Quale riforma per quale giustizia? (I)

Augusto Sabatini

PRIMA PARTE
Un contributo «di razionalità», come scrive l'Autore, al dibattito pubblico sulla riforma della giustizia, forse il terreno di maggiore scontro politico e nodo cruciale per la democrazia italiana

Parlare di riforma dell'amministrazione della giustizia e di riordino della funzione di giurisdizione in Italia, oggi, è difficile, a maggior ragione per un magistrato di professione[1]. Io proverò ugualmente a farlo, in successivi e distinti scritti per questa rivista, nel tentativo d'offrire un contributo di razionalità al dibattito pubblico in materia, che nel tempo presente[2] si mostra sempre più aspro e probabilmente anche troppo spesso meno obiettivo di quanto sarebbe non solo desiderabile, ma soprattutto pretendibile dai suoi protagonisti.

Per chi non opera dentro il pianeta giudiziario, decifrarne le assiologie correnti e conoscerne le dinamiche d'operatività concreta (e quindi valutare il potenziale rendimento dello strumentario esistente, nonché verificare limiti e pregi di quello futuribile) è un compito estremamente arduo.

Parimenti, sembra quasi impraticabile ai non tecnici (se non nel lunghissimo periodo) un percorso d'alfabetizzazione civica che conduca ognuno a rendersene seriamente avvezzo e ad assumersene pienamente (ciò dicasi segnatamente per i responsabili dell'indirizzo politico) l'orientamento e la guida.

Il sistema giudiziario, che in questa fase epocale condivide del resto criticità comuni a molti altri segmenti dell'amministrazione pubblica, palesa tuttavia nella corrente stagione le sue ingravescenti problematicità soprattutto sul piano dell'efficienza, che ne costituisce probabilmente la priorità eminente[3] a fronte dello scenario di grave rischio d'effettiva tenuta sociale (e d'autorevolezza e solidità istituzionale) in cui il nostro Paese, dopo questo primo decennio di millennio, ormai versa, e che ne mina fin nelle fondamenta l'autorevolezza.

È amaro, in particolare, constatare, per un verso, quanto ancora elevati siano il numero e la qualità dei procedimenti pendenti e il tempo necessario a definirli; come carenze strutturali nevralgiche[4] vadano sempre più accentuandosi, sicché debba pronosticarsi per il futuro prossimo, se non il collasso, quanto meno un periodo di stabile emergenza per un numero in progressivo incremento di sedi giudiziarie (con detrimento forte per gli utenti del "servizio giustizia"). E, per altro verso: come purtroppo continui a crescere, senza mai deflettere, la capacità produttiva d'illecito (a varia gravità, non solo penalmente rilevante) di quanti più o meno stabilmente vivono in Italia. E ancora: come l'irritazione diffusa per il fatto che, sfruttando abilmente tali disfunzioni, si possa agevolmente farla franca un po' per tutto stia sedimentando l'incoraggiamento a fare come tutti gli altri (ossia, ad imparare, alla lunga, a praticare senza remore il malcostume diffuso in un mondo di furbi e di spregiudicati che altrimenti ti schiaccerebbe, per sopravvivere o, quanto meno, galleggiare…).

Convivono però, nell'Italia di oggi, tendenze (quasi schizofrenicamente) contrapposte nel rapporto dei singoli e della collettività con le istituzioni giudiziarie.

La prima è quella di un'imponente domanda di giustizia, troppo spesso insoddisfatta, eppure espressa solo nel silenzio (talora paziente, più di frequente depresso o forse magari soltanto scoraggiato) di tanti. Tanti che non hanno però ancora perduto ogni speranza che sia possibile (e venga agognata dai più) un'evoluzione in dimensione civicamente più accettabile per questo settore della vita sociale e che chiedono, pertanto, "più e meglio Stato"

