



GIUNTA DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

Delibera 12 marzo 2015

La Giunta dell'Unione Camere Penali Italiane

PREMESSO

Che nei disparati e disomogenei interventi di riforma del sistema penale, sostanziale e processuale, non è possibile cogliere alcun disegno politicamente coerente e rispondente alle reali esigenze da noi da tempo segnalate.

Che appaiono inaccettabili le modalità attraverso le quali tali riforme si fanno strada solo in virtù dell'emergere mediatico di singoli casi giudiziari, nella cui eco appare di volta in volta assolutamente imprescindibile abolire o allungare i termini di prescrizione, triplicare le pene edittali di questo o quel reato, abolire o ridurre i mezzi impugnazione.

Che, promossa mediaticamente da una serie di indagini sulla corruzione, la riforma della prescrizione è stata in un primo momento rappresentata come necessario *pendant* della riforma dei più gravi reati contro la PA, e dunque parte di un complessivo disegno di moralizzazione e di ripristino della legalità, per poi mutarsi, sotto l'urto di esplicite e pressanti richieste provenienti dalla magistratura associata, in una esigenza che riguardava indistintamente tutti i reati.

Che tale necessità di allungamento indiscriminato dei termini di prescrizione con riferimento a tutte le fasi processuali viene rappresentata come oramai insopprimibile e non più procrastinabile, come se la riforma della prescrizione fosse la palingenesi di tutti i mali della giustizia.

Che in questo contesto finisce con il prevalere una sorta di "demagogia dell'urgenza" che induce il Parlamento e il Governo a prendere decisioni improvvise in questa delicatissima materia, sebbene alcun dato statistico segnali la esistenza di una qualche reale emergenza, così come si rileva dalla stessa documentazione allegata ai progetti di legge in data 13 giugno 2014, fornita all'UCPI in occasione dell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera, dalla quale emerge che "*i procedimenti che si concludono con la prescrizione sono in costante calo, essendosi passati dalle circa duecentosette mila pronunce di prescrizione dell'anno 2003 alle circa centotredicimila dell'anno 2012*".

Che il richiamo all'Europa per giustificare l'allungamento dei termini di prescrizione è frutto di mistificazione perché, in realtà, ciò che si chiede all'Italia è che il processo sia ragionevolmente breve e che "*la pronuncia giudiziale di merito sui reati contro la PA pervenga in tempi ragionevoli*" (il rapporto del GRECO, pubblicato il 2 luglio 2009, sollecita l'Italia ad adottare misure tali da consentire che i processi per i reati di corruzione venissero conclusi in tempi ragionevoli così come previsto dall'art. 6 della CEDU).

Che, ad onta della invocata emergenza, le prescrizioni per i reati di corruzione, sui quali esclusivamente si concentrava il "richiamo europeo", raggiungono la percentuale del 3,5 % circa.

RILEVATO

Che l'insistenza delle Procure nel richiedere l'allungamento dei termini di prescrizione è evidentemente determinata dal desiderio di mantenere una assoluta discrezionalità nel trattare i procedimenti nel corso di tale fase, in considerazione del fatto che oltre il 70 % delle prescrizioni matura nel corso delle indagini.

Che nel corso dell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera nel mese di novembre abbiamo sottolineato come i tre disegni di legge di iniziativa parlamentare, peraltro fra loro del

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 camerepenali@libero.it C.F. 05386821002 P.I. 08989681005



tutto inconciliabili, fossero comunque irricevibili perché, nella sostanza, prevedevano che, una volta esercitata l'azione penale, il procedimento potesse durare in eterno, non prevedendosi neppure che la fase delle indagini avesse una durata oltre la quale si dovesse dichiarare l'estinzione del reato (così come previsto nel progetto della Commissione Fiorella).

Che tali indivisibili ipotesi di riforma sembravano abbandonate in quanto, nel frattempo, era stata inviata per il parere alla Commissione Giustizia della Camera una proposta governativa che conteneva anche una riforma della prescrizione che poggiava su presupposti del tutto differenti.

Che in sede di Commissione è stato chiesto ad UCPI un parere su tale proposta di riforma dell'istituto della prescrizione sulla quale ci siamo espressi nei termini negativi a tutti noti.

Che, al di là della correttezza tecnica e della condivisibilità di questa o quella singola norma, si coglie l'esistenza di un progetto volto ad un cambiamento strutturale ben più ampio e pericoloso di quanto i singoli progetti di riforma potrebbero lasciar trasparire.

