

I referendum, le riforme e il colore del gatto



di Alberto De Vita

Ordinario di diritto penale presso
l'Università di Napoli Parthenope

«**不管白猫、黑猫，抓到老鼠就是好猫**»

«*Non importa gatto bianco o gatto nero, un buon gatto è un buon gatto quando cattura un topo*»

Deng Xiaoping

(aforisma attribuito a Confucio)

It

Le riforme che hanno modificato l'assetto economico e istituzionale dell'Italia repubblicana sono state quasi sempre realizzate sotto la spinta di qualche "vincolo esterno": dapprima l'adesione agli accordi di Bretton Woods, poi gli obblighi derivanti dall'ingresso nel sistema monetario europeo, infine il Trattato di Maastricht e l'ingresso nell'Eurozona. Tuttavia, in nessuno di questi casi le riforme sono riuscite a risolvere lo storico problema dell'irragionevole durata dei processi civili e penali. Ora è la volta dell'ultimo vincolo, il fondo Next Generation EU, che impone riforme incisive ed efficaci per beneficiare dei cospicui fondi diretti a superare la recessione determinata dalla pandemia. Sul versante della giustizia penale, è stata varata ed è in fase di attuazione la riforma del Governo alla quale si accompagna l'iniziativa referendaria per la "Giustizia giusta 2021". Le due iniziative si sovrappongono solo in minima parte ma non vi è dubbio che l'incombente referendum possa diventare uno strumento per vincere resistenze al cambiamento e pigrizie burocratiche, intervenendo anche sui temi posti dai quesiti, sebbene non tutti condivisibili.



Riforma della giustizia penale – Economia e Diritto – Referendum "Giustizia giusta"

Penale e sorveglianza

Eng

The main reforms of the economic and institutional organization of Italy since the Republic establishment have been frequently triggered by "external constraints": firstly the Bretton Woods agreements, secondly the rules for accessing the European monetary system and, finally the Maastricht Treaty and the access to the Eurozone. Nevertheless, in no case reforms succeeded to solve the longstanding issue the unreasonable duration of civil and criminal trials. Now it is the turn of the last constraint, the Next Generation EU fund, which requires incisive and effective reforms to benefit from the substantial funds aimed at overcoming the recession caused by the pandemic. On the criminal justice side, the Government's reform has been launched and is being implemented, accompanied by the referendum initiative for "Fair Justice 2021". The two initiatives overlap only to a small extent, but there is no doubt that the impending referendum can become a tool to overcome resistance to change and bureaucratic unsuitability, also dealing with on the issues raised by the referendum questions, although not all agreeable.



Criminal Justice Reform - Law and economics - "Fair Justice" Referendum

Sommario

1. La "perenne emergenza" dell'irragionevole durata del processo penale, dal sistema inquisitorio al sistema para-accusatorio - 2. Riforme e "vincolo esterno": una storia italiana - 3. La teoria del "vincolo esterno" dall'economia al diritto - 4. L'influenza del "vincolo esterno" nel fenomeno di "Tangentopoli" - 5. Crisi italiana e riforma del sistema economico e istituzionale: i "tempi della giustizia" come freno allo sviluppo - 6. Le riforme del sistema penale, i referendum "Giustizia giusta 2021" e il nuovo "vincolo esterno": i fondi europei del piano di ripresa e resilienza.

1. La "perenne emergenza" dell'irragionevole durata del processo penale, dal sistema inquisitorio al sistema para-accusatorio

Se si volesse individuare una costante nei periodici cahiers de doléances in materia di giustizia penale, la lunghezza dei processi si rivelerebbe senza dubbio la "doglianza" più frequente. Per fare solo un esempio tra i tanti possibili, ed evitando per carità di Patria le avvilenti contabilità sgranate nelle relazioni di apertura degli anni giudiziari, si può richiamare quanto osservò Vittorio Mele, all'epoca presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, nell'introduzione al volume che raccoglieva gli atti del Congresso ANM di Bari del 1976: «Che l'amministrazione della giustizia in Italia sia macchinosa, lenta, e, perciò stesso, incapace di rispondere in maniera soddisfacente alle esigenze del Paese, è un dato difficilmente contestabile» [Mele, 1978, p. 5]. È importante notare che nella medesima introduzione erano anche proposti i rimedi: «la istituzione di un giudice monocratico di prima istanza e di un giudice onorario, una distribuzione più razionale dei giudici, l'allargamento dei compiti dei Consigli giudiziari, la temporaneità degli incarichi direttivi, l'aumento delle disponibilità per la edilizia giudiziaria, l'incremento sensibile del ruolo degli ausiliari, la realizzazione effettiva di una polizia giudiziaria alle dipendenze della magistratura» [Mele, 1978, pp. 5-6]. In parte tali rimedi sono stati poi realizzati, sia pure con grande ritardo, senza tuttavia risolvere il problema che anzi, per alcuni aspetti, si è ulteriormente aggravato, salvo alcune virtuose eccezioni. Attribuirne la colpa al codice Vassalli sarebbe ingeneroso (prima del 1990 i procedimenti penali non erano certo più rapidi) e costituirebbe espressione di quel sordo ostracismo all'introduzione nel nostro sistema di un processo penale accusatorio, peraltro in versione molto temperata, che si manifestò già anteriormente all'entrata in vigore del primo, e finora unico, codice dell'Italia repubblicana. Si paventò il rischio di un consolidamento della criminalità economica e politica, che sarebbe inevitabilmente avvenuto grazie «a uno strumento processuale reso innocuo». Ciò avrebbe comportato la conseguente rimozione dalla cronaca giudiziaria del fenomeno corruttivo che, si diceva, «non susciterà più pubblico scandalo», concludendo che «la scomparsa dalla cronaca giudiziaria dei grossi scandali politico-amministrativi sarà un segno della inefficienza del nuovo processo» [Cafferri, 1992, pp. 165-167]. Il nuovo codice annunciava quindi «la fine dei grossi scandali... Alla criminalità delle vaste aree di poteri illegali, alle grandi appropriazioni di fondi pubblici, ai peculati bancari (...), alle frodi fiscali internazionali, alle ingenti distrazioni fallimentari, ai gravi episodi di corruzione, di sfruttamento dei pubblici poteri per privati interessi, di inquinamento della pubblica amministrazione grazie a legami occulti; a tutto ciò che genera nel paese malessere, sfiducia, indifferenza politica e civile, la legge non potrà neppure avvicinarsi» [Nannucci, 1990, pp. 176 ss.]. A smentire tali foschi vaticini intervenne, pochi mesi dopo, l'esplosione delle inchieste giudiziarie che avrebbero preso il nome di "Tangentopoli".

