

SEPARAZIONE DELLE CARRIERE, CHE COS'È, A CHI CONVIENE, PERCHÉ SE NE PARLA

Elisa Chiari, Famiglia Cristiana

La separazione delle carriere dei magistrati (Pm che fanno indagini e giudici che emettono sentenze) è un punto, controverso, che ritorna ciclicamente e viene a galla da decenni ogni volta che si parla di riforme della giustizia. Cerchiamo di capire che cosa è e se davvero converrebbe a noi comuni cittadini.

- CHE COSA SI INTENDE PER SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

In Italia magistrati requiranti (Pubblici ministeri, quelli che fanno le indagini) e magistrati giudicanti (giudici di Tribunale e Corti) appartengono alla stessa carriera, nel senso che sono selezionati da un unico concorso e dei loro trasferimenti e dei loro procedimenti disciplinari si occupa il Consiglio superiore della magistratura. La Costituzione stabilisce che la magistratura è autonoma e indipendente ed è soggetta soltanto alla legge. E i magistrati si distinguono tra loro soltanto per funzioni. Chi chiede la separazione delle carriere vorrebbe (sulla carta) imporre all'inizio della carriera una scelta radicale e definitiva tra una funzione e l'altra, un programma tra le altre cose presente nel disegno sovversivo del piano di Rinascita di Licio Gelli.

DA PM A GIUDICE E VICEVERSA, QUANTE VOLTE ACCADE NELLA REALTÀ

Nel corso del tempo le funzioni sono state sempre più rigidamente separate, a partire dalla riforma Castelli del 2006, che ha reso il passaggio dal ruolo di Pm a quello di giudice e viceversa parecchio scomodo e quindi poco ambito, tanto da renderlo marginale: tra il 2011 e il 2016, per dire, il passaggio ha riguardato rispettivamente lo 0,21% dei requiranti e lo 0,83 dei giudicanti, laddove nella seconda metà degli anni Novanta erano nell'ordine rispettivamente del 6/8,5% e del 10/17% (dati ufficio statistico Csm). Se ne evince che con la riforma dell'ordinamento il problema è divenuto numericamente sempre meno significativo. Sono numeri destinati a ridursi ancora da quando la riforma Cartabia (2022) ha ridotto la possibilità del passaggio da quattro a una sola volta in carriera, nei primi dieci anni. Anche perché già da prima servivano cinque anni di permanenza nel ruolo e un concorso di idoneità ogni volta, ma soprattutto perché si tratta di cambiare distretto e anche Regione e a volte nemmeno basta, perché è precluso anche l'ufficio competente per legge a occuparsi di indagini che coinvolgono magistrati del distretto di provenienza (quindi un Pm di Torino non può fare il giudice - e viceversa - nel distretto di Milano, uno di Roma nel distretto di Perugia e così seguitando). Per cambiare funzione bisogna andare più lontano: vuol dire cambiare città, terremotare vite e infatti lo si chiede sempre più di rado. A meno che non si cambi proprio mestiere passando dal civile al penale e viceversa, il che è improbabile e molto raro.

- PERCHÉ SE NE PARLA SPESSO

Chi chiede carriere separate sostiene che la modalità attuale renderebbe meno paritarie le parti del processo (Pm e avvocato) davanti al giudice. Ma in Italia il Pm non è un avvocato dell'accusa, non ha il dovere di portare a casa la condanna (come invece l'avvocato ha il dovere di fare il possibile per ottenere la sentenza più favorevole al suo cliente), ma ha l'obbligo di indagare per la verità, cioè cercando

anche le prove a favore dell'indagato, se ce ne sono che lo scagionano, tanto che se si convince che l'indagato sia innocente deve chiedere l'archiviazione in Udienza preliminare e, pure, se al termine del dibattimento si convince che la prova che si è formata davanti al giudice non confermi l'ipotesi della pubblica accusa, anche se il suo compito è stato di sostenerla in udienza, deve chiedere l'assoluzione dell'imputato.

