

## Sul pubblico ministero: riformare sì, ma con giudizio

di *Francesco Palazzo*

Muovendo dalla diffusa constatazione del “protagonismo” talora assunto oggi dal pubblico ministero, si passano in rassegna alcune delle riforme attualmente in discussione concernenti poteri e posizione dell’organo inquirente (contenute principalmente nel ddl AC n. 2345 e nelle proposte di emendamento formulate dalla Commissione Lattanzi). Le riforme più significative sono quelle concernenti le indagini preliminari, i criteri di esercizio dell’azione penale e l’annoso tema della separazione delle carriere. Evidenziata l’indubbia difficoltà di trovare soluzioni che siano insieme efficaci ed equilibrate, si conclude con un richiamo all’esigenza, che non può più essere né utopistica né rituale, di un rafforzamento dei doveri deontologici del magistrato inquirente.

### 1. Preambolo / 2. I poteri di governo delle indagini preliminari / 3. L’obbligatorietà dell’azione penale / 4. La separazione delle carriere / 5. Le illusioni riformistiche

#### 1. Preambolo

Una trentina d’anni fa, poco dopo l’entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, conversavo con un magistrato del pubblico ministero, col quale avevo un rapporto di sincera cordialità se non addirittura di amicizia. Era un pubblico ministero molto noto per le sue capacità, la sua preparazione e il suo impegno anche nella magistratura associata oltre che nell’esercizio della sua funzione, soprattutto sul fronte allora emergente della tutela dell’ambiente. Insomma, una figura in qualche modo antesignana di ciò che poi sarebbero stati i “grandi” e potenti pubblici ministeri. Reduci entrambi da un convegno e conversando gradevolmente per le vie del centro fiorentino, il mio interlocutore si rammaricava intensamente perché – a suo dire – dal nuovo codice la figura del pubblico ministero usciva molto ridimensionata e quasi depressa, con la conseguenza che l’Italia si sarebbe avviata verso un periodo in cui la “giustizia” e la tutela dei valori emergenti avrebbero molto sofferto. Egli pensava che lo spostamen-

to della formazione della prova, tendenzialmente, in dibattito avrebbe ridotto il peso dell’attività investigativa compressa nelle indagini preliminari, rendendo così molto più improbabile, o quantomeno più faticoso, un efficace accertamento della responsabilità. Ricordo che ebbi allora a consolare il mio interlocutore, contestando amichevolmente la sua tesi pessimistica. «Vedrai» – dissi – «che le cose andranno molto diversamente, se non addirittura all’opposto. Sparita la figura e soprattutto la presenza ingombrante del giudice istruttore, imparagonabile» – continuavo – «allo sbiadito ruolo del giudice per le indagini preliminari, e tenuto conto del fatto che la celebrazione del processo sarà, almeno per certi reati, assai complessa e comunque tardiva, ne risulterà accresciuta la figura del pubblico ministero. Sarà lui» – concludevo – «a tenere la scena processuale, che tenderà sempre più a concentrarsi nella fase preliminare, anche perché questo sarà il momento di maggiore risonanza mediatica».

Facile profezia fu quella. Tanto che oggi siamo un po’ tutti impegnati a parlare del pubblico ministero,

dei suoi reali o presunti eccessi e delle proposte più o meno oculate per attenuarne il protagonismo.

Attualmente il pubblico ministero si trova al centro di un triplice fronte, lungo il quale si studia come contenere una presunta invadenza ritenuta pernicioso non solo per la sorte degli individui, ma anche della democrazia. Due di questi fronti sono costituiti nientemeno che da assetti istituzionali consacrati nella Costituzione: l'obbligatorietà dell'azione penale, la cui intangibilità servirebbe solo a nascondere la reale discrezionalità, garantendo così al pubblico ministero l'enorme potere di selezione delle *notitiae criminis*; l'unitarietà della carriera di magistrato, che assicurerebbe al pubblico ministero la posizione di "parte privilegiata" nei confronti del giudice. Il terzo fronte è più fluido, essendo costituito dal governo delle indagini, attraverso l'esercizio di una serie di poteri di fatto o di diritto concentrati nelle mani del pubblico ministero senza possibilità di adeguato controllo.

