

Relazione Convegno ASTAF -

RELATORE dr. Maurizio Millo

Pres. I Sez. Penale Tribunale di Bologna

RISPETTO DELLA LEGALITÀ o CAOS

1. Credo che il titolo di questo Convegno sia stato scelto perché è un momento oggettivamente difficile per la legalità; qualunque posizione si abbia nel variegato panorama della politica e delle funzioni istituzionali odierne, è facile convenire con questa affermazione, anche se altrettanto facilmente si dissente poi sull'analisi delle cause e sulle proposte.

In una tale situazione di difficoltà tutti quelli che tengono davvero alla democrazia – intesa come sostanziale riconoscimento del potere di governo alla maggioranza e contemporaneamente come vera tutela dei diritti delle minoranze ed efficace tutela del bene comune – fanno bene ad interrogarsi su cosa fare per evitare che la situazione si deteriori ancora di più e su come riuscire invece a recuperare migliori livelli di vita delle istituzioni.

Per questo mi sembra una bella occasione questo convegno.

Penso tra l'altro che particolare responsabilità e speranza siano da riporre proprio sulla funzione della stampa – specialmente di quella giudiziaria – poiché l'ignoranza e la confusione dei cittadini è spesso grande riguardo a questi temi ed una corretta informazione può portare ad incredibili risultati di miglioramento della concreta vita democratica. Lo credo veramente e non lo dico per retorica legata all'evento.

Non deve essere d'ostacolo la necessaria semplicità dei messaggi mediatici, poiché la semplicità è l'ultimo e migliore frutto dell'approfondimento e non un impedimento alla divulgazione di questioni complesse. Il problema è di preparazione ed impegno professionale, ma queste non mancheranno.

2. Proprio per questo vorrei proporre delle riflessioni che aiutino ad approfondire le questioni che si dibattono, pur nella brevità dell'intervento, sperando di aiutare tutti a superare polemiche fuorvianti e solo contingenti e di riuscire a collegare i nostri fatti di cronaca con qualche barlume di Storia, poiché in realtà la questione che viene proposta riguarda tutti i tempi e tutte le società e credo che questa consapevolezza sia il primo passo per affrontarla al meglio.

3. Quando ci si preoccupa del rispetto della legalità, penso si debba prima di tutto riflettere non tanto su cosa sia e come vada costruita una legalità che riesca ad essere rispettata, ma per quali persone è necessario il rispetto della legalità.

Una prima risposta – lo sappiamo tutti - è che serve a chiunque, perché ci si rende facilmente conto che in qualsiasi gruppo umano solo il rispetto dei patti reciproci e delle regole di convivenza può garantire la sopravvivenza della società e dei singoli e può prevenire la lotta di tutti contro tutti; in sostanza può evitare il caos; ma questa, pur rimanendo una risposta vera è in realtà ancora parziale e forse superficiale.

La risposta più importante è che la legalità serve soprattutto per i più deboli.

Dopo decenni di volgarizzazioni sociologiche forse poco approfondite e, credo di doverlo dire, di acritica ripetizione dell'assunto marxiano secondo cui il diritto è una semplice sovrastruttura della forma di produzione e di organizzazione dell'economia, si rischia di pensare che il reclamare il rispetto della legalità o non rappresenti un problema serio - poiché l'unica questione seria sarebbe come organizzare diversamente il potere politico e l'economia della nazione - o rappresenti addirittura un interesse delle classi al potere, non di quelle subordinate.

È vero proprio il contrario: il rispetto della legalità è altissimo interesse prima di tutto di chiunque sia debole e povero (attenzione, noi tutti abbiamo già toccato con mano che anche chi è molto forte in certe situazioni è spesso contemporaneamente debole in altre).

