

Quale riforma per quale giustizia? (II)

Augusto Sabatini

I

Il disegno di legge costituzionale patrocinato dal ministro Alfano ed approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011 prevede, per la riforma del “sistema giustizia” in Italia, l’emanazione nel prossimo avvenire di ben undici leggi ordinarie.

L’elenco dei settori materia del superiore intervento di revisione della legge fondamentale (che è già *ictu oculi* assai cospicua) comprende i seguenti ambiti, che si propongono al lettore – per migliore loro disamina – già raggruppati per temi omogenei.

I – Identità e ruolo del “corpo” magistratuale

È l’ambito qualificante (il dichiarato “fiore all’occhiello” della riforma), che prevede:

- 1) la separazione delle carriere (giudicante e requirente);
- 2) l’istituzione di due Consigli superiori della magistratura (in luogo dell’unico oggi vigente), rispettivamente per la magistratura giudicante e per gli uffici del pm, con le collegate norme attuative, vertenti la disciplina:
 - a) del sistema elettorale per la designazione dei componenti dell’organo;
 - b) della composizione dell’organo;
 - c) delle attribuzioni, delle procedure e del concreto funzionamento (operativo) dei due Consigli;
- 3) l’emanazione di una legge che individui le eccezionali esigenze organizzative per le quali i due Consigli superiori possono destinare i magistrati ad altra sede;
- 4) la riorganizzazione dei consigli giudiziari;
- 5) l’ingresso in magistratura dei magistrati onorari mediante nomina elettiva.

II – Identità e ruolo dell’ufficio del pm

È l’ambito cruciale (ed il vero nodo della questione, secondo i più ed anche per chi scrive) per il nuovo modello che s’intende proporre, perché ridefinisce il rapporto tra cittadini ed istituzioni nella materia più sensibile, quella della giustizia penale, ed attiene a:

- 1) le modifiche dell’ordinamento giudiziario riguardo all’organizzazione dell’ufficio del pm;
- 2) i rapporti tra l’ufficio del pm e la polizia giudiziaria, in collegamento a quello della revisione delle dinamiche processuali conseguenti, relative a:
 - a) l’azione penale ed il doppio grado di giurisdizione, di cui puntualizza:
 - i) i (nuovi) criteri di esercizio dell’azione penale;
 - ii) la regolamentazione dei casi di inappellabilità delle sentenze di primo grado in caso di assoluzione.

Completa il quadro di riferimento l’ultimo ambito, della cui reale funzionalità al buon funzionamento venturo del sistema giustizia si controverte molto (opinando in particolare la magistratura associata che esso costituisca, di contro, il più eloquente emblema di una volontà di generale ridimensionamento dell’incidenza sociale del ruolo di giudici e pm e di ancillarità della funzione giurisdizionale rispetto a quella dell’esecutivo), che riguarda:

SECONDA PARTE
L’Autore, magistrato, completa il suo contributo al dibattito sulla riforma della giustizia presentata sotto forma di ddl costituzionale nel marzo scorso

C
o
s
c
i
e
n
z
a

3

4
o
2
0
1
1

Augusto Sabatini,

magistrato di Cassazione, presidente facente funzioni del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria

III – La responsabilità disciplinare e civile della magistratura

e prevede:

1) l'istituzione del nuovo organo di giurisdizione competente in materia (la cosiddetta Corte di disciplina) e l'emanazione delle collegate norme attuative:

- a) del sistema elettorale per la designazione dei componenti dell'organo;
 - b) della composizione dell'organo;
 - c) delle attribuzioni, delle procedure e del concreto funzionamento (operativo) della Corte;
- 2) la nuova regolamentazione della responsabilità civile (direttamente azionabile dai cittadini) nei confronti dei magistrati.

Il governo centrale ha inoltre previsto due concomitanti, collegati e complementari interventi, entrambi poco divulgati dai media, indubbiamente coerenti con i generali principi ispiratori della sopra accennata riforma ma di non poco rilievo pratico ed assiologico:

- quello del cosiddetto *Action Plan* nella materia civile (ossia il ddl recante "*Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario*"), d'impianto molto censurabile e rendimento del tutto incerto;

- quello del *Piano straordinario di investimenti nel settore informatico*, concertato con il ministro

della Pubblica amministrazione, potenzialmente meglio funzionale ma di passaggio a regime non immediato né breve².

