

Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi

SOMMARIO

1. OBBLIGATORIETÀ RELATIVA E SUBORDINAZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO ALLA VOLONTÀ POLITICA. – 2. IPERATTIVITÀ DEL PUBBLICO MINISTERO E DISOMOGENEITÀ DI ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE. – 3. OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE: UN PRINCIPIO PRATICABILE. – 4. LA VANA PROMESSA DEI “CRITERI NORMATIVI” DI ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE. – 5. UNA RIFORMA DA NON FARE.

1 OBBLIGATORIETÀ RELATIVA E SUBORDINAZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO ALLA VOLONTÀ POLITICA

E' un'illusione ottica. Sembra innocuo l'art. 13 del d.d.l.cost. n. 4275, che ipotizza di sostituire l'attuale formulazione dell'art. 112 Cost. («Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale») con quella secondo cui «L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge»; il mantenimento dell'enunciato originario nel nucleo centrale della norma fa apparire l'intervento come una semplice operazione specificativa, che lascia intatta la sostanza della disposizione costituzionale. Ma non è così. La portata della modifica è dirompente: quei “ritocchi” bastano a sfigurare il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

La subordinazione del dovere di agire al rispetto dei “criteri stabiliti dalla legge”, infatti, relativizza il principio e lo riduce, da garanzia costituzionale di legalità ed eguaglianza, intangibile dal legislatore ordinario, a dovere di obbedienza alla volontà politica di volta in volta espressa dalla maggioranza parlamentare. Tra il comando della legge penale e il dovere di attivare la giurisdizione per assicurare la punizione del colpevole si inserisce una ulteriore valutazione, sul piano della opportunità di instaurare o meno (pur in presenza dei presupposti) il giudizio, che interrompe il nesso di necessaria consequenzialità tra legalità sostanziale e legalità nel procedere.

E scolora sino a svanire, con il principio di obbligatorietà, anche quello – strettamente connesso – di indipendenza funzionale del pubblico ministero: nella nuova norma il riferimento all'“ufficio del pubblico ministero”, anziché al “pubblico ministero”, sancisce l'abbandono dell'attuale modello basato sulla diffusione del potere di azione tra tutti i magistrati della procura e sulla personalizzazione della funzione inquirente e requirente, a favore di un sistema gerarchizzato e impersonale di gestione dell'accusa. Solo all'ufficio saranno garantite dalle norme sull'ordinamento giudiziario, come l'art. 4 d.d.l. ipotizza di scrivere nel “nuovo” terzo comma dell'art. 104 Cost., autonomia e indipendenza, che sono ritenute, appunto, “prerogative dell'ufficio requirente e non del singolo magistrato”¹.

Non occorrono grandi sforzi di fantasia per comprendere la *ratio* dell'intervento: dalla duplice interpolazione emerge chiarissima la volontà di porre il potere giudiziario – attraverso il condizionamento dell'azione penale, che è il canale che alimenta la giurisdizione – sotto il controllo del potere politico.

Sul medesimo bersaglio convergono, del resto, anche altre proposte di modifica, come quella dell'art. 10 d.d.l., che rimette alle scelte del legislatore ordinario la determinazione delle modalità secondo cui giudice e pubblico ministero potranno disporre della

1. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 5

2 IPERATTIVITÀ DEL PUBBLICO MINISTERO E DISOMOGENEITÀ DI ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

polizia giudiziaria, con ciò mirando a sottrarre l'indagine al magistrato (attribuendone iniziativa e gestione alla polizia), per riservargli le sole "attività di carattere processuale relative alla valutazione dei risultati dell'investigazione, alle richieste da presentare al giudice, all'esercizio dell'azione penale, alla funzione di accusa nel dibattimento"². E lo stesso intento tradiscono, ancorché mascherate da garanzie di imparzialità del giudice, le disposizioni della riforma che puntano ad incidere, indebolendolo, sullo *status* del magistrato del pubblico ministero.