Se si riflette anche brevemente sulle evoluzioni storiche del diritto si verifica facilmente che quando una classe o un gruppo sociale hanno cercato di rimuovere gli ostacoli che si frapponivano al riconoscimento del loro contributo nella società in cui vivevano ed alla giusta ricompensa di tale contributo, hanno cercato di far approvare leggi che sancissero i loro diritti ed hanno lottato per raggiungere questo traguardo. Questo fenomeno - tanto per fare solo alcuni esempi, a tutti noi ben noti, interessanti proprio per la loro lontananza nel tempo e nello spazio - si può riconoscere già nelle XII tavole romane, primo fondamento del futuro diritto civile romano, ma anche nel *bill of right*, primo fondamento di una vaga idea di monarchia costituzionale, in cui il potere del re veniva limitato a favore dei diritti dei nobili (in quel momento gruppo emergente che cercava di contenere e regolamentare il potere monarchico fino ad allora assoluto). Ma è ancora più evidente in tutta la legislazione del diritto del lavoro moderno ed in quella sociale del dopoguerra e così via.

Naturalmente sappiamo bene che non si estranea da questo processo chi è al potere ed anzi questo cerca non solo di evitare di essere sottoposto al potere della legge, ma anche di influire sulla formazione delle leggi, in modo che queste non siano troppo sfavorevoli per lui ed anzi, se possibile, lo aiutino a raggiungere alcuni dei suoi fini. Qui viene subito in mente, accanto alla Storia di tutti i tempi, l'impegno delle moderne *lobbies* che più o meno scopertamente cercano proprio di influenzare il percorso di formazione delle leggi.

Non credo necessario insistere su questo punto preliminare, proprio perché se ci si riflette - pensando anche alle nostre esperienze personali ed alle vicende delle nostre categorie professionali - appare chiaro che la spinta a produrre leggi che affermino diritti e cerchino di farli rispettare viene normalmente dal basso ed è comunque nell'interesse di chi è più debole.

Chi al contrario è più forte non ha tanto bisogno del diritto per risolvere i suoi problemi: bastano in genere il potere della ricchezza e le amicizie giuste. Ben lo sanno d'altra parte gli avvocati qui presenti, la cui funzione sociale è prima di tutto proprio quella di farsi difensori di interessi e diritti che senza la protezione della legge verrebbero calpestati o di persone che senza le garanzie della legge verrebbero perseguitate dal potere sociale delle maggioranze.

Chi è più potente (o più "furbo" e perciò prepotente) sente anzi spesso la legge ed il diritto come un impaccio rispetto al perseguimento dei suoi scopi e cerca il massimo possibile di *deregulation* e, quando non può proprio fare altrimenti, se la sua azione viene troppo contrastata dalle leggi, cerca di modificarle, influenzando sul potere politico (o magari impadronendosi) per modificarle.

Tutto ciò non va pensato in un'ottica polemica rispetto a recenti avvenimenti italiani è solo una pacata constatazione di ciò che nella Storia è sempre avvenuto.

Proprio per questo una delle più forti invenzioni sulla strada verso una società più giusta è stata circa due secoli fa quella di immaginare uno "Stato di diritto": un sistema sociale e politico in cui anche tutti i funzionari e persino i governanti e comunque i potenti, in qualunque categoria si collocano, debbano rispettare il diritto e non possano modificarlo ed applicarlo a loro piacimento, volta a volta secondo le convenienze del momento.

Questo comporta l'affermazione della sovranità della legge; il suo regno; l'accentramento del potere essenzialmente nelle mani solo del legislatore e la sostanziale subordinazione di tutti gli altri poteri a quello legislativo, rappresentante del popolo (in realtà della sua maggioranza).