Vorrei brevemente confrontarmi con ognuno di questi tre fronti problematici, iniziando dall'ultimo che, sebbene non implichi questioni di principio così apicali come gli altri, si rivela tuttavia di altrettanto non facile gestione.

## 2. I poteri di governo delle indagini preliminari

Le ragioni sociologiche per cui la fase delle indagini preliminari ha assunto oggi una così grande importanza sono di tutta evidenza. Prima di tutto, è chiaro che è la loro particolare prossimità cronologica al fatto criminoso a caricarle di un interesse pubblico e di un'attenzione sociale destinata in seguito ad attenuarsi fino talvolta a svanire. Poi, non c'è dubbio che gioca un ruolo non trascurabile l'istintivo atteggiamento "colpevolista" dell'opinione pubblica, per cui – già dinanzi alla semplice *notitia criminis* – l'opinione corrente tende a "chiudere la partita", a emettere una sentenza sommaria caricando le indagini preliminari della valenza del giudizio: insomma, le indagini preliminari non solo non si sottraggono alla convinzione popolare che "non c'è fumo senza arrosto", ma questa convinzione le mette al centro dell'attenzione pubblica e soprattutto mediatica. Se, infine, a tutto ciò si aggiunge la cronica lentezza dei processi e, per contro, la crescente velocità con cui circolano e si bruciano le notizie, ben si comprende perché le indagini preliminari hanno assunto così grande rilevanza nella cronaca giudiziaria.

Ciò premesso, i poteri di governo delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero si spiegano in tante direzioni e su molteplici piani: dovendo necessariamente scegliere quelli che appaiono più si-

gnificativi, ne segnalerei esemplificativamente tre. In primo luogo, vengono in considerazione i momenti altamente valutativi della qualificazione del fatto e dei criteri per la formulazione della richiesta di archiviazione o del giudizio. In secondo luogo, c'è il delicato capitolo della gestione del rapporto con gli organi d'informazione. Infine, non meno rilevante è la gestione dei tempi delle indagini preliminari. Su ciascuno di questi fronti, il pubblico ministero ha modo di tenere comportamenti molto diversificati ma tutti ispirati a un'ampia "discrezionalità", che può contribuire a renderlo protagonista di un ingranaggio dalle enormi potenzialità di condizionamento nei confronti – prima di tutto, ma non solo – dell'indagato. E che questa consapevolezza sia ormai diffusa è dimostrato dal fatto che su tutti e tre questi fronti si è tentato di intervenire normativamente per circoscrivere l'ampiezza della discrezionalità del pubblico ministero.

Sui rapporti con l'informazione è stato lo stesso legislatore, seguito poi dal Csm, a cercare di assicurarne una maggiore correttezza, senza peraltro che si sia riusciti a sceverare l'informazione doverosa e necessaria alla buona salute della stessa amministrazione della giustizia da quella non tanto illecita quanto piuttosto complice di una gestione strumentale delle indagini.

Sui tempi delle indagini si è impegnato nuovamente il legislatore con il disegno di legge di riforma del processo penale attualmente in discussione alla Camera (AC n. 2435), fissando una serie di termini la cui inosservanza è sanzionata in via disciplinare: soluzione apparentemente forte, ma che ha trovato naturalmente le aspre critiche della magistratura, poco convinta che il problema dei tempi del processo possa trovare soluzione sul piano disciplinare. Del tutto opportunamente, dunque, le *proposte di emendamento* a quel disegno di legge elaborate dalla cd. Commissione Lattanzi, nel confermare i termini, hanno però eliminato la previsione della responsabilità disciplinare, formulando invece un'indicazione di delega secondo la quale andrà prevista «una disciplina che, in ogni caso, rimedi alla stasi del procedimento, mediante un intervento del giudice per le indagini preliminari».