Resta tuttavia da domandarsi se le profezie di sventura siano state clamorosamente smentite dai fatti a causa della bontà del codice, dei successivi stravolgimenti che ha subito o se, invece, all'origine delle critiche non vi sia stata una preconcepita, pigra resistenza alle riforme del sistema penale che sembra riproporsi anche rispetto a quelle oggi in gestazione.

2. Riforme e “vincolo esterno”: una storia italiana

Ancora nei primi anni di vigenza del nuovo codice le vischiosità del sistema inquisitorio non svanirono e trovarono espressione anche in alcune ben note sentenze costituzionali. Si ricorderà, infatti, che nel 1992 alcune pronunce di incostituzionalità ridimensionarono notevolmente l'impermeabilità della prova dibattimentale alle acquisizioni dichiarative raccolte nel corso delle indagini, colpendo in particolare l'art. 195 c.p.p. (Corte cost., n. 24 del 1992), l'art. 513 c.p.p. (Corte cost., n. 254 del 1992) e l'art. 500 c.p.p. (Corte cost., n. 255 del 1992). Quest'ultima pronuncia, in particolare, stabilì che «il fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità» e affermò il «principio di non dispersione dei mezzi di prova», in virtù del quale ritenne consentita l'acquisizione dei verbali redatti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria a discapito della formazione della prova nel contraddittorio tra le parti in dibattimento [per una recente ricostruzione di tali vicende v. Zampaglione, 2020]. Ma il nuovo processo penale, sebbene sfigurato, è sopravvissuto e, grazie anche ad alcuni successivi interventi ricostruttivi (in primo luogo, ovviamente, la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, recante «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione»), resta testimonianza dell'ultima organica riforma del settore penale compiuta per scelta autonoma del legislatore nazionale, senza fare appello a qualche forma di “vincolo esterno”. Le riforme successive, ad eccezione delle decriminalizzazioni e delle depenalizzazioni contenute nei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016, sono state realizzate tutte sotto la spinta della necessità di dare attuazione a convenzioni o trattati internazionali: la responsabilità da reato degli enti (D. Lgs. 231/2001) e le riforme in materia di riciclaggio furono deliberate in attuazione del cd. Terzo pilastro dell'Unione Europea sulla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (titolo VI del Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993) ed ancora oggi è in discussione lo schema di decreto legislativo per l'armonizzazione dell'ordinamento nazionale alla Direttiva UE n. 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018, che prevede per gli Stati membri l'obbligo di criminalizzare condotte riciclatorie in senso ampio; tutte le più recenti riforme in materia di sicurezza sul lavoro, dal D. Lgs. 626/1994 al D. Lgs. 81/2008, incluse le norme penali, sono state emanate in attuazione di direttive comunitarie e l'incidenza delle direttive UE è ancora più evidente nelle riforme del sistema bancario e finanziario, riguardanti anche l'apparato sanzionatorio punitivo penale e penale amministrativo (D. Lgs. 385/1993 e D. Lgs. 58/1998), fino ad arrivare alle più recenti leggi di riforma del processo penale (L. 103/2017) e in materia di anticorruzione (L. 190/2012, cd. Legge Severino, e L. 3/2019, cd. Legge Buonafede, nota con il nome mediatico di “spazzacorrotti”), dettate dall'esigenza di dare attuazione alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e alla Convenzione ONU di Merida del 31 ottobre 2003 (ratificata con L. 116/2009).

Proprio nel corso dei lavori preparatori della legge cd. spazzacorrotti venne inserito, non senza aspri dibattiti e lunghe contrattazioni interne alla stessa maggioranza di governo, l'«intruso d'onore» [secondo la definizione di Flora, 2019, p. 13] rappresentato dalla nuova disciplina della prescrizione. La tradizionale “valvola di sfogo” delle lungaggini del nostro processo penale fu così bloccata dopo la sentenza di primo grado, portando alle estreme conseguenze la scelta già operata un anno e mezzo prima con la citata L. 103/2017, cd. riforma Orlando [Gatta, 2019]. Così, all'interno del tradizionale “campo di tensione” costitutivo del diritto penale moderno [Pulitanò, 2016, p. 3], fu ulteriormente privilegiata l'esigenza pubblica di law enforcement a detrimento del diritto dell'individuo ad essere giudicato definitivamente in tempi ragionevoli, come esige il principio del giusto processo che ispira l'art. 111 Cost.

