

Alta (problematica) ricerca del senso dell'emendamento "blocca-processi"

di Luca Pedullà *

(7 luglio 2007)

La conversione in legge del D.L. n. 92 del 23 maggio 2008 recante "*misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", ha presentato l'occasione per il centrodestra per inserire il controverso emendamento "blocca-processi"¹, al momento soltanto approvato, con modificazioni, dal Senato lo scorso 25 giugno ed ora in corso di discussione presso le Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia della Camera, dove sono relatori gli Onn. Bruno e Bongiorno.

Siffatto emendamento, intitolato "*sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002*", applicabile ai reati puniti con meno di 10 anni di reclusione e che si trovano in uno stato compreso tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado, fa molto discutere. E ciò a ragione, non solo per i dubbi di legittimità costituzionale che reca con sé ma anche per gli effetti che, se approvato anche dalla Camera, andrebbe a determinare.

A rigor di logica e alla luce della recentissima sent. n. 128 del 2008 della Corte costituzionale – che ribadisce e specifica ancor meglio le motivazioni tracciate dalla precedente Sent. della stessa Corte, n. 171 del 2007 – non si capisce sotto quale profilo l'emendamento "sospendi processi" possa avere reale attinenza con un decreto-legge in materia di sicurezza pubblica che, a detta degli stessi relatori, "*si propone il fine specifico di affrontare in via di urgenza taluni problemi di ordine e sicurezza pubblici, beni primari purtroppo pregiudicati da taluni gravissimi fenomeni in continua espansione*" e che segnatamente riguardano l'espulsione dello straniero dallo Stato; la violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale; la distruzione delle merci sequestrate contraffatte; alcune modifiche sul giudizio direttissimo, etc...

La Corte costituzionale, con le due pronunce sopra riportate, ha chiarito che è *viziato* l'emendamento che non sia attinente alle finalità del decreto-legge²; per di più, nel caso che ci interessa, vi è una chiara mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza. Siffatta mancanza di attinenza dell'emendamento col decreto, palesa l'inesistenza dei presupposti, tra loro integrativi e non alternativi, di necessità e di urgenza, violando così l'art. 77, comma 2, della Carta costituzionale. In altre parole, la legge di conversione recherebbe con sé una serpe in seno, ossia una "norma intrusa", fuori luogo, rispetto al senso, alla struttura e alle finalità del decreto-legge in questione. Né potrebbe valere affermare che una cosa è il decreto-legge (che deve avere i requisiti di necessità e di urgenza) ed altra cosa è la legge di conversione (che tali requisiti non deve avere) poiché il nuovo testo – la legge di conversione – fa comunque parte ed è frutto delle modificazioni apportate in sede di conversione del decreto-legge.

* Ricercatore di Diritto Costituzionale presso l'Università "Kore" di Enna.

¹ Già autorevole dottrina si è pronunciata assai criticamente sul "blocca-processi", in particolare, si veda il sintetico documento a firma di ben 102 costituzionalisti intitolato *In difesa della Costituzione* su www.costituzionalismo.it. Più approfonditamente, cfr. A. PACE, *L'incostituzionalità dell'emendamento "blocca-processi"*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. RUOTOLO, *I provvedimenti in tema di giustizia del Governo Berlusconi: dalla sospensione dei processi alla limitazione delle intercettazioni telefoniche*, su www.costituzionalismo.it.

² A. RUGGERI, "*Evidente mancanza*" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Il CSM, intervenuto duramente sulla questione, ha bocciato quasi all'unanimità³ il provvedimento definendolo "irrazionale" ma non "incostituzionale" e ciò, si ritiene, in virtù del richiamo fatto appena il giorno prima dal Capo dello Stato che, pur dichiarando la legittimità del parere in virtù di quanto previsto espressamente dalla legge n. 194 del 1958, aveva invitato lo stesso CSM a non emettere giudizi di costituzionalità.

Invero, possono ravvisarsi ulteriori aspetti di incostituzionalità, oltre a quelli poc'anzi palesati, partendo dalla violazione strisciante del principio della separazione dei poteri. L'art. 112 Cost., infatti, sancisce "*l'obbligatorietà dell'azione penale*" da parte dei P.M.; principio, quest'ultimo, ineludibile e di garanzia del sistema sociale e costituzionale in quanto "*elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale*"⁴, così come insegnato da tempo risalente dalla Corte costituzionale. Peraltro, il principio di legalità stabilito dall'art. 25, comma 2, Cost., che rende doverosa la repressione delle condotte che violano la legge penale, necessita per il suo avverarsi della legalità nel procedere, ciò significando che in un sistema qual è il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, il principio di legalità per essere fattivamente salvaguardato ha bisogno dell'obbligatorietà dell'azione penale. Corollario imprescindibile resta l'indipendenza del P.M., soggetto soltanto alla legge, a mente di quanto previsto dall'art. 101, comma 2, Cost.