Lo stesso disegno di legge AC n. 2435 è intervenuto anche sui *criteri di valutazione* per l'esercizio dell'azione penale, prevedendo che «il pubblico ministero chieda l'archiviazione [non solo] quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti o contraddittori [ma anche quando] comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio»: una precisazione, quest'ultima, che, pur avendo trovato il favore di alcuni, è andata incontro per lo più a una duplice critica, di inutilità (trattandosi di un criterio valutativo difficilmente sindacabile)

oppure di contraddittorietà con lo scopo perseguito (poiché accentuerebbe invece di ridurre la discrezionalità del pubblico ministero, rendendo ancora più decisiva la fase preliminare). Le proposte di emendamento già ricordate rendono ancor più stringente questo criterio, implicitamente accentuando il “peso cognitivo” delle indagini preliminari, in quanto si dispone che «il pubblico ministero chieda l’archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono tali da determinare la condanna».

Seppure al livello non di fonte primaria, si è recentemente intervenuti anche in merito al momento della *qualificazione del fatto* ai fini dell’avvio delle indagini e della formulazione della contestazione: la Procura generale presso la Corte di cassazione, infatti, valorizzando l’art. 6 d.lgs n. 106/2006, ha dato impulso a un sistema di «documenti d’indirizzo» rivolti alle procure ed espressamente finalizzati a garantire l’uniformità dell’esercizio dell’azione penale (come ha recentemente ribadito il procuratore generale Giovanni Salvi in sede di inaugurazione dell’anno giudiziario).

È difficile sfuggire all’impressione della limitata efficacia che questi tentativi di regolare normativamente, e di “normalizzare”, la grande discrezionalità di cui gode il pubblico ministero incontreranno su tutti e tre i decisivi fronti di cui si è detto. Tuttavia, soprattutto alla luce delle proposte di emendamento formulate dalla Commissione Lattanzi, quantomeno il problema dei tempi delle indagini preliminari potrebbe avviato a una soluzione equilibrata e forse anche sufficientemente efficace. Crediamo, inoltre, che uno strumento di grande interesse sul delicato piano della discrezionalità nella qualificazione del fatto sia proprio quello degli “orientamenti” formulati dalla Procura generale della Cassazione: si tratta non solo di una via culturalmente valida in quanto rispondente a un’esigenza di nomofilachia oggi particolarmente sentita, ma anche di una soluzione particolarmente apprezzabile proprio perché destinata a operare nel momento genetico del procedimento in cui la necessità di evitare avventurismi interpretativi o protagonismi individuali è fortemente sentita. Certamente, rimane il fatto che questo “rimedio” (al pari di quello consistente nella progettata modifica dei criteri di esercizio dell’azione penale) non è espressamente e direttamente sanzionabile. Ma qui il discorso si apre a una considerazione più generale.

In linea generale, siamo dell’avviso che dinanzi a situazioni critiche così delicate com’è quella del ruolo attualmente assunto dal pubblico ministero, in cui si tratta di contenere una discrezionalità peraltro ineliminabile, non siano tanto gli espedienti normativi a produrre risultati significativi, quanto piuttosto mutamenti dello “stile comportamentale” e quasi dell’a-

bito mentale dei soggetti interessati. E, a questo scopo, fondamentale potrebbe essere la valorizzazione del sistema deontologico più di quello disciplinare: e qui ci troviamo in buona e autorevole compagnia, visto che anche il presidente emerito Giovanni Flick si è espresso recentemente nello stesso senso. Naturalmente, però, il sistema deontologico potrà dare qualche risultato nella misura in cui esso non si atrofizzi in sistema di giustizia integralmente “domestica”. Il che significa che molto si gioca sul piano della composizione degli organi chiamati a dare concretezza ai precetti deontologici, specialmente in sede di valutazioni professionali del magistrato: i quali organi dovrebbero dunque vedere una presenza equilibrata ma non insignificante di componenti molto autorevoli e sicuramente indipendenti, ma soprattutto estranei alla magistratura.

