volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

# Separazione delle carriere: una vecchia etichetta per una nuova merce

**Autore:** Nello Rossi

Si continua a chiamarla “separazione delle carriere” di giudici e pubblici ministeri ma è qualcosa di diverso e molto di più. È il tentativo di ridefinire, in termini assai distanti dall’originario modello costituzionale, l’intero assetto del potere giudiziario. È il progetto di riscrivere i complessivi rapporti tra i poteri dello Stato, depotenziando la magistratura e il suo governo autonomo e limitando le prerogative e le garanzie forti del giudiziario e della giurisdizione volute dai costituenti. Del resto, che la “separazione delle carriere” sia divenuta l’etichetta apposta su di una merce molto differente è ormai chiaro a tutti. Se per “separazione delle carriere” dei giudici e dei pubblici ministeri si intende una netta divaricazione dei percorsi professionali e la diversità dei contesti organizzativi nei quali vengono svolti i rispettivi ruoli professionali allora bisogna dire che, a seguito degli interventi legislativi degli ultimi venti anni, la separazione si è già di fatto realizzata. **Se, nonostante ciò, si moltiplicano le proposte e si intensificano gli sforzi per giungere a una revisione costituzionale più ampia della “separazione” ciò è dovuto al fatto che si mira a un complessivo riassetto del potere giudiziario**. Ma con quali materiali e secondo quale logica istituzionale si intende ridefinire l’impianto costituzionale della magistratura e del suo governo autonomo? È quando si cerca una risposta a questi interrogativi che emerge il bivio di fronte al quale si trova la maggioranza di destra, tenuto conto anche del disegno di legge sul tema presentato in ultimo dal Ministro della giustizia e dal Presidente del Consiglio (n. 1917 A. C. presentato il 13 giugno 2024).

Il fondamentale tratto comune tra **le proposte parlamentari e il disegno di legge del Governo** sta nella istituzione di una totale incomunicabilità dei percorsi professionali di giudici e magistrati del pubblico ministero e nella duplicazione degli organi di governo autonomo delle due categorie di magistrati. **In tutti i progetti sono infatti previsti due distinti Consigli Superiori per giudici e pubblici ministeri e sono disegnate carriere diverse per sancire il distacco tra i due ruoli professionali** e la necessità di differenti modelli di organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti.

Al di là di questo minimo comune denominatore il raffronto tra l’iniziativa legislativa dei parlamentari e quella del governo fa emergere differenze profonde. In primo luogo le proposte di legge Costa, Giachetti e Morrone ed altri si spingono sino a riscrivere l’art. 112 della Costituzione. Al testo attuale della norma che recita: «Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale» si propone infatti di aggiungere «nei casi e nei modi previsti dalla legge ordinaria», privando così il principio di obbligatorietà dell’azione penale della sua valenza costituzionale e rimettendolo, per la sua attuazione, alla legge ordinaria. Ciò con lo scopo – sostengono i proponenti – di «riportare l’esercizio dell’azione penale, nei fatti ampiamente discrezionale, nell’alveo della previsione legislativa» prevedendo che sia la legge «a stabilire forme e priorità dell’esercizio dell’azione penale». Ma con l’inevitabile effetto di porre nelle mani delle maggioranze politiche di turno l’*an*,

il *quando* ed il *quomodo* dell'esercizio dell'azione penale, **sostituendo al canone dell'obbligatorietà quello della discrezionalità del legislatore ordinario.** Inoltre le proposte parlamentari di revisione costituzionale mirano anche a cancellare un'altra norma chiave dell'assetto costituzionale della magistratura: l'art. 107, terzo comma, della Costituzione secondo cui «i magistrati si distinguono tra di loro soltanto per diversità di funzione». Abrogazione non indispensabile per realizzare l'intento dei presentatori di separare le carriere e destinata, invece, ad incidere all'interno delle carriere separate, **sancendo la fine del principio che i magistrati si distinguono tra di loro solo in base alle funzioni svolte** e ponendosi come potenziale preludio della rinascita di gerarchie e di trattamenti economici differenziati all'interno del corpo delle due magistrature giudicanti e requirenti. Infine, sempre nelle proposte di cui si discute si prevede che competenze ulteriori rispetto a quelle strettamente gestionali – assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, provvedimenti disciplinari – possano essere attribuite ai Consigli solo con legge costituzionale. Previsione, questa, dettata dalla **volontà di precludere ai Consigli stessi l'adozione di atti di indirizzo e l'esercizio di funzioni paranormative**, che pure si sono rivelati utilissime nel corso della lunga esperienza del CSM unitario per colmare lacune legislative ed orientare in senso positivo l'attività consiliare.

