

L'indipendenza della Giustizia

Il punto di vista del Ministero pubblico

Dick Marty

Consigliere agli Stati

**Presidente della Commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo
Dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa**

**COLLOQUIO SULL'INDIPENDENZA E
L'IMPARZIALITÀ DELLA GIUSTIZIA**

Primo incontro delle sezioni italiana e svizzera
della Commissione internazionale di giuristi

Lugano, Università della Svizzera italiana (USI), 12 ottobre 2006

Il tema è attuale, drammaticamente attuale. Sì, perché ritengo che l'indipendenza della giustizia sia minacciata, oggi più di ieri. Minacciata da chi? Da chi, al potere, vede nella giustizia un ostacolo alla realizzazione dei propri piani, dall'indifferenza dei più e dagli interessati stessi, troppo spesso rintanati nella loro torre d'avorio, schizzinosi e poco propensi ad affrontare il necessario dibattito e a condurre le inevitabili battaglie.

Certo, l'entrata in materia è un po' brutale, l'affermazione poco sfumata, ne convengo. Purtroppo tutta una serie di fatti indica un'evoluzione che deve preoccupare. Ne cito solo alcuni.

Il sistema, teso ad assicurare sia una legittimità democratica dei magistrati che un'equa rappresentatività delle varie correnti di pensiero della società civile, richiede un alto senso di responsabilità da parte dei partiti politici. Il modo con il quale sono eletti i magistrati nell'ordinamento svizzero, non può non suscitare importanti interrogativi. Il sistema svizzero di designazione dei magistrati non può tuttavia essere capito – soprattutto da parte dei colleghi stranieri – se non viene considerato del contesto storico, istituzionale e culturale proprio del nostro paese. Bisogna riconoscere che i partiti hanno assunto la loro responsabilità in questo ambito con equilibrio e rispetto dell'indipendenza della magistratura. Perlomeno fino a qualche anno fa. L'exasperazione del confronto politico, la conseguente polarizzazione, nonché le critiche rivolte a certi giudici, assortite di minacce appena velate di non rielezione, ripropongono prepotentemente il tema della designazione dei magistrati. Come non ricordare le minacce del più grande partito svizzero nei confronti dei giudici federali che avevano – a giusto titolo – cassato una decisione di un'assemblea comunale che aveva rifiutato la cittadinanza svizzera senza fornire alcuna motivazione, se non per riferirsi esclusivamente al paese di origine dei richiedenti? Un episodio inedito nella nostra storia istituzionale.

Qualche anno fa, avevo proposto l'istituzione di un Consiglio della magistratura a livello federale, un po' sul modello esistente in alcuni Cantoni: tale organismo avrebbe avuto il compito di valutare le candidature e di sottoporre le proposte all'Assemblea federale, nonché di esercitare la sorveglianza sull'insieme della magistratura federale. La proposta, pur resa meno incisiva, fu accettata all'unanimità della Commissione giuridica del Consiglio degli Stati (Senato); fu però prontamente fucilata in plenum dopo l'intervento dei grossi calibri di tutti i partiti. Si preferì invece creare un'apposita Commissione parlamentare con il compito di esaminare le candidature ed esprimere raccomandazioni all'attenzione del plenum per l'elezione dei giudici federali. I partiti conservano così saldamente il controllo delle operazioni. *Montesquieu lässt grüssen!* per dirla con i germanofoni. Il dibattito parlamentare fu un'illustrazione assai eloquente della scarsa sensibilità della classe politica per i problemi della giustizia.

Che la giustizia non sia proprio una preoccupazione maggiore dei parlamentari è documentato da un'altra

constatazione, di natura diversa, ma assai interessante e significativa. Come noto, in Parlamento esistono le più svariate lobby, sia di natura ideale che economica, che si concretizzano, tra l'altro, con la formazione di parecchie decine di gruppi parlamentari attorno ad interessi particolari, che vanno dall'automobile alla terza età, dal clima alle banche, passando dall'infanzia, dal turismo e dal canto popolare. A mia conoscenza, non esiste un gruppo parlamentare per i problemi della giustizia.

