

LA COLLISIONE DEI POTERI: I GIUDICI SOTTO CONTROLLO?

Gianni Kessler

Le proposte governative di modifica dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e il recente scontro tra Presidente della Repubblica e CSM inducono a riflessioni sui diversi aspetti della questione oggi così controversa dell'indipendenza della magistratura.

I rischi istituzionali della superprocura

Sul piano istituzionale, la proposta del ministro Martelli si pone come una riforma di incisività e estensione non comuni, probabilmente inaspettate fino alla vigilia.

Per le indagini sulla criminalità organizzata, la magistratura inquirente si trasforma, nel disegno governativo, da potere diffuso in organismo centralizzato, organizzato gerarchicamente. Tali indagini, fino ad ora condotte dalle 161 procure presso i tribunali, vengono concentrate nelle 26 procure aventi sede nei capoluoghi di distretto, che costituiranno al loro interno apposite sezioni di magistrati specializzati. Vertice direzionale e operativo di tutta la struttura sarà la Direzione Nazionale Antimafia, ufficio costituito da venti magistrati più un capo, nominati dal Consiglio Superiore, con il «concerto» del ministro. La creazione di tale vertice (D.N.A.) costituisce il meccanismo istituzionale di raccordo fra magistratura e potere politico: le linee strategiche della attività inquirente, l'individuazione dei temi di investigazione sul territorio nazionale saranno indicati dal governo e dal parlamento alla DNA.

Il procuratore nazionale antimafia, che la dirige, diverrà l'esecutore di tali indirizzi e riferirà periodicamente al ministro e al Parlamento sull'azione svolta e i risultati conseguiti; la carica è soggetta a riconferma dopo tre anni: la fedeltà (o almeno la contiguità) alle scelte della maggioranza parlamentare dovrebbe essere così assicurata. Se si considera poi che la procura nazionale dispone di poteri di direttiva sulle singole indagini antimafia nei vari distretti, che può temporaneamente trasferire o sostituire magistrati addetti a specifici processi e che può giungere fino alla avocazione di ogni indagine (cioè alla espropriazione dell'ufficio competente per la trattazione diretta al centro), si può facilmente immaginare la capacità di influenza del potere politico sulla conduzione delle singole inchieste.

A ragione si può dunque definire la proposta governativa eversiva del sistema degli equilibri tra i poteri dello Stato. E' in gioco non solo l'attuale sistema organizzativo degli uffici del Pubblico Ministero - che certo non è destinato a durare in eterno -, ma la stessa indipendenza dei giudici della magistratura: se l'attività del Pubblico Ministero può essere condizionata (diretta ad alcuni temi piuttosto che ad altri, impedita nell'approfondimento, distolta da certe attenzioni), lo stesso giudizio dei giudici ne risulterà inevitabilmente influenzato e limitato, dovendosi esso fondare sul materiale offerto dalla pubblica accusa. Un P.M. meno libero vuol dire una giustizia meno libera, un cittadino meno garantito. Certo, il raccordo del P.M. con il potere politico - obiettivo non da oggi di alcune forze politiche e tra i punti cardine del «piano di rinascita democratica» della P2 - risponde anche all'esigenza di rendere in qualche modo responsabile (e dunque controllabile democraticamente) l'esercizio del potere del P.M. di avviare il processo penale. Così avviene, ad esempio, nelle democrazie anglosassoni. Si tratta tuttavia di sistemi giudiziari e politici ben diversi dal nostro: in essi vige il sistema della facoltatività dell'esercizio dell'azione penale, che rende il pubblico Ministero titolare di un enorme potere discrezionale; il diverso sistema elettorale inoltre rende effettiva la responsabilità politica e dunque il potere di controllo dell'elettore.

Ma è ragionevole oggi in Italia, proprio quando si parla di criminalità organizzata che arriva ad inquinare e a condizionare i più alti poteri dello Stato, proporre una «gestione politica» del P.M.? Di fronte alle forti critiche su questo punto, il ministro di Grazia e Giustizia ha annunciato di rinunciare al potere di indirizzo di governo e parlamento sul Procuratore Nazionale.