Pur nella rilevante estensione delle materie interessate, l'iniziativa promossa dall'attuale responsabile del dicastero del Guardasigilli non assume i connotati di una vera e propria riforma ordinamentale a carattere generale (come sarebbe stato desiderabile e preferibile che fosse, vista l'indole degli interessi pubblici in gioco).

Essa, infatti, circoscrive la sua operatività a specifici e definiti segmenti³, talora estranei ad un intervento razionalizzatore globale, e soltanto sfiora – facendo apparire di voler risolvere, ma in realtà non attingendo affatto – diversi dei molteplici problemi da affrontare urgentemente.

È però comunque possibile un'obiettivo identificazione dei principi ordinatori e, quindi, l'individuazione dell'architettura (palese o implicita) di un "nuovo" modello delineata dalle proposte d'intervento normativo sopra richiamate?

L'analisi del testo non è molto agevole, a questi fini, ma plurimi ed utili elementi di giudizio si possono comunque, a mio avviso, cogliere in proposito.

A baricentro (quale delineato dagli articoli 1, 3,



4, 5 del ddl di revisione costituzionale in argomento), sta un primo principio-cardine, assai opinabile⁴: quello per cui, dipendendo il buon funzionamento del “sistema Giustizia”, in ultima analisi, da un’unica componente: il corpo⁵ “magistratuale”; è su di esso che va elettivamente posizionato l’intervento normativo riformatore stesso.

Da ciò l’insistenza battente del ddl sulla ridefinizione dell’identità, del ruolo, delle prerogative di funzione e del regime della responsabilità che riguarda la magistratura nel suo complesso (che costituiscono peraltro il contenuto della maggior parte dell’articolato elaborato).

E questa ridefinizione avviene con le seguenti idee-guida (esse pure, ma più “naturalmente”, del tutto opinabili):

è necessario, essendo la magistratura un insieme che comprende ancora in atto non solo l’ufficio del giudice (ossia dell’organo decidente, imprescindibilmente *super partes*) ma anche l’ufficio di una delle parti processuali (ancorché qualificata), cioè il cosiddetto pubblico ministero, che sia affermato che la funzione giurisdizionale è esercitabile ed esercitata soltanto dai magistrati-giudici e non anche dai magistrati-pubblici ministeri;

a costoro, quantunque assistiti – per la delicatezza del compito affidato loro – da un prestigio rilevante (che giustifica la conferma del rango costituzionale delle norme di principio dirette a disciplinarne il ruolo e le funzioni ed un Consiglio superiore proprio, che ne assicuri lo stato giuridico, al riparo dalle possibili interferenze “invasive” dell’Esecutivo o del Parlamento), non è bene che spetti più la posizione istituzionale tipica di ogni giudice, ossia la sua collocazione in un ordine autonomo, indipendente e soggetto soltanto alla legge;

rispetto dunque al contenuto della locuzione “magistrato” che siamo stati abituati a conoscere per ormai più d’un sessantennio della nostra vita istituzionale⁶, urge allora che sia affermato e riconosciuto che:

- i pubblici ministeri, i quali restano (ancora per ora...) magistrati, sono “estranei” alla funzione giurisdizionale (come del resto gli avvocati, ossia i tutori nel processo dei diritti del cittadino);

- se va assicurata certamente loro autonomia ed indipendenza, ciò potrà avvenire esclusivamente con la fisionomia e nei limiti stabiliti dall’ordinamento giudiziario (*id est*, da una legge ordinaria o “delegata”);

sia quindi il popolo, attraverso il Parlamento (essendo le Camere responsabili, sempre per investitura diretta popolare, della quota di sovranità

che si esprime nella funzione legislativa), a determinare, nella concreta contingenza storica:

- l’estensione e la consistenza⁷ di detta autonomia ed indipendenza;

- l’assetto della struttura organizzativa degli uffici del pm;

- la disciplina dei rapporti tra gli uffici del pm e la polizia giudiziaria (con naturale “attrazione” anche dei primi a relazioni stabili di collegamento/dipendenza con l’Esecutivo, per quanto subito appresso si chiarirà⁸, ed implicito passaggio nella loro formazione ed operatività dalla cultura della giurisdizione a quella dell’amministrazione);

- l’indirizzo politico dell’esecutivo (legittimato esso pure dalla diretta investitura popolare dell’eletto a governare);