4. Proprio questo accentramento e questa esclusiva sottolineatura del potere legislativo ha però avuto sviluppi drammatici a causa di una degenerazione cui non si era pensato in un primo momento: i totalitarismi nati dall'entusiasmo delle folle e le dittature delle maggioranze. Proprio nell'arco dell'ultimo secolo infatti ai "normali" problemi legati all'ambizione dei potenti e prepotenti si sono aggiunti anche quelli creati da molti (troppi) di quelli che cercavano di realizzare una società più giusta ed egualitaria o magari più etica - o almeno questo sostenevano

a parole – e volevano farlo proprio attraverso lo strumento della legge. Questi, riponendo troppa fiducia nelle argomentazioni fin qui esposte, sono caduti in eccessi di regolamentazioni e prepotenze della società sugli individui che hanno squalificato agli occhi di molti la funzione della legge ed hanno fatto sì che molti dei poveri ed emarginati abbiano finito per credere che la libertà possa essere confusa con la mancanza di norme o peggio con la loro impune violazione.

Ecco perché è oggi particolarmente necessario aiutare tutti a ricordare che la legge ed il rispetto della legalità sono prima di tutto interesse dei più deboli e dei più onesti e che servono prima di tutto per **organizzare la forza della società tutta contro la prepotenza dei violenti, così da diventare difesa di chi, per vedere rispettati i propri diritti, non ha altra possibilità sociale che quella di trovare prima un legislatore corretto e poi giudici onesti ed indipendenti da chi ha potere (anche il potere di organizzare l'opinione pubblica e la piazza) che applichino le leggi "senza guardare in faccia nessuno"**.

Per questo il titolo del convegno ha uno spessore maggiore di quanto sembri a prima vista: se non vi è vero rispetto della legalità da parte di chi ha potere – prima o poi, inutile illudersi – avanzerà il caos, sia per la confusione nei rapporti sociali, sia perché ciascuno cercherà di farsi giustizia da sé, sia perché le organizzazioni sociali, anche dei deboli, finiranno per predicare la violenza per raggiungere il rispetto dei diritti (veri o presunti che siano) e tutte le relazioni sociali si avviteranno in una inestricabile spirale di aggressività e violenza, senza possibilità di trovare soluzione in luoghi deputati a discutere e chiarire le varie posizioni in modo equilibrato.

5. Tutti abbiamo però già compreso per esperienze e riflessioni personali – e l'abbiamo appena ricordato - che dopo i drammatici avvenimenti del XX secolo, dire che il bisogno di legalità nasce dai più deboli e serve a difendere questi dalla violenza dei prepotenti non risolve ogni questione in merito alla legalità, perché non risolve i problemi collegati alla temibile dittatura delle maggioranze.

Rimanendo infatti solo all'affermazione della signoria delle leggi, si lascia a chi forma queste il potere di produrre anche norme arbitrarie, che servono solo a riaffermare il potere di chi già ce l'ha o ad organizzare al meglio le prestazioni sociali dei gruppi subordinati o a rafforzare privilegi intollerabili e così via: è successo e succede di continuo nella Storia.

A questo pericolo hanno pensato le Costituzioni più moderne – la nostra in modo mirabile – quando hanno stabilito limiti al potere della maggioranza ed hanno cercato di porre confini invalicabili alle leggi.

Avere conseguito la maggioranza significa in una società democratica moderna avere il diritto-dovere di realizzare la politica di governo, ma non significa poter produrre qualunque tipo di legge. Prima di tutto non significa poter modificare i cardini della Costituzione e la struttura fondamentale dello Stato, che sono posti a tutela anche delle minoranze ed anzi del singolo cittadino, anche qualora rimanga solo con i suoi diritti di fronte a tutto il resto della società.

Per questo è stata costituita la Corte Costituzionale: per evitare che il legislatore prevarichi i principi fondamentali della società avvalendosi della forza della sua maggioranza. Problema ovviamente tanto più grave e delicato quando si opti per un sistema elettorale maggioritario.

Parlare di rispetto della legalità senza difendere ruolo, funzione e dignità della Corte Costituzionale significa non avere capito nulla delle democrazie nate dagli orrori della seconda guerra mondiale e dei totalitarismi che l'hanno provocata e pensate in opposizione ed in prospettiva di difesa rispetto allo statalismo autoritario del cosiddetto socialismo reale.