Il blocco della prescrizione dopo il primo grado di giudizio avrebbe dovuto accompagnarsi, secondo l'impegno assunto dalle forze politiche di maggioranza dell'epoca, ad una riforma in grado di rendere più celeri i successivi gradi di giudizio, per recuperare l'evidente squilibrio che si era creato a danno della esigenza ineludibile di garantire al cittadino la tutela del suo diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo [Fiandaca, 2021]. Per tale motivo, l'entrata in vigore della riforma della prescrizione fu rinviata al 1° gennaio 2020. Tuttavia, l'impegno fu disatteso e il disegno di legge che avrebbe dovuto adempierlo, il ddl n. 2435, fu lasciato in giacenza in prima lettura alla Camera dei Deputati, in attesa di essere sottoposto all'esame della Commissione Giustizia [Gatta, 2021]. Per superare questa situazione d'impasse e di evidente squilibrio tra valori costituzionali, la Commissione di studio nominata dal Governo, presieduta dall'ex Presidente della Corte costituzionale Giorgio Lattanzi, propose l'alternativa tra una nuova disciplina della sospensione del decorso della prescrizione dopo la sentenza di condanna in primo grado, “revocabile” retroattivamente in caso di mancato rispetto dei termini massimi pari a due anni per il giudizio di appello e un anno per quello di cassazione, e un innovativo meccanismo di blocco della prescrizione in virtù del mero esercizio dell'azione penale, unito all'improcedibilità in caso di superamento di soglie temporali determinate per ognuno dei tre gradi di giudizio (rispettivamente, quattro, tre e un anno). La soluzione che fu approvata in Consiglio dei Ministri privilegiò quest'ultima soluzione, modificando però la collocazione della norma sulla cessazione della prescrizione (collocata in un nuovo art. 161-bis c.p. anziché nell'art. 158 c.p. come previsto nel progetto Lattanzi), e prolungando i tempi per la dichiarazione d'improcedibilità prevista dal nuovo art. 344-bis c.p.p. La proposta del Governo suscitò vive proteste da parte sia di alcuni degli esponenti della stessa maggioranza, sia di autorevoli magistrati inquirenti. Ma proprio quando la situazione sembrava bloccarsi tra veti incrociati, intervenne a risolverla l'invocazione del vincolo esterno, consueto deus ex machina che risolve le dispute sulle riforme più “costose” in termini di consenso e che è sempre stato utilizzato, nella storia italiana recente, per dirimere controversie ideologiche e per vincere sorde resistenze e riluttanze al cambiamento.

3. La teoria del “vincolo esterno” dall’economia al diritto

Non si tratta certo di un fenomeno inedito. Fu Guido Carli, nel 1992, nell’introduzione al suo libro di memorie [Carli, 1993], il cui primo paragrafo è intitolato significativamente «Il vincolo esterno che ci ha salvato tre volte», a ricostruire il ruolo ricorrente e cruciale svolto in Italia, fin dal secondo dopoguerra, dal “vincolo esterno”. Nel periodo postbellico, di fronte alle spinte politiche maggioritarie a tornare nell’«alveo protettivo» dell’economia d’impronta corporativa, fu l’adesione alle istituzioni monetarie internazionali nate nel luglio 1944 a Bretton Woods, secondo Carli, a proiettare il nostro paese nel contesto delle più mature economie industriali ad economia libera, che avevano impostato la rinascita del dopoguerra secondo i principi della stabilità monetaria, dell’apertura progressiva delle frontiere commerciali e del pieno impiego. L’imminente guerra fredda e la conseguente scelta di campo del nostro Paese in favore delle democrazie parlamentari obbligarono la classe dirigente e la stessa società italiana, che non erano pronte ad accettare le regole cogenti e la stessa cultura dell’economia di mercato, a non opporsi all’adesione alle istituzioni monetarie internazionali «che avrebbe costituito un vincolo esterno di una forza tale da garantire l’ancoraggio del nostro Paese alle economie di mercato e, dunque, alle istituzioni della democrazia parlamentare» [Carli, 1996, p. 5].

All’inizio degli anni Settanta, con la fine degli accordi di Bretton Woods e il sistema di cambi flessibili, iniziò la crisi italiana che terminò, nella visione di Carli, quando nacque il Sistema monetario europeo e l’Italia, sotto il pungolo crescente della legislazione comunitaria, fu “costretta” ad adeguare la propria struttura economica alla legislazione in materia di tutela della concorrenza.

L’ex governatore della Banca d’Italia individuava, infine, nel Trattato di Maastricht del 1992 il terzo “vincolo esterno” che avrebbe potuto «innestare l’economia di mercato nel tessuto vivente, nelle fibre della società, introdurla nella mentalità della classe dirigente, favorire la nascita di una nuova classe dirigente» [Carli, 1996, p. 7]. Questa volta, l’influenza del vincolo esterno si esercitava in via diretta sulle strutture giuridiche e Carli lo riconosceva quando affermava che nel trattato di Maastricht «le privatizzazioni rappresentano una sorta di imbuto nel quale si ritrovano tutti i fili di questi cinquant’anni italiani. Anche i contenuti del trattato di Maastricht compongono in un disegno razionale tutto ciò che il “vincolo esterno” non è riuscito a far allignare nel ceppo della società italiana: l’idea di uno “Stato minimo”, un conflitto sociale che si snoda nel rispetto della stabilità dei prezzi, esaltando la nuda creatività, la capacità di innovare, la flessibilità del lavoro» [Carli, loc. ult. cit.]. Sappiamo che, con il cd. Terzo Pilastro in materia di Giustizia e affari interni, cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, politica estera e di sicurezza comune, il trattato sull’Unione europea eserciterà poi un’influenza diretta nello stesso ordinamento penale, un’influenza che si estenderà dai reati contro la pubblica amministrazione, alla tutela penale dell’ambiente e della privacy, al mandato d’arresto europeo, all’ampliamento delle confische *praeter delictum*, ai delitti di riciclaggio, estendendo lo stesso ambito degli illeciti che costituiscono presupposto del reato di cui all’art. 648-bis c.p. e promuovendo la criminalizzazione dell’autoriciclaggio.