- ad individuare in particolare (tenuto conto dello stato del sistema Giustizia, la cui organizzazione ed il cui funzionamento spettano al ministro competente):

i criteri selettivi per l’esercizio dell’azione penale⁹; la dotazione strumentale per l’uso (in concreto) dei mezzi d’indagine;

l’assetto della struttura organizzativa ed operativa della polizia giudiziaria;

- data la rilevanza sociale diffusa e pubblica della funzione giurisdizionale, siano previsti ordinariamente come componenti naturali dell’ordine giudiziario anche magistrati giudicanti di nomina elettiva (nei ruoli della cosiddetta componente onoraria, già da anni ormai chiamata ad integrare ranghi insufficienti rispetto alla consistenza generale dell’accresciuta domanda di giustizia nel Paese);

- siano ridisegnati i contesti (di competenza e composizione) degli organi di autogoverno del corpo magistratuale, per avvicinarne al paese reale l’orientamento, con:

limitazione delle attribuzioni dei Consigli Superiori alla gestione del solo stato giuridico dei magistrati-giudici e dei magistrati-pubblici ministeri (senza emanazione d’atti d’indirizzo in materia);

rimodellamento consequenziale delle attribuzioni dei Consigli giudiziari (ossia, gli analoghi in sede locale dei Consigli superiori);

creazione di un organo giudicante specifico per la responsabilità disciplinare dei magistrati (tutti, senza distinzione di funzioni e carriere);

maggior rappresentanza della componente di spettanza parlamentare nella designazione dei responsabili di tali funzioni d’autogoverno ed autodichia (quale espressione della centralità dei cittadini nel sistema e dell’ancillarità delle istituzioni rispetto ad essi).

Ma non basta!

Perché, spettando ai pubblici ministeri pur sempre come obbligo l'esercizio dell'azione penale, sarà doveroso – quale naturale corollario dei superiori principi – che anche i rapporti tra l'organizzazione del pm, quella della polizia giudiziaria e la responsabilità della gestione delle indagini siano normati coerentemente con il superiore principio-guida (pur formalmente inespresso) della *prevalenza* della volontà popolare su quella dei responsabili delle specifiche istituzioni operanti nella giurisdizione.

E ciò non soltanto in via ordinaria, sebbene non sia ufficialmente in discussione (almeno in atto) il principio della separazione tra i poteri dello Stato, quanto in via straordinaria, ossia fino al riequilibrio di relazioni turbate da vicende storiche contingenti fortemente segnate da passioni ideologiche e politiche eccessivamente incisive sulle dinamiche della vita collettiva con sacrificio smodato ed ingiustificato dei diritti e delle libertà inviolabili dei singoli.

Ora, è vero che, sul piano teorico generale, essendo la funzione dell'accusa responsabile essa pure del grado d'attuazione dell'indirizzo politico in materia d'ordine pubblico e di contrasto al crimine, è legittimo che sia esercitata sotto la direzione dell'esecutivo (o di organi politicamente responsabili), secondo valutazioni o indirizzi che postulano controllo e legittimazione di natura politica.

In quest'ottica, tipica delle società e cultura a forte impronta liberale, è quindi normale e naturale che sia soltanto il giudice a fruire di garanzie d'indipendenza, non anche chi sia chiamato ad esercitare l'accusa ed i modelli di diritto positivo sperimentati tipicamente prevedono separazione delle carriere, gerarchizzazione del pubblico ministero e responsabilità politica dei suoi vertici.

Ma v'è anche un diverso orientamento culturale ed assiologico, di cui l'Italia della Costituzione del 1948 si era voluta dotare, per cui la politica dell'ordine pubblico e del contrasto al crimine ispira le leggi, orienta le risorse, indirizza le forze di polizia ma, quando si giunge all'individuazione di reati, alla ricerca delle fonti di prova, alla formulazione d'ipotesi specifiche d'accusa, deve sussistere piena la garanzia di un'effettiva legalità e del rispetto del principio di uguaglianza tra i cittadini, con esclusione

d'ogni valutazione d'opportunità e dunque l'obbligo di perseguire l'autore del reato, chiunque esso sia e di qualunque illecito si tratti. E così per l'esercizio dell'azione penale è stato previsto l'intervento di un magistrato, quello del pm, con le stesse garanzie d'indipendenza (perché analoghe ne sono le ragioni) del giudice e con la stessa formazione (culturale e professionale). Ed in questo diverso modello, l'unicità dell'ordine giudiziario e della carriera dei magistrati è stata introdotta ad escludere la soggezione soprattutto dei pubblici ministeri ad esigenze diverse da quelle dell'applicazione della legge secondo il principio di piena uguaglianza, consentendo forme di coordinamento funzionale fra livelli operativi diversi in regime di concerto (*id est*, equiordinazione) e non di gerarchia o, peggio, di subordinazione (sostanziale o addirittura formale).

