

27 giugno 2008

## I provvedimenti in tema di giustizia del Governo Berlusconi: dalla sospensione dei processi alla limitazione delle intercettazioni telefoniche

di Marco Ruotolo

1. La questione della sospensione dei processi penali è venuta in rilievo in questi ultimi giorni sotto diversi profili. Anzitutto, in sede di conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, è stato proposto e approvato dal Senato l’emendamento “sospendi-processi”, presentato dagli onorevoli Berselli e Vizzini. L’art. 2-ter, introdotto in sede di conversione, prevede, tra l’altro, la immediata sospensione, per la durata di un anno, dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, che si trovino in uno stato compreso tra la fissazione dell’udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado. La sospensione riguarda una serie di reati per i quali è prevista una pena inferiore ai dieci anni di reclusione. Sono esclusi dalla sospensione i processi in cui gli imputati sono detenuti, quelli per terrorismo, contro i minori, di criminalità organizzata e quelli commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. L’imputato può richiedere al Presidente del Tribunale di non sospendere il processo. La parte civile costituita può trasferire l’azione in sede civile. Per i processi che andrebbero sospesi, le parti possono proporre patteggiamento, anche se la richiesta è già stata presentata o sono scaduti i termini. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la sospensione.

Questi in sintesi i contenuti principali della norma “sospendi processi”, che si applica anche al reato di corruzione in atti giudiziari, del quale è imputato il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi in un procedimento di primo grado che dovrebbe concludersi entro la fine del prossimo mese di settembre. Proprio quest’ultima circostanza ha fatto salire i toni della contesa politica, a fronte di un provvedimento che, a prescindere ovviamente dalla sua applicazione nei confronti di Berlusconi, appare incostituzionale sotto diversi profili.

L’emendamento approvato dal Senato, oltre a non essere conferente con le finalità del decreto legge, consistenti nella lotta alla immigrazione illegale e alla criminalità organizzata, nonché nella migliore tutela della sicurezza nella circolazione stradale (il che potrebbe tradursi, in base ad una certa lettura di alcuni passaggi contenuti nelle sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008 della Corte costituzionale, nonché secondo una chiara indicazione contenuta in un messaggio di rinvio alle Camere del Presidente Ciampi

del 29 marzo 2002, in vizio della legge di conversione per evidente mancanza dei presupposti della straordinarietà ed urgenza: Pace), sembra esposto ai seguenti problemi di costituzionalità:

a) irragionevolezza, frutto sia della irrazionale determinazione dei reati per i quali si applica la sospensione, tra i quali sono compresi delitti che comunque determinano particolare allarme sociale (es. rapine e furti), sia della casuale fissazione del termine che consente l'applicazione della norma ai reati commessi prima del 30 giugno 2002 ("spartiacque incomprensibile", secondo Valerio Onida);

b) violazione del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), atteso che la trattazione dovrà riprendere trascorso un anno dalla sospensione, con un inevitabile allungamento dei tempi per la definizione dei giudizi;

c) violazione dei diritti delle parti offese dal reato (art. 24 Cost.), alle quali è però consentito di trasferire l'azione in sede civile;

d) violazione del principio della obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.), non potendo il legislatore ordinario "vincolare i magistrati a seguire scale di priorità nel perseguimento di fatti criminosi (con una sostanziale immunità per i reati pretermessi)"; salva la possibilità di depenalizzazione, finché certi fatti "sono qualificati come reati, tutti devono essere perseguiti" (Pace);

e) peraltro, anche ove si ammettesse la possibilità che la legge ordinaria possa determinare priorità nella trattazione dei processi, non dovrebbe farlo mediante la sospensione dei processi in corso (Violante), potendo l'eventuale "precedenza" valere solo per il futuro (Onida).

2. A seguito della approvazione da parte del Senato del richiamato emendamento, il Governo ha annunciato un altro intervento, che si è tradotto nella predisposizione di un disegno di legge, approvato oggi dal Consiglio dei Ministri, rivolto a sospendere i processi riguardanti i reati commessi al di fuori delle funzioni istituzionali dai titolari delle alte cariche dello Stato (tra i quali il Presidente del Consiglio).

L'iniziativa sembra "politicamente" collegata all'altro provvedimento, tanto che l'on. Pecorella ha dichiarato che se "contestualmente si potesse procedere all'approvazione della norma che sospende i processi per le alte cariche dello Stato si potrebbe rendere molto meno rigida la norma sulla sospensione dei processi contenuta nel decreto sicurezza" (Adnkronos, 26 giugno 2008). In modo molto esplicito l'on. Pecorella, in una intervista a Radio Radicale, ha affermato che "dal punto di vista politico corriamo il rischio di dover tornare a votare in tempi molto brevi. Il processo a Silvio Berlusconi terminerà a fine settembre ed è chiaro che un Presidente del Consiglio che avesse su di sé la condanna per una pena molto grave, come per il tipo di reato contestatogli, difficilmente potrebbe continuare a presentarsi sulla scena internazionale con sufficiente credibilità. Quindi, o si corre questo rischio, che per il Paese sarebbe un disastro o si approva auspicabilmente con l'opposizione una legge che sospende i processi per le alte cariche dello Stato".