4. L’influenza del “vincolo esterno” nel fenomeno di “Tangentopoli”

Il “vincolo esterno” rappresentato dall’imminente entrata in vigore del trattato di Maastricht giocò un ruolo anche nell’inesco di “Tangentopoli”, nella cui genealogia il 1991 rappresenta uno snodo cruciale. Alla vigilia dell’«abbattimento delle frontiere europee» previsto per il 1992, mentre negli assetti economici di tutta Europa avveniva una grande “redistribuzione di carte”, le imprese italiane soffrivano di uno stato di paralisi, «restavano al palo». La situazione non sfuggì agli osservatori dell’epoca, qualcuno dei quali rilevò che «nell’ex Germania democratica si vendono centinaia di aziende, dato che il passaggio all’economia di mercato determina un vorticoso giro proprietario, ma noi finora ne abbiamo comprate appena quattro, come il Lussemburgo e meno della Spagna» [Prodi 1991 (2), p. 889]. Il 1991 fu inoltre l’anno nel quale l’industria italiana vide calare i livelli produttivi di oltre il due per cento e, nel contempo, subì una considerevole contrazione dei profitti. Inoltre, nonostante la debolezza della domanda interna, la bilancia dei pagamenti peggiorò ulteriormente.

Anche alcuni fattori strutturali incisero pesantemente sulla situazione di eccezionale difficoltà nella quale si venne a trovare l’industria italiana in quel periodo: trascinato dall’aumento delle retribuzioni nel settore pubblico (+ 25% in due anni), il costo del lavoro nelle industrie manifatturiere aumentò in un solo anno del 10%, contro il 4% della Francia ed il 6,5% della Germania. Senza fare paragoni con il Terzo Mondo, rispetto ad un’economia avanzata come quella francese, in Italia il costo del lavoro per unità di prodotto era superiore del 20%. Ma a fronte di un costo del lavoro altissimo, il livello del salario diretto era inferiore alla media dei paesi europei, sicché, sul piano del contenimento dei salari, i margini erano molto stretti.

Nemmeno era possibile recuperare la situazione attraverso un aumento di produttività, dopo che per tutti gli anni Ottanta la spettacolare ristrutturazione industriale avvenuta nel nostro Paese aveva portato all’aumento di produttività più alto d’Europa (4 per cento medio all’anno), secondo, nel mondo, solo a quello del Giappone. L’esigenza dell’integrazione europea, inoltre, rendeva difficile (ma, come si sa, non impossibile) anche il ricorso alla svalutazione, che pure poteva risultare utile alla competitività delle imprese.

Mancava, infine, una struttura finanziaria adeguata a sostenere l'industria, e ciò «rende(va) le imprese italiane più dipendenti da decisioni politiche quando sono necessarie complesse operazioni di finanziamento e di ristrutturazione» [Trigilia, p. 777; Prodi, 1991 (1) pp. 26-31]. In un simile contesto, diventava vitale il ricorso ai meccanismi di politica industriale, la cui "elargizione", tuttavia, dipendeva dalla discrezionalità di una classe di governo che si rivelava del tutto incapace di comprendere le nuove regole della società industriale "globalizzata" [Prodi, 1991 (2), p. 890].

Fu a questo punto che la classe imprenditoriale "uscì allo scoperto": pur non essendo priva di colpe, per non aver impiegato l'accumulazione degli anni Ottanta nell'innovazione produttiva, la grande industria abbandonò la tradizionale linea "filogovernativa" ad oltranza ed attaccò frontalmente ed esplicitamente la classe politica, soprattutto quella al governo. Nel settembre di quell'anno, un segnale significativo partì dall'annuale Forum Ambrosetti di Cernobbio quando Cesare Romiti, l'amministratore delegato della più grande industria privata italiana (con partecipazioni importanti anche nei maggiori mass-media) che, da sempre, si era definita «governativa per definizione», per la prima volta, nell'esprimere la propria preoccupazione per la situazione economica italiana, marcò la distanza dal governo ed evocò un cambiamento della maggioranza: «Il Paese è un malato grave. Separiamo la nostra responsabilità da quella dei politici. E ricordiamoci che in democrazia esiste il ricambio...» [Romiti, 1991 (1)]. Romiti non si limitò a evocare un cambio di maggioranza ma si spinse oltre, con accenti drammatici: «Il sistema italiano è così degradato che per rimetterci sulla retta via occorre un trauma» [Romiti, 1991 (2)]. Con il senno di poi, sembra quasi un'anticipazione di quanto sarebbe avvenuto cinque mesi dopo.

La situazione, infatti, era già in movimento e solo convenzionalmente l'inizio dell'inchiesta della Procura della Repubblica di Milano può farsi risalire al 17 febbraio 1992. In quella data, infatti, fu arrestato Mario Chiesa, Presidente del "Pio Albergo Trivulzio", che venne colto in flagranza di reato mentre incassava una "tangente" di sette milioni di lire versatagli dall'imprenditore Luca Magni, titolare della Iipi, una piccola impresa di pulizie. Le indagini su Chiesa, tuttavia, andavano avanti già da cinque mesi [Bondiani, 1995, p. 3].

D'altra parte, è ovvio che il calendario di "Tangentopoli" non può iniziare con il 17 febbraio 1992. Se prima di questa data la delegittimazione della classe politica non fosse giunta ad un punto di non ritorno, probabilmente l'arresto di Mario Chiesa avrebbe dato vita soltanto ad una delle tante indagini sulla corruzione. Indagini che erano state svolte anche in passato, sebbene non con la stessa incisività. Ma con riferimento, ad esempio, alla realtà napoletana, sono significative le domande che si pose Corrado Stajano a proposito dell'incriminazione dei leaders politici partenopei: «Do'erano i controllori, la magistratura, i giornali, la Chiesa? E pensare che Percy Allum, lo scrittore inglese autore nel 1975 di *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, un saggio-inchiesta che con grande rigore svelò la struttura del malaffare, suscitò indifferenza, silenzio, non riuscì neppure a provocare una querela di Gava e dei notabili di Napoli come l'autore avrebbe desiderato per discutere in un tribunale quelle accuse sanguinose» [Stajano, 1993, p. 31; Allum, 1975, p. 392; Jannuzzi, 1970, p. 9].