Ognuna delle due diverse soluzioni presenta così, intrinsecamente ed in linea di principio, pregi, ma anche limiti.

Come e cosa dunque preferire, nella scelta tra esse che la stagione di riforma appena inaugurata impone di valutare e discutere?

Nell'attuale situazione storica del nostro Paese, probabilmente è vero che «le insufficienze e le disfunzioni del sistema giudiziario italiano non dipendono dal suo assetto costituzionale, il quale anzi ha sostanzialmente [ben] assolto alla sua funzione di definizione dei principi fondamentali e di garanzia dell'indipendenza della giurisdizione».

Esse non dipendono però soltanto «dalla disordinata crescita di una legislazione sovente occasionale, non rispondente a un disegno unitario e sufficientemente costante nel tempo, che ha considerato la giustizia come una risorsa inesauribile, anziché limitata e costosa, trascurando gli aspetti strutturali, la necessità di risorse adeguate agli obiettivi, i tempi di maturazione e diffusione di nuovi indirizzi e l'esigenza che, soprattutto nel campo penale, il contrasto dei fenomeni sociali devianti non resti affidato soltanto all'intervento giudiziario, per sua natura limitato, specifico, inevitabilmente occasionale e, in definitiva, residuale»¹⁰.

V'è, infatti, il più serio e prioritario problema di macrolivello, cui s'era accennato nel primo contributo redatto per questa rivista nel numero 2-3/2011, e cioè quel *deficit* (di cui l'amministrazione della giustizia e la giurisdizione pur-

troppo soffrono appieno l'incidenza) di senso comunitario «spiritualmente radicato, solido, essenziale (come l'aria che si respira), che ne costituisce la ragion d'essere e la fonte di legittimazione, ed una tavola di valori condivisa, per la tutela dei quali esse devono operare, garantendone certezza ed effettività in ogni progetto di futuro a guida delle generazioni *in itinere* che si voglia politicamente osare». Obiettivi, tutti lo intendono, di lunghissimo periodo...

Nel terminare qui questa rassegna, giocoforza sommaria ma non per questo (almeno spero) lacunosa d'obiettività, resta in chi scrive un interrogativo, che si affida ai lettori quale sana fonte d'inquietudine per la loro coscienza: per godere della bellezza di una migliore, più buona società in cui vivere, occorre solo sognare?

Questi sono tempi difficili, in cui occorrono sincerità, dedizione, sacrificio e parresia, ma soprattutto tenacia (perché a seminare non c'è sicurezza d'un raccolto rassicurante) ed il principale avversario di tali virtù è la tentazione dell'inutilità o dell'irragionevolezza della speranza. Ma anche il fascino delle utopie o la suggestione dei desideri possono distaccare dalla verità e dal realismo che soli nutrono, in epoche di grandi cambiamenti, di tensioni e di sofferenze e disagi chi abbia ragioni d'amore sociale non esaurite.

Sia piuttosto allora guida ai passi della nostra Italia di questa stagione tormentata l'equilibrio forte di cuori appassionati e menti lucide, posate e coraggiose.



NOTE

¹ Il testo del relativo ddl – espressamente finalizzato ad «accelerare i tempi del processo, smaltire l'arretrato e fare sì che [ogni processo] sia rapido, efficace e giusto» – in realtà, pur fregiandosi d'originalità, palesa ben poca inventiva, in quanto recepisce suggestioni da lungi latenti tra gli operatori della quotidianità e neppure largamente condivise, suscitando comunque perplessità evidenti e serie quanto alla reale sua funzionalità.

