato.

* * *

In questo senso l'ultima cosa di cui si aveva bisogno era l'orgia di retorica contrapposta che si sta registrando. Sotto questo profilo la scelta di intervenire, sulla scorta di alcune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con riguardo alla interpretazione della normativa europea, che si è tradotta nel già richiamato emendamento Pini introdotto in sede di conversione della legge comunitaria, al di là della formulazione assai imprecisa relativa alla ipotesi di responsabilità per "*manifesto errore di diritto*", riflette un metodo di affrontare la questione estemporaneo e poco meditato, che già per tale motivo contrasta con la delicatezza della questione. Una questione che, però, identicamente non sopporta neppure le forzature e le risposte demagogiche che provengono dal campo opposto. Intervenire sul tema della responsabilità civile dei magistrati significa muoversi sul piano di ipotesi qualificate e tipizzate di colpa grave, la legge deve comunque prevedere l'esaurimento della vicenda processuale in cui il comportamento gravemente negligente si è verificato, ed anche meccanismi di solidarietà tra il singolo magistrato e lo Stato, se non altro a garanzia del danneggiato. Sotto questo profilo le obiezioni che sono state sollevate da molti esponenti della magistratura circa lo scenario apocalittico che si verrebbe a determinare ove si cambiasse l'attuale assetto, secondo le quali nessun procedimento, né penale né civile, si



sottrarrebbe al tentativo di una rivalse giudiziale da parte del soccombente, si spiegano solo con lo smaccato approccio propagandistico che le pervade.

La necessità della vera riforma: l'impegno dell'Unione delle Camere Penali

Quelli che sono stati esaminati sono solo alcuni esempi che mostrano come la materia della giustizia risulti ostaggio dell'attuale momento politico, e confermano l'opinione espressa a suo tempo da un autorevole commentatore, ancor oggi di sconcertante attualità, secondo il quale *“c'è una sola cosa che sta peggio della giustizia in questo Paese, ed è il dibattito sulla giustizia”*. Questa amara considerazione non deve però far velo a quelle che sono le reali esigenze di riforma nell'interesse di tutti i cittadini. La prospettiva di una riforma costituzionale, accompagnata da una discussione seria e di largo respiro, non può essere travolta da un scontro che, sull'altare del piccolo cabotaggio politico, distrugga ogni possibilità di confronto su temi di altissimo livello che dovrebbero essere affronti senza *“pregiudiziali”*, come autorevolmente richiesto dal Presidente della Repubblica. Su questo terreno l'iniziativa politica, scientifica e culturale della associazione dei penalisti italiani è e resterà di massimo impegno. Allo stesso tempo nessuno può ritenere che la prospettiva, per quanto legata alle incerte sorti del panorama politico, di un mutamento dell'assetto costituzionale nel senso auspicato dall'avvocatura penalista sul terreno della *terzietà* del giudice possa legittimare silenzi o atteggiamenti poco chiari con riguardo a ciò che della riforma non convince e, men che mai, ad altre iniziative che nel corso della legislatura possono essere adottate. Abbiamo già fatto sentire la nostra voce sul tema del divieto di abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo e sul così detto *processo breve*, e in tal senso seguiranno ad operare.

* * *

Così come continueremo a reclamare, fin da subito, che la riforma costituzionale inizi rapidamente il suo cammino parlamentare, poiché l'unico antidoto al degrado del dibattito sta proprio nel suo innalzamento e nel cambiamento di prospettiva che solo una riforma veramente strutturale può imporre. Il nostro massimo sforzo sarà allora quello di costruire, sulle macerie di uno scontro politico che spesso fa torto alla stessa qualità di molti suoi protagonisti, un percorso virtuoso per la riforma costituzionale in cui non solo ci si possa confrontare sulle proposte partendo dai problemi reali e non dalle semplificazioni propagandistiche, ma che metta a confronto i diversi modelli culturali che stanno alla base delle diverse opzioni che si contendono il campo. La riforma di struttura della Giustizia, infatti, contrappone da un lato un approccio liberale, moderno, fondato sull'equilibrio dei poteri ed una visione non autoritaria della giurisdizione e da un altro una stantia concezione conservatrice basata su di una idea della giustizia che non tiene in alcun conto le dinamiche legate al modello processuale accolto da anni e l'evoluzione che nelle moderne democrazie si è registrata sul tema dei rapporti tra il giudiziario e gli altri poteri. La discussione è su questi temi e tutte le istituzioni devono creare le condizioni affinché essa si svolga nel rispetto dei principi fondamentali che coinvolge. Per parte sua l'Unione delle Camere Penali non mancherà di costruire momenti di confronto libero per dare voce a quelle forze che nella società vogliono finalmente sentir parlare di giustizia come un grande e moderno Paese merita, ciò che avverrà in occasione della manifestazione nazionale che si terrà il 6 e 7 maggio a Roma.

* * *



L'Unione delle Camere Penali nella sua lunga storia di impegno nel campo della politica giudiziaria ha vissuto momenti drammatici per le sorti del Giusto Processo e del complesso delle garanzie individuali nel campo penale. In alcuni passaggi certi obiettivi dell'avvocatura penale sono sembrati a portata di mano, in altri sono apparsi talmente lontani da appartenere alla prospettiva storica e non a quella politica; il nostro miglior merito è stato quello di aver operato sempre con determinazione, anche quando il pessimismo della ragione sembrava dovesse prevalere. In quei frangenti l'Unione delle Camere Penali si è confrontata con gli altri attori della giustizia, politici, magistrati, commentatori, accademici, in condizioni di grande isolamento ed in mezzo a mille difficoltà, prima fra tutte quella di far sentire la propria voce attraverso i media molto spesso piegati ad una logica conformista di puro potere, ma in ogni fase della sua storia ha mantenuto, accanto alla propria indipendenza di giudizio, l'immagine di una associazione di uomini liberi da ogni condizionamento. E' il nostro patrimonio migliore che intendiamo conservare.

Roma, 14 aprile 2011

La Giunta