



## L'angolo della giustizia

*Dovrebbe risolvere l'eterno problema della lunghezza dei processi civili e penali*

# Un'epocale riforma della giustizia?

Se si dovesse fare un sondaggio, è facile prevedere che fra i maggiori problemi della giustizia italiana che interessano i cittadini ci sarebbe senz'altro la lentezza dei processi e una normativa spesso complicata che risulta poco comprensibile (e ciò sia per il processo civile che per quello penale. Vediamo ora, con un sintetico esame, se il recente disegno di legge costituzionale presentato dal Governo risolve in qualche modo questi problemi.

### ***L'obbligatorietà dell'azione penale***

La modifica più rilevante, anche se non la più appariscente, è costituita dalla nuova formulazione dell'art.112 della Costituzione per cui l'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale "secondo i criteri stabiliti dalla legge". Ora, il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale deriva direttamente dall'art.3 della Costituzione secondo cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali...

di Gianni Sabbadini



Gianni Sabbadini

Questa dell'uguaglianza, fra le norme fondamentali, si può ben dire che è la più fondamentale e rappresenta l'essenza stessa del nostro moderno vivere civile. L'obbligatorietà dell'azione penale rappresenta quindi l'applicazione pratica del principio di uguaglianza nella giustizia penale: ogni violazione di legge che il legislatore (nell'ambito del suo potere discrezionale) ha sanzionato penalmente deve essere perseguita e

si deve concludere con un provvedimento del giudice (che sarà di archiviazione se l'autore del reato è rimasto ignoto oppure di assoluzione o di condanna dell'imputato). Ora, il fatto che il numero delle notizie di reato sia tale da non permettere al PM un sollecito esame di tutte le segnalazioni che arrivano sul suo tavolo (per cui l'effettivo esercizio dell'azione penale pare a volte rimesso alla discrezione del PM), è un problema reale che però andrebbe risolto con la depenalizzazione e la riforma del sistema penale-sanzionatorio, senza intaccare il principio di uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge. Viceversa, la previsione che sarà la legge ordinaria ad indicare i criteri per l'esercizio dell'azione penale (secondo quanto previsto dalla riforma proposta) è una norma potenzialmente eversiva del principio di uguaglianza, tanto più che non dice nulla sui futuri criteri di scelta.

### ***La separazione delle carriere***

Quel che invece sui giornali è emerso come la novità più rilevante è la separazione delle carriere fra magistra-

ti giudicanti e magistrati requirenti. Secondo quanto previsto dal nuovo art.104 della Costituzione infatti “i magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri” e “la legge assicura la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri”.

Ne deriva che sarebbero solo i giudici a costituire “un ordine autonomo ed indipendente da ogni potere” e ad essere “soggetti soltanto alla legge” (come recita il nuovo art.101) mentre per i pubblici ministeri il terzo comma del nuovo art.104 della Costituzione si limita a prevedere che “l’ufficio del pubblico ministero è organizzato secondo le norme dell’ordinamento giudiziario che ne assicurano l’autonomia e l’indipendenza”. Se dunque solo i giudici costituiscono un ordine autonomo ed indipendente da ogni potere, viene naturale domandarsi che fine facciano i pubblici ministeri: tornerebbero ad essere una branca del potere esecutivo secondo il modello napoleonico? La cosa, almeno per l’Italia, sarebbe assolutamente nuova atteso che già l’ordinamento giudiziario del 1941 stabiliva la carriera unica per giudici e PM, così come del resto è anche in Francia (dove però alla carriera unica corrispondono status dei magistrati diversi a seconda che svolgano funzioni giudicanti o requirenti). Viceversa nei Paesi anglosassoni dove le carriere sono da sempre distinte, il PM è generalmente un ramo del potere esecutivo e spesso ne condivide la responsabilità politica. Ora, la previsione di un PM separato dalla magistratura giudicante ma comunque autonomo ed indipendente, sarebbe quindi un’assoluta novità che bisognerà poi vedere come si realizzerà di fatto nella legge cui la norma costituzionale rimanda, senza altre specificazioni.

### **I due CSM**

Diretta conseguenza della separazione delle carriere è la previsione

anche di due consigli superiori della magistratura, uno per i giudici ed uno per i PM.

Si prevede che i componenti siano eletti per metà dai magistrati tra gli appartenenti alla medesima categoria “previo sorteggio degli eleggibili” e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di materie giuridiche ed avvocati.