Un altro fatto grave, a mio parere, è stata la recente decisione presa dal Parlamento, vivamente istigato dal Ministro della giustizia, di ridurre il numero di giudici federali, nonostante la ferma e ben documentata opposizione del Tribunale federale. Mere considerazioni finanziarie hanno avuto il sopravvento sulla necessità di una giustizia celere e di qualità. Eppure, i costi della giustizia federale sono particolarmente contenuti e quasi insignificanti se confrontati con altre poste, come l'agricoltura o le spese militari. Oltre agli aspetti meramente finanziari, appare difficile non intravedere in tale riduzione un'azione punitiva nei confronti dell'Alta Corte rea di aver reso decisioni in materia di naturalizzazione e di asilo invise proprio a quella stessa maggioranza che decise poi la riduzione del numero dei giudici. Se non sbaglio eravamo l'ultimo giovedì della sessione estiva dello scorso anno: il Consiglio degli Stati, deliberando sulla nuova legge sull'asilo, votò non solo l'abolizione dell'aiuto sociale per i richiedenti che si erano visti rifiutare l'entrata in materia per la loro domanda di asilo, ma – incredibilmente – anche l'aiuto d'urgenza. Il ministro di giustizia – meno incredibilmente – appoggiava fortemente tale decisione. Si sapeva che il giorno dopo il Tribunale federale doveva decidere proprio in merito al rifiuto di accordare un aiuto d'urgenza deciso da un cantone, ciò che permetteva l'esame di costituzionalità. A chi gli fece notare che il Tribunale non poteva che accogliere il ricorso, tanto era chiara la nostra costituzione, il ministro rispose pubblicamente che i giudici potevano decidere quello che volevano, tanto la costituzione poteva essere modificata. Ovviamente il Tribunale federale decise che l'aiuto d'urgenza per qualsiasi persona era imposto non solo dalla costituzione ma costituiva pure un principio basilare del diritto umanitario. Ciò irritò la maggioranza che il giorno prima aveva deciso in senso esattamente contrario; un'irritazione che ebbe modo di esprimere concretamente qualche mese dopo. Una pagina certamente non bella per la nostra giustizia, sicuramente non gloriosa per Governo e Parlamento. Deludente, molto deludente anche la mancanza di reazione da parte della società civile.

L'attuale ministro della giustizia ha già più volte manifestato la sua scarsa considerazione per la magistratura. Ricordiamo l'ultimo discorso dell'Albisgüetli, in cui taccia di assassini due albanesi e denuncia il lassismo della giustizia che ha riconosciuto loro il diritto di asilo. Un'inchiesta parlamentare dimostrerà poi che l'accusa del ministro era gratuita e priva di fondamento. Il ministro non ritenne necessario di doversi scusare; anzi, in un primo tempo negò addirittura di aver fatto una tale affermazione per poi essere clamorosamente smentito ed inchiodato da una registrazione televisiva. Di questi giorni, infine, le incredibili dichiarazioni dello stesso ministro ad Ankara sulla norma penale in materia di razzismo, un tema mai affrontato in precedenza con i colleghi di governo o in seno alla competente commissione parlamentare. Da rilevare che la giurisprudenza ha finora applicato tale norma tenendo sempre conto della necessità di tutelare la norma costituzionale della libertà di espressione.

Giovedì scorso a Strasburgo la Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa ha pubblicato un voluminoso rapporto sui sistemi giudiziari europei, una fonte ricchissima di innumerevoli dati sul funzionamento della giustizia di tutti i 46 stati membri del Consiglio d'Europa. Tutti tranne due: la Ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Confederazione svizzera, paesi che non hanno ritenuto di dover partecipare a questa importante ricerca! Non conosco le ragioni esatte di questa incredibile assenza, ma le intuisco: il nostro sistema federale avrebbe richiesto un impegno troppo costoso ... In realtà un'altra manifestazione della poca attenzione rivolta ai problemi della giustizia. L'indagine avrebbe forse dimostrato che investiamo nell'amministrazione della giustizia molto meno risorse rispetto a molti altri paesi europei.