Lo scenario che si profila è davvero inquietante.

Senza bisogno di dichiarare apertamente la dipendenza dell'organo dell'accusa dall'esecutivo, si ottiene nella sostanza lo stesso risultato: le tre leve della subordinazione gerarchica, della fissazione di criteri operativi secondo cui agire o non agire, e dell'autonoma operatività della polizia sulle notizie di reato, sono strumenti sufficienti ad assicurare la selezione dei processi secondo il volere della maggioranza parlamentare, che non è altro che l'estrinsecazione, nel nostro sistema, della volontà del Governo.

Il progetto volto a ridimensionare ruolo e poteri del pubblico ministero, per governare l'*input* della giurisdizione penale, è ben leggibile nella Relazione che accompagna il disegno riformatore.

Occorre garantire ai cittadini, si sostiene, "un uso efficace e responsabile dei mezzi di indagine e dell'azione", e proprio la "definizione del pubblico ministero come 'ufficio' (articolo 4 del disegno di legge), ... fissa, anche sul piano lessicale, il connubio tra esercizio della funzione inquirente e responsabilità; connubio che il ruolo sociale assunto dal pubblico ministero ha reso imprescindibile e che solo un'organizzazione razionale e coordinata degli organi della pubblica accusa può oggi garantire"; è l'ufficio "il nuovo soggetto capace di ... superare definitivamente quelle concezioni e prassi soggettivistiche che hanno dato luogo a una vera e propria 'frammentazione' della funzione requirente, nella quale il singolo magistrato, attraverso la libera ricerca della notizia di reato e la diretta disponibilità della polizia giudiziaria, può disporre degli strumenti investigativi (compresi quelli più invasivi, complessi e costosi), senza doverne commisurare l'utilizzo a criteri predeterminati di esercizio dell'azione penale e senza tener conto delle risorse, necessariamente limitate, dell'organizzazione giudiziaria"³.

Al di là dei giri di parole, la sostanza è chiara. Il singolo magistrato del pubblico ministero non deve più poter gestire in modo autonomo le investigazioni né disporre direttamente degli investigatori; va inquadrato in un rapporto gerarchico stretto, che consenta al vertice di controllare e dosare sia i mezzi di indagine sia l'azione penale, commisurando gli uni e l'altra ai criteri prestabiliti ed alle risorse rese disponibili all'amministrazione della giustizia.

Il passo successivo è "rendere più omogeneo l'esercizio dell'azione penale".

In Italia, ammettono i proponenti, non è possibile "perseguire tutti i reati, non essendo l'apparato giudiziario in grado di fronteggiare il numero degli illeciti penali e non risultando risolutivo il sistematico ricorso a strumenti deflativi, di natura sia legislativa che organizzativa"; "il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale subisce in concreto, ossia nella pratica degli uffici giudiziari, attenuazioni tali da potersi affermare senza esagerazioni che, di fatto, la discrezionalità è ormai la regola". Una discrezionalità (quella che porta a scegliere tra i casi su cui indagare ed agire, e quelli da lasciare indietro) che è oggi interamente nelle mani dei pubblici ministeri, laddove invece "i margini di valutazione non possono essere affidati a determinazioni soggettive o casuali, ma devono trovare sempre, quale che sia il modello processuale, una regolamentazione obiettiva

2. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 9.

3. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 6.

e predeterminata che solo la legge è in grado di garantire⁴.

Ecco allora la soluzione. Nel prevedere che l'ufficio del pubblico ministero abbia l'obbligo di agire secondo i criteri stabiliti dalla legge "si conferisce alla norma costituzionale una razionalità storico-sociale e una dimensione teleologica che rendono compatibile il principio di obbligatorietà con gli obiettivi di politica criminale"; "particolari esigenze storiche, sociali o economiche ... possono indurre il legislatore a fissare criteri in forza dei quali, ad esempio, debba essere data prioritaria trattazione ad indagini concernenti determinati reati; fermo restando l'obbligo, esaurite queste, di curare anche le indagini relative alle altre fattispecie penalmente rilevanti"⁵.

