

- **Il Testo**

## **Legge Pecorella e durata dei processi: un rinvio ragionevole**

di Federico Gambini \*

*Ragionevole durata: le motivazioni del rinvio e la posizione della Corte costituzionale.*

Il rinvio alle Camere da parte del Presidente Ciampi della c.d. "legge Pecorella" si presenta particolarmente interessante in relazione all'utilizzo fatto dal Capo dello Stato del principio costituzionale della ragionevole durata del processo quale elemento fondante di parte della motivazione che sorregge il messaggio indirizzato al Parlamento.

Dopo aver sottolineato che le modifiche apportate dalla legge rinviata all'art. 606 del codice di procedura penale generano *"un'evidente mutazione delle funzioni della Corte di Cassazione da giudice di legittimità a giudice di merito"*, con inevitabile snaturamento delle funzioni assegnate alla Corte Suprema dall'art. 111 della Costituzione, il Presidente della Repubblica si sofferma sulle conseguenze che una simile modifica potrebbe avere sul *"bene costituzionale dell'efficienza del processo"*.

Conseguenze aggravate ulteriormente dal trasferimento, operato dall'art.4 della legge, dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere dalla competenza della Corte d'Appello a quella della stessa Corte di Cassazione.

In sostanza, il Presidente ha rilevato che il nuovo sistema complessivamente delineato dalla riforma determinerebbe una *"palese ... violazione"* del principio della ragionevole durata del processo, posto che, contrariamente a quanto potrebbe apparire *prima facie*, *"la funzione compensativa attribuita all'ampliamento delle ipotesi del ricorso per cassazione ha un effetto inflattivo superiore di gran lunga a quello deflattivo derivante dalla soppressione dell'appello delle sentenze di proscioglimento"*.

Si deve subito osservare che i rilievi operati dal Presidente sembrano finalmente cogliere e valorizzare la portata del nuovo art. 111 Cost. in relazione alla necessità che la legge assicuri la ragionevole durata dei giudizi.

Non è questa la sede per soffermarsi approfonditamente sulla genesi di tale articolo.

Si deve però sottolineare come sia apparso subito chiaro in dottrina, all'indomani della revisione costituzionale operata dalla I. cost. 2/1999, che il primo destinatario della norma in parola debba necessariamente essere il legislatore. Nel senso che la norma si rivolge, *in primis*, al legislatore si vedano ad esempio gli interventi di N. Trocker e M.G. Civinini nel *forum Il nuovo art.111 della Costituzione*, a cura di S. Panizza, R. Romboli e P.P. Sabatelli in *Rivista di diritto costituzionale*, 2002, pag. 344 e segg., nonché M. Cecchetti, voce *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Appendice, V, Milano, 2001, pag. 610].

Il contenuto "minimo" dell'art. 111, sotto questo profilo, è infatti quello di porre al legislatore ordinario un preciso obbligo di risultati. Così A. Travi nel suo intervento nel *forum* citato, pag. 351], visto che il legislatore costituzionale ha individuato nella legge lo strumento più appropriato per assicurare che i processi abbiano una durata ragionevole. In altre parole, dal momento dell'entrata in vigore del nuovo art.111 il legislatore ha il compito di verificare, pur nell'esercizio della sua discrezionalità, che eventuali norme processuali e di organizzazione non siano astrattamente suscettibili di contrasto con un parametro costituzionale divenuto ormai esplicito, quello della ragionevole durata.

La formulazione della norma sembra lasciare, invece, uno spazio minore all'intervento della Corte costituzionale, come evidenziato dalla Corte stessa in numerose pronunce. Da un lato, infatti, appare difficile per la Corte poter affermare che una singola norma sia la causa della durata irragionevole di un processo, con conseguente illegittimità della norma stessa in riferimento al parametro costituito dall'art. 111.

Sotto un altro profilo, invece, la Corte ha voluto sottolineare in diverse occasioni la necessità di rispettare la discrezionalità del legislatore nel regolare il funzionamento del processo, essendo sindacabili esclusivamente quelle scelte che appaiano manifestamente irragionevoli [In tal senso si vedano, *ante riforma*, l'ordinanza n.7 del 10.1.1997 e,

dopo la riforma, *ex multis*, le ordinanze n. 204 del 22.6.2001 e n. 305 del 25.7.2001].

Ancora, la Corte ha anche ribadito di non poter giungere ad una pronuncia di illegittimità costituzionale quando a generare l'irragionevole durata dei processi non siano di per sé le norme processuali, ma eventuali inconvenienti di fatto derivanti dall'applicazione delle stesse [Si vedano ad esempio le ordinanze n. 32 del 9.2.2001, n. 408 del 14.12.2001 e n. 479 del 26.11.2002].