Ma non basta eliminare quelle previsioni. Rimane pur sempre la costitu-

zione di un organo centrale (il Procuratore Nazionale, appunto) dotato di amplissimi poteri su tutte le procure distrettuali subordinate gerarchicamente. Ciò costituisce un pericolo forse ancora maggiore all'indipendenza e alla libertà della giustizia: se la direttiva del parlamento o del governo è pubblica, alla luce del sole e, dunque, censurabile politicamente, l'attività amministrativa di un organo come la DNA (la sostituzione del magistrato titolare di un'inchiesta, l'avocazione di un'indagine) è sostanzialmente sfornita di responsabilità diretta, muovendosi in un'ampia area di discrezionalità. Se chi la esercita è influenzabile dal potere politico o ad esso contiguo (e le premesse ci sono nelle previste modalità di nomina e riconferma), tutta la struttura giudiziaria può essere, suo malgrado, facilmente controllata in modo discreto ed efficace. Basti pensare a cosa ha significato il potere di avocazione a Roma di numerose inchieste politiche negli anni passati.

La necessità del coordinamento

Se queste sono considerazioni inevitabili sul piano istituzionale, sul piano politico va riconosciuta l'intelligenza e il fiuto politico del ministro guardasigilli. E' riuscito, con relativa facilità, a realizzare il primo passo del progetto, che sta tanto a cuore al suo partito - e non solo -, di subordinazione del P.M. all'esecutivo; ha ottenuto un ottimo effetto-immagine presso l'opinione pubblica desiderosa di segnali concreti nella lotta al crimine organizzato; ha avuto buon gioco nel liquidare come vecchie, ideologiche e corporative le resistenze al suo progetto provenienti dalla magistratura, consentendone un'ulteriore delegittimazione. Il meccanismo ormai è collaudato: si indica (o si esaspera) un problema reale: la inadeguatezza della risposta giudiziaria alla mafia; si propongono soluzioni che solo apparentemente o parzialmente affrontano il problema, ma perseguono in realtà diversi interessi: la centralizzazione e la organizzazione gerarchica del P.M.; su queste poi si ottiene facilmente il consenso. Esempio a questo proposito rimane la vicenda dei referendum sulla giustizia: la giustizia non funziona? Rendiamo i giudici responsabili civilmente.

Eppure il problema del collegamento e del coordinamento delle indagini esiste. La attuale necessitata frammentarietà di esse è di ostacolo ad una visione complessiva di fenomeni criminali, che hanno dimensioni territoriali ben più vaste dei limiti di competenza delle procure; favorisce i conflitti di competenza; impedisce la necessaria specializzazione dei ma-

gistrati, non realizzabile in uffici di limitate dimensioni. In tal senso la concentrazione delle indagini antimafia nelle 26 procure aventi sede in capoluogo di distretto e la creazione presso di esse di «pool» di magistrati specializzati, proposte che pure fanno parte del pacchetto governativo, costituiscono un utile contributo ad una migliore risposta giudiziaria alla sfida della criminalità organizzata. Ma tale soluzione non impone in alcun modo la creazione di un vertice gerarchico nazionale, che appare invece il vero investimento politico del progetto. La risoluzione di eventuali conflitti di competenza tra i vari uffici distrettuali ben può essere attribuita alla procura generale presso la Cassazione, che già oggi in parte esercita questi poteri, senza disporre peraltro del potere di ingerenza nelle singole inchieste.

Occorre peraltro dire con chiarezza che qualsiasi riforma del Pubblico Ministero non sortirà effetti concreti nella lotta alla mafia se non si affronteranno i nodi del problema: regole processuali inadatte alla formazione della prova in quel tipo di processi; carenza di poteri e strumenti di indagine della polizia giudiziaria; contiguità, in varie zone del Paese, tra poteri pubblici e poteri criminali. Su questi temi però le risposte si fanno attendere da tempo, al punto che il sospetto di strumentalità della proposta governativa diviene legittimo.

La chiusura preconcepita di parte della magistratura

Una riflessione infine si impone anche sul ruolo della magistratura in questa vicenda. Paradossalmente (ma non tanto), un considerevole aiuto al ministro è venuto proprio dalla magistratura. Alcuni atteggiamenti di buona parte della Associazione Nazionale Magistrati hanno obiettivamente contribuito ad una perdita di autorevolezza e di credibilità della magistratura: la chiusura preconcepita a progetti di riforma solo perché provenienti da un mondo politico visto come nemico, attentatore dell'indipendenza dei giudici e mosso da interessi di potere; il farsi schermo di innegabili inadempienze di governo e parlamento, per rifiutarsi di mettere in discussione le proprie; l'innalzare in ogni occasione il muro del sacro principio dell'indipendenza del giudice, senza cercare di comprendere anche le esigenze di efficienza e di resa del «servizio giustizia».