Il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale può, allora, ritenersi punto di confluenza dei principi essenziali del nostro ordinamento e, dunque, il suo venir meno mina l'assetto globale del sistema. Sarebbe auspicabile, piuttosto, aprire un dialogo in merito all'esistenza o meno di un "arbitrio d'iniziativa" da parte dei P.M. e, in caso affermativo, discutere sui rimedi.

Anche l'art. 111 Cost., sotto il profilo della "ragionevole durata dei processi" – principio, questo, indeclinabile anche alla luce dell'art. 6 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* – risente della norma "blocca-processi", in quanto produce un'ulteriore dilatazione rispetto ai tempi già "biblici" della giustizia italiana. Sul punto è, dunque, lecito chiedersi se possa esistere una seria e fruttuosa azione penale obbligatoria all'interno di un impianto legale che a seguito della introduzione della sospensione, potrebbe definirsi "ad effetti differiti". *Rebus sic stantibus*, non può dirsi che sia una precisa parte politica – quella del centrosinistra – ad opporsi ai termini di sospensione dei processi, bensì la visione unitaria del sistema costituzionale che fa sì che non possa parlarsi di obbligatorietà, celerità, necessità, dell'azione penale quando ad essa si intendono, poi, dare effetti che finiscono per paralizzarla: *iustitia retardata est iustitia denegata*.

E, come accennavamo poc'anzi, è possibile la violazione del principio della separazione dei poteri nel momento in cui il potere politico si ritiene capace – ha coscienza – di poter legare le mani al potere giudiziario.

Anche la catalogazione dei reati per i quali viene disposta la sospensione dei processi non acquieta. Numerosi sono, infatti, i delitti che verrebbero sospesi e che determinano particolare allarme sociale – come aborto clandestino, associazione per delinquere semplice, bancarotta fraudolenta, circonvenzione di incapace, furto, omicidio colposo per norme sulla circolazione stradale vietata, rapina, sequestro di persona, sfruttamento della prostituzione, stupro e violenza sessuale, usura, etc. Che, forse, questi ultimi non rientrino nella materia della sicurezza pubblica? Non è forse una contraddizione proporre di prendere le impronte ai bambini *rom*, sospendendo poi i processi per gli scippi e i furti negli appartamenti? Pari contraddizione può ravvisarsi nell'introduzione del reato di "*stalking*" – le molestie a scopo di persecuzione sessuale – cui ha fatto seguito, quasi contemporaneamente al disegno di legge, il taglio di ben venti milioni di euro di

³ Il parere è del giorno 1 luglio 2008 e su 24 votanti, 21 sono stati favorevoli, due contrari ed uno astenuto.

⁴ Corte cost. n. 84 del 1979.

finanziamenti afferenti al fondo delle vittime degli stupri. E le intercettazioni, che si sono rivelate fondamentali in molti tipi di reati – si veda, da ultimo, il caso della clinica S. Rita di Milano – anziché essere potenziate, il Governo intende centellinarle e, dunque, disincentivarle e restringerle anche temporalmente. Ma non v'è dubbio che l'uso assennato delle intercettazioni sia da mantenere, rientrando esse pienamente nel concetto di sicurezza pubblica. Se il problema è l'uso insensato che taluni magistrati ne hanno fatto, il rimedio non può certo consistere nel “buttare il bambino con tutta l'acqua sporca”. Così facendo si raggiungono obiettivi che vanno nella direzione opposta a ciò che si vorrebbe ottenere dal c.d. “pacchetto sicurezza”.

In definitiva, sembra trovare giustificazione la sensazione di “forzatura governativa” percepita dall'opinione pubblica. E ciò, non tanto per la possibilità che, magari, una precisa persona possa beneficiare di tale emendamento, bensì per il generale senso di disordine che si verrebbe a creare a causa di questo nuovo modo di intendere il senso della legalità.

Dinanzi a tanto scompiglio, a noi sembra del tutto secondaria la *querelle* sorta da ultimo, e poc'anzi accennata, sul “potere” di sindacato da parte del CSM in ordine all'attività governativa, anche perché sembra distogliere l'attenzione dai seri problemi qui prospettati.