



L'EVOLUZIONE DELLA GIUSTIZIA PENALE ITALIANA NEL QUADRO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Sintesi della conferenza di giovedì 29 gennaio 2004

Relatrice: **On. ANNA FINOCCHIARO**, Deputato e responsabile DS per il settore giustizia

Esiste una **forte preoccupazione** che il grande patrimonio di garanzie e di cultura giuridica democratica italiana, nell'incontro con le altre culture e nella necessità di costruire uno **spazio giuridico comune europeo** e strumenti di cooperazione giudiziaria tra Paesi, possa andare disperso. Si teme che la nostra cultura, che trova nella Costituzione un radicamento chiaro ed esplicito, possa cambiare e perdere quel bagaglio di tutele e di garanzie che invece il nostro ordinamento assicura. Ma molto dipende da come ci si pone nei confronti dell'Europa; se si ritiene che essa sia un male che va subito oppure sia un futuro in cui investire con ambizione le energie migliori.

Nella relazione del commissario europeo Vittorino, delegato agli affari della giustizia, si partiva da una **valutazione positiva del mandato di arresto europeo**, affermando la necessità per i quindici Paesi dell'Unione di stilare un protocollo delle garanzie e delle tutele nel processo, soprattutto quello penale, sulla cui base testare l'ammissibilità di quegli Stati che chiedono di entrare in Europa. Sicuramente nella costruzione di questo protocollo l'Italia avrebbe tanta cultura giuridica democratica da trasferire, vedendo tale strumento come meta a cui aspirare, come un campo di lavoro fervido di occasioni per **fare dell'Europa il luogo dei diritti**. Ma la strada della cooperazione giudiziaria non è una strada semplice. Innanzitutto l'esigenza di cooperare nasce con l'idea stessa di Europa; se ne ritrova traccia già nei lavori preparatori del Trattato di Roma e poi successivamente in quelli di Schengen, di Amsterdam e di Tampere. E' ovvio che nel momento in cui si sceglie di abolire frontiere e confini e di permettere la libera circolazione dei soggetti oltre che delle merci, la **necessità di un corpo di regole comuni e di strumenti di cooperazione giudiziaria ed investigativa** tra magistrature ed organi inquirenti è *in re ipsa*. Il nostro sistema di regole viene dunque chiamato ad una sfida che consiste nell'essere in grado di "sciogliersi" nella cooperazione senza rinunciare ai propri presupposti indispensabili. Già l'U.E. presenta alcuni atti fondamentali, a cominciare dalla Convenzione sui Diritti dell'Uomo, che sono talmente impegnativi per tutti i Paesi europei che quando si è riformata la nostra Costituzione per scrivere l'art. 111 sul giusto processo, si è di fatto quasi letteralmente copiato l'art. 6 della Convenzione. Il lavoro che occorre ancora realizzare consiste proprio nel rendere evidente questa situazione.

Le posizioni di chiusura e di difesa, espresse in Parlamento, nei confronti di uno spazio giuridico comune europeo denotano una **mancanza di fiducia**, che la politica dovrebbe invece debellare. In questa legislatura ci sono state **molte occasioni di scontro sul problema della cooperazione giudiziaria**, come attestano la vicenda delle rogatorie e l'iniziativa di *Eurojust*, ma soprattutto la discussione e gli scetticismi relativi al mandato di arresto europeo. Oggi, se la Francia, in base ad indagini condotte dall'autorità giudiziaria e magari anche ad un processo già celebrato, ha la necessità di catturare un soggetto, responsabile di gravi reati, ma residente in un altro Paese

