

Il punto sulla incoming separazione delle carriere

Adelaide Amendola

Sommario: 1. *La separazione delle funzioni e i dati sui passaggi di ruolo*. - 2. *Le funzioni del P.M.-3. Le criticità del disegno di legge sulla separazione delle carriere.*- 4. *Osservazioni conclusive.*

1. *La separazione delle funzioni e i dati sui passaggi di ruolo*

Stupisce che nel gran parlare che si fa sulla necessità di dar corso o meno alla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, anche i più esperti *maîtres à penser* evitino sistematicamente il confronto con due dati di fatto costantemente agitati da chi a quella separazione strenuamente si oppone.

Questi i fatti.

1) Esiste già una blindatissima separazione delle funzioni voluta dalla Cartabia, che riduce al minimo, sia temporalmente che numericamente, i passaggi dall'uno all'altro ruolo, considerato che questo può avvenire, a richiesta dell'interessato, per non più di una volta nell'arco dell'intera carriera ed entro il termine di dieci anni dalla prima assegnazione, salvo una risicatissima gamma di casi in cui al passaggio può darsi corso oltre quel limite temporale, ma sempre per una sola volta. Sul cambio di ruolo grava poi il carico da novanta della necessità del trasferimento del magistrato, armi e bagagli, in altra regione, non essendo esso consentito all'interno di alcun distretto di corte d'appello della stessa regione. Si spiega così che i passaggi siano assai poco frequenti: secondo quanto riferito da Margherita Cassano, Prima Presidente della Corte di cassazione, nel corso di un'audizione in commissione Affari costituzionali alla Camera, nell'arco di cinque anni è stata dello 0,83% la percentuale dei pubblici ministeri passati a funzioni giudicanti; e dello 0,21% quella dei giudici divenuti p.m.

2) Le numerose e spesso clamorose sconfessioni da parte dei Tribunali e delle Corti delle piste investigative e dei teoremi accusatori elaborati dalle Procure costituisce la migliore riprova che la pretesa sudditanza psicologica del giudice rispetto al p.m. è frutto di suggestioni e fantasie degne di miglior

impiego. Ed è significativo che tali disallineamenti siano avvenuti e costantemente avvengano anche con riferimento a casi di enorme rilevanza mediatica e politica, come l'assoluzione dell'onorevole Salvini nel processo Open Arms, pronunciata, a vicenda fattuale invariata, con formula terminativa completa.

In tale contesto la necessità della separazione resta affidata ad astratte geometrie processuali: essa sarebbe ispirata a “un principio squisitamente liberale” (Panebianco, Corriere della sera, 3 febbraio 2025), nonché consustanziale alla struttura del rito accusatorio adottato dal nostro ordinamento a partire dalla riforma del 1989. Ed è già tanto se la questione viene impostata in questi termini, posto che, per la verità, si fa il più delle volte ricorso ad argomentazioni francamente puerili, come il carattere amicale che connoterebbe i rapporti di colleganza, cementato dalla condivisione di spazi e di eventuali vincoli associativi, in una parola la coesione determinata dall'appartenenza a un unico ordine.

Tutte affermazioni buone a colpire emotivamente il pubblico, veicolando l'idea dell'esistenza di un terreno fertile al proliferare di camarille di corte, nella costante omissione di qualsivoglia interlocuzione su quegli incontrovertibili dati di fatto consegnati dal sistema normativo attualmente vigente e dalla nuda evidenza dei numeri, di cui parlavo innanzi. Che si tratti di meri espedienti dialettici emerge del resto anche dal rilievo che nessuno ipotizza insidie alla terzietà del decidente derivanti dal fatto che giudice di prime cure, giudice d'appello e giudice legittimità appartengano tutti alla medesima categoria professionale.

L'argomento della colleganza prova dunque troppo.

2. Le funzioni del P.M.

Volendo fare un minimo di chiarezza sulla questione che in questo momento tanto affanna il pubblico dibattito, conviene partire da una precisazione che può sembrare petulante, ma è a mio avviso indispensabile quanto meno per i non addetti ai lavori.

Va rilevato che anche nei testi ufficiali si contrappone alla magistratura giudicante, una magistratura requirente.

In realtà non è del tutto corretto individuare sempre e comunque come requirenti le funzioni del pubblico ministero. Nell'ambito della sua attività tipica, costituita dall'esercizio dell'azione penale e dalla formulazione del capo di imputazione, c'è una funzione inquirente che è

quella che maggiormente impegna le cronache, si presta a trasposizioni televisive e cinematografiche e incuriosisce il pubblico: ed è quando, ricevuta una *notitia criminis*, il Procuratore della Repubblica o un suo Sostituto, coadiuvati dalla polizia giudiziaria, svolgono l'attività investigativa, tramite accertamenti tecnici, perquisizioni, ispezioni, sequestri, intercettazioni telefoniche e ambientali, assunzioni di informazioni dalle persone offese e da quelle informate sui fatti, individuazione di tutto quanto possa essere utile alle indagini, interrogatorio dell'indagato e di imputati o indagati in procedimenti connessi; e c'è una funzione propriamente requirente: ed è quando, in veste di parte processuale, il P.M. avanza richieste, oralmente o per iscritto, all'organo giudicante; chiede per esempio che un determinato fatto di reato venga punito o, se sussistono i presupposti, che l'imputato venga assolto.