I rilievi operati dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio della legge Pecorella superano, sotto diverse angolazioni prospettiche, i limiti di cui la Corte ha invece inteso circondare il proprio operato in relazione alla possibile declaratoria di illegittimità costituzionale di norme processuali per violazione dell'art. 111 Cost. con riferimento al principio della ragionevole durata dei giudizi.

In primo luogo, secondo il Capo dello Stato, gli articoli 4 e 7 della legge approvata dal Senato il 12 gennaio 2006 sono da soli in grado di provocare un "*allungamento certo dei tempi del processo*". La mutazione delle funzioni della Corte di Cassazione "*da giudice di legittimità a giudice di merito*", con il conseguente accrescimento del carico di lavoro e la presumibile creazione di un forte arretrato, unita al fatto che le sentenze di proscioglimento non potrebbero più formare oggetto di appello, ma solo di impugnazione dinanzi alla stessa Cassazione, produrrebbe secondo il Presidente una sicura ed irragionevole dilatazione dei tempi processuali.

E' ovvio che a questa osservazione non sono certo estranei rilievi "di fatto" sul concreto effetto provocato dalle norme in parola sul carico complessivo della giustizia penale, carico che anziché essere ridotto dall'eliminazione di talune ipotesi di appello, sarebbe appesantito dalla corrispettiva "esplosione" dei ricorsi per Cassazione.

Non si può certo dire, però, che le motivazioni contenute nel messaggio di rinvio si pongano in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in tema di ragionevole durata dei giudizi. Semplicemente, e banalmente, ciò che non è consentito alla Corte (o quantomeno, ciò che la Corte non ritiene di poter fare), non è necessariamente vietato anche al Capo dello Stato in sede di promulgazione di una legge.

Il Presidente, ovviamente, non soggiace alle regole del giudizio in via incidentale, non essendo costretto a limitare la propria valutazione alle strette ragioni di legittimità costituzionale. Non è certo il caso di ripercorrere qui il dibattito sviluppatosi in dottrina circa i limiti del potere di rinvio per motivi di merito. Basterà ricordare che, comunque, anche volendo ritenere che vi sia la necessità che i motivi del rinvio siano ancorati "*ad una solida base costituzionale*", non si può certo escludere la legittimità del rinvio tutte le volte in cui si rinvenga la lesione di principi costituzionali chiaramente individuabili [Cfr., S. Galeotti, B. Pezzini, voce *Presidente della Repubblica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pag. 464].

Ebbene, la necessità di rispettare il principio della ragionevole durata è stato proprio il motivo principale che ha spinto il Presidente a rinviare la legge alle Camere per una nuova deliberazione. Il rinvio operato dal Capo dello Stato è correttamente motivato dall'esigenza di evitare che le nuove norme processuali varate dal legislatore non solo non siano in grado di assicurare la ragionevole durata dei giudizi, ma anzi risultino foriere di ulteriori e generalizzati ritardi. Del resto anche l'obbligo di rispettare la discrezionalità del legislatore stesso (su cui, come visto, la Corte ha fondato diverse pronunce di inammissibilità/infondatezza in materia di ragionevole durata) è salvaguardato dal rinvio presidenziale posto che, come noto, nel caso di una nuova approvazione della legge da parte delle Camere, il Presidente dovrebbe procedere alla promulgazione.

*Un delicato problema di rilevanza.*

L'intervento del Capo dello Stato appare ancor più significativo se si riflette sullo scenario possibile a seguito dell'entrata in vigore della legge Pecorella così come votata dal Parlamento prima del rinvio.

Per giungere ad una declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli della legge in commento che paiono violare il principio della ragionevole durata (tralasciando ogni considerazione, in questa sede, su altri possibili profili di incostituzionalità) sarebbe in primo luogo necessario superare, per i giudici *a quibus*, un delicato problema circa il requisito della rilevanza.

La questione, infatti, non potrebbe sicuramente apparire rilevante nel giudizio di primo grado, posto che il relativo giudice non è chiamato ad utilizzare le norme sull'impugnazione della propria sentenza. Ma altrettanto difficilmente la

questione potrebbe ritenersi rilevante una volta che l'impugnazione, in ossequio alle nuove disposizioni, sia proposta mediante ricorso per Cassazione, quantomeno in riferimento all'art.4 della legge, che stabilisce il divieto per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento. Proposto, infatti, il ricorso per Cassazione, sembrerebbe difficile, per la Corte stessa, argomentare in maniera convincente circa la rilevanza della questione concernente la mancanza della possibilità di appellare la sentenza. Ecco quindi che la via più diretta (per modo di dire) per poter sollevare la questione dinanzi alla Corte potrebbe essere quella, per la pubblica accusa, di appellare comunque una sentenza di proscioglimento dinanzi alla Corte d'Appello e, in tale sede, chiedere al giudice d'appello di sottoporre la questione alla Corte costituzionale. Ovviamente tale impugnazione sarebbe un provvedimento quasi abnorme, in quanto perfettamente *contra legem*.