L’obiettivo di incidere sull’esercizio di poteri inevitabilmente discrezionali del pubblico ministero è raggiungibile non tanto con operazioni di ingegneria o ragioneria normativa quanto con un’operazione culturale, che dovrebbe avere i suoi punti di forza nella rivalutazione del momento deontologico e nel coraggio della magistratura – in questo caso requirente – di una sua sana apertura verso l’esterno, che non ha niente a che fare ovviamente con il pericolo di inquinamento “politico” propiziato dal nefasto correntismo. Tradotto in poche parole: premessa della rivalutazione dell’etica giudiziaria, specie del pubblico ministero che è più esposto a tentazioni protagonistiche, è la revisione della composizione e del meccanismo elettorale dei consigli giudiziari e del Csm. Certamente, poi, l’etica giudiziaria si potenzia anche (o soprattutto?) nei momenti formativi del magistrato, sia quelli all’inizio che quelli durante la carriera.

### 3. L’obbligatorietà dell’azione penale

Di grande momento è il discorso sulla obbligatorietà dell’azione penale. Qui, ad onta delle apparenze, certamente alligna uno dei più rilevanti poteri di fatto del pubblico ministero. Senonché c’è qualcosa di strano, quasi di paradossale, nel ragionamento che sembra essere oggi corrente. Poiché l’obbligatorietà dell’azione penale è diventata niente più che una finzione, considerata altresì la necessità di liberare il sistema dall’intasamento prodotto dal superfluo, allora – si dice – si rende necessario prendere atto di tutto ciò prevedendo dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale, che nella realtà diventano criteri di selezione. Col che, evidentemente, si corre il rischio di accentuare ulteriormente il ruolo protagonista del pubblico ministero se non si forniscono criteri di priorità particolarmente stringenti. Ma, in

ogni caso, rendere selettivo l'esercizio dell'azione penale contribuisce, ancora una volta, a fare della fase preliminare il momento più "decisivo" dell'intera politica penale giudiziaria.

A noi pare che il discorso debba tener conto di molteplici aspetti e dell'evoluzione recente del sistema al riguardo. In linea di principio, i criteri che possono presiedere all'esercizio dell'azione penale sono fondamentalmente di tre ordini: criteri *sostanziali, interni* alle finalità della repressione penale; criteri *processuali, interni* alle finalità del processo; criteri *esterni* alle finalità sia sostanziali che processuali, di varia *opportunità*.

Sono criteri sostanziali (e pertanto interni) quelli che attengono alle caratteristiche di offensività del fatto concreto, come principalmente avviene per la speciale tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cp; e quelli che attengono alla finalità rieducativa della pena, come principalmente avviene per la sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* cp, ove il tempestivo e anticipato raggiungimento del risultato rieducativo giustifica l'inutilità di pervenire al giudizio. Non c'è dubbio che si tratta di istituti a contenuto in buona misura "discrezionale" e capaci di bloccare l'esercizio dell'azione penale. Ma è anche indubbio che le finalità e i criteri di questa discrezionalità sono del tutto coerenti con gli scopi e principi propri dell'ordinamento penale: proporzione e rieducazione della pena. Non si esce, insomma, dalla logica funzionale propria del sistema penale. A questa stessa logica è ispirato il nuovo istituto della "archiviazione meritata", che le proposte di emendamento citate propongono di inserire nel disegno di legge AC n. 2435: l'istituto è abbastanza complesso, ma può qui essere sufficiente rammentare che, alla conclusione delle indagini preliminari, è data la possibilità alle parti di chiedere l'archiviazione per estinzione del reato qualora siano state puntualmente adempiute le prestazioni fissate dal giudice tra quelle previste dalla legge. L'istituto si apparenta alla sospensione del procedimento con messa alla prova e, soprattutto, alle condotte riparatorie (art. 163-*ter* cp), rispetto alle quali in effetti il legislatore delegato dovrà accuratamente tracciare i confini e i rapporti.