europeo, avvia una pratica di estradizione, molto lunga e sottoposta ad un filtro politico, quello del Ministro della Giustizia. Il ricorso a tale strumento è ormai datato; aveva un senso quando ogni Stato guardava con sospetto a tutti gli altri, mentre la grande novità dell'Europa di oggi è che il giudizio che ciascun Paese dà al livello di affidabilità democratica degli altri sistemi è positivo. Esiste cioè un **mutuo riconoscimento di affidabilità democratica** tra i quindici Stati membri. L'extradizione rimane un meccanismo complesso e poco garantito, non prevedendo la presenza del difensore obbligatorio in ogni fase, oltre ad implicare una durata della custodia cautelare molto lunga. Sembra paradossale che possano valicare i confini i delinquenti e non possano farlo i provvedimenti giudiziari. Il mandato di arresto europeo parte appunto dal presupposto che ci sia una reciproca affidabilità dei sistemi giuridici, assicura la presenza del difensore durante tutta la durata del procedimento, accorcia i tempi della custodia cautelare. In ogni caso questa è già una situazione teorica migliore sotto il profilo delle garanzie rispetto a quella configurata dall'extradizione. Ciascun Paese europeo era tenuto a ratificare la decisione quadro che prevedeva l'istituzione del mandato di arresto entro il 31 dicembre 2003 e tale decisione contiene una clausola molto esplicita al suo articolo 31, la cosiddetta "clausola ghigliottina": nel caso in cui uno Stato, firmatario della decisione quadro (che in Italia è stata regolarmente firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri) non la ratifichi entro il termine indicato, i trattati di estradizione decadono. La situazione italiana, dunque, in assenza di norme di recepimento, è molto complessa; i giudici, richiesti da un'autorità straniera di catturare un cittadino, si troverebbero sforniti di ogni mezzo, e situazione ancor peggiore si riscontra quando è il magistrato italiano a voler catturare un cittadino all'estero, perché in questo caso dovrebbe "sottoporsi" alla traduzione che i diversi paesi hanno reso della decisione quadro, senza opporvisi. Tale questione, abbastanza urgente nei suoi profili, è stata affrontata in maniera molto rilassata per la semplice ragione che il mandato di arresto europeo non piace. Il gruppo dell'opposizione ha presentato, in sede di Commissione Giustizia della Camera, un testo di recepimento, avviando una complessa discussione in cui il punto essenziale risulta l'essere parte di una comunità legata da un principio di mutuo riconoscimento, importante soprattutto visto che ormai **i crimini più gravi sono quelli transnazionali** (armi, droga, organi). Il testo uscito dalla commissione è poco convincente dato che nega il principio di mutuo e reciproco affidamento tra i Paesi membri, affermando che il giudice italiano, quando venga investito della richiesta di consegna di un soggetto da parte di una autorità giudiziaria straniera, ha la facoltà di valutare se l'autorità in questione sia davvero autonoma ed indipendente, e di negare di conseguenza, in caso negativo, l'esecuzione del provvedimento di cattura. Previsione paradossale in questo contesto storico in cui l'indipendenza della magistratura è messa fortemente in causa; di fatto si consente ad ogni magistrato italiano di discettare sul grado di indipendenza di un giudice straniero, quando tale valutazione dovrebbe essere esclusivamente demandata, come avviene in qualsiasi altro ordinamento, ai Capi di Stato. Questo dato, da solo rende chiara l'**incapacità di confrontarsi con la costruzione dello spazio comune di giustizia, di libertà e di sicurezza**.

La cultura politica delle classi dirigenti del nostro Paese non è riuscita ad andare oltre il dato per cui il sistema penale di ciascuno Stato appartiene in maniera esclusiva a quello Stato stesso; un sistema penale non è altro che una gerarchia di valori a cui un popolo si ispira e la cui trasgressione implica l'esercizio della forza da parte dell'autorità pubblica. Senza dubbio è difficile lasciare questo sistema rassicurante, fatto di principi vicini al comune sentire della comunità italiana, ma **non si possono negare i cambiamenti in atto**. Ulteriore elemento di disturbo è costituito dal nostro "bizantinismo": nel caso in questione, ad esempio, il testo della commissione giustizia della Camera prevede che in presenza di una richiesta di cattura o di consegna da parte di un altro Paese europeo, si apra un processo in Italia, in cui il giudice ripete il processo fatto dal suo collega straniero rompendo il patto di reciproco e mutuo affidamento. La diffidenza verso la circolazione delle decisioni giudiziarie è già stata sperimentata in occasione della **legge sulle rogatorie**; ma quella era una legge viziata da un interesse particolare e che quindi non può assurgere a campione per testare l'abilità italiana. Forse un caso di interesse maggiore può essere dato dalla costituzione di **Eurojust**, uno strumento di cooperazione giudiziaria che con questa decisione quadro verrebbe