Percorrendone sinteticamente lo svolgimento, si coglie in particolare che (nella previsione meglio dettagliata nella relativa relazione accompagnatoria):

- entro il 2015 dovrebbe smaltirsi tutto l'arretrato pendente (n.b.: si chiarisce che il riferimento riguarda non tutti i procedimenti pendenti, bensì solo quelli che siano giunti nella fase decisionale, ossia ad istruzione del tutto matura, che nel gergo corrente sono quelli “da spedire a sentenza”); a tal fine, sarebbero immessi nell'ordine giudiziario entro due anni 600 giudi-



ci ausiliari (quali giudice onorari) da reclutare tra magistrati ed avvocati dello Stato in quiescenza, i primi se ancora infrasettantacinquenni), da aggregare alle sezioni civili in soprannumero, remunerati a gettone (200 euro a sentenza);

- i patroni (*id est*, gli avvocati costituiti) delle cause pendenti sarebbero responsabili, verso i clienti, del mancato sollecito del disbrigo dei procedimenti "in naftalina", subendo l'estinzione di quelli che fossero caduti nel dimenticatoio perché non segnalati come meritevoli di definizione urgente con espressa istanza "di prelievo";

- i processi contumaciali (cioè, quelli senza costituzione mediante nomina d'un difensore che rappresenti il cittadino) avrebbero una tempistica decisamente semplificata, ma anche un corso, per così dire, "forzato" onde condurli ad epilogo accelerato;

- i dirigenti apicali degli uffici giudiziari (con discrezionalità quasi da sovrani *en titre*, non essendo previsto – sebbene non sia vietato – che a tanto si giunga mediante interpellato o coinvolgimento – con verifica anche delle dotazioni d'organico disponibili – dei responsabili, giudiziari ed amministrativi delle singole sezioni e dei rappresentanti del pm, ma soltanto che previamente siano sentiti – con parere peraltro non vincolante – i presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati locali) dovrebbero determinare: gli obiettivi di rendimento degli uffici (ossia, in concreto, quanti provvedimenti decisori debbano essere emessi in media nell'anno, in relazione ai carichi di lavoro esigibili dai singoli magistrati addetti);

- gli obiettivi di riduzione dei tempi di durata dei procedimenti (non meglio identificati, ma presumibilmente coin-

cidenti con il numero delle udienze e delle camere di consiglio e la regimentazione dei tempi di deposito dei deliberati, nonché la calendarizzazione degli adempimenti conseguenti di cancelleria);

- l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti (cioè, i cosiddetti criteri "oggettivi ed omogenei" con cui, tenendo conto della durata anteatta ed ancora da svolgersi delle cause in arretrato o in sopravvenienza, e, in subordine, della natura e del valore delle stesse, si fisseranno in concreto: le urgenze, le precedenza, le cosiddette corsie preferenziali o il parcheggio provvisorio – a termine e non – dei giudizi da definire in successiva epoca);

- tale programmazione dovrebbe essere annuale e dovrebbe tener conto *in progress* del consuntivo (*id est*, degli esiti concreti) di quella precedente;

- la vigilanza del dirigente dovrebbe assicurare non solo il pieno rispetto dei criteri organizzativi ed operativi in questione (in deroga ai quali nessuna autonomia – potenzialmente anche migliorativa – potrebbe più residuare alle singole sezioni o ai singoli magistrati addetti), ma anche il raggiungimento effettivo degli obiettivi gestionali assegnati, pena, in caso contrario, la mancata conferma nella responsabilità direttiva per il successivo turno di mandato apicale;

- concorrerebbero ad integrare gli uffici deliberanti, in forma d'assistenza (segnatamente, nei compiti di studio e redazione delle bozze di provvedimento decisorio), alcuni volontari – reclutati tra i laureati in giurisprudenza dottorandi di ricerca, i tirocinanti in pratica forense e gli ammessi alla specializzazione per le professioni legali – i



quali così svolgerebbero, sul campo, un'attività – valevole quale dottorato, pratica o specializzazione di fatto e per nessun profilo remunerabile o indennizzabile – di supporto operativo prevalentemente “materiale” ai magistrati professionali ed onorari, per aiutarli a meglio smaltire il lavoro loro assegnato;

- sarebbe poi introdotta in via ordinaria l'ipotesi della cosiddetta sentenza contestuale (a stesura semplificata, con motivazione succinta e formulata *per relationem* allegata al verbale di decisione);

- la redazione analitica, completa ed esaustiva della motivazione delle decisioni sarebbe opzionale;

- essendo tuttavia indispensabile per poter poi appellare (contro la pronuncia non convincente), in virtù del concomitante incremento del costo delle spese di parte indispensabili per la coltivazione in appello del processo (il cd. contributo unificato) e per l'ottenimento appunto di una motivazione estesa, solo la parte che disporrà di liquidità adeguata potrà conseguire gli strumenti necessari per il controllo dell'esercizio della giurisdizione.