Insomma, l'idea del riformatore è questa: perseguire tutti i reati è impossibile, e non ci sono efficaci strumenti in grado di ridurre la domanda di giustizia o di incrementare la capacità di risposta del sistema. L'unico mezzo per evitare la paralisi è quello dell'abbandono selezionato dei procedimenti; una selezione che deve avvenire sulla scorta di una "regolamentazione obiettiva e predeterminata", non potendo al contrario essere lasciata alla incontrollata discrezionalità di fatto della quale oggi godono – a dispetto dell'art. 112 Cost. – i singoli magistrati delle procure. Si deve dunque costruire un sistema nel quale la scelta delle priorità imposte da "particolari esigenze storiche, sociali o economiche" sia riservata al potere politico. Questo, e non quello giudiziario, deve stabilire per quali reati la minaccia della sanzione sia reale, e per quali invece resti solo virtuale, in ragione del criterio distintivo che porta – al di là della illusoria (e contraddittoria) affermazione della possibilità di curare in un secondo tempo anche le azioni non prioritarie – il procedimento all'abbandono.

E' finalmente giunto il momento, sembra ci venga spiegato con Max Weber, di superare l'etica delle convinzioni a favore dell'etica della responsabilità. Sano pragmatismo, sincero e onesto realismo devono ora prevalere sull'adesione acritica all'assioma della obbligatorietà dell'azione penale, che non è altro che finzione ed ipocrisia; una bugia convenzionale che, predicando la praticabilità del principio, nasconde l'opposta realtà della sua quotidiana violazione. Bisogna prendere atto della situazione e ammettere che l'azione obbligatoria è un mito, un assunto empiricamente falso, la cui proclamazione finisce per "coprire" iniquità maggiori – perché ingovernabili e casuali – di quelle che i detrattori del principio di opportunità attribuiscono a quest'ultimo. Predeterminare legislativamente i criteri di esercizio dell'azione, invece, significa assicurare trasparenza e uniformità di comportamento delle procure.

3

OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE: UN PRINCIPIO PRATICABILE

Dietro all'apparente linearità dell'argomentare, il ragionamento nasconde un sofisma.

La tesi prefissata (la volontà di introdurre il controllo politico sul sistema giudiziario) viene artatamente eclissata nelle premesse (l'impraticabilità del principio di obbligatorietà dell'azione penale, che produce l'incontrollata libertà dell'organo dell'accusa, sulla quale occorre intervenire), dalle quali null'altro si fa discendere che una *petitio principii*: l'abbandono necessitato del principio di obbligatorietà dell'azione penale, e la sua efficace sostituzione con un sistema ad azione penale pilotata legislativamente.

Né le premesse né le deduzioni, a mio modo di vedere, sono corrette.

Che gli uffici giudiziari non siano in grado di smaltire tutto il carico di lavoro è un dato innegabile, confermato dai numeri delle rilevazioni statistiche; la domanda di giustizia penale, come è ben noto, è di gran lunga superiore alla capacità di risposta, sia per le insufficienze ed inadeguatezze strutturali della macchina, che per l'ipertrofia del sistema punitivo.

Altrettanto scontata è la constatazione che il pubblico ministero non è in grado di

4. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 10.

5. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 10.

riservare a tutte le notizie di reato la stessa attenzione e le stesse risorse; un vaglio delle pratiche, quantomeno in base al dosaggio delle energie e dei tempi disponibili, è dunque inevitabile, com'è ineluttabile che i procedimenti ai quali siano riservate minori cure possano rischiare di essere abbandonati al destino della prescrizione.