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

in questo segmento d'amministrazione pubblica.
La seconda è quella di un'insistita, aggressiva, anzi assordante, talora arrogante (o strumentalizzatrice) denuncia per insoddisfazione della cd. *malagiustizia* e dei guasti provocati da chi la giustizia dovrebbe renderla ma in realtà non la garantisce. Qui sta fiorendo ed alligna, sempre più intensamente, un atteggiamento di discredito (pure con vezzo ostentato) del ceto magistratuale *tout court* e senza distinzioni, che agevola confusione e disorientamento in molti (soprattutto i meno consapevoli dei limiti attuali d'efficacia della risposta giudiziaria alla domanda di giustizia pur sempre rivoltale).
Nel contempo, però, gli stessi ambienti vivono (o mostrano di vivere) con particolare fastidio ogni iniziativa giudiziaria che "morda" là dove vi sia una materia delicata, scoperta o "sensibile", e non desiderano più di tanto che il privato o il personale siano oggetto di percorsi veritativi, e che, in definitiva, non gradiscono una giustizia realmente e fino in fondo ben funzionante verso tutti[5], mostrando quindi di preferire un sistema sociale in cui il "meno Stato" si concretizzi anche nella funzione di giurisdizione (che ci si immagina, in quest'ottica, ancillare all'indirizzo politico vigente) o chiedendo una riduzione del peso sociale d'essa ai soli settori in cui possono essere più compromessi la sicurezza individuale e l'ordine pubblico (in una forse malintesa opzione ideologica liberista, per cui lo stato conta solo per garantirti un privato indenne da interferenze di qualsiasi provenienza).
Molti diventano dunque i prospettabili livelli sui quali ogni analisi propedeutica ad un serio confronto riformatore andrebbe condotta, per indagare cause effettive e rimedi proponibili e praticabili per la crisi di giustizia oggi presente nel nostro Paese.
Personalmente, suggerirei di coltivare studi accurati soprattutto sui *trend* di criticità costituiti dal proliferare di prassi comportamentali ormai troppo generalizzate negli italiani d'esasperata accentuazione del solo proprio interesse personale, di una sorta d'utilitarismo scadente in degenere *tornacontismo* nello scambio individuale e sociale, d'indifferenza sistematica (se non addirittura disprezzo) per i diritti anche fondamentali dell'altro, d'approfittamento spregiudicato d'ogni opportunità per lucrare il lucrabile anche in danno della controparte, e, insieme, di scaduto radicamento di bene comune (quasi che il corpo sociale si potesse distinguere solo tra alleati e rivali), di misconoscimento d'interessi superindividuali limitativi del proprio, di ricorso "ordinario" ai soldi o alle amicizie per la semplificazione o soluzione d'ogni problema e d'insofferenza acuta verso qualsivoglia forma di controllo sulle proprie scelte di condotta pur quando interferenti con la vita dei terzi.
Non sarebbe più così difficile comprendere, allora, perché e con quali modalità (tipiche e atipiche) simili pratiche determinino effetti perversi "moltiplicati", direttamente influenti sulla macchina giudiziaria e sul suo rendimento (come nel caso della patologica enfiagione del contenzioso civile, agevolata o innescata proprio dalla lunghezza smodata dei tempi ordinari di definizione di tali procedimenti, per cui – con circa nove milioni di processi pendenti oggi in Italia – diventa conveniente non adempiere più tempestivamente e puntualmente ai propri obblighi perché, non avendo l'altro strumenti per reagire, facendo subito cessare il malcostume dell'inadempiente, ci si giova del ritardo con cui si adempirà, sia procurandosi immediatamente la disponibilità di utilità economicamente rilevanti senza versarne il corrispettivo sia imponendo successivamente al creditore per stanchezza un molto lucroso accordo transattivo con decurtazione sensibile rispetto all'originario importo delle debenze spettanti, secondo il corrente adagio: "intanto non ti pago, poi si vedrà…"). Ed anche per questo, sempre più spesso, torna molto utile avere una giustizia che non funzioni a pieno regime…
Ed ancora, ma di questo mi occuperò nella seconda tappa di questo percorso analitico, che sarà pubblicata in un numero successivo della rivista, sarebbe assai utile ricostruire l'architettura (palese o implicita) delineata dagli interventi normativi sui riti processuali civili e penali e sul diritto penale sostanziale avvenuti nell'ultimo ventennio, da cui si trarrebbero molti ed utili elementi di giudizio sullo *jus condendum* in materia di riforma della giustizia[6] e si potrebbe cogliere in dovizia e pienezza che una riforma ordinamentale che circoscriva a singoli segmenti[7], ad essi talora del tutto estranei, un intervento razionalizzatore possa soltanto sfiorare e far apparire di voler risolvere, ma in realtà non attingere affatto, i veri problemi da affrontare.
Mediaticamente si è però molto diffusa[8] (ed è, con tutta evidenza, eccessivamente enfatizzata) un'opinione, semplificata o semplificatrice, che prospetta quale vera *ratio* dell'emergenza del tempo attuale la crisi d'autorevolezza (o di legittimazione) del solo corpo magistratuale in sé, e che, fomentata da tesi assai propagandate, accredita la convinzione che vi sia stata, nel tempo successivo alla crisi politica della Tangentopoli dei primi anni Novanta, una reprensibile appropriazione crescente di ruolo politico da parte dei