La nostra Costituzione è, da questo punto di vista, una delle migliori che si possano immaginare e questo andrebbe spiegato molto meglio ai cittadini, di fronte ai dissennati attacchi che a volte le vengono portati, persino da uomini delle istituzioni.

Per questo una delle preoccupazioni della stampa giudiziaria dovrebbe essere, credo, **la difesa intransigente della Corte Costituzionale** – a cominciare dal rifiuto a farsi cassa di risonanza di toni ed espressioni inaccettabili usati per criticare le decisioni della Corte. Le critiche sono ovviamente sempre possibili ed è un dovere della stampa riferirle ed anche farle, ma si deve essere capaci di reagire al vilipendio di un’istituzione senza la quale non ci può essere garanzia di vera legalità. Per questo vengono i brividi nel sentire – come purtroppo capita ormai più volte – persino uomini delle istituzioni che sbandierano la loro (vera) rappresentatività popolare per irridere o peggio cercare di intimorire la Corte Costituzionale o altri personaggi politici che delusi da sentenze della Corte ricorrono ad epiteti che se fossimo una nazione veramente preoccupata del rispetto della legalità dovremmo – non dico perseguire, ma - di certo non presentare come esempi di libertà e democrazia ed in ogni caso non amplificare in alcun modo.

Se questo convegno servisse anche solo a riflettere su questo punto ed a determinare una svolta sarebbe a mio avviso un successo incredibile.

È questione molto difficile e seria come riuscire a conciliare il diritto e dovere di cronaca e di critica con la effettiva tutela del rispetto delle istituzioni che sono e devono rimanere la casa di tutti (anche quando purtroppo sbagliano o vengono persino occupate da persone indegne), ma la difficoltà del compito non può divenire l’alibi per rinunciarvi.

Questo ragionamento si applica a tutte le istituzioni, ma prima fra tutte all’amministrazione della giustizia - garanzia di rispetto della legalità e di applicazione imparziale della legge, nell’interesse di chi non ha altro potere che quello riconosciuto da questa - ma soprattutto, è importante ripeterlo, vale per la Corte Costituzionale, fondamentale speranza di controllo contro le sempre possibili prepotenze delle maggioranze. Ed è incredibile come invece in Italia la Corte appaia spesso isolata e non sostenuta dalla pubblica opinione, evidentemente non ben informata ed aiutata in questo dai *media*.

6. Rimane un ultimo punto che ritengo essenziale, per la sua incredibile attualità, in questa riflessione sul rispetto della legalità: nessuna legalità è possibile senza l’effettività della giurisdizione.

È evidente, infatti, che al cittadino non interessa affatto l’astratta normativa contenuta nei codici che giudici ed avvocati consultano con aria assorta; interessa invece molto che possa veder rispettati in concreto i suoi diritti e per di più in un tempo ragionevole.

Non ha senso moltiplicare procedure e garanzie se l’unico effetto concreto è che il processo risulta essere una macchina farraginoso che non produce alcun risultato in tempi ragionevoli e spesso nessun risultato del tutto, perché tutto si risolve, ad esempio nel settore penale, in una via verso la prescrizione.

Personalmente credo che si dovrebbe intanto realizzare un potenziamento del settore civile e delle strutture amministrative invece dell’attuale eccessivo ricorso al diritto penale. In questo, giustamente, si deve pensare prima di tutto a tutelare i diritti dell’imputato, ma non è più tollerabile per i cittadini che per questa giusta esigenza troppo facilmente si evitino risarcimenti di danni spesso umanamente tremendi o, al contrario, che si rischino condanne penali solo per rispondere alla spinta emotiva legata alla drammaticità di questi danni. Le regole probatorie del processo civile dovrebbero essere spostate nel senso di una maggiore facilità probatoria di fronte, per esempio, ai danni ambientali o da attività industriali e produttive o magari da colpa professionale, senza che il danneggiato debba invece ricorrere a denunce, querele ed azioni in sede penale che appaiono spesso persecutorie nei confronti di persone solo in parte consapevoli e comunque rischiose quanto all’effettività di esiti positivi per i danneggiati.