Il risultato, più che evidente, è lo scarto di inazione che residua dall'attività del pubblico ministero tutte le volte in cui questi non si attivi tempestivamente per verificare la sussistenza delle condizioni per esercitare l'azione penale.

In realtà, i rimedi sono possibili e ben noti da tempo.

Si tratta però di intendersi sul risultato che si vuole raggiungere. Se l'obiettivo è davvero quello di ridurre al minimo quello scarto, mantenendo fermi i valori della legalità e dell'uguaglianza assicurati dall'obbligo di agire in presenza dei presupposti, i fronti di intervento non possono che essere due, l'uno interno al processo, relativo alla efficacia ed alla efficienza del sistema, e l'altro esterno, incidente sul carico della macchina giudiziaria.

Sul primo versante, si potrebbero incrementare, rispetto agli antidoti all'inazione ingiustificata già predisposti dal codice (controllo del giudice per le indagini preliminari, ruolo attivo della persona offesa, avocazione, contraddittorio in sede di archiviazione, sollecito delle indagini, imputazione "coatta"), le occasioni di stimolo e di verifica endoprocessuale dell'attività del pubblico ministero: per consentire l'emersione delle pratiche dalla zona d'ombra si è proposto, ad esempio, di prevedere una maggiore circolazione delle informazioni sulle indagini (quando non è indispensabile la tutela del segreto), e l'estensione del novero dei soggetti legittimati ad intervenire nel dialogo processuale (come il denunciante o gli enti rappresentativi).

Andrebbero inoltre individuate misure organizzative atte a migliorare la capacità "produttiva" delle procure, come il ricorso ad un più largo impiego della magistratura onoraria nelle funzioni inquirenti, almeno per determinate attività e categorie di reati, ovviamente sotto la supervisione del delegante; o l'adozione di provvedimenti archiviaativi "cumulativi" nei procedimenti contro ignoti. Naturalmente, occorrerebbe soprattutto porre mano seriamente alla revisione degli organici e delle risorse organizzative, per adeguare gli uni e le altre alle effettive esigenze di lavoro.

Né bisognerebbe dimenticare che – contrariamente a quanto vorrebbero far credere i proponenti, sottolineando l'opportunità di "un'organizzazione razionale e coordinata degli organi della pubblica accusa" – i rischi dell'inerzia si accentuano con la concentrazione del potere di azione al vertice della struttura, mentre si attenuano con la previsione della diffusione del potere e della personalizzazione delle funzioni all'interno degli uffici del pubblico ministero.

Quanto al versante esterno, le misure più efficaci non possono che essere predisposte dal legislatore penale sostanziale, richiamato ormai da molto tempo (sin'ora invano) dalla Corte costituzionale ad invertire il *trend* della "inflazione della normazione penale"; una normazione che, lungi dall'essere "ridotta al minimo indispensabile al raggiungimento (attraverso l'incriminazione di gravi modalità di lesione di beni costituzionalmente significativi od almeno socialmente rilevanti) delle elementari condizioni del vivere democratico", è invece cronicamente "divenuta ipertrofica".

L'imperativo deve essere quello della depenalizzazione, per ottenere un deciso arretramento della soglia dell'intervento penale a vantaggio di quello amministrativo, ed arginare l'ipertrofia "orizzontale" del diritto penale, ossia l'esponenziale moltiplicarsi delle incriminazioni.

Parallelamente, andrebbe potenziato e sviluppato il catalogo degli strumenti di "deprocessualizzazione": aumento dei casi di procedibilità a querela e, in generale, ricorso ampio alle condizioni speciali di procedibilità (eventualmente combinate, come già avviene efficacemente in alcuni settori del diritto penale, con meccanismi ripristinatori o risarcitori), mediazione penale, modulazione di clausole di "concreta inidoneità offensiva del fatto", con l'introduzione della relativa declaratoria sia in sede archiviativa che

4

LA VANA PROMESSA DEI “CRITERI NORMATIVI” DI ESERCIZIO DELL’AZIONE PENALE

in fase processuale.