magistrati ed un concomitante calo progressivo del concreto rendimento qualitativo e quantitativo della loro azione funzionale.
Eventi, questi, considerati entrambi causa, ad un tempo, del loro isolamento rispetto al corpo sociale e della perdita di consenso: sia verso la generalità d'essi come professionisti (in quanto capaci più di prima d'errori e ritardi biasimevoli); sia verso il ben diverso ruolo istituzionale di garanzia loro proprio, che essi stessi avrebbero vulnerato (o contribuito a far grandemente scemare).
Secondo tale opinione, occorrerebbe dunque, sin da ora, intervenire[9] su questo irrisolto nodo problematico, quasi si trattasse non solo di precondizione imprescindibile per rimediare alla distorta relazione tra i poteri dello Stato che, secondo tale avviso, ne sarebbe derivata e ne continuerebbe ad essere alimentata, con detrimento per gli equilibri istituzionali disegnati dallo stesso quadro costituzionale vigente, ma anche (e nel contempo) di panacea per ogni malessere dell'attuale nostro sistema giudiziario, la cui modernizzazione sarebbe in realtà parallelamente e da lungi già stata avviata ma verrebbe ostacolata dalla deteriore "cultura" del loro compito diffusasi nelle more tra i magistrati.

C'è del vero, in realtà, non tanto in simili assunti e conclusioni (che risultano assai opinabili e, probabilmente, non più di tanto intellettualmente sinceri), quanto in talune dinamiche effettivamente verificatesi nel funzionamento recente dell'amministrazione della giustizia che possono agevolare, anche in chi non è in mala fede, tali argomentazioni o persuasioni simili.
Si tratta di tendenze che meriterebbero però tanta capacità di revisione critica (purtroppo ancora assai rara), e comunque più resipiscenza al riguardo, di quelle correnti tra i più. E ciò perché, per quanto sia doloroso riconoscerlo, anche la magistratura ha mostrato d'essere sensibile al bisogno d'esercitare potere e vulnerabile nell'ambizione d'acquisire un potere sociale maggiore di quello istituzionalmente attribuitole, e non sempre per ragioni (che sarebbero comunque poco commendevoli) di supplenza rispetto all'inerzia d'altri pubblici poteri.
Si sono così verificati non meri episodi, ma talora veri e propri *trend* di transiti dalle istituzioni giudiziarie a quelle politiche e amministrative, con i conseguenti disagi e dubbi di reale trasparenza o di contaminazione in occasione dei successivi rientri in servizio atti-

vo di molti colleghi. Nelle forme poi (entrambe particolarmente nocive) del carrierismo spicciolo e spregiudicato e dell'utilizzo quasi istituzionalizzato del criterio delle appartenenze a gruppi ideologico–corporativi per l'accesso alle posizioni direttive apicali in luogo di quello del merito reale, anche tra i magistrati si è sparso il seme di una gramigna difficile da estirpare, che conduce a far ritenere normali prassi di raccomandazione, segnalazione e sponsorizzazione del tutto deprecabili (e non solo sgradevoli…). Ancora, ma per fortuna in proporzioni circoscritte, negli ultimi due decenni hanno convissuto fenomeni di sovraesposizione d'alcuni e sottoesposizione d'altri (così nel rischio professionale come nella visibilità), nonché di lavativismo (o burocraticismo) poco stigmatizzati e d'iperattività protagonistica tutt'altro che concludente, in un contesto di generale scadimento di dialogo interno e di autentico confronto con l'avvocatura.