Anche i criteri processuali sono interni alla logica del sistema, ancorché questa volta propri dell'economia processuale in quanto attinenti alla valutazione delle possibilità di coltivare con successo l'ipotesi accusatoria in relazione alla consistenza del materiale raccolto nelle indagini: ed è anche indubbia l'alta componente "discrezionale" di questa valutazione "processuale". Ma è solo con i criteri esterni di opportunità che viene realmente messa in discussione l'obbligatorietà dell'azione penale: il che significa che ben possono essere percorse e potenziate le strade dei

criteri interni, anche in considerazione del fatto che esse, mentre consentono di sfoltire il carico giudiziario senza pregiudicare la tenuta del sistema, sono inoltre pur sempre sottoposte al controllo del giudice.

I criteri esterni potrebbero in teoria essere articolati variamente, in relazione almeno a due profili: quello del contenuto dei criteri e quello degli organi competenti a "formalizzarli". Quanto al contenuto, esso può essere il più vario: a parte le soluzioni estreme, che lasciano al puro arbitrio del pubblico ministero la decisione caso per caso, si possono immaginare soluzioni che facciano leva sul criterio di un possibile "interesse nazionale" prevalente ovvero sul criterio dell'"allarme sociale", ovvero ancora su criteri incentrati sulle specifiche competenze e sui mezzi investigativi disponibili negli uffici delle singole procure. Quanto agli organi competenti a formulare i criteri di priorità, la grande alternativa è tra organi politici (Parlamento e Governo) e organi interni all'ordine giudiziario (uffici di procura o Csm). Il ddl AC n. 2345 (art. 3, comma 1, lett. *h*) ha adottato una soluzione che, mentre ne attribuisce chiaramente la formulazione agli uffici del pubblico ministero nel quadro dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, dispone più equivocamente che il loro contenuto debba tener conto della «specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requisiti e giudicanti».

Posto che verosimilmente i criteri di priorità dovranno essere formulati per tipologie di reati, più o meno dettagliate (come in effetti è già accaduto per i reati contro la pubblica amministrazione e per quelli del cd. "codice rosso"), non è dubbio che l'adozione generalizzata di criteri di priorità significa nella sostanza avviare tendenzialmente alla prescrizione i fatti criminosi delle tipologie "sacrificate". Per opinione largamente condivisa, dunque, l'adozione di criteri di priorità significherà nella sostanza l'adozione di vere e proprie strategie di politica criminale nella repressione dei reati, che finiscono per porsi sullo stesso piano delle scelte politiche di criminalizzazione effettuate dal legislatore con le norme incriminatrici. E il fatto che i criteri debbano essere prevalentemente ispirati da considerazioni localistiche non toglie nulla alla "politicalità" del loro risultato, aprendo semmai la strada a quello che è stato efficacemente battezzato una sorta di "federalismo giudiziario".

Da qui la conclusione che, se criteri di priorità hanno da essere, essi non potranno che essere appannaggio degli organi politici. E proprio in questa direzione vanno le proposte di emendamento al ddl n. 2435: si prevede invero che sia il Parlamento a determinare periodicamente, anche sulla base di una



relazione presentata dal Csm, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi. Ma, adottando in sostanza una soluzione "mista", si stabilisce altresì che, «nell'ambito dei criteri generali adottati dal Parlamento, gli uffici giudiziari, previa interlocuzione tra uffici requirenti e giudicanti, predispongano criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, tenuto conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché del numero degli affari e delle risorse disponibili».