**Di queste, dirompenti e nocive, innovazioni non c'è traccia nel disegno di legge governativo** che sul versante dell'amministrazione della giurisdizione si attiene più strettamente all'obiettivo di dar vita a due distinti Consigli Superiori mentre amplia il suo campo di intervento sul terreno della giustizia disciplinare che propone di attribuire a un organo – l'Alta Corte disciplinare – esterno rispetto ai due organi di governo autonomo di giudici e pubblici ministeri.

**Una prima opzione: "più politici" nel governo della magistratura.** Al di là delle significative differenze sin qui messe in luce, è sulla composizione e sulla provvista dei due Consigli Superiori che emergono le più radicali divergenze tra le proposte di matrice parlamentare e il disegno di legge del Governo. Secondo le proposte Costa, Giachetti e Morrone ed altri dovrebbe spettare al Parlamento in seduta comune la nomina della componente laica, pari al 50% dei componenti dei Consigli, mentre dovrebbe essere ancora il Presidente della Repubblica a presiedere i due Consigli. La proposta dei parlamentari Calderone ed altri attribuisce invece la presidenza dei due Consigli rispettivamente al Primo Presidente della Corte di cassazione e al Procuratore generale presso la Corte, mentre riserva la nomina della metà dei membri "laici" dei Consigli per un quarto al Presidente della Repubblica e per un quarto al Parlamento in seduta comune. Comunque, "tutte" le iniziative legislative di fonte parlamentare mirano a coniugare la separazione delle carriere con l'accresciuta influenza della politica nel governo della magistratura per effetto dell'aumento del numero dei membri laici dei Consigli che diverrebbero la metà delle distinte compagini consiliari. **Ciò che si vuole, in sostanza, è immettere "più politica" e "più politici" negli organi di governo della magistratura**, attribuendo alla componente laica un peso maggiore, e in molti casi decisivo, nelle scelte

compiute dai Consigli in tema di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari dei magistrati. In realtà la storia della vita consiliare attesta che non è mai stata la “quantità” ma la “qualità” e il valore intellettuale di singoli autorevoli e prestigiosi membri laici ad esercitare un influsso estremamente positivo sull’attività dell’organo di governo autonomo della magistratura, mentre non sono mancati, nella componente laica, cadute etiche, comportamenti partigiani e faziosi e condotte capaci di gettare discredito sull’istituzione consiliare. **Più che rivendicare il potere di eleggere più membri laici, occorrerebbe perciò che il Parlamento dedicasse maggior cura alla scelta delle persone da destinare alla sede consiliare, anche per evitare disastri come quelli di recente verificatisi in Consiglio**.