Riecheggia la ragione sostenuta in occasione del lodo Maccanico, la tutela del prestigio della carica, accompagnata dallo *slogan* della difesa della supremazia della politica contro gli abusi della magistratura. Ma, proprio in occasione del Lodo Maccanico, la dottrina ebbe fondatamente a sottolineare che la supremazia della "Politica" è quella "propriamente definita dallo Stato costituzionale, e cioè una supremazia *non dei soggetti politici*, ma dei *principi costituzionali*", ai quali tutti i poteri – tanto le alte cariche, quanto la giurisdizione – devono essere assoggettati (Azzariti). Queste considerazioni inducono a rifiutare la filosofia che sembra ispirare l'annunciato lodo, i cui contenuti potranno però essere valutati solo dopo la lettura del testo. Giova comunque ricordare che il c.d. lodo Maccanico, che disponeva la sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato (art. 1 della legge n. 140 del 2003) è

stato dichiarato incostituzionale (sent. n. 24 del 2004) per violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa (artt. 3 e 24 Cost.). Difficilmente il nuovo lodo Alfano potrebbe superare questi scogli, forse nemmeno aggirabili mediante il ricorso ad una legge costituzionale, anche in ragione del fatto che, rimanendo inalterato l'art. 96 Cost. che disciplina i c.d. reati ministeriali, si determinerebbe uno "squilibrio ... illogico, tra l'esenzione per i reati extrafunzionali e la possibilità di procedere per l'attività funzionale" (Elia). Resta il fatto, peraltro, che la "improcedibilità" in tal modo estesa al Presidente del Consiglio rappresenterebbe un'anomalia nel quadro europeo, non essendo altrove prevista una simile prerogativa (un simile privilegio?) a favore di un esponente del Governo, ma semmai, ed in forme diverse, a favore del Capo dello Stato (Elia, che richiama l'esperienza di Francia, Portogallo, Grecia e Israele).

3. Ai provvedimenti sopra richiamati si accompagna, infine, il disegno di legge sulle intercettazioni telefoniche, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 13 giugno. Il disegno di legge si propone di arginare i presunti abusi della magistratura e di contenere la diffusione di notizie apprese nel corso delle intercettazioni telefoniche. In particolare, sono indicati i reati per i quali si possono disporre le operazioni di intercettazione, identificati, in generale, con i delitti puniti con la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore a dieci anni (a cinque anni se si tratta di reati contro la pubblica amministrazione). È altresì fissato il termine massimo per le intercettazioni, che è ridotto a tre mesi, ad esclusione dei procedimenti relativi a delitti di criminalità organizzata, terrorismo o minaccia con mezzo del telefono. Secondo una tabella di recente pubblicata dall'Associazione nazionale magistrati, ove la proposta diventasse legge non si potranno più disporre intercettazioni per reati di particolare allarme sociale, quali il sequestro di persona, l'estorsione, la rapina, il furto in appartamento, l'associazione per delinquere, lo stupro, la bancarotta fraudolenta, lo sfruttamento della prostituzione, le frodi fiscali, la immigrazione clandestina, la calunnia.

Il disegno di legge inasprisce le sanzioni previste per chi, avendo conoscenza qualificata degli atti del procedimento penale, utilizza o rivela le intercettazioni o altre notizie coperte da segreto (reclusione fino a 5 anni), nonché per la pubblicazione delle stesse da parte del giornalista (arresto da uno a tre anni e sanzione da 500 a 1032 euro), riconoscendo altresì la responsabilità amministrativa della testata giornalistica intesa come soggetto giuridico.

Si realizza, così, un forte contenimento dei poteri di indagine della magistratura, ma forse non si persegue l'esigenza che sembra più avvertita, quella di tutelare adeguatamente "il diritto alla riservatezza delle persone coinvolte in intercettazioni con riferimento a fatti privati estranei al processo penale" (secondo il rilievo dell'ANM). O, meglio, lo strumento predisposto appare sproporzionato rispetto all'obiettivo, che poteva probabilmente essere raggiunto senza sacrificare né l'interesse all'accertamento della verità nella persecuzione dei reati, né il diritto ad informare e ad essere informati.

4. L'insieme dei provvedimenti esaminati suscita non solo dubbi specifici di costituzionalità, ma preoccupazioni più generali sul modo di intendere il concetto stesso di legalità, in specie costituzionale. Il rischio, come è stato giustamente rilevato, è che passi l'idea che un Governo, quando "ha ricevuto un mandato forte dagli elettori ... ha diritto di gestire il potere senza intralci o impedimenti", rinviando al popolo, a fine legislatura, il compito di "giudicare la sua azione, approvando o bocciando, con il voto, l'attività compiuta" (Grosso). È un'idea incompatibile non solo con l'impianto della nostra Costituzione, ma con il concetto stesso di costituzionalismo, che pretende la limitazione del potere. Al punto di rifiutare l'attributo "costituzionale" ad un sistema nel quale non sia assicurata la garanzia dei diritti né la separazione dei poteri: "ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione" (art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto del 1789). È un principio, quest'ultimo, che giova sempre richiamare, pretendendone una effettiva applicazione quale che sia la parte politica maggioritaria.