Lo sforzo di equilibrata mediazione tra criteri "politici" e criteri "funzionali" è encomiabile, ma rimane comunque difficile armonizzare le due eterogenee prospettive. Se la "competenza" degli uffici giudiziari è plausibile in ordine alla valutazione della realtà criminale e della capacità produttiva dell'ufficio, rimane tuttavia un fatto che la selezione che ne conseguirà sarà priva di un'adeguata legittimazione democratica. Per contro, quanto alla "competenza" del Parlamento, indubbia ovviamente la legittimazione democratica, si tratterebbe però di immaginare una sorta di legge (o diverso atto parlamentare?) annuale di indirizzo della politica giudiziaria che verrebbe a cumularsi con la nota abitudine del legislatore a utilizzare la criminalizzazione estemporaneamente per contingenti finalità politiche: insomma, un fare e disfare spesso affidato a mutevoli maggioranze e ad altrettanto mutevoli contingenze che introdurrebbe il caos e il disorientamento nell'amministrazione della giustizia penale, privando del tutto il precetto penale della sua funzione orientativa e stabilizzatrice. Rimanendo in ogni caso aperto il problema di quali dovrebbero essere, a quel punto, le conseguenze di un'eventuale riottosità delle procure a seguire i criteri di priorità formulati dal Parlamento. In definitiva, quella profilata sembrerebbe davvero essere una soluzione assai lontana dallo spirito del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

La via maestra sembrerebbe piuttosto quella di ampliare il ricorso a criteri di priorità del tipo che abbiamo definito "interno", fondati cioè su caratteristiche del fatto o dell'autore *in concreto* e non su *astratte* tipologie di reati (per le quali, semmai, si potrebbe pensare a interventi più radicali ma anche più mirati di depenalizzazione), sulla scorta di quanto indicava già la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1987, n. 18 sulla semplificazione della giustizia penale. Certamente, il problema della discrezionalità delle priorità nell'esercizio dell'azione penale resta, seppur ridimensionato dall'eventuale più largo impiego di criteri interni. Ma rispetto a tale problema forse potrebbe essere sufficiente immaginare un meccanismo che consenta di assicurare una maggiore trasparenza dei criteri adottati dalle procure preve-

dendo un dovere di esplicitazione *ex post*, al termine di ogni anno giudiziario (o altro periodo), mediante una relazione pubblica che renda conto e ragione anche delle motivazioni delle opzioni effettuate. Sarebbe così esercitabile un controllo diffuso e anche di tipo francamente politico, ma esclusivamente *a posteriori*. L'esercizio dell'azione penale, senza essere intaccato nel suo nucleo forte di "legalità", sarebbe però attratto in un circuito democratico virtuoso pienamente rispondente alla sostanza del principio per cui la giustizia è amministrata in nome del popolo. Senza mettere in campo strani meccanismi per cui il legislatore, da un lato incrimina, e poi dall'altro incoraggia a non esercitare l'azione repressiva.

#### 4. La separazione delle carriere

Il terzo fronte problematico sul quale si gioca il futuro del pubblico ministero è quello della separazione delle carriere. Chi scrive deve confessare di non essersi formato al riguardo un'opinione netta e chiara. Da un lato, pare quasi lapalissiano che, una volta che il processo penale s'ispiri al principio non negoziabile dell'accusatorio, dalla parità delle parti consegua come corollario ineludibile che il pubblico ministero non può essere "contiguo" al giudice. Ma, dall'altro lato, si tratta di capire bene cosa significhi esattamente questa "contiguità" e per converso, invece, la sua "separatezza" rispetto al giudice.