La classe politica che, con alterne geometrie di governo, aveva retto la cd. Prima Repubblica, era delegittimata perché aveva dimostrato di non essere consapevole dei cambiamenti profondi che l'adesione al trattato di Maastricht aveva imposto al Paese, del ruolo essenziale che aveva assunto il rispetto dei criteri di convergenza economica, al punto da far subire al Paese, proprio nel settembre del 1992, l'espulsione della lira dal sistema monetario europeo. Anche nel 1947 gran parte degli uomini politici di governo non si erano resi conto, o avevano sottovalutato, l'impatto che l'adesione agli accordi di Bretton Woods avrebbe comportato per la "costituzione economica" italiana. Tuttavia, nel 1992, dopo la caduta del muro di Berlino, i gruppi politici che avevano governato fino ad allora non rappresentavano più l'unica soluzione di governo possibile. La conventio ad escludendum, il "Fattore K", erano scomparsi insieme alla caduta del comunismo sovietico, e la nuova situazione consentiva di coinvolgere potenzialmente nel governo del Paese anche la maggiore forza politica di opposizione che, sebbene non immune dal virus della corruzione, riuscì a superare il vaglio delle inchieste di Tangentopoli meglio di quanto accaduto per i partiti di maggioranza.

La trasformazione degli ex comunisti da forza di opposizione a forza di governo si compì quando, anche grazie all'alleanza con la parte del ceto politico della vecchia maggioranza meno colpita dalle indagini sulla corruzione, si accreditarono come fermi sostenitori del rispetto degli impegni di Maastricht. La piena, di fatto incondizionata, accettazione del nuovo "vincolo esterno" rese affidabile questa forza politica che, pur cambiando nome, arrivò per la prima volta al governo con le elezioni del 1996. Nello stesso anno, a novembre, la lira fu riammessa nel sistema monetario europeo (requisito essenziale per consentire, due anni dopo, l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria) e, dopo aver tentato inutilmente di ottenere un ammorbidimento dei parametri e un rinvio delle scadenze fissate, il governo si risolse a varare una manovra da 62.500 miliardi di lire collegata alla legge Finanziaria 1997 (L. 23 dicembre 1996, n. 663) che, sommata alla manovra correttiva di finanza pubblica del giugno 1996 (Decreto-legge 22 giugno 1996, n. 329 non convertito in legge ma con salvezza, a norma dell'art. unico L. 24 ottobre 1996, n. 556, degli atti, dei provvedimenti adottati, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti in base ad esso), raggiungeva la ragguardevole somma di quasi 80.000 miliardi di lire [Prodi, 1996]. Quando, nel 1998, il risanamento dei conti pubblici fu avviato e venne raggiunto l'obiettivo dell'ingresso dell'Italia nel gruppo di testa dei paesi che il 1° gennaio 1999 avrebbero partecipato alla terza e ultima fase dell'unione monetaria, il governo cadde per il distacco, probabilmente inevitabile [Cossiga, 2000, p. 301], della sua componente più refrattaria a adeguare la propria linea politica alle esigenze del "vincolo esterno".

5. Crisi italiana e riforma del sistema economico e istituzionale: i “tempi della giustizia” come freno allo sviluppo

Come era già avvenuto con l'introduzione del Mercato unico europeo nel 1993, anche dopo l'adozione dell'euro nel 1999 il processo di riforme strutturali del sistema economico e istituzionale non subì il cambio di passo che sarebbe stato necessario per evitare gli effetti recessivi conseguenti alla perdita della sovranità nazionale sulla politica monetaria. L'adozione di una moneta unica, condivisa tra più soggetti nazionali, impediva infatti di utilizzare la svalutazione per sopperire al deficit di competitività delle imprese nazionali che furono costrette, per restare competitive, a perseguire una maggiore produttività. La moneta comune, peraltro, si accompagnava all'apertura di uno spazio di libero commercio che aumentava la trasparenza negli scambi e dunque la concorrenza internazionale. Com'è stato esattamente osservato, «in questo nuovo scenario economico, la liberalizzazione dei mercati, soprattutto quella dei servizi alle aziende, come energia e comunicazioni, rappresenta(va) una strada quasi obbligata per poter aumentare la competitività delle aziende domestiche». Ed infatti, «nei settori non manifatturieri, le liberalizzazioni interessarono soprattutto il mercato dell'energia (elettricità e gas) e delle telecomunicazioni (telefonia fissa e mobile e servizi postali)» [Galasso]. In Italia, invece, una volta acquisita l'entrata nell'euro (anche grazie ad una politica di forte moderazione salariale), gran parte dell'iniziale sforzo di adeguamento del sistema economico e istituzionale si affievolì.

Eppure, la riforma della giustizia continuava a rappresentare uno snodo cruciale per consentire al nostro Paese di non perdere le posizioni raggiunte tra le maggiori economie avanzate del pianeta. E non vi è dubbio che, in tale ambito, il problema della durata dei processi assumeva, allora come oggi, un ruolo fondamentale. Nelle Considerazioni finali alla Relazione annuale del 2011, il governatore della Banca d'Italia Mario Draghi sosteneva: «Va affrontato alla radice il problema di efficienza della giustizia civile: la durata stimata dei processi ordinari in primo grado supera i 1.000 giorni e colloca l'Italia al 157esimo posto su 183 paesi nelle graduatorie stilate dalla Banca Mondiale»; e continuava: «nostre stime indicano che la perdita annua di prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale» [Draghi, p. 12]. Ancora nel 2019 gli esperti della Banca Mondiale stimavano che in Italia occorrevano ancora 1.120 giorni per recuperare un credito commerciale collocando il nostro paese al 111esimo posto su 190 (il miglioramento nella classifica generale rispetto al 2011 era dovuto principalmente a un cambiamento dei criteri di calcolo). Mentre la Spagna registrava 510 giorni e la Germania 499. Con diversi criteri di calcolo, gli esperti della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) del Consiglio d'Europa calcolavano in 514 giorni la durata di un processo civile di primo grado in Italia contro i 282 giorni in Spagna e i 196 giorni in Germania [D'Urso].