Ma veniamo al Ministero pubblico. Si tratta a mio parere di uno dei punti nevralgici del sistema giudiziario. L'esercizio dell'azione penale – aprire o non aprire un procedimento – costituisce un momento cruciale per qualificare il grado di indipendenza e di imparzialità della giustizia. La dottrina non è unanime sulla natura del Pubblico Ministero: per gli uni ha un carattere amministrativo – retaggio

storico del rappresentante del re – per gli altri esclusivamente giudiziario. Nella loro grande maggioranza, i Cantoni sembrano aver optato per la natura giudiziaria dell'istituto: i procuratori e i sostituti sono di regola eletti dal Parlamento come gli altri magistrati delle corti giudicanti e sono completamente indipendenti dall'esecutivo e sottoposti alle medesime istanze di vigilanza dei giudici. Il loro numero – fattore non certo insignificante per assicurare all'istituzione un corretto funzionamento e, dunque, una reale indipendenza – è fissato dalla legge.

Diversa la situazione del Ministero pubblico della Confederazione. Il Procuratore della Confederazione non è eletto dal parlamento come i giudici federali, ma nominato dal Governo. Un sistema di nomina che risale tuttavia al tempo in cui il Ministero pubblico della Confederazione aveva competenze limitate, circoscritte soprattutto a reati concernenti la sicurezza dello Stato e gli interessi della Confederazione. In tale sistema, la giustizia penale era allora quasi esclusivamente di competenza cantonale. La crescente internazionalizzazione e complessità della criminalità e la conseguente incapacità di molti Cantoni di far fronte a tali nuovi fenomeni, indussero qualche anno fa il Parlamento a decidere di trasferire dai Cantoni alla Confederazione la competenza di perseguire e di giudicare i reati di maggior gravità, in particolare il crimine organizzato, il riciclaggio, la criminalità internazionale e le forme più gravi di criminalità economica. Ciò implicò la creazione di una nuova struttura di polizia federale, la radicale trasformazione del Ministero pubblico della Confederazione, nonché l'istituzione di un Tribunale federale di prima istanza, creato come ben sapete a Bellinzona. Sono note le difficoltà incontrate e le polemiche sollevate da questa vasta operazione. Penso che siano state sottovalutate sia la complessità dell'operazione che la dimensione del cambiamento di cultura che un tale passo implicava. A ciò va aggiunto un problema di risorse umane: il trasferimento alla Confederazione della competenza per i reati più gravi presupponeva necessariamente il passaggio dei magistrati e dei funzionari di polizia giudiziaria con maggior esperienza dal Cantone alla Confederazione. Ciò che, per motivi vari, non è avvenuto, in ogni caso non nella misura auspicata.

Le attuali difficoltà del Ministero pubblico della Confederazione e la sua conseguente debolezza, sono state prontamente recuperate sul piano politico per rimettere in discussione i meccanismi di vigilanza sulla Procura e per procedere ad un rimpasto al vertice dell'ufficio. La vigilanza è ora esercitata dal Dipartimento federale di giustizia per ciò che attiene la gestione amministrativa, dal Tribunale federale per quanto attiene a tutti gli altri aspetti. Al Ministro della giustizia questo sistema non piace e vuole così centralizzare la vigilanza presso il suo dipartimento.

In realtà il ministro della giustizia vuole poter intervenire nell'organizzazione del Ministero pubblico e controllare l'allocazione delle risorse. Ciò facendo, il Dipartimento avrebbe la facoltà di notevolmente influenzare le scelte strategiche operate dalla Procura e limitarne così l'indipendenza. Sappiamo perfettamente che le forze politiche che, direttamente o indirettamente, si identificano con l'attuale ministro della giustizia vedono con sospetto e con mal celato fastidio certe inchieste di natura economica e che concernono il mondo bancario, così pure le richieste di assistenza giudiziaria che provengono dall'estero e che toccano questi settori. Se penso alla mia esperienza personale, posso affermare con certezza che i processi più importanti che ho condotto non sono nati da una formale denuncia con costituzione di parte civile, bensì da notizie di reato provenienti e soprattutto spontaneamente raccolte presso altre fonti.

