

## **“Ordine” dei giudici, “ufficio” del pubblico ministero e Consigli superiori “gemelli”: come raffigurare a livello costituzionale, in Italia, la separazione delle carriere**

di Nicolò Zanon

Almeno per un poco (e finalmente!) potremo discutere non già di scelte “settoriali” nel campo della giustizia, ma di opzioni culturali e istituzionali di fondo. Era forse dai tempi della bicamerale del 1997 che ciò non avveniva, anche se non sono mancati in questi anni dibattiti e proposte sulla riforma dell’assetto costituzionale della magistratura. Non saprei dire se il disegno di legge governativo sia del tutto all’altezza del compito che si prefigge, e se abbia saputo raccogliere la ricchezza culturale dei precedenti dibattiti. Non saprei neppure prevedere, nella temperie politica di questi mesi, se abbia reali *chances* di superare almeno qualche passaggio parlamentare. So però che costringe tutti a misurare le proprie convinzioni su alcune grandi questioni, senza che sia lecito a nessuno lanciare anatemi preventivi o condanne già scritte, né disporre di inaccettabili diritti di veto.

Il progetto di riforma contiene almeno tre grandi gruppi di disposizioni. Vi sono innanzitutto norme che incidono sull’ordinamento giudiziario e sullo *status* e sulla carriera dei magistrati. E’ presente poi un insieme di regole che riguardano il processo penale, e più in generale le modalità di esercizio dell’azione penale. Da ultimo ma non per ultimo, e forse in posizione preminente per il costituzionalista, il progetto di revisione tocca in modo incisivo struttura, composizione e funzioni dell’organo di governo della magistratura.

Di qualche aspetto trasversale, e in particolare dei legami fra separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, da una parte, e duplicazione del C.S.M. dall’altra, intendo qui occuparmi, con qualche accenno alla nuova composizione dei due Consigli.

Il progetto muove da una netta convinzione: la necessità di valorizzare lo *status* del giudice e la funzione giudicante, distinguendoli nettamente dalla condizione del p.m. e dalla funzione del pubblico ministero. E accoglie la logica per cui la vera separazione tra il “corpo” dei magistrati giudicanti e quello dei pubblici ministeri può avvenire solo attraverso una revisione costituzionale complessiva, che coinvolga la struttura dell’organo di governo della magistratura.

Come è noto, la Corte costituzionale, a suo tempo, osservò che la Costituzione non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni (sentenza n. 37 del 2000). Anche con legge ordinaria, pertanto, l’obbiettivo della separazione sarebbe raggiungibile.

E, tuttavia, la stessa Corte sottolineò che la Costituzione descrive la magistratura come un *unico ordine*, soggetto ai poteri dell’*unico* C.S.M. (art. 104).

Proprio alla luce di quest’ultima affermazione, l’incisione del progetto sull’originaria scelta costituzionale appare obbligata, oltre che profonda: l’unico ordine viene drasticamente spezzato, e l’unico C.S.M. lascia spazio a due distinti Consigli superiori, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri. A carriere diverse e separate corrispondono così due separati organi di governo.

Ma non si tratta di questo soltanto: subisce una profonda modifica il secondo comma dell’art. 101 cost., prevedendosi che i soli *giudici* costituiscano un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e siano soggetti soltanto alla legge. Non più “la magistratura” come unico ordine, quindi: l’ordine autonomo e indipendente è – letteralmente - solo quello dei magistrati giudicanti.

Viene rimodellato lo stesso art. 104 cost., quello che attualmente sancisce, intorno ai valori dell’autonomia e dell’indipendenza, l’unicità dell’ordine giudiziario. I magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri e la legge assicura la separazione delle loro

carriere: ma quello dei magistrati del pubblico ministero *non è più un ordine*, chiarisce il terzo comma, è semmai un “ufficio”, pur sempre organizzato dalla legge in modo che ne sia assicurata l'autonomia e l'indipendenza. Avremmo così magistrati giudicanti, che appartengono a un vero ordine autonomo e indipendente, e magistrati del pubblico ministero, che appartengono piuttosto a un “ufficio”.

Non si tratta solo di separazione delle carriere, ma di qualcosa di più profondo, che tuttavia non viene esplicitato con nettezza.

Dalla relazione che accompagna il disegno di legge di revisione, si apprende che il riferimento all'ufficio serve a chiarire come le garanzie di indipendenza e autonomia debbano assistere non il singolo magistrato del p.m., ma appunto l'ufficio, impersonalmente inteso. Ma il rifiuto della “personalizzazione” delle funzioni inquirenti in capo ai singoli magistrati del p.m. è risalente, ispira la stessa riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005-2006 e forse non c'era bisogno di ribadirlo. D'altra parte, l'ultimo comma dell'attuale art. 107 cost. (che resta intonso!) già stabilisce, a mio avviso, la “decostituzionalizzazione” (cioè il rinvio a legge ordinaria) delle garanzie di indipendenza spettanti all'ufficio (e dentro l'ufficio) del p.m.

E' piuttosto un altro il chiarimento necessario. Cosa si intende con l'espressione “ufficio”? Si tratta dei singoli uffici delle Procure presso i Tribunali, oppure s'intende l'ufficio del pubblico ministero come un unico grande istituto, idoneo a proiettarsi addirittura su scala nazionale, magari attraverso il ruolo di uniformizzazione dell'esercizio dell'azione penale già ora spettante ai Procuratori generali presso le Corti d'appello (cfr. l'art. 6 del d. lgs. 106 del 2006)? Come è ovvio, le conseguenze organizzative, anche in termini di coordinamento o di gerarchizzazione, sarebbero completamente diverse nei due casi.