istituzionalizzato definitivamente. *Eurojust* è un luogo di incontro tra magistrature dei diversi Stati membri al fine di creare un coordinamento per la prevenzione e la repressione di reati transnazionali. Esiste qualcosa di analogo a livello nazionale, individuabile nella Procura Nazionale Antimafia. Il Governo non è intenzionato ad inviare magistrati a comporre *Eurojust*, come invece fanno gli altri Stati, ma solo funzionari di polizia, perché considera tale istituto un organo burocratico. Questo atteggiamento rischia di impedire all'Italia di far pesare in Europa la propria cultura giuridica, in un momento in cui potrebbe essere massimamente utile, dato che **diverse questioni non hanno ancora trovato una soluzione soddisfacente**.

Uno dei primi problemi legati all'attuazione del mandato di arresto europeo è stata la previsione di commettere degli errori al momento di mettere in comune i diversi sistemi penali senza cedere sul terreno delle garanzie. Il mandato di arresto prevede che il giudice italiano, se richiesto della consegna di un soggetto per una lista di reati particolarmente gravi, sia obbligato a consegnare tale soggetto, a condizione di non ritenere che la richiesta sia dovuta a ragioni di discriminazione o a motivi politici. La lista di reati è stata oggetto di contestazioni ed al Ministro Castelli interessava che venissero espunti i reati di razzismo e di xenofobia, adducendo che il nostro sistema non prevede reati di tale genere. Ma l'Italia deve semmai fare ammenda su questo punto specifico. Per gli altri reati esiste la facoltatività della consegna, e può scattare anche la questione della doppia incriminazione, come nel caso in cui in un certo Paese si proceda per un reato che non è previsto dalla nostra legislazione (come può essere il caso dell'aborto).

Altra problematica decisiva è quella attinente l'**accelerazione dei processi**, in particolare di quello penale. Se l'Italia non riesce ad uscire dall'equivoco, centrale nel tema della cooperazione giudiziale, per cui l'efficacia e la celerità del processo vanno sempre a scapito delle garanzie, rischia di rimanere **un paese di "nostalgici bizantini"**, rimanendo non competitivo a confronto con gli altri sistemi penali europei. **Un processo che dura all'infinito non potrà mai essere un processo giusto**, né per l'imputato, né per la parte offesa; semmai un processo comodo ai fini della prescrizione e dell'amnistia, che però getta una luce negativa sull'autorevolezza dello Stato che lo adotta (autorevolezza che si misura invece sulla base delle garanzie ma soprattutto dell'efficacia del procedimento). In più sedi in Europa si diffida del processo penale italiano, che viene visto come sede in cui annegano troppe responsabilità, si disperdono troppe risorse e dove si svaluta la credibilità del Paese.

Spunti di grande interesse sono emersi anche durante la discussione, nella quale la relatrice ha difeso con forza l'autonomia e l'**indipendenza della magistratura**, sancita dai costituenti, ed anche l'**obbligatorietà dell'azione penale**, intesa come garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. È vero che l'obbligatorietà non viene realizzata nella prassi, visto che il P.M. deve comunque scegliere per quale notizia di reato procedere; ma basterebbe selezionare i reati più gravi in cui far scattare una responsabilità penale, incrementare i controlli amministrativi e responsabilizzare i soggetti attraverso un'autoregolamentazione sociale (codici deontologici). Problema ancora irrisolto in Italia è quello relativo al carico di lavoro che va ad oberare i giudici civili; in altri Stati si è ricorso a strumenti di composizione extragiudiziaria delle liti istituendo giudici specializzati non togati ma esperti in un determinato settore. Importante in tal senso è l'esperienza dell'Ordine degli Avvocati di Roma che ha stretto una convenzione con il Comune, il quale ha deciso di attribuire a questo Ente la facoltà di decidere su tutte le vertenze con le aziende municipalizzate, con un significativo risparmio di tempo e di costi. Altro strumento che potrebbe risolvere molti aspetti problematici sarebbe l'introduzione anche in Italia delle **class actions**, le azioni di massa attraverso cui il giudice decide una sola volta per migliaia di soggetti che si trovano nella stessa situazione (come potrebbe avvenire nel caso dei risparmiatori vittime del fallimento della Parmalat).