La situazione non era e non è migliore se si guarda al processo penale. Anzi, se possibile, si rivela peggiore considerando l'impatto devastante di alcuni provvedimenti, soprattutto cautelari o preventivi, su comparti rilevanti dell'economia nazionale oppure la gestione prefettizia, che in alcune parti del Paese si estende (spesso con risultati non brillanti) su intere aree economiche territoriali, collegata a procedimenti penali le cui indagini durano svariati anni o a procedimenti di prevenzione fondati su un mero *fumus boni iuris*, inidoneo ad assicurare al livello della gravità indiziaria.

Giustizia civile e giustizia penale rappresentano componenti essenziali del sistema istituzionale di un'economia, in quanto presidiano la tutela giuridica dell'investimento e dello scambio, i due momenti caratterizzanti dell'attività economica [Giacomelli, Mocetti, Palumbo Roma, p. 5], e tutelano il mercato dagli inquinamenti della criminalità, garantendo l'eguaglianza nei rapporti economici. Ma nemmeno la presa di coscienza degli effetti rilevanti che le inefficienze nell'amministrazione della giustizia producono sull'economia riusciva a far superare i veti incrociati che bloccavano ogni incisivo tentativo di riforma.

6. Le riforme del sistema penale, i referendum “Giustizia giusta 2021” e il nuovo “vincolo esterno”: i fondi europei del piano di ripresa e resilienza

Ancora una volta, a sbloccare la situazione è intervenuto un “vincolo esterno” rappresentato dalla necessità di ottenere i cospicui fondi stanziati dall'Unione Europea con il Next Generation EU, il fondo da 750 miliardi di euro per il rilancio dell'economia dei paesi europei travolti dalla crisi pandemica. Nel piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), lo strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei del Next Generation EU, il capitolo sulla riforma della giustizia si apre, com'era facile prevedere, con la denuncia dell'eccessiva durata dei processi: «Il sistema della giustizia italiana, caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati, soffre di un fondamentale problema: i tempi della celebrazione dei processi» [Pnrr, 2021, p. 51].

Tra gli obiettivi prefissati, per quel che riguarda il processo e il sistema sanzionatorio penale, appaiono più sensibili e prevedibilmente controversi gli «interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova e alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale» [Pnrr, 2021, p. 60], la predisposizione di «regimi volti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento tanto in primo grado quanto in fase di gravame» e la definizione di «termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari» [Ibidem].

Il disegno di legge approvato in via definitiva dal Senato il 23 settembre 2021, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» (Legge 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma "Cartabia"), contiene all'art. 1 deleghe al governo e all'art. 2 norme che entrano direttamente in vigore. Tra le deleghe legislative vi sono interventi che consentono un penetrante intervento del Gip nella fase delle indagini preliminari in caso d'inerzia del Pubblico Ministero (art. 1, co. 9, lett. d, g e lett. h), una gestione più trasparente e controllabile dei criteri di priorità nella selezione delle notizie di reato da trattare con precedenza (art. 1, lett. i), la possibilità di chiedere al Gip il controllo sulla tempestività dell'iscrizione dell'indagato nel registro generale delle notizie di reato (art. 1, co. 9, lett. e). È invece immediatamente precettiva, anche se si applica solo ai fatti commessi a partire dal 1° gennaio 2020, la nuova disciplina della prescrizione, il cui decorso cessa con la sentenza di primo grado (art. 2, co. 1, lett. c, che introduce l'art. 161-bis nel c.p.), e il nuovo istituto della improcedibilità quando siano decorsi due anni nel processo di appello e un anno in Cassazione (art. 2, co. 2°, lett. a, che introduce del codice di rito l'art. 344-bis).

Il testo approvato dal Parlamento, frutto delle modifiche apportate in seguito alle forti perplessità di alcune forze di governo e alle aspre critiche ricevute soprattutto da parte di magistrati inquirenti e dello stesso Csm [Csm, 2021, p. 5 ss.], prevede la possibilità di prorogare di un anno in Appello e di sei mesi in Cassazione i termini di improcedibilità in caso di particolare complessità del giudizio di impugnazione «in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare», senza circoscrivere la possibilità di proroga a particolari categorie di reati (il testo del ddl risultante dagli emendamenti presentati dal Ministro della Giustizia il 14 luglio 2021 consentiva invece la proroga solo nei procedimenti per i delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p. e per i delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis c.p.). Il nuovo art. 344-bis c.p.p., nella versione contenuta nel ddl approvato in via definitiva dal Senato, contiene anche, al comma 4 seconda parte, la possibilità di ulteriori proroghe del termine d'improcedibilità per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, per i delitti di cui agli artt. 270, co. 3, 306, co. 2, 416-bis, 416-ter, 609-bis, nelle ipotesi aggravate di cui all'articolo 609-ter, 609-quater e 609-octies c.p., nonché per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 416-bis.1, co. 1, c.p. e per l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74 dPR 309/1990). In questi casi la possibilità di proroga non conosce limiti, salvo per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 416-bis.1, co. 1, c.p., per i quali la proroga non può superare complessivamente tre anni nel giudizio di appello e un anno e sei mesi nel giudizio di cassazione.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita delle modifiche introdotte, che hanno suscitato critiche solo in parte sopite con le modifiche successive all'approvazione degli emendamenti proposti dalla Ministra della Giustizia [v. Gatta, 2021], critiche che hanno posto in dubbio anche la legittimità costituzionale e la compatibilità con la giurisprudenza sovranazionale di taluni punti della riforma e, in particolare, della disciplina dell'improcedibilità [v. Csm, 2021, p. 5 ss.; Daniele, Ferrara, Orlandi, Scafati, Spangher, 2021]. Quel che qui interessa segnalare è che, come si è accennato, ritrosie conservatrici, resistenze al cambiamento e anche alcune giuste obiezioni nel merito della riforma sono state travolte, ancora una volta, dall'incombere di un "vincolo esterno", rappresentato questa volta dal timore di perdere i cospicui finanziamenti, in parte a fondo perduto, che arriveranno in Italia con l'attuazione del Pnrr. Le riforme della giustizia, infatti, rappresentano la condizione per acquisire tutti i 191,5 miliardi destinati alla rinascita economica e sociale del Paese e non solo i 2,3 miliardi del Pnrr destinati alla giustizia [Cartabia, 2021]. Il fallimento delle riforme in questa materia costerebbe allo Stato italiano la perdita di tutto il Recovery Plan, perché tra le condizioni poste al Governo italiano dalla Commissione europea per ottenere i fondi Next Generation EU vi è la riduzione, entro cinque anni, del 40 per cento della durata dei processi civili e del 25 per cento dei procedimenti penali.