Nella procedura penale, poi, fatta ormai la scelta del processo sostanzialmente accusatorio, si dovrebbero drasticamente eliminare tutte le facoltà e le complicazioni processuali che venivano riconosciute quando il cittadino si doveva difendere dalla pericolosa ed autoritaria attività

istruttoria dello Stato. Farò solo tre esempi – ma ve ne potrebbero essere molti altri – solo per accennare a temi che la pubblicistica potrebbe facilmente spiegare ai cittadini.

Che senso ha che quando l'imputato chiede lui personalmente l'applicazione di una pena, rinunciando a difendersi ed accettando il cosiddetto "patteggiamento", possa poi non solo proporre ricorso in Cassazione (giusta garanzia che per motivi costituzionali e per scrupolo è sempre corretto riconoscere), ma che questo ricorso abbia automaticamente e sempre effetto sospensivo, così che questa impugnazione diviene un sistema non di correzione di errori, ma solo di ritardo nell'esecuzione della sentenza (con ingolfamento della Cassazione)?

Che senso ha che quando un imputato sia impossibilitato a partecipare ad un'udienza e per questo motivo l'udienza deve essere – giustamente – rinviata, il provvedimento di rinvio gli debba essere notificato (con ingolfamento delle Cancellerie e degli uffici di notifica e gravi e continui rischi di nullità per errori delle notifiche), mentre egli è rappresentato in udienza dal difensore presente (e può comunque facilmente informarsi in Cancelleria della data di rinvio)?

Che senso ha la mancata previsione di qualsiasi conseguenza processuale quando una parte ometta, per errore, dimenticanza o persino per precisa volontà dilatoria, di citare i propri testi e si debba perciò semplicemente perdere l'udienza e riconvocarla, anche a causa dei gravi problemi organizzativi causati da leggi come quelle che stiamo citando, a mesi di distanza sempre per l'esame di quei testi (che speriamo vengano allora citati, perché altrimenti non vi è di nuovo altro rimedio del rinvio e così via all'infinito)?

Come ho detto questi esempi non sono affatto isolati e non sono forse neppure tra le cose più discutibili che si rintracciano nel codice di procedura penale: li ho scelti solo perché semplici da rappresentare in breve.

È forse venuto il momento che avvocati e giornalisti capaci e determinati si decidano ad informare i cittadini di alcuni importanti motivi degli incredibili ritardi della giustizia. Come è forse il momento di riflettere tutti insieme su un tema oggi dimenticato: i poteri di direzione del processo da parte del giudice, poiché in nessuna realtà produttiva si accetta che colui che viene poi chiamato a rispondere dei tempi e della qualità del "prodotto" non abbia poteri concreti e vincolanti nei confronti degli altri partecipanti al lavoro comune, mentre proprio questo succede spesso nel processo penale, come pure, ma in maniera diversa e con motivazioni di certo più complesse, in quello civile.

Il problema allora mi sembra oggi non tanto quello di concentrare tanta attenzione sul problema della divisione delle carriere tra giudice e PM.

La prima garanzia di vera attuazione della legalità è quella di ridare a tutta la giurisdizione efficacia – che è più della sola efficienza – ed insieme fiducia, tra l'altro riflettendo che fiducia è cosa del tutto diversa dal consenso e su questo versante mi sembra sbagli spesso l'intera classe politica, perché normalmente tutta presa dal sottolineare tutto ciò che si collega al consenso ed al dissenso rispetto alle iniziative e decisioni giudiziarie e troppo poco attenta invece a tutto ciò che può valorizzare in concreto la validità e funzionalità del sistema e perciò la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.