Ma c'è anche dell'altro. E cioè, che la crisi diffusa d'idealità ormai dilagata nel nostro Paese ha contagiato anche la magistratura, di modo che competenza e qualità superiori, senso del bene comune e delle istituzioni, senso della misura e coscienza dell'alta responsabilità della propria indipendenza, motivazione e impegno vocazionale, lealtà e probità d'esercizio professionale (che dovrebbero esserle naturalmente congeniali) si sono quasi inevitabilmente affievoliti anche in essa.

Allo stesso modo, ed anzi forse più responsabilmente, l'avvocatura e molte altre professioni liberali[10] (il cui ruolo di *counseling*, per come viene interpretato ed attuato, costituisce di fatto[11] la scaturigine prima dell'attuale disordine etico-sociale nel traffico giuridico dello spazio italiano ed europeo) pare abbiano del tutto dismesso d'interrogarsi sul loro compito d'orientamento e guida di migliori e virtuose prassi civiche tra i più, preferendo assumere i *desiderata* dei clienti ed il loro piano d'interesse come unico orizzonte di riferimento per le loro qualificazioni e specializzazioni e come termine ultimo di valutazione anche deontologica del loro operato.

Esistono allora margini apprezzabili in cui spendere il proprio servizio personale ed ecclesiale a coltivare per un futuro non troppo remoto una speranza seriamente fondata di una migliore Italia in cui vivere e d'una diversa amministrazione della giustizia in essa?

In questa sede, per il momento, posso solo accennare ad alcune considerazioni d'indole generale, circa l'attuale temperie del nostro Paese e le prospettive di sua prevedibile prossima evoluzione.

Per una buona Italia in cui vivere occorrono: leggi ragionevoli e ben fatte, valide per tutti senza eccezioni e, *last but non least*, autorevoli (in grado cioè di non tanto o soltanto di imporsi con la forza dell'autorità, ma anche di conseguire *ex se*, per la loro intrinseca validità, il generale consenso); prassi virtuose (non solo individuali, ma diffuse), ossia conformi ai principi positivi costituzionalmente sanciti che devono ispirare le leggi ordinarie e che ne giustifichino l'accettazione, anche quando (secondo il noto adagio *dura lex, sed lex*) essa risulti disagevole; l'esercizio – che è arte assai delicata – dell'equità (l'altro nome di una giustizia distributiva che sa anche tenere conto delle situazioni peculiari dei singoli quando siano meritevoli di una differenziata disciplina).

Ma soprattutto, occorre sedimentare il senso vero (oggi troppo smarrito e senza il quale nessuna funzione di giurisdizione può ricevere legittimazione autentica) della *communitas*. Di un affratellamento, per così dire, tra diversi che, consapevoli della non competitività della verità, la desiderano quale fondamento di ogni progetto di bene comune, la cercano, la individuano – al meglio di quanto possono – e poi la diffondono e la difendono, assumendosi *munera* precisi: quelli della cura vicendevole in autentica gratuità, perché "ciò che giova al bene di tutti giova anche al bene d'ognuno".

L'etimologia stessa del termine latino *communitas* (in Platone si parla di «comunione di ciò che sta a cuore»), che deriva da *cum munere*, suggerisce di intendere come *comunità*: non il luogo in cui dimora transitoriamente un'aggregazione che sia mera somma d'individualità, quantunque sufficientemente tra loro omogenee (ossia, una collettività); bensì un'entità "simbolo" della loro integrazione in un corpo sociale coeso ed armonicamente equilibrato: ed infatti essa è, in altri termini, il luogo in cui avviene la distribuzione e l'assunzione in assoluta gratuità di compiti, di doveri, di responsabilità di servizio o addirittura di uffici – cioè di posizioni (o ruoli) a carattere stabile nel tempo – per la cura degli interessi dei suoi partecipi.