² In virtù d'una partnership tra il Ministero della Pubblica amministrazione e quello della Giustizia, è stato previsto uno stanziamento straordinario di 50 milioni di euro per la digitalizzazione di tutti gli uffici giudiziari italiani e che in concreto dovrebbe consentire, già entro 18 mesi, di:

- effettuare tutte le notifiche mediante posta elettronica certificata;

- giungere alla formazione del cosiddetto “fascicolo virtuale” per ogni procedimento (mediante l'acquisizione – previa scannerizzazione – del materiale cartaceo già formato, l'elaborazione di un *file* contenitore che lo identifichi) ed alla sua successiva gestione – nelle fasi e negli stadi necessari per la relativa definizione – in forma “digitale” (ossia, fare in modo che ogni materiale e componente di questo fascicolo sia disponibile immediatamente all'operatore – avvocato, cancelliere, magistrato, amministrativo – cui spetta di far progredire o integrare il procedimento nella fase successiva e fino alla sua conclusione): così non solo l'elaborazione, redazione e deposito dei provvedimenti decisori, che già in atto avvengono quasi esclusivamente con gli applicativi di videoscrittura più diffusi, ma anche la formalizzazione, il deposito e la pubblicazione degli atti processuali ed amministrativi collegati avverrebbe nella modalità della formazione di *file* agevolmente accessibili ed a contenuto ed efficacia certificati;

- attuare ogni pagamento utile o necessario per le spese di giustizia *on line* (direttamente dagli studi professionali, quindi senza accessi fisici presso gli uffici deputati alla loro riscossione).

Lo stato d'attuazione del piano in questione (che, in realtà, non è vincolante per tutti, ma aperto all'adesione facoltativa di quelli tra gli interessati – uffici giudiziari ed utenti – che desiderino sperimentarlo) ad oggi, dopo un quadrimestre di suo avvio, è ancora precario ed è conoscibile sul sito del ministero della giustizia, al link https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/report_24062011.pdf.

³ Se è d'uopo intervenire sulla separazione delle carriere e sulla conseguente differente articolazione del Csm e quindi innovare il regime della responsabilità del magistrato, non può però essere trascurata – o del tutto pretermessa – la revisione del sistema delle competenze territoriali e funzionali e delle circoscrizioni giudiziarie, *punctum dolens* di qualsiasi iniziativa in materia (per le troppe esigenze di campanile sollecitate dai localismi o da gruppi d'interesse, spesso per il tramite del corpo dell'avvocatura, e per le oggettive difficoltà organizzati-

ve almeno iniziali che essa comporterebbe) ma imprescindibile per affrontare e risolvere problemi di sottodimensionamento o sottoutilizzo di molto personale e per l'adeguamento della struttura giudiziaria alla reale necessità dei territori nella loro peculiarità specifica (come è a dirsi delle regioni di mafia). Eppure di ciò il ddl governativo prima indicato non si occupa ...

Del pari, dichiarare di voler normare contestualmente ambiti specifici ulteriori (come nel caso delle intercettazioni), anche se può conferire allo specifico intervento in materia il connotato, quanto meno formale, d'un intervento di principio a contenuto ordinamentale generale (essendo in gioco la tutela di diritti inviolabili personalissimi, potenzialmente condizionabili da un eventuale uso malaccorto dello strumento d'indagine), senza una razionalizzazione delle generali risorse investigative effettivamente fruibili – segnatamente per fatti-reato per i quali non se ne disponga d'altri aventi superiore o pari efficacia – ed il chiaro e condiviso sacrificio (nel conseguente rapporto costi/benefici) che in singole materie le scelte di principio possono dover imporre, potrebbe avere solo il sapore reale di un intervento *ad usum delphini*.

Sul tema, mi permetto comunque di rinviare ai preziosi rilievi (che condivido del tutto) del collega N. GRATTERI, *La giustizia è una cosa seria*, Mondadori, Milano 2011, pp. 28-32.

