



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
COMMISSIONI CAMERA RIUNITE I, II
OGGETTO: DISEGNO DI LEGGE GOVERNO C.1189 (PRESCRIZIONE).
Roma, 12 novembre 2018

Andrea Mascherin

Una prima osservazione è di metodo, per cui è sempre auspicabile, se non necessario, che il percorso formativo di una norma non sia equivocabile sin dalle fasi iniziali, più che mai se trattiamo temi delicatissimi come la prescrizione e il procedimento penale.

Nel caso che ci occupa non è chiara la volontà del Governo (a cui segue quella parlamentare) circa il collegamento in essere, e futuro, tra riforma della prescrizione e riforma del processo penale. Che non sia chiaro emerge dalle dichiarazioni dei rappresentanti politici del movimento 5 stelle, per i quali comunque il nuovo regime della prescrizione entrerà in vigore dal 2020, a prescindere dal perfezionamento o meno della riforma del processo penale, e da quelle dei rappresentanti del partito della Lega, secondo i quali l'una riforma è subordinata al perfezionamento dell'altra.

Come Consiglio Nazionale Forense osserviamo che, se le divaricazioni sulla interpretazione possono essere compatibili con temi e con strategie di natura prettamente elettorale/programmatica, non possono invece esserlo con temi che involgano in maniera sostanziale istituti destinati a segnare la natura democratica o meno di una Società, ovvero la natura di uno Stato di diritto oppure no.

È dunque necessario che i cittadini sappiano con esattezza quale sia l'interpretazione da darsi all'"accordo" raggiunto sulla prescrizione dai partiti componenti la maggioranza.

Qualora quindi gli interventi sulla prescrizione e sul processo siano necessariamente comunicanti, bisognerà formalizzare apposita **clausola di collegamento**, a completamento dell'emendamento di cui oggi si discute.

L'occasione è utile per segnalare, anche, come interventi in materia di Giustizia siano interventi che debbano avere proiezioni di lungo termine, (anche quanto agli investimenti necessari), questo per chiarire che su detto tema, come su altri, si pensi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, al tema dell'istruzione, della salute, del lavoro, delle infrastrutture, ecc... sarebbe necessario che tutti i rappresentanti della politica si convincessero della opportunità di lavorare tra di loro, e il più possibile assieme, diversamente ogni nuovo Governo finirà con l'occuparsi di disfare quanto fatto dal precedente (anche di buono), per proporre riforme (anche buone) che verranno disfatte dal Governo successivo, e così via, come sta accadendo da troppo tempo.

La conclusione è che l'unico necessario strumento di mediazione debba sempre essere il diritto, che se utilizzato con il corretto orientamento costituzionale garantirà una soluzione di qualità, nell'interesse del Paese.

Premesso quanto sopra, pare superfluo ribadire quale sia la funzione della prescrizione, più utile forse ricordare come al centro del procedimento penale vadano riportati l'indagato e l'imputato, essendo errato, anche per Costituzione, porvi la parte lesa. Come avvocati noi difendiamo nel processo alternativamente sia l'imputato che la parte lesa, e conosciamo bene la importanza di tutelare gli interessi di quest'ultima, ma come giuristi sappiamo anche bene che il processo penale deve avere come baricentro le **garanzie dell'imputato** e la **presunzione di non colpevolezza**. Nessuno deve essere processato inutilmente, o in maniera ingiusta (processo non giusto che si fonderebbe su una aberrante "presunzione di colpevolezza"), o per un tempo indeterminato.

Sia inoltre chiaro che la tutela della parte lesa ha, di fatto e nella stragrande maggioranza dei casi, sede nel giudizio civile, in alcuni casi pur in presenza di sentenza assolutoria in sede penale.

Allora, se vogliamo parlare della sacrosanta aspettativa di chi abbia subito danni da comportamenti penalmente illeciti, dedichiamoci a studiare forme e percorsi di adeguata tutela e sostegno "civilistico" del danneggiato, e ciò non solo nel, ma anche al di fuori dei diversi processi, confondere i piani è sbagliato e porterà sempre a soluzioni irragionevoli e non soddisfacenti.

Tornando alla prescrizione, nessuno deve essere sottoposto al procedimento penale a tempo indeterminato, saremmo di fronte a un sequestro da parte dello Stato, della onorabilità, libertà, serenità della persona. Assurdo poi pensare che ciò possa pesare, a maggior ragione, su chi sia stato assolto in primo grado e impugnato dal

PM, non dimentichiamo, fra l'altro, che anche in questa ipotesi, come in quella di condanna, il soggetto continuerebbe ad essere gravato da un carico pendente, che gli precluderebbe, per es., di accedere ad opportunità lavorative. Naturalmente tralascio il tema della emarginazione sociale, non solo dell'imputato, ma anche dei familiari, magari minori, che un procedimento penale quasi sempre determina.

Detto quanto sopra, siamo tutti d'accordo sulla necessità di raggiungere l'obiettivo di un **giusto processo** (sottolineo giusto), dalla **durata ragionevole**, a tutela delle garanzie dell'imputato e dell'interesse di noi tutti a vivere in uno Stato di diritto, considerando anche che non è proprio vero il detto *male non fare, paura non avere*, e i poi non così pochi errori giudiziari lo attestano, della serie: il procedimento penale può capitare a tutti, pur senza andarselo a cercare (come la malattia), e solo allora ci si accorge di quanto siano importanti le garanzie processuali e sostanziali a tutela della persona.