Tutto questo a maggiore garanzia dell'imputato di come sarebbe se il Pm fosse un avvocato dell'accusa, parte tout court e non parte imparziale come è ora. Sotto la richiesta delle carriere separate in realtà si nasconde il sospetto che l'appartenere alla stessa carriera determini un giudice meglio disposto verso Pm che verso l'avvocato difensore. Ma le statistiche (fonte inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 in Cassazione) smentiscono questo pregiudizio, se è vero che in primo grado le assoluzioni sono il 50%. Il problema in questo caso potrebbe venire dal fatto che una parte di questi dibattimenti che finiscono in assoluzioni potrebbe essere evitata se fosse più robusto il filtro in udienza preliminare: è questo un tema già affrontato nel 2022 dalla riforma Cartabia che ha rafforzato il filtro del Gip. Ma questo non ha nulla a che fare con la separazione delle carriere. Chi non condivide l'idea della separazione nota tra l'altro che curiosamente nessuno di quelli che temono giudici appiattiti sul Pm ha mai chiesto, invece, di separare le carriere di giudici di primo e di secondo grado e gli stessi dalla Cassazione. Eppure anche loro giudicano sull'operato di altri giudici con cui condividono Csm, concorso e cultura.

- CARRIERA COMUNE O SEPARATA, CHE COSA GARANTISCE DI PIÙ IL CITTADINO

Chi sostiene l'importanza di mantenere come da Costituzione le carriere, il concorso e la formazione unite, lo fa in nome dell'importanza di mantenere una comune cultura della giurisdizione tra giudice e Pm. Cerchiamo di capire che cosa significa: se un Pm ha in comune il metodo di ragionamento con il giudice, sa ragionare come lui, ne condivide la formazione, si rischia meno che diventi un super poliziotto, sarà più affidabile nel verificare la saldezza della propria ipotesi di accusa prima di portarla al vaglio del giudice. Perché poi è anche da questo che si giudica un Pm: come diceva Falcone, andare a dibattimento contro i mafiosi con prove che non reggono è un regalo che si fa alla mafia, quindi meglio saper fare un passo indietro prima, al momento di verificare la saldezza delle prove e la tenuta del rispetto delle regole formali.

Non per caso, proprio per quella cultura comune tra Pm e giudice, come vediamo anche nei telefilm e nei legal thriller costruiti sul modello italiano, il Pm è quello che "rompe le scatole" sulle regole al Montalbano di turno, impedendogli fughe in avanti quando il commissario è tentato di andare per le spicce alla sostanza. Anche perché la polizia giudiziaria dipende funzionalmente dal Pm che è tenuto a sorvegliare sul rispetto delle norme. Nella realtà questo aspetto, che unisce il Pm alla cultura del giudice più che a quella del poliziotto, garantisce meglio chi si trova sotto accusa, specie se non è di quelli che possono pagarsi difensori principi del foro.

- UN TEMA TECNICO CHE NE NASCONDE UNO POLITICO

Spesso accade che il dibattito sui temi della giustizia, come affermava Giovanni Maria Flick nell'intervista pubblicata sul numero 21/2021 di Famiglia Cristiana, sulla

carta molto tecnici nascondano in realtà divergenze tutte politiche. Il tema della separazione delle carriere, da trent'anni lacerante, è uno di questi: il tema è tecnico, è delicato valutare le conseguenze della riforma, non è qualcosa di cui il comune cittadino possa facilmente afferrare le ricadute al di fuori degli slogan. Ma sono in molti a ritenere che dietro il tema tecnico, ormai statisticamente marginale, di permettere o non permettere a Pm e giudici di passare da una funzione all'altra e quanto, si nasconda in realtà l'intento politico di cominciare da qui per assoggettare progressivamente l'ufficio del Pm all'esecutivo, col risultato che a quel punto sarebbero i Governi a decidere di volta in volta (a seconda del colore e del consenso) quali cassetti un Pm può aprire e quali no.

Ma in questo caso il rischio è che un cittadino, uguale agli altri davanti alla legge secondo l'articolo 3 della Costituzione, possa diventare un po' meno uguale e che il divario tra potenti e comuni cittadini si stringa o si allarghi, a seconda che il Governo di turno decida che i cassetti del potere possano essere aperti o debbano restare chiusi.