**Una seconda opzione: “uno vale l’altro”, ovvero, il ricorso al sorteggio per resuscitare la corporazione.** La proposta di riforma del Governo – che istituisce anch’essa due Consigli Superiori – non muta la proporzione tra togati e laici, che rimane quella di “due terzi–un terzo” oggi prevista in Costituzione, ma rivoluziona radicalmente il metodo di provvista dei Consigli, sostituendo all’elezione il sorteggio. Altra profonda innovazione è rappresentata dalla **istituzione di un giudice disciplinare, l’Alta Corte, anch’essa scaturente da un sorteggio**. Il nucleo centrale del disegno di legge sta nella riscrittura dell’art. 104 della Costituzione che disegna un nuovo assetto costituzionale del governo autonomo della magistratura attraverso: la previsione di “due” Consigli superiori, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, per le categorie separate di giudici e pubblici ministeri; la composizione omogenea dei due organi, formati per due terzi da membri togati e per un terzo da membri laici, con la sola differenza riguardante il membro di diritto (il Primo Presidente della Corte di cassazione per il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Procuratore generale per il Consiglio superiore della magistratura requirente); la formazione dei Consigli attraverso sorteggi differenziati: “secco” per i togati perché effettuato tra tutti i magistrati “nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge “e “temperato” per i membri laici, che sono destinati ad essere sorteggiati nell’ambito di un elenco compilato mediante elezione (senza alcuna previsione nel testo costituzionale di maggioranze qualificate) dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dal suo insediamento. Mentre ormai sono al tramonto – ripudiati dalla maggioranza degli entusiastici sostenitori di un tempo – i fasti del postulato politico “uno vale uno” e dei suoi corollari, il Ministro Nordio si incarica di lanciare per il mondo della giustizia un nuovo assioma politico-istituzionale: “uno vale l’altro”. È questa, in ultima istanza, la concezione sottesa al sorteggio “secco” proposto per la formazione della componente togata dei due Consigli. Una logica che concepisce la magistratura come una corporazione indifferenziata, portatrice di elementari interessi di categoria che possono essere curati indistintamente da ciascuno dei suoi membri, senza che vi sia spazio per l’espressione delle differenti culture, idealità, visioni della giustizia che si confrontano e si misurano in una competizione elettorale. All’appiattimento corporativo della rappresentanza togata si contrappone la perdurante capacità di “scelta” della rappresentanza laica da parte della politica. Se è vero infatti che anche i membri laici dei Consigli dovrebbero essere estratti a sorte, ciò avverrebbe all’interno di un più largo

"paniere" selezionato dal Parlamento, senza peraltro che il testo costituzionale preveda maggioranze qualificate per tale selezione e perciò senza adeguate garanzie di pluralismo culturale e politico. Un sorteggio asimmetrico, dunque, perché affidato interamente al caso per i togati e circoscritto nell'ambito di una platea selezionata per i membri laici.

**Un nuovo giudice disciplinare, anch'esso composto per sorteggio.** Infine, una versione ancora diversa del sorteggio è prevista per la formazione dell'**Alta Corte disciplinare alla quale è attribuita la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei "soli" magistrati ordinari, giudicanti e requirenti** e non di tutte le magistrature come previsto in precedenti progetti di legge sull'Alta Corte disciplinare. Per il Governo l'Alta Corte è infatti destinata ad essere composta da «quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie, con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità». Giudice disciplinare di primo grado, l'Alta Corte è anche, in diversa composizione, giudice esclusivo dell'impugnazione. Tornando al tema del sorteggio, si può constatare che c'è piena simmetria tra il meccanismo di estrazione a sorte dei membri laici dei due Consigli Superiori e quello dei tre membri laici dell'Alta Corte di competenza del parlamento. È invece il sorteggio dei togati a far emergere una corposa differenza, essendo circoscritto ai magistrati con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. **La giustizia disciplinare sarà monopolio dei magistrati di cassazione ripristinando una primazia – diversa da quella di natura esclusivamente giurisdizionale oggi esercitata – che riecheggia un passato lontano nel quale gli alti gradi della cassazione svolgevano un ruolo di vertice dell'organizzazione giudiziaria** e di preminenza nel CSM e nella giustizia disciplinare. Il sorteggio, dunque, diviene il veicolo attraverso il quale si punta a far rinascere nella magistratura italiana corporazione e gerarchia in sostanziale contraddizione con altre norme della Costituzione, tra cui quella secondo cui i magistrati si distinguono soltanto per diversità di funzioni.