Raggiunto l'obiettivo del giusto processo, e della sua ragionevole durata, e solo allora, l'istituto stesso della prescrizione vedrebbe affievolito il proprio rilievo sistematico.

Quanto al procedimento penale, va da sé che saranno necessari una serie di interventi di per sé idonei a favorire il raggiungimento dell'obiettivo della ragionevole durata, ed è pertanto opportuno partire dall'analisi delle cause dell'attuale, spesso e indubbiamente, eccessiva durata del processo.

Cause. Sappiamo tutti come sul maturare della prescrizione nulla c'entri l'attività difensiva, che in alcuna maniera né nelle fasi delle indagini, né in quelle del processo è in grado di allungare i tempi. Nel corso delle indagini la presenza della difesa è assai limitata, e pur tuttavia il 70% delle prescrizioni matura in tale fase, in sede processuale la prescrizione matura a causa di problemi di notifiche, di cambi di giudice, ecc..., nulla incidendo eventuali rinvii determinati dal difensore o dall'imputato, che notoriamente non fanno correre i tempi prescrizionali.

Causa non discutibile, invece, è la mancanza di organico di magistrati, di personale amministrativo, di edilizia giudiziaria adeguata, di strumenti informatici, di materiale, anche il meno sofisticato come la carta per fotocopie... in poche parole è la mancanza di investimenti. Prima di toccare la prescrizione, quindi, bisogna procedere con i necessari investimenti e verificare gli effetti degli stessi.

Interventi procedurali. Oltre a quanto sopra, e in maniera assolutamente non esaustiva, bisognerà individuare **termini perentori** in capo al magistrato nelle varie fasi del procedimento, con la conseguenza che il mancato rispetto di tali termini comporti l'esaurimento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero l'estinzione del procedimento/processo (ma servono appunto investimenti per dar modo al magistrato di operare in maniera efficiente, nel rispetto delle fasi). Quanto detto

dovrà valere sia per la fase delle indagini preliminari, laddove oggi come oggi le proroghe si sprecano, sia per la fase del giudizio di primo grado, che per i successivi gradi.

Ancora bisognerà pensare alla **non impugnabilità** delle sentenze di assoluzione di primo grado, essendo evidente che tale decisione, di per sé, e anche in presenza di una ipotetica diversa valutazione in sede di impugnazione, integri da subito e oggettivamente il ragionevole dubbio.

Ancora sarà necessario recuperare efficacia alla natura di effettivo filtro della **udienza preliminare** e rendere concretamente “appetibili” i **riti alternativi** (invece si sta intervenendo in direzione contraria sul rito abbreviato).

Ancora risulterà utile una profonda riflessione sulla opportunità di mantenere l'**obbligatorietà dell'azione penale**, con ciò dando massimo rilievo alla concreta offensività del singolo comportamento illecito. Importante e non eludibile l'esigenza di rafforzare i **poteri della difesa** in tutte le fasi del procedimento, ad iniziare da quella dell'indagine preliminare. A tale rafforzamento è chiaramente collegato l'intervento in Costituzione che rafforzi la libertà e l'indipendenza dell'avvocato. Conseguirà, a questo genere di interventi, la possibilità di riflettere su alcuni degli esistenti passaggi procedurali, che potrebbero trovare soluzioni alternative e semplificate.

Metodo. In estrema sintesi, riassumendo, intervenire sul procedimento penale è attività delicatissima in quanto incide direttamente sulla concezione dello Stato di diritto e sulla attuazione dello stesso come sviluppatosi in secoli di evoluzione giuridica, che non di rado ha visto anche il sacrificio di vite umane. Bisogna dunque eventualmente farlo con una visione generale e di sistema, consapevoli che si tratti di azione riformatrice di grande complessità tecnico-giuridica, di natura costituzionale e di ordinamento, anche sovranazionale. Allora modifiche al sistema vanno, nel caso, apportate nelle forme e nei tempi necessari, come si trattasse di una operazione a cuore aperto di grande difficoltà, se servono strumenti aggiornati bisognerà disporre di tali strumenti, se servono 16 ore di operazione, bisognerà impiegare 16 ore, diversamente si potrà anche intervenire in molto meno tempo del necessario, ma non si salverà, anzi si ucciderà il paziente.

Se è chiaro che prima di metter mano alla prescrizione si debba risolvere il tema della durata del procedimento penale, va da sé che questa potrebbe essere l'occasione buona, e va da sé che su questo argomento sia necessario un **“tavolo” comune con avvocati e magistrati**, non potendosi pensare solo a incontri o audizioni, o scambi di documenti a lavori avanzati, serve che vi si dedichino da subito i tecnici già richiamati, oltre alla accademia. Da parte mia, poi, avanzerei perplessità sullo strumento della **legge delega**, è strumento delicato e pericoloso per

questo genere di temi, assai meglio procedere lavorando in maniera esaustiva sui codici interessati.

Evidente da quanto illustrato che ulteriori valutazioni, oltre a quelle esposte, sulla riforma della prescrizione proposta dal Governo, siano superflue, inutile anche disquisire sui tempi in cui detta proposta inizierebbe a sviluppare i propri effetti. La prescrizione senza fine, infatti, non solo non allungherebbe la vita, ma è più facile che la possa accorciare, con ciò augurando comunque lunga esistenza a chi possa temere di non “goderne” i “risultati”.

Per un tanto la disponibilità del Consiglio Nazionale Forense a lavorare al giusto processo è piena, senza pregiudizio di sorta, se non quello di tutela dei principi costituzionali e dello Stato di diritto.