

LE RIFORME DIFFICILI
L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Per dare efficienza al sistema e migliorarne la qualità non servono stravolgimenti ma cambiamenti mirati - Non c'è spazio né motivo per modificare la Costituzione

Una Giustizia male organizzata

di **Valerio Onida**

Il 2009, a sentire gli annunci delle forze politiche, dovrebbe essere un anno di "riforme" nel campo della giustizia. La parola stessa "riforma", peraltro è così generica, e così abusata nel nostro Paese, che la prima necessità è di intendersi su che cosa si voglia. Migliorare l'efficienza degli apparati giudiziari? Migliorare la qualità dell'attività giudiziaria? E in che senso? Intervenire sugli equilibri fra poteri politici e poteri giudiziari? E in che senso?

Occorre quindi abbandonare il ritornello sulla generica necessità di "riforme", ed entrare nel merito. Così pure, occorre smetterla di contrapporre semplicisticamente "giustizialisti" a "garantisti", schierandosi polemicamente contro gli uni o contro gli altri. Non è "giustizialismo" chiedere che la giustizia faccia sempre il suo corso, nel rispetto dei diritti di tutti e della legge, senza esserne impedita da impropri "scudi" legislativi o parlamentari e senza strategie abusive di difesa "dal processo" anziché "nel processo". Non è "ipergarantismo" esigere che le attività di giudici e di inquirenti rispettino sempre i diritti e la dignità delle persone, e che lo strumento penale non venga piegato a improprio strumento di lotta politica. Non è "giustizialismo" denunciare e combattere la corruzione e il lassismo nelle pubbliche amministrazioni. Non è "ipergarantismo" o manifestazione di ostilità ai giudici denunciare e combattere, con la medesima determinazione, le degenerazioni e gli errori nell'attività giudiziaria e inquirente.

Nel merito, la prima cosa da osservare è che molti, se non la maggior parte, dei problemi e dei difetti che si riscontrano nel funzionamento della giustizia richiedono, per essere affrontati, soprattutto misure e interventi di tipo organizzativo e amministrativo, non disgiunti da eventuali correzioni legislative per lo più marginali e da appropriata disponibilità di risorse. Come ha detto il procuratore capo di Bolzano Cuno Tarfusser (sul Corriere della Sera del 31 dicembre), «dobbiamo partire dall'organizzazione». L'organizzazione è decisiva per affrontare efficacemente il problema cruciale dei tempi dei procedimenti. E richiama la re-

sponsabilità soprattutto di capi degli uffici, Consiglio superiore della magistratura e ministero.

È largamente un problema di organizzazione anche quello - giustamente sottolineato dall'ex procuratore capo di Torino Marcello Maddalena (sul Corriere della sera del 30 dicembre) - del necessario rafforzamento del principio gerarchico all'interno delle Procure, per non lasciare l'attività inquirente affidata ad iniziative troppo individualistiche di ogni sostituto procuratore (e per evitare di trasformarla in spettacolo per i media: fra l'altro, che senso ha battezzare le indagini con no-

LA STRUTTURA

Giustizialismo e garantismo, un ritornello da abbandonare
Rafforzare il principio gerarchico all'interno delle Procure e la collegialità

GLI STRUMENTI

Le indagini non vanno sottratte ai pm e affidate alla polizia - Le intercettazioni sono necessarie, la loro pubblicazione no

mi di fantasia come se fossero episodi di un serial televisivo?). Naturalmente i capi delle Procure vanno a loro volta controllati e responsabilizzati nella loro attività direttiva. Più in generale, nella giurisdizione, e anche nell'attività giudicante, e anche se è noto come vi siano magistrati che prediligono lavorare da soli, la collegialità è un valore importante, perché significa confronto, possibilità di dialettica e di temperamento di eccessi (mentre i giornali tendono spesso, invece, a favorire o enfatizzare i protagonismi individuali).

Dove è in gioco la libertà personale - come nell'uso della custodia cautelare - l'esigenza di garanzie efficaci, e di massima prudenza da parte di chi decide, è poi preminente: ma il nostro ordinamento già prevede una serie di condizioni, di cautele e di termini, nonché il necessario intervento del giudice. Eventuali ritocchi legislativi in mate-

ria non potrebbero che muoversi in queste stesse linee. Piuttosto sarebbe forse da rivedere la disciplina circa la durata delle indagini preliminari, fase del procedimento penale che oggi spesso appare eccessivamente protratta a scapito delle fasi propriamente processuali, in cui il contraddittorio è pieno e c'è la garanzia del giudice.