Entro la fine del 2021 doveva essere approvata anche la legge delega per la riforma del Csm. Qui il tema delle riforme si intreccia con quello dei referendum "Giustizia giusta 2021", poiché uno dei quesiti referendari riguarda proprio l'abrogazione dell'art. 25, co. 3, L. 195/1958 che stabilisce le modalità di presentazione delle candidature per l'elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura. L'abrogazione proposta eliminerebbe l'obbligo degli aspiranti candidati di raccogliere le adesioni di almeno 25 magistrati "presentatori" e consentirebbe, quindi, di presentare le candidature senza ricercare preliminarmente il supporto dei colleghi, con lo scopo di ridurre il peso delle correnti nella individuazione dei candidati e, in prospettiva, nella concreta operatività del Consiglio. Sul punto, la Commissione istituita il 26 marzo 2021 dalla Ministra Cartabia «per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario» attraverso modifiche al ddl AC 2681 presentato il 28 settembre 2020, ha invece proposto, tra l'altro, di optare per le candidature individuali in luogo di quelle di lista, di ridurre le firme necessarie per la presentazione delle candidature allo scopo di aumentarne il numero, di prevedere l'obbligo di esprimere tre preferenze e di suddividere i seggi

in cinque collegi (uno per i magistrati che esercitano funzioni di legittimità, uno per la magistratura requirente, tre per la magistratura giudicante).

Un'altra sovrapposizione tra riforma dell'ordinamento giudiziario e referendum è costituita dal funzionamento del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e dei Consigli giudiziari. Il referendum propone di eliminare le limitazioni alla partecipazione dei membri laici previste dagli artt. 8 e 16 del D. Lgs. 25/2006, mentre la Commissione ministeriale prevede di attribuire ad essi un semplice diritto di "stare in tribuna" o, in seguito alle modifiche proposte dalla Commissione ministeriale, di "parlare dalla tribuna".

Ulteriore profilo di coincidenza tra i temi referendari e quelli delle riforme proposte dal Governo riguarda la più accentuata separazione tra le funzioni giudicante e requirente. In entrambi i casi, però, le proposte non sembrano in grado di superare i problemi che derivano dalla presenza di un Csm unifunzionale, nel quale si amministrano e si gestiscono promiscuamente i procedimenti disciplinari, le valutazioni e le carriere di giudici e pubblici ministeri, sebbene la riforma del sistema elettorale del Csm sopra citata, nel prevedere la suddivisione dei seggi in cinque collegi e, segnatamente, separando il collegio per la magistratura requirente da quelli per la magistratura giudicante, potrebbe preludere ad una svolta di maggiore respiro.

I tre quesiti referendari e le proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario sopra richiamati sembrano avere quali matrici comuni, da un lato, l'idea di vincere le tentazioni autoreferenziali, aprendo alla partecipazione di soggetti esterni all'ordine giudiziario la valutazione dell'operato dei magistrati propedeutica allo scrutinio di professionalità da parte del Csm e, dall'altro, un tentativo di correggere le degenerazioni del correntismo e di affrontare in modo costruttivo la pericolosa crisi di credibilità che sta investendo l'ordine giudiziario. Si tratta, con tutta evidenza, di temi molto delicati non solo per le sorti dei magistrati, ma per gli equilibri democratici del Paese, per il corretto funzionamento di quel controllo di legalità indipendente e trasparente senza il quale non può esistere lo stato di diritto.

La riforma del Csm è anche parte del capitolo del Pnrr riguardante la riforma dell'ordinamento giudiziario, che si propone l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la gestione delle risorse umane, innovando l'organizzazione dell'attività giudiziaria attraverso un autogoverno della magistratura libero da condizionamenti esterni o da logiche non improntate al solo interesse del buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

In molti casi si tratta di riforme, come si è visto, da tempo in agenda ma bloccate da veti incrociati, timidezze riformatrici, calcoli di convenienza e anche da una paura del cambiamento che porta a formulare foschi vaticini che spesso, come avvenne prima dell'entrata in vigore del codice Vassalli, si rivelano poi infondati.

Anche questa volta, però, come accaduto in passato, il "vincolo esterno" rende intollerabile indugiare nell'immobilismo: esso prende oggi le forme del Pnrr e della connessa esigenza di non perdere i fondi stanziati, ma non vi è dubbio che anche i tre quesiti referendari in materia di ordinamento giudiziario concorrono a sollecitare il cambiamento.