Sicché, esemplificando: quando le leggi cessano d'essere ben fatte o ragionevoli; o prevedono sistemi di deroghe tali da menomarne già in radice la *ratio*; o addirittura (e purtroppo, la realtà degli ultimi anni ce ne ha offerto non isolate esperienze) non sono più caratterizzate da generalità ed astrattezza, in quanto vertono – per giovar loro – persone nominativamente (o per gruppi d'appartenenza) già individuate; e nel contempo: difettano prassi virtuose esemplari; sono negate le istanze di coloro che soffrono marginalità lesi-

ve della loro irrinunciabile dignità; è soltanto questo senso spirituale a poter operare per il loro recupero e ristabilimento.

Diversamente, nei tempi presenti appare come decisamente più consistente il ben disarmante senso dell'*himmunitas*, che suggerisce il rifiuto di questo percorso e l'accettazione dell'incerta prospettiva del domani in chiave non altruistica, favorendo così la rottura di questo possibile rinnovato patto sociale.

Ma cos'è l'*himmunitas*?

È il senso spirituale di chi si percepisce e vuole porsi nel corpo sociale da straniero, meglio: da estraneo; perché rifiuta (e non permette che sia sanzionabile o sanzionato per questo) di assumere obblighi se non per proprio prevalente vantaggio; perché non assume (né vuole assumere) alcun compito di cura gratuita d'altri; perché non accetta (né vuole accettare) alcun carico sociale pur pretendendo i vantaggi della socialità (*id est*, l'erogazione pubblica dei servizi essenziali in condizioni di massima efficienza); perché non offre alcuna disponibilità per l'assunzione di ruoli di responsabilità pubblica (che sgradisce, a meno che non ne intenda il prestigio e la posizione di supremazia sugli altri che potrebbero arrecargli); e perché sceglie, in ultima analisi, di atteggiarsi come uno che è parte necessaria di una collettività (perché questo è un suo diritto nativo, incontestabile, per il sol fatto che "è" in un territorio ed in un contesto sociale determinato, e ciò gli dà un titolo – a pretendere per sé – che non può essergli negato) e pertanto non deve pagare alcun prezzo per questa sua posizione di parte, ma non partecipa né tollera d'essere costretto (da obblighi di sorta) a parteciparvi o a concorrere (soprattutto, con la leva fiscale) al suo buon andamento, se non selettivamente e quando lo scelga da sé stesso.

Ora, individualismo e particolarismo – due dei volti più eloquenti dell'*himmunitas* – già in Platone si atteggiavano come una forma di peccato sociale autenticamente grave, perché – come l'avarizia intellettuale – portano a privilegiare tutto ciò che è utile a taluno o a qualcuno, smarrendo l'utile comune. E, quando così avviene, è frequentissimo che si verifichi la rottura di un possibile buon assetto ordinato delle relazioni interpersonali e sociali: non necessariamente nelle forme esteriori delle più becere e grossolane sue trasgressioni (talvolta ostentate come anticonformismo o come protesta sociale), ovvero là dove si danno o si propagandano atteggiamenti da disobbedienza civile (senza che ve ne sia la reale sostanza, perché vi è il rifiuto di subire le sanzioni di tale violazione); ma già prima, e più sottilmente, «nel venir meno di un più segreto e delicato equilibrio spirituale, la cui forma peggiore è il soffocamento dello stesso diffondersi del vero»[12] nella propria anima, nelle relazioni di cui si è parte, nelle strade della città e nell'abolizione del libero, sereno ed aperto dialogo (a favore di risse, o soliloqui, spesso strologanti).

Intuibili le conseguenze di tutto ciò quando l'egoismo diviene motore di rapacità (e non solo di mero utilitarismo), o innesca il desiderio dell'accesso al potere quale forma d'affermazione estrema di sé, in una visione parodistica, se non perversa, della socialità come mero strumento a proprio esclusivo vantaggio.