Così è stato con le proposte di riforma della carriera del giudice, oggi legata esclusivamente all'anzianità; con la questione della inamovibilità dei magistrati, che serve certo ad avere giudici liberi, ma lascia vuote le sedi scomode. Questi atteggiamenti si sono ripetuti anche rispetto all'at-

tuale riforma delle procure: nel dibattito che ne è seguito, buona parte della categoria ha rifiutato in blocco la proposta come «liberticida» e autorevoli esponenti dell'Associazione Magistrati sono giunti addirittura a paragonare la procura nazionale alla «cupola» mafiosa. Ancora una volta la magistratura associata non è stata in grado di dare la giusta considerazione ad una reale esigenza alla base del progetto, quella di un efficace collegamento delle indagini, persino negata da alcuni. Si è trovata così nella posizione di chi sa opporre solo rifiuti in nome dei principi, senza la capacità di offrire proposte alternative che sapessero coniugare esigenze di efficienza e salvaguardia dell'indipendenza. Posizione necessariamente perdente nel dibattito politico e di fronte all'opinione pubblica.

Non c'è da meravigliarsi allora se una proposta per vari aspetti strumentale e pericolosa verrà varata con ampi consensi popolari. La miope ed esclusiva difesa dell'indipendenza dei magistrati è divenuta in questo modo oggettivamente complice dei suoi avversari.

Lo scontro sul CSM

In quest'ambito di questi problemi rientra anche il recente, aspro conflitto tra il presidente della Repubblica e il Consiglio Superiore della Magistratura. Motivo del contendere l'iscrizione all'ordine del giorno, da parte della maggioranza del Consiglio, di argomenti di cui il presidente non consente la trattazione.

Uno scontro sulle procedure? Solo apparentemente. Lo scontro è sul ruolo del CSM o meglio sul ruolo della magistratura nel nostro Paese. Da una parte vi è l'idea di una magistratura autonoma e indipendente, potere diffuso per la tutela dei diritti e il controllo di legalità sull'agire dei cittadini e degli stessi organi della Pubblica Amministrazione. Dall'altra vi è un progetto di «razionalizzazione» del ruolo della giurisdizione da attuarsi tramite uno spazio di influenza del potere politico sulla magistratura.

Che di questo si tratti, è dimostrato in primo luogo proprio dall'inconsistenza delle questioni procedurali, che appaiono meramente pretestuose: è lo stesso regolamento interno (articolo 50), controfirmato dall'attuale presidente della Repubblica, a prevedere esplicitamente la possibilità della maggioranza del Consiglio di determinare l'ordine del giorno indipendentemente dall'assenso del presidente. Si tratta di una possibilità usuale per tutti gli organi collegiali. Se così non fosse, il presidente avrebbe

potere esclusivo di determinare gli ambiti di competenza dell'organo, degradandolo di fatto a organismo meramente consultivo.

E' allora il contenuto degli argomenti «vietati» dal presidente che consente di definire i termini di questo scontro di potere. Si tratta di cinque quesiti di magistrati (per lo più sostituti procuratori) che si rivolgono al CSM affinché controlli il rispetto delle regole da parte dei capi degli uffici nella gestione del loro potere di direzione degli uffici. Davvero si può pensare che la risposta ad essi - attività esercitata di frequente dal Consiglio e finora incontestata - implichi una «direzione politica» del C.S.M. di una magistratura intesa come «contropotere»? E se non lo può fare il Consiglio, chi controlla i capi degli uffici? Il presidente? Il ministro?

Come si vede da questi due esempi i temi dell'organizzazione degli uffici giudiziari sono tutt'altro che neutrali questioni tecniche: sono i temi per cui passa oggi lo scontro per la redistribuzione del potere in Italia. E da cui dipendono, in non piccola parte, gli spazi di libertà di ciascuno di noi. ■