- CHE COSA DICE L'ESPERIENZA PASSATA E PRESENTE

La storia e anche il presente (in Polonia, in Ungheria, in Turchia) insegnano che meno è indipendente la giurisdizione, più è attratta sotto l'egida del Governo, meno garanzie si danno al cittadino nelle maglie della giustizia. Anche per questo il Consiglio d'Europa non per caso almeno dal 2000 – vedi Rec. (2000) 19 – nei documenti in cui si ragiona di armonizzazione dei sistemi giudiziari europei, suggerisce di favorire cultura comune tra giudici e Pm e di non impedire il passaggio tra le funzioni e indica la indipendenza del Pubblico ministero come il modello cui tendere per l'Ue.

- RIFORMA CARTABIA, UN SOLO PASSAGGIO

Con la riforma Cartabia, giunta a destinazione dopo una complicata mediazione politica tra posizioni molto distanti nel governo di larghe intese con a capo Mario Draghi, i passaggi di funzioni sono stati ridotti nel corso del 2022 da 4 a 1, cosa che dovrebbe nei fatti ridurre ai minimi le effettive richieste di transizione da una funzione all'altra. Nel 2022 le richieste di passaggio di funzione sono state 25, nel 2023 34 forse lievemente accresciute dal fatto che se passasse la riforma non sarebbe più possibile cambiare (dato Csm, allegato al parere sulla riforma del gennaio 2024) su un organico di quasi 10.000 magistrati, con le nuove regole in vigore questi numeri marginali sono destinati a ridursi ancora perché la legge prevede che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa (art. 12) possa avvenire soltanto una volta nel corso della carriera entro 10 anni dalla prima assegnazione delle funzioni. Trascorso tale periodo, è ancora consentito, per una sola volta, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, purché l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali; il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali o miste. Nella pratica il secondo passaggio implica che si cambi lavoro, cioè si finisca ad agire su un diverso rito procedurale, passando dal penale al civile o al diritto del lavoro. Una cosa difficilissima e assai

improbabile perché implica la fatica improba di acquisire gli automatismi di un rito processuale diversissimo.

Al momento i numeri fanno pensare che i rari casi di richiesta di cambio di funzioni riguardino casi quasi estremi: o chi ha accettato, non avendo più altri posti disponibili, una prima nomina molto lontana dalla propria residenza e voglia riavvicinarsi o chi si trovi per contingenze che si modificano nel corso della vita in una situazione di incompatibilità "ambientale". (Es. Un figlio diventato avvocato nello stesso foro..., l'aver sposato nel mentre un collega con funzioni incompatibili o un avvocato della stessa città...e magari per non finire in una sede troppo lontana ci si adatta a cambiare funzione per averne una più comoda).

Neppure questo, che è una separazione delle funzioni nei fatti, però è bastato a togliere la questione dal dibattito, cosa che dimostra che il tema è nella realtà più politico che tecnico. Non per caso era oggetto di uno dei referendum indetti nel 2022 con il sostegno inedito di Lega e Radicali, che non hanno raggiunto il quorum. Non per caso è tuttora uno dei cavalli di battaglia del ministro della Giustizia del Governo Meloni Carlo Nordio e torna d'attualità con più forza ogni volta che sale la tensione tra potere esecutivo e potere giudiziario.

- IL DDL PER LA SEPARAZIONE COMINCIA IL SUO ITER

La bozza di disegno di Legge targato Governo Meloni in tema di separazione delle carriere entra ufficialmente in Consiglio dei Ministri il 29 maggio 2024, citato all'ordine del giorno con queste parole: «Schema di disegno di legge costituzionale: Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare». La tempistica, molto vicina a una tornata elettorale, finisce per evidenziare la valenza politica della questione. La calendarizzazione è solo l'inizio del complesso iter previsto per le norme che modificano la Costituzione.