In quest'ottica, l'alternativa tra referendum e riforme si rivela una falsa dicotomia, perché entrambi gli strumenti possono contribuire a raggiungere il risultato e l'incombere dei referendum può essere uno stimolo aggiuntivo per realizzare le riforme necessarie. Ovviamente, richiamando il noto aforisma di Deng Xiaoping, non sempre per prendere il topo il colore del gatto è indifferente. Tra gli altri tre quesiti proposti, ad esempio, quello che mira ad introdurre una responsabilità risarcitoria diretta dei magistrati avrebbe effetti dirompenti sull'autonomia e l'indipendenza della magistratura e, indirettamente, anche sul principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. È quindi necessario saper distinguere il grano dal loglio, come insegna la parabola evangelica [Matteo 13, 24 segg.], senza tuttavia assumere atteggiamenti ostruzionistici preconcepi o corrivi con pigrizie burocratiche, indulgendo ai quali si correrebbe il rischio che, sotto la spinta (irresistibile?) del nuovo "vincolo esterno", chi si oppone finisca per raccogliere, come accaduto in passato, solo zizzania.

Approfondimenti bibliografici

Allum, Percy

1975 Politics and society in post-war Naples, Cambridge, 1973, trad. it. di A. Serafini, Potere e società a Napoli nel dopoguerra, Torino, Einaudi

Biondani, Paolo

1995 "E chi lo incastrava Chiesa?", intervista al procuratore aggiunto G. D'Ambrosio, coordinatore del pool "Mani pulite" di Milano, ne Il Corriere della sera, 20 giugno 1995, p. 3

Caferra, Vito Marino

1992 Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi, Laterza, Roma-Bari, 1992

Carli, Guido

1996 Cinquant'anni di vita italiana, in collaborazione con P. Peluffo, Laterza. Roma-Bari, (I ed. 1993)

Cartabia, Marta

2021 Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese,

in Sistema penale, 31 maggio

Consiglio Superiore della Magistratura

2021 Parere 19/PP/2020 - Disegno di Legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. - Disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale (delibera 29 luglio 2021)

Cossiga, Francesco

2000 La passione e la politica, a cura di P. Testoni, Milano, Rizzoli

D'Urso, Leonardo

2019 Più crescita e occupazione se la giustizia è rapida, in www.lavoce.info, 1° ottobre

Daniele Marcello, Ferrua Paolo, Orlandi Renzo, Scalfati Adolfo, Spangher Giorgio

2021 Riforma del processo penale: un nuovo documento esprime persistenti dubbi sull'improcedibilità ratione temporis prospettata per le fasi d'impugnazione, in www.processopenaleegiustizia.it

Draghi, Mario

2011 Considerazioni finali. Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Roma, 31 maggio

Fiandaca, Giovanni

2021 Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi, in Sistema penale, 21 giugno

Flora, Giovanni

2019 La nuova riforma dei delitti di corruzione. Verso la corruzione del sistema penale?, in G. Flora - A. Marandola (a cura di), La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali (L. 9 gennaio 2019, n. 3 c.d. "spazzacorrotti"), Pisa, Pacini

Galasso, Vincenzo

2014 Riforme incompiute: l'euro non c'entra, in www.lavoce.info, 16 maggio

Gatta, Gianluigi

2019 Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione, in Dir. pen. contemporaneo, 21 gennaio

2021 Prescrizione del reato e riforma della giustizia penale: gli emendamenti approvati dal Governo su proposta della Ministra Cartabia, in Sistema penale, 10 luglio

Giacomelli Silvia, Mocetti Sauro, Palumbo Giuliana, Roma Giacomo

2017 La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni, in Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), Numero 401 – Ottobre

Jannuzzi, Lino

1970 Il consigliere nel baule, ne L'Espresso, 11 ottobre

Mele, Vittorio

1978 Introduzione, in Aa.Vv., Giustizia e politica delle riforme, atti del XVI Congresso dell'ANM tenuto a Bari nel 1976 sul tema «Strutture giudiziarie e politica delle riforme», Dedalo libri, Bari.

Nannucci, Ubaldo

1990 I difetti del nuovo processo penale: non è soltanto un problema di strutture, in Cass. pen.

Prodi, Romano

1991 (1) C'è un posto per l'Italia fra i due capitalismi?, ne Il Mulino, fasc. n° 1

1991 (2) Una crisi non solo politica: l'industria italiana a rischio, ne Il Mulino, fasc. n° 5

1996 Lettera inviata da Romano Prodi al Presidente della Commissione europea Jacques Santer il 20 novembre 1996, con l'obiettivo di delineare le linee guida dell'eurotassa ("Contributo per l'Europa") introdotta dal governo italiano, in Archivio Romano Prodi, APCM – 102/GP (cit. da R. Brizzi – M. Marchi, Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998), in www.officinadellastoria.eu, 19/7/2018)

Governo italiano

2021 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in www.governo.it, 23 aprile

Pulitanò, Domenico

2016 Una confessione di Agostino e il problema della prescrizione, in Dir. pen. contemporaneo, 6 giugno

Romiti, Cesare

1991 (1) Dichiarazione di Cesare Romiti al Forum Ambrosetti di Cernobbio del 15 settembre 1991, in Panorama, 29 settembre

1991 (2) Dichiarazione di Cesare Romiti al Forum Ambrosetti di Cernobbio del 15 settembre 1991, ne L'Espresso, 6 ottobre

Triglia, Carlo

1995 Dinamismo privato e disordine pubblico. Politica, economia e società locali, in AA.VV., Storia dell'Italia repubblicana, vol. 2*, Torino, Einaudi

Stajano, Corrado

1993 Il disordine, Torino, Einaudi

Zampaglione, Angelo

2020 La "illusione" del sistema accusatorio: tre stagioni di crisi, in Proc. pen. e giustizia, fasc. 6/2020