Intervenendo in ognuna delle direzioni indicate, il legislatore potrebbe raggiungere il risultato di un significativo decongestionamento delle procure, senza con ciò sacrificare legalità ed eguaglianza (perché anche nelle ipotesi da ultimo indicate si farebbe carico di differenziare il trattamento di fatti diversi) e senza mortificare – al contrario, consentendone l’effettiva realizzazione – il principio di obbligatorietà dell’azione penale.

Viceversa, pensare di risolvere il problema dell’eccessivo carico giudiziario solo ricorrendo a meccanismi di regolazione dei tempi delle indagini, è una palese finzione: a contesto (normativo e strutturale) invariato, è persino superfluo osservare che dettare criteri sull’ordine di trattazione delle notizie di reato significa gestire in realtà la selezione dei processi.

Sacrificare il principio di obbligatorietà dell’azione penale per rinviare alla legge ordinaria la fissazione delle regole per l’abbandono delle pratiche non prioritarie (di questo si tratta), lascia del tutto irrisolto il problema dell’ineffettività della norma penale, ed anzi lo aggrava, senza peraltro conseguire, contrariamente alle promesse, alcun valore aggiunto in termini di trasparenza o di uniformità dell’azione requirente. Per contro, apre nella norma costituzionale un varco dal perimetro indefinito, nel quale il potere politico potrà agevolmente introdursi.

Fingiamo pure di credere per un momento che la selezione legislativa, varata all’indomani della riforma, risponda a criteri obiettivi ed uniformemente applicabili; ove questi fossero – come si ritiene necessario – appuntati sulla “gravità e/o offensività sociale” delle singole fattispecie di reato, il risultato della loro attuazione non sarebbe altro che quello della impunità formalizzata per intere categorie di reati “minori”. La norma penale continuerebbe ipocritamente a minacciare una pena, nella consapevolezza che quel reato non verrà mai perseguito; la sanzione di quel comportamento, viva solo sulla carta, non manterrebbe altro scopo che quello di stigmatizzare “politicalmente” l’illecito. Perché allora, anziché affidare la selezione ai criteri di priorità, non depenalizzare i reati minori, convertendoli in illeciti amministrativi, con il vantaggio di garantire comunque una sanzione per un fatto che resterebbe, altrimenti, impunito?

Ma il punto, se possibile, ancora più critico è un altro, ed è legato alla intrinseca inidoneità del rimedio proposto a fornire “una regolamentazione obiettiva e predeterminata” dell’uso dell’azione penale ed a funzionare, come si pretenderebbe, da “vero banco di prova sia dell’efficacia dell’azione giudiziaria sia del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge”⁶.

Già l’ambiguità della sua funzione – criterio di selezione, mascherato da strumento di razionalizzazione del lavoro delle procure – renderà improponibile la formulazione di enunciati normativi netti, dal chiaro intendimento chirurgico: difficile pensare che i “criteri” condannino *apertis verbis* un certo tipo di reato all’oblio; più realisticamente, forniranno indicazioni utili per metterlo in coda a molti altri. Il risultato non potrà dunque che essere quello di una assoluta casualità applicativa, soprattutto per le fasce di importanza intermedia, inevitabilmente condizionata dalle diverse situazioni organizzative in cui versano le singole procure sul territorio nazionale. Senza considerare che le precedenze ancorate a parametri sostanziali finiranno inevitabilmente per sovrapporsi – talvolta confondendosi, più spesso entrando in contraddizione – con quelle dettate dalle regole processuali che scandiscono i tempi e dettano le condizioni dei riti speciali.

Del resto, gli esperimenti sino ad oggi tentati dalla prassi e dal legislatore (all’insegna di quella stessa ambiguità) non sono affatto rassicuranti.