CONSIDERATO

Che occorre pertanto ribadire le valutazioni negative già espresse con il Comunicato in data 9 marzo 2015, redatto e pubblicato all'indomani della diffusione delle notizie circa i modi con i quali si è inteso procedere ad una inopinata accelerazione sulla riforma della prescrizione, al di fuori di ogni effettiva e ponderata valutazione della materia e dei possibili risvolti negativi sulla tenuta dell'intero sistema.

Che occorre ancora una volta rilevare il problema politico di un Governo "smentito" in corso d'opera dalla elaborazione di una proposta del tutto diversa e divergente da quella originariamente elaborata e discussa, il che appare come un evidente cedimento della politica alle richieste delle Procure (e non dell'Europa) quasi a "bilanciare" l'approvazione del disegno di legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

Che, al di là di ogni obiezione ideologica, appare necessario porre in evidenza che intendere la prescrizione come una malattia del sistema è assolutamente errato e conduce ad esiti paradossali, in quanto in realtà l'eccessivo peso della prescrizione non è la malattia ma il sintomo di una patologia di natura strutturale che ovviamente trova spiegazione in una serie di carenze del sistema processuale ed in una serie di ritardi relativi all'attuazione di ben altre riforme del sistema penale, sostanziale e processuale.

Che, pertanto, modificare la prescrizione, allungandone indiscriminatamente i termini, non solo non risolve il problema, ma aggrava ulteriormente la patologia in atto.

Che, in particolare, l'ipotizzato allungamento dei termini di prescrizione avrà la evidente conseguenza di allargare sempre più la distanza temporale dal fatto al giudicato, per cui non solo gli imputati, ma anche le persone offese dovranno attendere tempi lunghissimi prima di vedere risolta la propria posizione processuale, con danni umani, psicologici, patrimoniali e di immagine assai rilevanti.

Che con riferimento ai fatti di corruzione, secondo le diverse ipotesi di riforma, la sentenza definitiva potrà giungere anche dopo venti anni dal fatto, e dunque dopo che gli autori del fatto saranno divenuti persone totalmente diverse e del tutto estranee al contesto sociale all'interno del quale hanno agito, con l'effetto perverso, in caso di assoluzione, di rovinare irreparabilmente la vita delle persone, se non anche di condizionarne la carriera politica.

Che con l'allontanamento temporale della decisione dal fatto, il controllo dell'opinione pubblica sugli sviluppi dei processi sarà del tutto vanificato e saranno noti ai più solo gli arresti clamorosi, le indagini mediatiche, mentre i risultati investigativi delle Procure saranno privati di fatto di ogni rapido ed effettivo vaglio processuale.

Che occorre, al contrario, intervenire sul controllo diretto ed efficace della data di effettiva emersione della notizia di reato ed iscrizione degli indagati sul relativo registro, intervenendo con riforme capaci di arginare il sostanziale arbitrio del Pubblico Ministero nella gestione della fase delle indagini, disponendo strumenti atti a rendere tale fase spedita, efficace ed aderente allo spirito del sistema accusatorio.



Che occorre ancora rilevare che se i tempi dei procedimenti penali sono oggi, sebbene ancora troppo lunghi, mediamente più brevi di quelli civili, ciò è dovuto proprio all'istituto della prescrizione.

Che la assai probabile dilatazione dei tempi dei procedimenti penali, a seguito dell'allungamento dei termini di prescrizione, si pone in contrasto, non solo con l'art. 6 CEDU, ma anche con l'art. 111 Cost., e costituisce un ulteriore attacco a quel che resta del codice accusatorio perché, ovviamente, quanto più il processo si allontana dal fatto tanto più il principio di oralità e la formazione della prova nel contraddittorio, risulteranno mortificati e vanificati, per dare invece inevitabilmente spazio al recupero delle prove assunte nel corso delle indagini dal PM.

Che l'impegno del Governo e del Parlamento dovrebbe concentrarsi nel rendere perentori alcuni termini processuali, nell'eliminare le disfunzioni organizzative, già da noi abbondantemente segnalate (vd. ricerca Eurispes nella quale abbiamo indicato le ragioni vere della eccessiva durata dei processi), che rendono irragionevolmente lunghi i processi, e nell'approvare tempestivamente le necessarie modifiche al sistema penale sostanziale e processuale, da sempre da noi indicate come rimedio indispensabile per rendere ragionevole la durata dei processi.