⁴ In realtà, ed a ben vedere, l'organizzazione del sistema giustizia ruota su almeno quattro componenti, di cui tre (appunto: il corpo “magistratura”, il corpo “avvocatura” ed il corpo “amministrazione”) tutte strutturalmente indefettibili e condizionanti qualità e quantità dell'offerta di servizi giudiziari, sebbene non concorrenti con pari responsabilità nella sua conduzione (non fosse altrimenti, per il fatto che l'avvocatura è chiamata istituzionalmente a partecipare alla funzione pubblica della giurisdizione in rappresentanza e tutela d'interessi, se non esclusivamente, comunque prevalentemente ed essenzialmente privati); la quarta (ossia l'utenza) ancor più determinante e decisiva – per quanto variabile e mutevole ne sia la composizione e ad arcipelago la congerie d'interessi socialmente rilevanti che essa esprime – circa l'entità ed urgenza della domanda di giustizia di cui è latrice.

Se non è indispensabile, in questa sede, argomentare analiticamente tale assunto (proprio per la sua intrinseca ovvietà), è comunque doveroso chiarire che il ddl governativo trascura del tutto d'incidere sulle predette altre componenti, promettendo pertanto il raggiungimento d'obiettivi così ambiziosi senza assicurarne l'effettiva attingibilità.

⁵ Di qui in avanti, il termine – che è stato adottato proprio per evidenziare come convivano nel sistema giustizia in un rapporto d'articolazione assai strutturato organizzazioni plurime, distinte ed ognuna individualmente considerata già ex se complessa – si potrà anche intendere come sinonimo (quantunque, ovviamente, ne sia ben distante semanticamente) di “corporazione” e ciò volutamente, ad enfatizzare il dato di fatto per cui le singole articolazioni sono latrici ciascuna anche d'interessi propri, non necessariamente coincidenti con quello pubblico riassunto dalla locuzione “funzione giurisdizionale” quantunque necessariamente concorrenti al suo concreto svolgimento, e dunque – se non talora addirittura confliggenti – potenzialmente antagonisti (in un antagonismo che non è disciplinabile come una competizione tra protagonisti di un mercato libero e concorrenziale di servizi né temperabile secondo i principi e le dinamiche d'accordi oligopolistici).

⁶ Quello per cui, con tale termine, s'identificava la persona fisica nominativamente individuata chiamata ad assumere, incaricata vuoi nei ruoli giudicanti vuoi in quelli requirenti, la

responsabilità dell'esercizio della funzione costituzionalmente essenziale nota come "giurisdizionale".

⁷ Non senza enfasi, l'articolo 13 del ddl sancisce esplicitamente che «ferme le competenze dei Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente, spettano al Ministro della Giustizia la funzione ispettiva, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Il Ministro della Giustizia riferisce annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine».

⁸ Nel corposo ddl governativo n. 1440 sui compiti e sui poteri del pubblico ministero, emerge un'emblematica fisionomia per il rappresentante del pubblico ministero del prossimo futuro. L'art. 3 comma 1, lett. e) e l'art. 5, comma 1 lett. a) del ddl, riformulando gli articoli 330 e 348 del Codice di procedura penale, riservano in via esclusiva alla polizia giudiziaria la ricerca delle notizie di reato e dà al pubblico ministero il ruolo di mero recettore delle relative informative, che non dovranno più essere, come oggi, "prontamente" rese. Non più responsabile diretto (come delegante, supervisore o controllore) dagli accertamenti urgenti di cui all'art. 354 Cpp sui luoghi, sulle cose e sulle persone, pur rimanendo titolare del potere di convalida di detti atti, né responsabile della scansione e durata dell'indagine stessa – direttive e deleghe del singolo magistrato potranno essere inoltrate solo, per via gerarchica, ai dirigenti dei servizi o delle sezioni di polizia giudiziaria (in questi termini l'intervento sull'art. 370 Cpp) e, per conseguenza, sconterà l'eventuale inutilizzabilità degli atti d'investigazione dipendente dal mancato rispetto dei tempi procedurali – manterrà solo le Sezioni di polizia giudiziaria istituite presso le Procure ancora «alla dipendenza e sotto la direzione» propria, mentre le altre forze dell'ordine investite di compiti di polizia giudiziaria agiranno «sotto la direzione» del magistrato pm ma al di fuori di un rapporto di dipendenza funzionale dalla procura di riferimento (così l'art. 3, comma 1, lett. b) del ddl in riforma dell'art. 56 Cpp). Nelle scelte processuali sarà formalmente obbligato a tenere conto, nelle sue determinazioni sull'esercizio dell'azione penale, «dei risultati delle indagini della polizia giudiziaria», e quindi ove maturi valutazioni finali anche solo parzialmente difforni da esse non se ne potrà distanziare agevolmente (rimanendo di fatto titolare, per molte delle indagini che saranno iscritte, del solo potere di richiedere o meno un'archiviazione o un rinvio a giudizio). La struttura dell'ufficio del pubblico ministero è poi connotata da forte accentuazione del profilo verticale e gerarchico (con attribuzioni funzionali decisive ai direttivi apicali).