Come si vede, quindi, non solo potrebbe risultare in concreto difficile che la Corte (anche in considerazione della citata giurisprudenza costituzionale in materia di ragionevole durata) si spinga a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo in questione, soprattutto per la necessità di rispettare la discrezionalità del legislatore nel dettare norme processuali, ma la stessa possibilità di sottoporre la questione alla Corte non appare del tutto pacifica.

Del resto la legislatura in corso, iniziata sotto la vigenza del *nuovo* art.111, ha visto l'entrata in vigore di norme che, al di là di qualsiasi valutazione di opportunità politica, non sono certo nate con l'intento di garantire una durata inferiore (e più ragionevole) ai processi: si pensi alle norme sul c.d. legittimo sospetto, a quelle in materia di rogatorie internazionali e al c.d. *Lodo Schifani* in tema di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato. Si tratta, rispettivamente, della l. 7.11.2002, n. 48; della l. 5.10.2001 n. 367 e della l. 20.6.2003, n. 142]. Nonostante l'indubbio effetto negativo che tali norme sono suscettibili di provocare in relazione alla durata dei giudizi, le questioni sollevate in merito dai giudici *a quibus* non hanno trovato accoglimento da parte della Corte costituzionale [In relazione alle norme sul c.d. legittimo sospetto si vedano le ordinanze di rimessione della Corte di assise di Cosenza, 21.11.2002, in G.U. 4/2003 n.4; Tribunale di Pescara, 28.1.2003, in G.U. 24/2003 n. 334; id., 11.2.2003, in G.U. 28/2003 n. 444; Tribunale di Molfetta, 6.5.2003, in G.U. 33/2003 n. 553, e la relativa ordinanza di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza della Corte dd. 23.7.2004, n.268. In relazione alle norme in materia di rogatorie internazionali si vedano le ordinanze del Tribunale di Roma, 7.11.2001, in G.U. 3/2002 n. 974; Tribunale di Cuneo, 28.3.2002, in G.U. 35/2003, n. 622; Tribunale di Catanzaro, 22.11.2001, in G.U. 17/2002, nn. 163 e 164, e le ordinanze della Corte 4.7.2002, n. 315; 26.11.2002, n. 487 e 14.3.2003, n. 68. In relazione al c.d. *Lodo Schifani*, sia pure sotto un profilo del tutto particolare, si veda l'ordinanza del Tribunale di Milano 30.6.2003, in G.U. 36/2003 n. 633 e la relative pronunce della Corte, ordinanza 20.1.2004, n. 23 e sentenza 20.1.2004, n.24].

Simili considerazioni inducono a ritenere opportuno l'invito del Presidente ad eliminare le palesi incostituzionalità rilevate nella legge, soprattutto alla luce del fatto che, concretamente, la legge in questione potrebbe davvero condurre ad un ulteriore allungamento dei tempi processuali non solo (e forse, non tanto) nei processi penali conclusi in primo grado con una sentenza di proscioglimento, ma più in generale, per effetto del sovraccarico di lavoro che graverebbe sulla struttura della Corte di Cassazione.

#### *Rilievi del Presidente e possibile riapprovazione della legge.*

Un ultimo aspetto, non di poco conto, merita di essere esaminato. Tra i vari rilievi operati dal Capo dello Stato nel suo messaggio di rinvio, quelli relativi alla supposta incostituzionalità delle disposizioni della legge Pecorella per violazione del principio della ragionevole durata sembrano colpire direttamente le fondamenta e le finalità della legge stessa. Appare di conseguenza difficile che il Parlamento possa accogliere tali rilievi salvando al contempo la legge nel suo impianto originario, posto che non si tratta certo di questioni marginali risolvibili (come in altri casi) con semplici correzioni in corso d'opera.

Ecco allora che nel caso in cui la maggioranza ritenga, in questi ultimi giorni della legislatura, di riapprovare il testo della legge senza significative modifiche in relazione al possibile allungamento dei tempi processuali determinato dalle disposizioni in questione, con la successiva promulgazione da parte del Presidente e l'entrata in vigore della riforma, si riproporrebbero tutte le perplessità prima analizzate circa un possibile intervento della Corte costituzionale.

\* prof. a contratto di diritto pubblico - Università di Trieste