Che investire tanta energia sulla riforma della prescrizione risulta davvero incongruo e dannoso, in quanto vi sono invece temi ben più seri e più gravi, che certamente si configurano come vere e proprie emergenze, che vengono del tutto trascurati dall'azione politica del governo e del Parlamento, i quali dovrebbero piuttosto occuparsi con urgenza della riforma sulle misure cautelari (considerato l'aumento del numero dei detenuti), riforma che è invece oggetto di costanti rinvii da un ramo all'altro del Parlamento, ovvero della drammatica mancanza dei braccialetti elettronici che costringono alla detenzione in carcere persone che a tale forma estrema di coercizione potrebbero essere sottratte.

Che in questo momento appaiono ben più importanti i temi della (oramai dispersa, a causa della scadenza della delega) riforma dell'intero sistema sanzionatorio, nonché della necessaria integrale riforma dell'ordinamento penitenziario che, una volta posti al riparo dalla minaccia dell'Europa, è stata al contrario affidata ad una legge delega, con una inevitabile dilatazione dei tempi e con il permanere di un ordinamento penitenziario confuso, asfittico, irragionevolmente restrittivo e contrario ai principi costituzionali di uguaglianza e della funzione rieducativa della pena.

SOTTOLINEATO

Che sebbene la Relazione al DDL esordisce con un richiamo esplicito alla “**esigenza di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole**” come “**condizione essenziale**” e di “**tipo oggettivo**” dell'attuazione del “**giusto processo**” (p. 1), sottolineando altresì come le proposte di modifica della normativa penale sia sostanziale che processuale, conseguentemente volte alla realizzazione di una “**maggiore efficienza del sistema**”, verranno a realizzare “**il mantenimento se non anzi il rafforzamento, delle garanzie dei diritti, specialmente dell'imputato**” (*Id.*), le proposte modifiche della prescrizione finiscono decisamente con il mortificare tali declamati obiettivi.

Che, nel loro complesso, le modifiche previste dal DDL e volte al recupero di “efficienza”, per mancanza di sistematicità, in alcun modo producono un simile effetto e al tempo stesso appaiono del tutto inadeguate al fine di realizzare la promessa attuazione del “**giusto processo**”, che non può essere attuata al di fuori di un effettivo rafforzamento delle garanzie della funzione difensiva (che costituisce l'unico reale ed effettivo incremento delle “**garanzie dell'imputato**”), attraverso la non più derogabile riforma dell'art. 103 c.p.p.

Che nessuna delle linee di riforma va nella direzione di un recupero forte e convinto di quella carica di modernità che è insita nel modello accusatorio, mentre l'esasperata ricerca della pur necessaria deflazione, viene in troppi casi modulata senza tenere conto dei valori della libertà dell'imputato e le stesse innovazioni tecnologiche, anziché essere utilizzate al fine di valorizzare le opportunità e le garanzie del processo e del contraddittorio, vengono utilizzate ed incrementate in



una chiave di esclusiva efficientizzazione economica, eludendo anche i minimi valori convenzionali (art. 6 CEDU).

Che l'esperienza del codice Vassalli, originale sintesi autoctona del modello accusatorio, si va sempre più modulando in una sorta di accusatorio "non-garantito", in quanto non assistito dalla necessaria riforma ordinamentale del giudice terzo (e quindi separato) e da quella nuova e sana cultura giudiziaria democratica e liberale che l'adozione di un simile modello inevitabilmente implica.

Che il perfezionamento del modello e la crescita di questa cultura non possono che passare attraverso il potenziamento del contraddittorio e la realizzazione di una vera riforma ordinamentale nella quale si realizzi la pienezza dell'accusatorio costituzionalmente garantito e la conseguente necessaria terzietà del giudice.

DELIBERA

lo stato di agitazione dei penalisti italiani sui temi della riforma della prescrizione e del sistema penale processuale e sostanziale, riservandosi le necessarie ulteriori iniziative.

DISPONE

l'invio della presente delibera al Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro della Giustizia, ai Presidenti delle Camere, ai Presidenti delle Commissioni Giustizia dei due rami del Parlamento.

Roma, 12 marzo 2015

Il Segretario

Avv. Francesco Petrelli

Il Presidente

Avv. Beniamino Migliucci