Non gioverebbe invece affatto alla giustizia sottrarre ai magistrati del pubblico ministero la direzione delle indagini a favore della polizia, assai più influenzabile dall'esecutivo. È vero che le indagini dei pm non dovrebbero mai trasformarsi in strumento di ricerca a tappeto di eventuali reati in assenza di precise *notitiae criminis*. Ma contro queste possibili deviazioni dovrebbero bastare i controlli dei capi degli uffici ed eventualmente quelli esterni (analogamente, per esempio, la Corte costituzionale ha censurato come lesive delle attribuzioni di amministrazioni regionali iniziative dirette ad attivare generici controlli sulla attività di queste da parte della Corte dei conti e di una Procura della Repubblica: sentenze n. 104 del 1989, n. 511 del 2000). Togliere sostanzialmente ai pm poteri autonomi di indagine in presenza di notizie di reato significherebbe invece ridurre drasticamente l'area dei controlli di legalità.

Parimenti, sottrarre alla magistratura lo strumento di indagine costituito dalle intercettazioni telefoniche significherebbe rendere più difficile l'accertamento dei reati. Il proposito si spiega in chi voglia puntare a "tagliare le unghie" alla magistratura, vissuta come un avversario, non da chi voglia una giustizia migliore. Altra cosa è l'esigenza di impedire la pubblicazione di intercettazioni prive di rilevanza penale, ma lesive della riservatezza delle persone: questo è un problema da affrontare, che però riguarda non tanto o non solo la magistratura, quanto soprattutto la stampa (se si leggesse o meno frammenti di conversazioni registrate, e più sentenze!).

In tutto ciò, come appare evidente, non vi è spazio né motivo per modifiche della Costituzione. Non che di queste non si possa parlare in assoluto (per esempio, una nuova disciplina della responsabilità disciplinare dei magistrati, per sottrarla al rischio di

derive corporative, potrebbe essere utile). Ma il proposito della separazione radicale fra magistratura giudicante e magistratura inquirente, da assegnare a diversi organismi di governo (altro è la disciplina dei passaggi di carriera dall'una all'altra) è sicuramente da respingere. Infatti, la creazione di un ipotetico "ordine" della magistratura inquirente, staccata dalla magistratura giudicante, rischierebbe di compromettere il carattere di "parte imparziale" del pubblico ministero, cioè di difensore della legge prima che di "avvocato dell'accusa". E soprattutto esso non sfuggirebbe alla seguente alternativa: o è del tutto indipendente dall'Esecutivo e dal Parlamento, e allora il suo potere e la sua influenza, anche nei confronti dei giudici, nonché la sua "autoreferenzialità", non diminuirebbero, e anzi quest'ultima si accrescerebbe; ovvero finisce per essere controllato o controllabile anche indirettamente dal potere politico (per esempio attraverso la nomina di un organo di vertice), e allora sarebbe solo un altro modo per condizionare, "proteggendo" il ceto politico e amministrativo, il controllo di legalità garantito dal potere giudiziario.

L'attuale stato dei dibattiti e dei propositi espressi, e anche del "confronto" auspicato o avvertito fra le forze politiche, non fa presagire nulla di buono. Se fossimo in un paese serio, probabilmente si procederebbe come in varie occasioni si è proceduto in altri paesi, per esempio in Gran Bretagna, incaricando una Royal Commission composta da persone competenti e affidabili (come si è visto, le voci sagge e autorevoli non mancano, ma oggi si perdono nel mare delle esternazioni), di elaborare un insieme di proposte da sottoporre al Governo e al Parlamento. Naturalmente bisognerebbe poi darvi seguito. Da noi, invece, ad esempio, anche la pregevole relazione sui problemi di efficienza della giustizia che un'apposita commissione di studio elaborò un anno fa per incarico del Guardasigilli Mastella è rimasta finora nei cassetti, suscitando meno interesse ed eco nei mezzi di comunicazione dell'ultimo scambio di battute polemiche fra "giustizialisti" e "garantisti".