Facile prevedere che il tema, non di poco momento per le sue implicazioni, farà discutere a lungo. Anche la citazione all'ordine del giorno dell'istituzione di una Corte disciplinare, che si vorrebbe a sostituire la sezione disciplinare del Csm che attualmente si occupa dei procedimenti disciplinari dei magistrati, è destinata a tenere banco nel dibattito. Non nuova come idea, già ventilata in passato anche in punti diversi dell'arco parlamentare, pone infatti il complesso problema di come disegnarla in modo da garantire l'autonomia e l'indipendenza della Corte, perché a cascata, data la delicatezza del potere decisionale in ambito disciplinare, potrebbe ripercuotersi indirettamente sull'indipendenza e l'autonomia della magistratura previste dalla Costituzione. Il Ddl approvato in Commissione Affari costituzionali alla Camera il 3 dicembre 2024, approvato "blindato" in aula a Montecitorio l'8 gennaio 2024, ne è uscito con l'approvazione alla prima lettura il 16 gennaio, non senza polemiche per la cosiddetta blindatura del testo, senza cioè possibilità di apportare modifiche tramite emendamenti. Trattandosi di riforma costituzionale richiederà una doppia lettura in entrambe le Camere e, in mancanza di maggioranza dei due terzi, un referendum confermativo.

- LA FORMA E LA SOSTANZA

Il Governo Meloni nel sostenere la separazione asserisce di non avere alcuna intenzione di ridurre l'indipendenza del Pm, formalmente è possibile che questo sia

vero come primo passaggio, ma la preoccupazione principale viene dal fatto che l'approvazione della riforma porterebbe a un ufficio di Pm separato, e come tale troppo forte e troppo vicino alla Polizia e dunque meno garantista, e che una qualche forma di assoggettamento all'esecutivo, in conseguenza dell'effetto della modifica della separazione, possa avvenire in un secondo momento a breve scadenza o da parte di un Governo successivo.

Un adagio, citato spesso dai costituzionalisti, vuole che "le Costituzioni siano le regole che i popoli si danno da sobri, perché valgano anche nel caso in cui si cada in preda ai fumi dell'alcol", il suo significato sta a indicare che per precauzione sarebbe il caso usare la massima cautela nel modificare le Carte costituzionali, nei punti che impattano su principi democratici (l'indipendenza della magistratura è uno di questi), perché i Governi passano, mentre le Costituzioni restano e nessun governo, quand'anche possa garantire sulla propria sobrietà - fuor di metafora sulle proprie inappuntabili intenzioni -, potrà prendere impegni contro l'ebbrezza dei governi successivi e per conto di chi verrà dopo.

- CHE COSA PREVEDE IL DDL COSTITUZIONALE IN DISCUSSIONE

1. La separazione delle carriere di pm e giudici da selezionarsi con due diversi concorsi, senza più possibilità di passare da una funzione all'altra nel corso dell'attività lavorativa.
2. La divisione e duplicazione del Consiglio superiore della magistratura (Csm), l'organo di autogoverno previsto dalla Costituzione. Ora è unico e composto per 2/3 di magistrati ("togati") eletti dalla magistratura e per 1/3 di giuristi eletti dal Parlamento in seduta comune ("laici"). Con la riforma si sdoppierà, mantenendo le proporzioni: un Csm per i pubblici ministeri e uno per i giudici. Cambia radicalmente il modo di entrare a farne parte: i togati saranno scelti con un sorteggio puro tra tutti i magistrati; i "laici", con un sorteggio "temperato", su un elenco di nomi eletti dal Parlamento. Insomma, sui togati decide il caso; sui laici la politica si riserva un margine di scelta. Entrambi presieduti dal presidente della Repubblica, i due Csm conservano i compiti attuali (nomine, trasferimenti, valutazioni di professionalità di magistrati e pareri consultivi al Governo), ma perdono la competenza disciplinare.
3. La riforma affida, invece, i processi disciplinari per i magistrati a una, tutta nuova, Alta corte, composta da 15 giudici: tre nominati dal presidente della Repubblica (che ne fa parte con il primo presidente e il procuratore generale della Cassazione); tre sorteggiati da un elenco predisposto dal Parlamento; sei tra magistrati giudici e pm estratti a sorte.

Il Csm ha dato alla riforma parere contrario.