Se, senza troppo timore di smentita, i nostri tempi attuali, come mi pare, possono oggettivamente essere riconosciuti proprio come un'evidenza forte di tale temperie critica: tempi, insomma, d'*himmunitas* e non di *communitas*; da qui deriva l'urgenza, ma anche la grande difficoltà, della semina rinnovata di quello stesso senso spirituale di *communitas* cui accennavo. Perché si tratta: dapprima, di avere un nucleo condiviso diffusamente di idee-guida e dei programmi di dettaglio coerenti con esso (e non ne appaiono, oggi, né nel nostro corpo sociale né nel ceto politico propriamente detto); poi, di declinarli nella concretezza quotidiana con efficacia e tenacia (e qui, i disagi si fanno ovviamente maggiori).

Di tutto ciò non s'avverte, forse, tra gli italiani d'oggi un gran bisogno. Anzi, è probabile che se ne viva con un certo fastidio l'esigenza, perché la responsabilità dell'altro pesa, ed è preferibile scansarla… Eppure, l'amministrazione della giustizia e la giurisdizione non possono prescinderne. Esse postulano giocoforza un 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.

Che può dirsi allora, a partire da tali premesse, della recente iniziativa governativa di riforma nel nostro ordinamento (costituzionale ed ordinario)?

(I - continua)

Note

[1] Sarebbe però difficile anche per chi esercita la professione d'avvocato, poiché chi deve primariamente tutelare i diritti fondamentali del singolo condivide appieno – ed in rango non distinto, quantunque in una posizione diversa – la medesima responsabilità d'un servizio pubblico così essenziale per il bene comune e d'ognuno, nessuno escluso.

[2] Ciò a seguito della consistente pubblicizzazione, con un certo qual puntiglioso orgoglio, da parte del governo in carica del cd. *Pacchetto giustizia* (come evincibile dall'*incipit* impiegato dal ministro A. Alfano per annunciarlo: «Una riforma che pone al centro i cittadini»).
Si tratta del disegno di legge costituzionale (d'iniziativa, appunto, governativa) patrocinato dal ministro competente approvati nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 marzo 2011, da attuarsi in undici leggi ordinarie, con i concomitanti interventi del cd. *action plan* nella materia civile finalizzato ad «accelerare i tempi del processo, smaltire l'arretrato e fare sì che sia rapido, efficace e giusto» (ossia il ddl recante *Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario*) e del *Piano straordinario di investimenti nel settore informatico* concertato con il ministro della Pubblica amministrazione.
L'elenco dei settori materiali del superiore intervento di revisione costituzionale è il seguente: 1) legge sulla separazione delle carriere; 2) modifiche dell'ordinamento giudiziario riguardo all'organizzazione ufficio del pm; 3) legge istitutiva dei due Consigli superiori (e le collegate norme attuative: a) legge elettorale; b) composizione dei Consigli; c) funzionamento); 4) legge istitutiva della cd. Corte di disciplina (e le collegate norme attuative: a) legge elettorale; b) composizione; c) funzionamento); 5) legge che individui le eccezionali esigenze organizzative per le quali i Consigli possono destinare i magistrati ad altra sede; 6) legge sui rapporti tra l'ufficio del pm e la polizia giudiziaria; 7) legge sui criteri di esercizio dell'azione penale; 8) legge per regolamentare i casi di inappellabilità delle sentenze di primo grado in caso di assoluzione; 9) legge per la riorganizzazione dei consigli giudiziari; 10) legge sulla nomina elettiva dei magistrati onorari; 11) legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

[3] Negli ultimi anni si è però fatta strada (non solo populisticamente) anche l'idea che il dato di maggior preoccupazione sia invece quello di una menomata imparzialità dei suoi attori tutti (non solo giudici e pubblici ministeri, ma anche il personale amministrativo – ufficiali giudiziari inclusi – e comunque gli avvocati), fino al punto da far temere che in esso allignino corruttela e malaffare – come (o peggio) che negli altri ambiti apicali della gestione della cosa pubblica – e da far ipotizzare che si siano

Il ministro della Giustizia Angelino Alfano e il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi nellaula di Montecitorio

strutturati veri e propri gruppi organizzati di pressione in guisa di caste al pari di quanto avvenuto da parte di tanti pur vituperati politici ed amministratori o che si siano formati tavoli di "concertazione e scambio" tra gli uni e gli altri.