**L'arretramento rispetto al modello costituzionale.** Raffrontate al modello costituzionale, entrambe le scelte in campo per la riforma del governo autonomo della magistratura – prevalenza del politico e soluzione neocorporativa – appaiono meno felici ed equilibrate. È un fatto che il Parlamento, soprattutto negli ultimi anni, ha spesso scelto con metodi discutibili i membri laici del CSM. Salvo qualificate eccezioni, sono ormai lontani i tempi in cui sedevano nel Consiglio Superiore studiosi e professionisti di indiscusso prestigio. È perciò difficile sostenere, con qualche credibilità, che l'idea di aumentare sino al 50% la componente laica nel Consigli sia la soluzione da adottare per garantire una migliore qualità e un'etica più elevata in seno agli organi di governo autonomo, rigenerandoli. Quanto poi alla escogitazione del "sorteggio" per la provvista degli organi di governo della

magistratura in tre differenti versioni – sorteggio secco per i componenti togati, sorteggio temperato in una platea di candidati scelti dal Parlamento, sorteggio tra i magistrati di legittimità per l'Alta Corte disciplinare – essa si fonda su una concezione antistorica e irrealistica del "corpo" della magistratura e su di una visione mortificante e riduttiva del suo governo. Parliamo dell'idea che le differenze di culture e di visioni della giustizia esistenti tra i magistrati debbano essere respinte, ignorate e cancellate nelle sedi istituzionali, in favore di una **regressione corporativa destinata a contraddire tutta la storia recente della magistratura, dalla seconda metà degli anni sessanta sino ad oggi**. Inoltre l'opzione per il sorteggio secco per i membri togati rischia di porre nel nulla tutti i criteri concepiti per garantire una rappresentanza adeguata del corpo dei magistrati: la parità di genere, il rispecchiamento delle diverse realtà territoriali, le distinzioni sulla base delle funzioni svolte. Infine la separazione delle magistrature giudicante e requirente e la duplicazione dei Consigli Superiori, con la creazione di un Consiglio Superiore della magistratura requirente, potrebbe suscitare più di una inquietudine in quanti hanno a cuore l'equilibrio tra i poteri e una cultura ispirata al garantismo. Da un lato, infatti, l'istituzione di un organo di rilievo costituzionale riservato ai soli pubblici ministeri, conferirebbe al potere requirente una presenza istituzionale e uno statuto autonomi di cui oggi è privo. Dall'altro lato, vi è il pericolo che nel Consiglio Superiore della magistratura "requirente" prevalgano impostazioni culturali unilaterali, tutte ispirate e modellate sulle esigenze dell'organo di accusa piuttosto che sulle esigenze dell'intera giurisdizione. A ben guardare, nonostante le artificiose e insistite polemiche sul preteso strapotere dei pubblici ministeri, i dati statistici sugli esiti dei processi dimostrano quanto sia falsa la rappresentazione di onnipotenza dei magistrati dell'accusa nell'ambito della giustizia penale mentre la limitata rappresentanza dei magistrati requirenti in seno al Consiglio Superiore fa sì che anche in sede di "amministrazione della giurisdizione" essi abbiano un peso tutt'altro che preponderante. La separazione potrebbe dunque produrre, almeno in una fase iniziale, e salvo un pericoloso effetto di *rebound* istituzionale, un effetto opposto a quello desiderato, attribuendo ai magistrati dell'accusa un ruolo e un peso istituzionale autonomo che oggi non hanno nel Consiglio Superiore unico che li amministra insieme ai magistrati giudicanti.

In conclusione: **allo stato non è dato di comprendere in che modo verrà sciolto il nodo degli "opposti" modelli di riassetto del giudiziario contemporaneamente all'esame dei deputati** e quale direzione imboccheranno i lavori parlamentari. È largamente prevedibile, invece, che – in un contesto nel quale non sembrano destinate ad attenuarsi le polemiche sull'operato dei pubblici ministeri che adottano iniziative sgradite al potere politico – un pubblico ministero e un Consiglio Superiore della magistratura requirente "separati", una volta divenuti una sorta di autonomo potere inquirente e requirente distinto dalla giurisdizione, saranno più esposti e più fragili rispetto a offensive della politica che pretenda di impartire le sue direttive all'organo di accusa. Scongiurare il verificarsi di questa parabola è compito di quanti hanno a cuore la separazione e l'equilibrio dei poteri e non si augurano che le maggioranze di governo possano esercitare un nefasto influsso sull'esercizio dell'azione penale e sullo status dei magistrati del pubblico ministero.

volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

**Una versione più ampia dell'articolo, corredata di note, è pubblicata nel sito di *Questione Giustizia***