Anche il Ticino conobbe un episodio grave e significativo di intimidazione nei confronti del Ministero pubblico. Nel corso degli anni Settanta, il Procuratore pubblico sottocenerino non fu più riproposto alla rielezione da parte del partito che lo aveva precedentemente candidato. Fortunatamente, il Gran Consiglio reagì e rielesse il magistrato nonostante tale opposizione. La colpa del Procuratore sottocenerino era stata quella di interessarsi eccessivamente di reati finanziari, incriminando non solo persone che corrispondevano alla figura classica che l'immaginario collettivo si fa del delinquente, ma anche cosiddetti insospettabili, rappresentanti dell'establishment locale che non avevano saputo resistere alle occasioni offerte dalla formidabile e disordinata crescita della nostra piazza finanziaria. Per numerosi anni, i magistrati del pubblico ministero che maggiormente erano impegnati in tali settori, pur raccogliendo chiare conferme a livello processuale, in occasione delle loro rielezioni in Parlamento (al

voto segreto) raccoglievano sistematicamente un numero di voti nettamente inferiore rispetto ai loro colleghi che si occupavano della delinquenza classica. Questa indegna distribuzione di note, fu poi abbandonata quando il Parlamento decise di procedere ad elezioni tacite qualora il numero di candidati era uguale a quello dei magistrati da eleggere.

La volontà di accentuare il suo potere di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, arrogandosi la facoltà di decidere liberamente sull'attribuzione delle risorse, è un indizio manifesto della volontà di influenzare le scelte di politica criminale della procura, costringendola ad occuparsi di una casistica piuttosto che di un'altra.

Quale modello, dunque, per il Ministero pubblico? Non posso nascondere la mia simpatia per il modello italiano. E non lo dico certo per fare una cortesia all'amico Armando Spataro. In questi anni in cui politica e malaffare andavano spesso a braccetto, i magistrati italiani seppero mantenere, nella loro grande maggioranza, una linea rigorosa di difesa delle leggi e dei valori da esse tutelate. Lo fecero, e continuano a farlo, perché sono bravi, certo, ma anche perché il Pubblico ministero italiano è, come istituzione, uno dei più indipendenti d'Europa, forse con quello spagnolo. Non è certamente un caso che l'unico paese che ha fatto veramente piena luce sulle attività illegali della CIA sia stata proprio l'Italia, nonostante tutti gli ostacoli che il ministro italiano di grazia e giustizia ha tentato di frapporre. Certo, il risultato è essenzialmente dovuto ad un'inchiesta magistralmente condotta dalla Procura di Milano e dalla polizia giudiziaria. Ma ritengo che se tale risultato non è stato ottenuto altrove in Europa, pur con magistrati capaci, ciò è dovuto proprio alle possibilità di interferire concesse all'esecutivo nel nome di vaghi concetti quali il segreto o gli interessi superiori dello Stato.

Nei prossimi mesi e anni il Ministero pubblico della Confederazione rimarrà certamente un tema di attualità per gli addetti ai lavori. Il Consiglio federale prima, il Parlamento poi dovranno decidere sul modello di vigilanza, il Dipartimento avendo già avviato la procedura di consultazione. Non sarà facile imporre il modello del Consiglio della magistratura, troppo invisibile ai partiti politici. Il dibattito è oggi imperniato ad arte dal dipartimento di giustizia su aspetti di efficacia e di costi. Aspetti importanti, certo, ma non devono servire a contrabbandare soluzioni che verrebbero meno alla nostra cultura giuridica e sarebbero contrari ad uno dei pilastri del nostro ordinamento democratico: la separazione dei poteri. La procedura di designazione del Procuratore della Confederazione dovrà pure essere rivista. Già c'è una proposta parlamentare di eleggere il Procuratore con le stesse modalità dei Giudici federali, ovvero con l'elezione da parte dell'Assemblea federale. Mi auguro che vi sia tuttavia una forte mobilitazione, in primo luogo proprio da parte dei vari operatori della giustizia, ma anche da parte di tutta la società civile per assicurare alla nostra giustizia un Ministero pubblico non solo competente ma anche indipendente e veramente imparziale.