Ebbene, la prima essenziale forma di separatezza, da garantire nel massimo grado all'interno di una dinamica processuale realmente accusatoria, è quella concernente il piano delle *funzioni* rispettivamente svolte dal pubblico ministero e dal giudice. È chiaro, cioè, che il principio accusatorio esclude radicalmente che il pubblico ministero possa cumulare, anche solo eccezionalmente, funzione requirente e funzione giudicante, così come impone che l'esercizio della funzione requirente trovi un puntuale controllo del giudice in tutti i momenti e gli snodi in cui essa incide sui diritti di libertà o condiziona significativamente l'andamento del processo. Ma su questo primo fronte della necessaria separatezza non sembra che attualmente vi sia un problema aperto o comunque particolarmente acuto. Anche se va registrata l'autorevole opinione, a parer nostro condivisibile, del presidente emerito Giovanni Canzio, che vorrebbe un rafforzamento delle "finestre di controllo" del giudice sull'operato del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari.

La seconda forma di separatezza è quella concernente il profilo delle *guarentigie* di cui debbono essere muniti giudice e pubblico ministero. Si potrebbe, invero, pensare che separazione significa essenzialmente creare un corpo di magistrati appartenenti a

un ordine diverso, non solo per le modalità di accesso e di scorrimento della carriera, ma anche per lo *status* giuridico costituito essenzialmente dalle garanzie e, sopra ogni altra, dall'indipendenza. Non sarebbe certo teoricamente implausibile immaginare che il pubblico ministero sia in sostanza assimilabile, sulla scorta di esperienze straniere illustri, a una sorta di avvocato degli organi di polizia. Insomma, mentre la funzione giudicante in democrazia non può prescindere dall'indipendenza, quella inquirente, in cui s'incarna l'esigenza di *tutela effettiva della società*, può ben essere affidata a organi che rispondono a strategie mutevoli di cui in democrazia è del tutto legittimo si risponda politicamente. Insomma, mentre l'indipendenza del giudice concorre alla "*giustizia*" (sotto specie di imparzialità ed eguaglianza di trattamento) della decisione giudiziaria, l'esercizio dell'azione penale risponde a *esigenze di tutela* che ben possono variare a seconda dei tempi e delle diverse sensibilità dominanti. La democrazia, se da un lato impone l'indipendenza del giudice, dall'altro si potrebbe avvantaggiare se il pubblico ministero – proprio perché organo di "difesa della società" – rispondesse al Ministro e, per suo tramite, al Parlamento. In questo mutato quadro, sarebbe del tutto coerente che il Parlamento e il Ministro orientassero l'esercizio della funzione inquirente.

Senonché, a parte la tendenza in atto in alcuni Paesi a tradizione diversa dalla nostra a guardare con sempre maggiore favore al modello del pubblico ministero indipendente, ci sarebbe davvero da preoccuparsi se da noi la politica mettesse formalmente le mani sul pubblico ministero e sulla sua attività. È bensì vero che qualcuno potrebbe obiettare che, rispetto ai presunti legami sotterranei che attualmente avvicineranno certi pubblici ministeri a correnti e formazioni politiche, meglio sarebbe passare il guado e formalizzare la dipendenza politica dell'organo d'accusa, mettendo così i presupposti per una sua chiara *responsabilizzazione*. Ma questo gran passo non sembra fortunatamente all'orizzonte in ragione del fatto che probabilmente, in Italia, i vantaggi di chiarezza e responsabilizzazione dell'azione del pubblico ministero sarebbero di gran lunga inferiori agli svantaggi di una giustizia penale interamente cannibalizzata dalla politica. E, in effetti, il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare sulla separazione delle carriere, attualmente pendente alla Camera (AC n. 14), s'impegna nel mantenimento dell'indipendenza del pubblico ministero (*cf.* art. 3, primo comma). E la *Relazione* chiarisce che: «[L]a finalità della riforma non è, infatti, quella di porre la magistratura requirente nella sfera di influenza del potere esecutivo, bensì quella di assicurarne la piena autonomia, garantendo però al contempo l'effettiva autonomia della magistratura

giudicante, attraverso una sua separata e ben distinta collocazione ordinamentale» (vds. p. 8).