[4] Così dicasi per il numero dei magistrati ordinari e degli effettivi del personale amministrativo degli uffici giudiziari (ambedue in costante ed esponenziale decremento rispetto alle previsioni di pianta organica, con concorrente depauperamento del tesoro d'esperienza professionale altrimenti trasmissibile tra le generazioni d'operatori susseguentisi). Ma il tema coinvolge anche il problema delle amministrazioni collegate, e segnatamente quello dell'impiego, della gestione e della responsabilità delle forze di polizia giudiziaria (oltre che di quello della loro dotazione funzionale di risorse, che è variabile da cui può dipendere molto l'efficienza specifica dell'attività investigativa).

[5] Il dibattito su un'obbligatorietà "selettiva" della legge penale è anche di recente assai vivace, ma poco attento a focalizzare il profilo, per me essenziale, dell'incidenza sulla socialità di un'uguaglianza condizionata o parziale.

[6] Personalmente, e fin dalla prima metà degli anni Novanta, auspico che vi sia differenziazione dei riti in materia penale in relazione alla materia ed alla gravità oggettiva degli illeciti (nel senso che un unico modello processuale per una guida senza patente ed un'associazione finalizzata al narcotraffico intercontinentale non ha ragion d'essere di sorta…).

[7] 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 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 organizzative almeno iniziali che essa comporterebbe) ma imprescindibile per l'affrontamento e la soluzione dei 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, normare contestualmente ambiti specifici (come nel caso delle intercettazioni), anche se può avere il connotato 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 con 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 di un intervento *ad usum delphini*.

[8] Un tema di notevole rilievo per l'analisi scientifica mi sembra, ancora, quello del tormentato rapporto tra informazione giornalistica e giurisdizione, che, coinvolgendo le relazioni ordinarie tra i soggetti dell'informazione e il ceto politico, l'avvocatura, la polizia giudiziaria e la magistratura in genere, ben esemplifica le tensioni che agitano oggi il corpo sociale in occasione delle inchieste di maggior rilievo e le tendenze, sempre più accentuate (ed assai discutibili) alla spettacolarizzazione della cronaca nera ed al trasferimento dalla sede giudiziaria (e dal processo) agli schermi televisivi dell'accertamento e del giudizio.

[9] Questa sembra la radice ideologica della *ratio* ispiratrice del ddl governativo di revisione costituzionale del 10 marzo.

[10] Penso soprattutto ai consulenti fiscali, commerciali, finanziari e del lavoro.

[11] A parere di chi scrive.

[12] Per queste (e le precedenti) considerazioni, si veda L. PRENNA, *La cittadinanza adulta*, in AA.VV., *Democrazia e sviluppo. Prospettiva europea e mediterranea*, Editrice AVE, Roma 2006, pp. 25-28.

APPENDICE

Testo del Disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri del 10 marzo 2011

Art. 1

1. Nell'articolo 87 della Costituzione, al comma decimo, dopo la parola: «magistratura» sono aggiunte le seguenti: «giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente.».

Art. 2

1. Al Titolo IV della Parte Seconda della Costituzione sono apportate le seguenti modifiche:

a) la rubrica del Titolo IV è sostituita dalla seguente: «La giustizia.»;

b) la rubrica della Sezione I è sostituita dalla seguente: «Gli organi.»;

c) la rubrica della Sezione II è sostituita dalla seguente: «La giurisdizione».

Art. 3
1. Il comma secondo dell'art.101 della Costituzione è sostituito dal seguente:
«I giudici costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e sono soggetti soltanto alla legge».

Art. 4
1. Il comma primo dell'art. 102 della Costituzione è sostituito dal seguente:
«La giurisdizione è esercitata da giudici ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.».

Art. 5
1. L'articolo 104 della Costituzione é sostituito dal seguente:
«104. I magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri.
La legge assicura la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri.
L'ufficio del pubblico ministero è organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che ne assicurano l'autonomia e l'indipendenza.».