La previsione dell’individuazione dei magistrati eleggibili tramite sorteggio ha lo scopo evidente di ridurre quanto più possibile l’influenza della magistratura associata nella predisposizione delle liste dei candidati. La parità di numero fra i magistrati ed i membri laici finisce però per incidere sull’autonomia effettiva dell’organo di autogoverno che, sebbene indirettamente, sarà quindi maggiormente condizionato nello svolgimento dei lavori e nelle sue decisioni dal potere politico che elegge la metà dei componenti (e non più solo un terzo). La previsione che i consigli superiori “non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione” interviene su una questione dibattuta da anni e che all’epoca della presidenza Cossiga aveva assunto aspetti di vero e proprio scontro istituzionale. Ora, va detto che la legge istitutiva del CSM (legge 24 marzo 1958 n.195) prevede espressamente che il Consiglio Superiore della Magistratura possa fare proposte al Ministro della

giustizia su tutte le materie riguardanti l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché dare pareri sui disegni di legge concernenti l’ordinamento giudiziario, l’amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto attinente a queste materie. Ciò risponde alla visione comunitaria che ha ispirato tanta parte della Costituzione nel tentativo di superare una certa separazione fra istituzioni e cittadini, fra la classe dei politici e gli elettori. Paradossalmente sembra ora di tornare indietro, non volendo che soggetti estranei possano intervenire nel dibattito sull’organizzazione della giustizia, quasi che questa fosse di competenza esclusiva dei politici!

### **La polizia giudiziaria**

Viene proposta anche la modificazione dell’art.109 della Costituzione in tema di disponibilità diretta della polizia giudiziaria da parte dell’Autorità giudiziaria.

La norma viene modificata stabilendo che giudice e PM dispongono della polizia giudiziaria “secondo le modalità stabilite dalla legge”. Non si capisce il senso della riforma; se si voleva infatti riconoscere maggiore autonomia alla polizia giudiziaria sarebbe bastata una riforma delle



norme processuali, viceversa la previsione di una norma costituzionale in questi termini sembra quasi voler significare che la magistratura (non disponendo più direttamente della polizia giudiziaria) dovrà affidarsi per l'esecuzione dei suoi provvedimenti alla discrezionalità degli organi gerarchici della polizia stessa (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, etc.) i quali, restando alle dipendenze del potere esecutivo, potranno (nell'ambito delle loro funzioni) prestare o meno assistenza alla magistratura, le cui richieste potrebbero quindi anche restare inevase, ad esempio, per mancanza di personale disponibile o di mezzi.

#### *La responsabilità civile dei magistrati*

Un'altra novità sembrerebbe l'art. 113 bis sulla responsabilità dei magistrati dove si prevede che i magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti "al pari degli altri funzionari e dipendenti dello Stato".

Si tratta di una norma manifesto, atte-

so che la responsabilità dei magistrati per gli atti compiuti in violazione di diritti già esiste, non essendo prevista per i magistrati nessuna norma di esenzione o di preventiva autorizzazione (a differenza di quel che la Costituzione prevede ancora per i parlamentari all'art.68 e per i ministri all'art.96). Solo per la responsabilità civile si prevede che la persona offesa possa chiamare in giudizio non direttamente il magistrato ma lo Stato (il quale può poi rivalersi sul magistrato) nell'interesse del danneggiato che è certo di ottenere dallo Stato il risarcimento, se dovuto.

La realtà è che i casi di responsabilità civile del magistrato sono estremamente rari in quanto l'ipotesi che il magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, possa violare i diritti delle parti o di altre persone (salvo i casi dolosi costituenti reato) è cosa assai rara. Non a caso la responsabilità civile del magistrato è un istituto desueto anche in quei Paesi, come la Francia, che la prevedono da sempre e solo in Italia, a seguito di note

vicende (vedi il caso Tortora) è diventata una specie di slogan di cui si ignora il significato reale.

#### *Conclusioni*

Dovendo tirare le somme, è evidente dunque che questa riforma non risolverà nessuno dei problemi della giustizia che abbiamo indicato all'inizio. Essa incide solo sull'organizzazione giudiziaria ridimensionando significativamente il ruolo ed i poteri della magistratura, sia giudicante che requirente.

La portata è però imprevedibile, atteso che le nuove norme costituzionali sono formulate in modo alquanto generico e rimandano per la loro pratica applicazione a leggi ordinarie, il cui contenuto è rimesso alla discrezione del legislatore.

Senz'altro, la diminuzione del ruolo di garanzia del potere giurisdizionale, comporterà una diminuzione complessiva delle garanzie dei cittadini... Viceversa, se la riforma punta ad evitare il ripetersi di quanto accaduto negli anni 1992/1994 (come detto dallo stesso Presidente del Consiglio in occasione della presentazione del disegno di legge costituzionale), forse potrebbe raggiungere effettivamente lo scopo, in quanto il potere giudiziario e la stessa attività giurisdizionale verrebbero significativamente limitati a favore del potere esecutivo e di quello politico in genere. Resta il dilemma, politico e non giuridico, se oggi il problema dell'Italia sia evitare, con una riforma costituzionale, che possa ripetersi "mani pulite" o se i problemi di questo Paese siano altri come il lavoro, lo sviluppo economico, i rapporti internazionali, la scuola, la tutela della natura e dei beni artistici e storici, i giovani, gli anziani, il trattamento dei disabili, le sacche di povertà, l'immigrazione, le fonti di energia, il Sud, il Nord, l'Europa, il Mediterraneo, etc. etc. etc.

Gianni Sabbadini  
Magistrato