Requirere significa tornare a chiedere, chiedere nuovamente. Nel linguaggio processuale esso connota una delle attività del p.m. che diventa tipica, anzi assorbente, con riferimento alle Procure Generali presso le Corti d'appello e alla Procura generale presso la Corte di cassazione.

3. Le criticità del disegno di legge sulla separazione delle carriere

Tanto premesso, poiché da che mondo è mondo *quod principi placuit, legis habet vigorem*, vanno segnalate le principali criticità emergenti, sul piano puramente istituzionale, dalle previsioni del disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 16 maggio 2025.

Un primo rilievo è di carattere generale. Gli altri sono, per così dire, di dettaglio.

Sul piano sistematico, non può negarsi che quel disegno di legge prevede la sostanziale destrutturazione del vigente modello costituzionale di ordinamento giurisdizionale e di governo autonomo della magistratura. Il nuovo archetipo è tuttavia, a ben vedere, solo abbozzato per grandi linee, restando affidata alla legislazione ordinaria la sua definizione. Non è già questa una scelta metodologica profondamente distonica rispetto al tipo di impianto adottato dal costituente?

I rilievi di dettaglio sono i seguenti:

a) considerato che il Presidente della Repubblica è chiamato a presiedere sia l'organo di autogoverno della magistratura giudicante, che quello di

autogoverno della magistratura c.d. requirente, in qual modo saranno regolati e decisi gli eventuali conflitti tra i due organi ?

b) attualmente i tre giudici della Corte costituzionale in quota magistratura ordinaria vengono eletti da tutti i magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale della Corte di cassazione riuniti in seduta comune. Che ne sarà dell'elettorato attivo e passivo attualmente spettante ai magistrati della Procura generale?

c) nel sistema vigente la Procura generale della Corte di cassazione è titolare, insieme al Ministro della giustizia, dell'azione disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, giudicanti, inquirenti e requirenti. Continuerà a esserlo nei confronti della magistratura giudicante anche nel nuovo assetto, quando le due categorie apparterranno a ordini separati e distinti ?

d) alla istituenda Alta Corte disciplinare – che è certamente un giudice speciale, in barba al divieto sancito dal secondo comma dell'art. 102 della Costituzione – spetterà la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti; ciò posto, le sue decisioni saranno o meno impugnabili, come lo sono attualmente quelle della sezione dedicata del CSM, davanti alle sezioni unite civili della Corte di cassazione?

4. Osservazioni conclusive

A prescindere dalle esposte criticità, che troveranno comunque una qualche soluzione, normativa o giurisprudenziale, mi sembrano irrinunciabili le seguenti osservazioni conclusive.

Da tempo alcune delle famigerate correnti dell'Associazione Nazionale Magistrati – di quell'associazionismo che, al netto delle degenerazioni che pur vi sono state, tanta parte ha avuto nell'evoluzione professionale e spirituale della magistratura, in ragione delle riflessioni collettive sull'esercizio dello *ius dicere*, che sarebbe stato difficile realizzare al di fuori di esso – si sono pronunciate a favore di una soluzione diametralmente opposta alla separazione, a favore cioè della circolazione obbligatoria tra i due ruoli. C'è una motivazione culturale al fondo di tale opzione: l'idea che guardare le cose da angolature diverse sia umanamente e professionalmente arricchente ed eviti, al contempo, l'incistarsi di prassi, rapporti, collateralisti che non hanno mai fatto bene. In tale prospettiva, il minimo sindacale, si dice, sarebbe che lo svolgimento delle funzioni proprie del p.m., soprattutto di quelle inquirenti che maggiormente impattano nella vita

delle persone, sia successivo a un periodo obbligatorio di funzioni giudicanti collegiali.¹

Inutile dire che nel clima ahimè avvelenato che da anni connota i rapporti tra politica e magistratura una soluzione di tal fatta non è mai stata neppure presa in considerazione.

Eppure, il considerarla improponibile è meno stupefacente della mancanza di ogni interlocuzione su quei due dati di fatto enunciati all'inizio, che evidenziano la sostanziale marginalità, se non l'inesistenza, dei problemi che con la separazione si intende risolvere.

Ed è proprio questo silenzio che finisce per dare maggiormente corpo all'allarme agitato da chi ad essa si oppone: e cioè che la separazione sia il preludio del controllo dell'esecutivo sulle procure e, in particolare, sull'esercizio e sulla conduzione dell'azione penale benché – pure questo va detto per onestà intellettuale – giudici e pubblici ministeri siano corpi separati anche in ordinamenti di ispirazione sicuramente democratica e la separazione delle carriere trovi consensi ampiamente trasversali.

Tacciono in ogni caso i *maîtres à penser*. A riprova che quando si è ideologicamente condizionati può accadere di non essere più *maître* e anche di non riuscire più lucidamente *à penser*.

¹ V. M. Cervadoro, "Indipendenza della Magistratura. Riforma costituzionale e disgregazione delle norme a tutela. E dopo?" in Diritto, Giustizia e Costituzione.