Le famose circolari torinesi, alle quali si deve la paternità dell’idea di introdurre linee

6. Relazione illustrativa d.d.l. n. 4275, § 10.

guida per la gestione dell'attività del pubblico ministero – dalla “pressante preghiera” del 1989 ad “evitare di sprecare tempo, fatica e denaro della Stato in attività praticamente inutili, quale la minuziosa e scrupolosa celebrazione di processi ineluttabilmente destinati alla prescrizione”, alla più articolata definizione di indirizzi destinati al procuratore della Repubblica ed ai sostituti, nel 1990 – hanno indubbiamente avuto il pregio di affrontare senza reticenze ed ipocrisia il problema, e possono senz'altro considerarsi un modello di riferimento per l'organizzazione interna degli uffici, ma certamente non hanno l'attitudine a rappresentare quella “regolamentazione obiettiva e predeterminata” che si esige dai criteri legali.

Sul versante normativo, i contenuti dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., che regola la formazione dei ruoli di udienza e la trattazione dei processi, rivelano già ad una prima lettura la loro inadeguatezza. Il catalogo dei giudizi a corsia preferenziale (che comprende processi per reati singolarmente individuati e per reati puniti con pena della reclusione nel massimo non inferiore a quattro anni, processi a carico di imputati detenuti, sottoposti ad arresto, fermo, misura cautelare personale anche cessata, giudizi direttissimi ed immediati) è talmente articolato da rendere addirittura incerto il rapporto tra regola ed eccezione; allo stesso tempo, la ragionevolezza della selezione lascia alquanto a desiderare; e l'equivoca previsione del secondo comma, che attribuisce ai dirigenti degli uffici giudicanti il compito di adottare gli opportuni provvedimenti organizzativi, sembrerebbe addirittura introdurre una sorta di gerarchizzazione dell'ufficio giudiziario. Non meno problematico l'art. 227 D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che introduce tre livelli di valutazione (gravità e concreta offensività del fatto, pregiudizio temuto per la formazione della prova, interesse della persona offesa) per la trattazione dei procedimenti e la formazione dei ruoli di udienza, al fine di assicurare la rapida definizione dei processi pendenti al momento dell'entrata in vigore della riforma sul giudice unico. Qui le priorità – che possono prescindere dalla data del commesso reato o da quella delle iscrizioni del procedimento – risultano talmente vaghe ed eterogenee da risultare prive di qualsiasi attitudine realmente orientativa, così da determinare gli esiti più disparati da un ufficio giudiziario all'altro.

Difficile pensare, allora, a criteri di priorità davvero idonei ad eliminare la (peraltro del tutto fisiologica) discrezionalità delle valutazioni del pubblico ministero nella conduzione delle indagini e nella verifica della sussistenza dei presupposti dell'azione.

In compenso, la loro adozione legittima l'abbandono dei procedimenti non prioritari, rispetto ai quali gli strumenti reattivi e di controllo, che oggi assicurano effettività al principio costituzionale, finiscono per essere destinati all'inoperatività, o comunque per risultare fortemente depotenziati. Se oggi, per esempio, il fascicolo “dimenticato” segnalato dalla persona offesa può e deve essere preso in considerazione a prescindere dalla sua tipologia, domani lo stesso esito non sarà più possibile, se si tratta di fattispecie da “retrovia”. Il controllo sull'inazione, in questa prospettiva, sarà fatalmente relegato all'area dei casi prioritari.