A questo punto, dunque, la separazione delle carriere si pone come una tutela avanzata della terzietà del giudice al fine di evitare le contaminazioni che potrebbero verificarsi sul piano dei rapporti personali tra magistrati giudicanti e requirenti: nella sostanza, ciò che si teme e s'intende evitare è che la *mentalità* e gli atteggiamenti culturali necessariamente inquisitori del pubblico ministero possano influenzare la *mentalità* del giudicante attraverso i contatti personali tra magistrati diversi ovvero attraverso il passaggio dall'una all'altra carriera da parte dello stesso magistrato. Certamente, uno scopo del tutto coerente con il principio accusatorio. Ma, a ben vedere, su questo piano per così dire dell'osmosi delle mentalità, si contrappongono vantaggi e svantaggi. In effetti, la separazione delle carriere, con l'isolamento culturale del pubblico ministero che ne conseguirebbe, potrebbe rafforzarne l'*identikit* inquisitorio. Come è stato tante volte rilevato, al vantaggio della maggiore terzietà del giudice, potrebbe corrispondere lo svantaggio del rafforzamento della figura del pubblico ministero non contaminato nella sua mentalità inquisitoria, e talvolta di salvatore della Patria, dalla contiguità con la giurisdizione o dal suo pregresso esercizio; inoltre, la categoria dei pubblici ministeri rafforzerebbe la propria consapevolezza e compenetrazione identitaria del proprio ruolo grazie anche all'indipendenza di cui continuerebbero a godere. Allora sì che sarebbe davvero necessario potenziare l'apparato delle "finestre di controllo" da parte di un giudice delle indagini preliminari che segua passo passo l'operato del pubblico ministero: si aprirebbero così scenari profondamente innovativi che inciderebbero sull'intera architettura del nostro processo.

## 5. Le illusioni riformistiche

A qualunque osservatore imparziale non può sfuggire lo sbilanciamento che, nei fatti, oggi si registra a vantaggio delle indagini preliminari e, soprattutto, del protagonismo – talvolta accompagnato da un eccesso di personalismo – del pubblico ministero. Logico, quindi, che si profilino varie linee di riforma tutte orientate a ridimensionare tale ruolo. Ma da questo fondato anelito riformistico occorre non farsi prendere la mano, poiché – come abbiamo visto – è in agguato il pericolo che talune delle riforme ipotizzate producano l'effetto esattamente opposto a quello voluto: cioè un ulteriore rafforzamento del ruolo del pubblico ministero. L'unica vera grande riforma capace di ricondurre la giustizia penale italiana a una maggiore "normalità" sarebbe quella di separare (non

tanto le carriere, quanto piuttosto) la perversa contiguità che non di rado lega attività inquirente e informazione giudiziaria: tema, anche questo, difficilissimo da affrontare poiché sovrastato dal prepotente e sacrosanto diritto all'informazione. Sotto l'insegna dell'ansia di giustizia, due blocchi indubbiamente di potere come le autorità inquirenti e gli organi d'informazione possono trovare sinergie improprie, capaci di produrre effetti devastanti sulle persone e anche sulla salute complessiva del sistema.

Quando si è in presenza di crisi così profonde, ben vengano naturalmente oculati e ponderati interventi riformistici di riaggiustamento dell'equilibrio del

sistema. Ma rimaniamo persuasi che, quanto più le crisi sono profonde e radicate, tanto più è necessario spingere lo sguardo oltre l'orizzonte degli ingranaggi istituzionali, procedurali e normativi, per raggiungere invece le persone che li muovono: e puntare sulle persone significa puntare sul recupero della dimensione etica e dei codici deontologici dell'agire pubblico, altrimenti le modifiche "tecniche" – ammesso che non siano controproducenti – possono rischiare di diventare degli alibi per tranquillizzare le coscienze, creando delle facciate dietro le quali continuare a praticare il vecchio vizio del "tutto e sempre modificare per nulla mai cambiare".