Le soluzioni proposte – si legge nella relazione accompagnatoria – hanno lo scopo di «creare i presupposti di una maggiore concorrenza e controllo reciproco» tra organo dell'accusa e forze di polizia.

In realtà, si è di contro rilevato (così N. Rossi, *Avvocato della polizia? Storia recente e minacce sul futuro del pm nel ddl n. 1440*, in «Questione Giustizia», 1/2010) che «la funzione di coordinamento e direzione delle indagini preliminari è stata attribuita al pubblico ministero non in virtù di una sua – inesistente – superiorità sul piano investigativo rispetto alla polizia, ma in considerazione della necessità d'indagare "in vista ed in funzione" del processo e

della conseguente esigenza di valutare i risultati investigativi conseguiti con lo sguardo rivolto allo svolgimento della verifica processuale, che spesso si configura di estrema complessità. Le forze di polizia, dal canto loro, hanno fruito, in base al rapporto di dipendenza funzionale con il pubblico ministero, di una sorta d'indipendenza riflessa, che ne ha grandemente potenziato la capacità di azione soprattutto nei campi dei reati contro la pubblica amministrazione e dei reati economici. Questa positiva sinergia, che ha consentito la sopravvivenza di iniziative penali incisive pur in un contesto di enormi e crescenti difficoltà della giurisdizione penale, rischia di essere definitivamente compromessa dal nuovo assetto che, ridimensionando il ruolo del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, riduce inevitabilmente l'incisività dell'organo dell'accusa anche nel processo».

⁹ Che non è più obbligatorio *tout court* per qualunque ipotesi di reato, ma solo per quanto al riguardo sia stabilito dalla legge (ordinaria).

È bene qui rammentare che l'obbligatorietà *tout court* della legge penale è un corollario del principio d'uguaglianza di fronte alla legge tra i cittadini e che ogni sua deroga (ancorché relativa o vincolata, e sia pure delegata nella concreta estensione dal Parlamento) costituisce fonte d'irriducibile aporia del sistema, aprendo una breccia alla potenziale disuguaglianza sostanziale tra i medesimi.

Indubbiamente, circostanze eccezionali possono condurre a decisioni altrettanto eccezionali; si tratta, allora, di convenire sull'effettiva sussistenza di una ragione giustificativa di simili eccezionalità e sulla modulazione d'antidoti interinali ai costi indubbi che essa imporrebbe alla collettività per tal via.

Mentre l'inflazione delle indagini e dei procedimenti penali ha, da sempre, rimedi tipici sperimentati e molto meno dolorosi (quantunque non culturalmente ed assiologicamente ad impatto zero) sia nei provvedimenti clemenziali sia in quelli di depenalizzazione), personalmente, ma il dibattito è legittimamente aperto (in sede politica), non ritengo che in atto il Paese soffra una qualche emergenza in materia che imponga o faccia preferire una simile opzione. E di certo, se anche fosse fondata la tesi – pur prospettata da tempo da numerosi esponenti dell'esecutivo e dell'attuale compagine che forma la maggioranza parlamentare – che si verserebbe in tempi cimentosi per le libertà dei cittadini e per l'equilibrio dei rapporti interistituzionali a causa di un eversivo sconfinamento di campo di numerosi esponenti della magistratura inquirente in conflitto verso tale parte politica del Paese, i migliori antidoti reali a tale tempeste già sono disponibili nel sistema vigente e risiederebbero: nell'esercizio di prassi virtuose ed ineccepibili nell'ordinario; nella pretesa del certosino rispetto delle leggi vigenti; nel puntuale e tenace controllo sulla giurisdizione tutta (anche con commissioni parlamentari d'inchiesta a fini di riforma legislativa); nello svolgimento d'indagini (giudiziarie) puntuali e capillari a riscontro specifico di tale assunto, in casi singoli e determinati.

¹⁰ Così secondo l'avviso dell'Anm, nel documento datato 10 giugno 2011 consultabile sul sito dell'associazione al link http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/06/10/audizione_camera_riforma10giu11.aspx.