Non solo. Una volta stabiliti i criteri, bisognerà farli rispettare. La loro violazione potrà restare relegata nel solo ambito disciplinare? Il passo successivo, è facile prevedere, sarà quello della previsione delle conseguenze sul piano processuale. Caduto il dogma dell'obbligatorietà dell'azione penale e costituzionalizzato il riferimento ai criteri, nulla potrà inibire il legislatore dallo scrivere una norma che dia cogenza alle indicazioni di priorità, imponendo al giudice di dichiarare improcedibile l'azione promossa in deroga al parametro. Si potrebbe obiettare che, di fronte a tanta vaghezza e incertezza delle regole di precedenza, sarà impossibile scrivere una norma concretamente praticabile di improcedibilità. Ma non è il caso di illudersi: un conto è gestire il caos, ben altro è limitarsi a constatarlo; e la persecuzione perpetrata dal pubblico ministero che, nonostante tutto, abbia impiegato risorse preziose per agire contro Tizio, quando ancora giacciono sulla sua scrivania centinaia di pratiche inevase per reati prioritari, sarà semplicissima da rilevare e sanzionare.

5 UNA RIFORMA DA NON FARE

Ci sarà magari chi protesterà, ricordando che il Presidente ed il Ministro riformatori avevano assicurato che sarebbe restato “fermo l’obbligo ... di curare anche le indagini relative alle fattispecie” secondarie; ma saranno, se non abbiamo sbagliato l’analisi, parole al vento.

E’ ben difficile credere, insomma, che l’azione penale “obbligatoria secondo i criteri” resti effettivamente tale; ed è altrettanto difficile credere, come si è visto, che i previsti parametri legislativi possano valere a mantenere la promessa di una più diffusa, trasparente ed uniforme persecuzione dei reati.

All’esatto contrario, la proposta di riforma vale per assicurare al legislatore il controllo del flusso processuale, non certo per ridurre l’area dell’inazione.

Nella migliore delle ipotesi, i criteri di priorità saranno funzionali a gestire le prescrizioni dilaganti; ad evitare ipocritamente (a scansare, non a prevenire) il conflitto che il continuo innalzamento dell’asticella dell’effettività della giurisdizione (attraverso la riduzione drastica del tempo disponibile per celebrare i processi, a condizioni invariate) produce sul principio di legalità.

Da questo punto di vista, quella del riformatore costituzionale è una scelta disfattista, che vorrebbe riprodurre nella Carta fondamentale la regola emergenziale forgiata dalla prassi e dal legislatore ordinario per cercare di gestire ordinatamente il flusso inarrestabile delle estinzioni. Ma un conto è la drammatica decisione che il comandante della nave è costretto a prendere durante il naufragio – salvare le donne e i bambini, sacrificare gli altri – e ben altro è rinunciare a priori ad impegnarsi sul fronte dei rimedi, chiudere lo squarcio, a imporre le condizioni per una navigazione sicura, per far assurgere il “codice rosso”, il protocollo per fronteggiare lo stato di calamità, a regola di ordinaria gestione: i criteri di priorità nell’art. 112 Cost. trasformano le tabelle delle trattazioni secondarie in norma fondamentale, espressiva del principio regolatore dell’azione penale.

Ad essere sinceri, le poco edificanti esperienze parlamentari di *ius singulare* cui abbiamo dovuto assistere negli ultimi anni fanno sorgere il sospetto che la nuova regola possa prestarsi anche ad un altro, più o meno recondito obiettivo: quello di fornire alla politica lo strumento per creare, mascherandole da semplici regole organizzative, vere e proprie zone franche, che la maggioranza di turno potrebbe facilmente occupare, cedendo alla tentazione di inibire l’esercizio dell’azione penale per determinate categorie di reati, sulla scorta di condizionamenti partitici. E’, d’altronde, un dato tristemente riscontrato: almeno in determinati momenti storici, i partiti hanno dato prova di volersi liberare del controllo della magistratura sull’operato della pubblica amministrazione.

Magari, beninteso, si tratta solo di un cattivo pensiero, ingeneroso verso i nobili intenti dei riformatori. Tuttavia il rischio, anche solo ipotetico, che il precetto possa in futuro prestarsi così facilmente ad impieghi strumentali vale a rafforzare, se ve ne fosse bisogno, la convinzione che il principio di obbligatorietà dell’azione penale dev’essere preservato intatto nella Carta fondamentale.