Art. 6
1. Dopo l'articolo 104 della Costituzione é inserito il seguente:
«104-bis. Il Consiglio superiore della magistratura giudicante è presieduto dal Presidente della Repubblica.
Ne fa parte di diritto il primo presidente della Corte di cassazione.
Gli altri componenti sono eletti per metà da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alla medesima categoria previo sorteggio degli eleggibili e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.
Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento. 2
I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.
Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.».

Art. 7
1. Dopo l'articolo 104-bis della Costituzione é inserito il seguente:
«104-ter. Il Consiglio superiore della magistratura requirente è presieduto dal Presidente della Repubblica.
Ne fa parte di diritto il procuratore generale della Corte di cassazione.
Gli altri componenti sono eletti per metà da tutti i pubblici ministeri tra gli appartenenti alla medesima categoria previo sorteggio degli eleggibili e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.
Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento.
I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.
Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.».

Art. 8
1. L'articolo 105 della Costituzione é sostituito dal seguente:
«105. Spettano al Consiglio superiore della magistratura giudicante e al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimen-

ti e le promozioni nei riguardi dei giudici ordinari e dei pubblici ministeri.
I Consigli superiori non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione.».

Art. 9
1. Dopo l'articolo 105 della Costituzione é inserito il seguente:
«105-bis. I provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati spettano alla Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente.
La Corte di disciplina si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i pubblici ministeri.
I componenti di ciascuna sezione sono eletti per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà rispettivamente da tutti i giudici e i pubblici ministeri.
I componenti eletti dal Parlamento sono scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.
I componenti eletti dai giudici e dai pubblici ministeri sono scelti, previo sorteggio degli eleggibili, tra gli appartenenti alle rispettive categorie.
La Corte di disciplina elegge un presidente tra i componenti designati dal Parlamento e ciascuna sezione elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Parlamento.
I membri della Corte di disciplina durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.
Non possono, finché sono in carica, essere iscritti agli albi professionali, né ricoprire uffici pubblici. 3
La legge assicura l'autonomia e l'indipendenza della Corte di disciplina ed il principio del giusto processo nello svolgimento della sua attività.
Contro i provvedimenti adottati dalla Corte di disciplina è ammesso ricorso in Cassazione per motivi di legittimità.».

Art.10
1. Al comma secondo dell'art. 106 della Costituzione le parole: «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» sono soppresse.

Art.11
1. All'articolo 107 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
a) nel comma primo, le parole: «del Consiglio superiore della magistratura» sono sostituite dalle seguenti: «dei Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente»;
b) nel comma primo, è aggiunto in fine il seguente periodo: «In caso di eccezionali esigenze, individuate dalla legge, attinenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia i Consigli Superiori possono destinare i magistrati ad altre sedi.».

Art.12
1. L'articolo 109 della Costituzione è sostituito dal seguente:
«109. Il giudice e il pubblico ministero dispongono della polizia giudiziaria secondo le modalità stabilite dalla legge.».

Art. 13
1. L'articolo 110 della Costituzione è sostituito dal seguente:
«110. 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.».

Art. 14
1. All'art. 111 della Costituzione dopo il comma ottavo è aggiunto il seguente:
«Contro le sentenze di condanna è sempre ammesso l'appello, salvo che la legge disponga diversamente in relazione alla natura del reato, delle pene e della decisione. Le sentenze di proscioglimento sono appellabili soltanto nei casi previsti dalla legge.».

Art. 15
1. L'articolo 112 della Costituzione è sostituito dal seguente:
«112. L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge.». 4

Art. 16
1. Nel Titolo IV della Parte Seconda della Costituzione, dopo la Sezione II, sono inseriti la seguente Sezione e il seguente articolo:
"Sezione II-bis
Responsabilità dei magistrati
«113-bis. I magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti al pari degli altri funzionari e dipendenti dello Stato.
La legge espressamente disciplina la responsabilità civile dei magistrati per i casi di ingiusta detenzione e di altra indebita limitazione della libertà personale.
La responsabilità civile dei magistrati si estende allo Stato.»."

Art. 17
1. I principi contenuti nella presente legge costituzionale non si applicano ai procedimenti penali in corso alla data della sua entrata in vigore.

Art. 18
La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.