Questa scelta, come altre, sembra rimessa a future leggi ordinarie, e non si può non notare come le norme sull'ordinamento giudiziario ottengano sul punto una discrezionalità molto ampia (forse, troppo ampia).

Sul tappeto, qui, c'è la questione capitale dell'assetto complessivo del pubblico ministero. Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha fin qui configurato i rapporti tra i diversi uffici del p.m. come rapporti tra “uguali”, descrivendo il potere d'accusa come *un potere di tipo diffuso, organizzato in modo non gerarchico*, sul presupposto che nel nostro ordinamento processuale e giudiziario non sia rinvenibile un organo di vertice del pubblico ministero.

Ma appunto: un assetto “monadico” di questo genere sarebbe compatibile con il nuovo testo costituzionale? L'indipendenza da assicurare *all'ufficio* del p.m. nell'esercizio dell'azione penale continuerebbe ad essere anche indipendenza *tra uffici*? E quale rapporto vi sarebbe con i criteri stabiliti dalla legge per l'esercizio obbligatorio dell'azione penale da parte dell'ufficio del p.m. (secondo la proposta di nuova formulazione dell'art. 112 cost.)?

Forse, le disposizioni costituzionali dovrebbero dire di più, e le riserve di legge sul punto dovrebbero risultare più rinforzate per contenuto.

Secondo il progetto quello dei giudici è dunque un “ordine”, mentre quello dei pubblici ministeri è un “ufficio”. Poiché un “ufficio” non ha lo stesso rango di un “ordine”, ci si potrebbe anche chiedere se sia coerente che l'ordine dei giudici e l'ufficio dei pubblici ministeri siano governati da due organi - distinti ma “gemelli” e di pari rango costituzionale - entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica.

Questa apparente incoerenza ha forse un'unica accettabile spiegazione. La duplicazione dei Consigli, e la creazione di un distinto Consiglio dei pubblici ministeri, hanno infatti sempre avuto, agli occhi di alcuni, un serio difetto: quello di rischiare di dar vita ad una sorta di “Prokuratura”, cioè ad un organo destinato a scaricare nell'ordinamento la forza sostanziale ed inquietante della funzione d'accusa. Una forza, in ipotesi, accresciuta dalla circostanza di presentarsi protetta, garantita e rappresentata da un organismo esponenziale separato, del tutto autonomo, non responsabile verso chicchessia. Questo paradossale effetto di eterogenesi dei fini parrebbe evitato, nel progetto, proprio dal mantenimento del Presidente della Repubblica nella parte di presidente anche di

quest'organo. Chi conosce il ruolo - non ostentato, ma percepibile – di freno alle intemperanze consiliari svolto dall'*auctoritas* presidenziale può forse apprezzare la soluzione, che altrimenti parrebbe costituzionalmente anti-estetica e non funzionale. Ma contemporaneamente può chiedersi se essa sia sufficiente (insieme all'aumento della componente laica) a scongiurare il rischio ricordato.

In definitiva, i due Consigli potrebbero essere espressione simbolica di un "originale" modello italiano (non saprei dire se la soluzione portoghese sia termine omogeneo di comparazione): sarebbero anzi la raffigurazione più evidente a livello costituzionale della separazione delle carriere.

Se il progetto si traducesse in Costituzione vigente, le ragioni dell'affermazione di questo modello potrebbero spiegarsi nel modo che segue. In primo luogo, il passaggio a un nuovo processo penale - magari non accusatorio, ma che ha almeno spezzato la contiguità di funzioni tra giudice e p.m. - ha contribuito a mettere in crisi, anche sul piano organizzativo, l'idea della monoliticità dell'ordine giudiziario. In secondo luogo, evidenti motivi di inopportunità e resistenze culturali di vario genere impediscono che questa crisi possa tradursi nell'uscita del p.m. dall'ordine giudiziario e nella sua soggezione all'esecutivo, secondo collaudati modelli stranieri. In terzo luogo, pur "degradati" da ordine ad ufficio, i pubblici ministeri non potrebbero non avere, per tradizione culturale, un organo di governo di rango costituzionale, a garanzia della loro autonomia. Così, se la riforma passasse, il pubblico ministero resterebbe, pur separato dal giudice, nell'ordine giudiziario, e questa soluzione imporrebbe, a livello costituzionale, una duplicazione di organi, affinché i pubblici ministeri godano della stessa autonomia organizzativa dei giudici, ma appunto in regime di separazione da questi.

Resta da dire (non si può non dire!) sulla composizione dei due Consigli. Premesso che – grazie al componente di diritto – la componente "togata" manterrebbe comunque la maggioranza, il sorteggio degli eleggibili è davvero soluzione bizzarra. Sorteggio significa che è indifferente chi, fra i magistrati, possa arrivare al Consiglio. Ma il fatto è che, in tal modo, possono entrarvi soggetti non idonei o che non ne hanno alcuna intenzione. Comprendo bene la necessità di battere in breccia il potere delle correnti, ma sarebbe più serio agire, da una parte, sul versante elettorale e, dall'altra, su quello culturale, pensando a una formazione dei magistrati che sottolinei più di quanto non accada il valore dell'indipendenza individuale. Inoltre, come non notare che, a fronte di una metà di "laici" dotata di legittimazione fortissima (derivate dall'elezione del Parlamento in seduta comune) i "togati" sorteggiati si presenterebbero come una componente di seconda categoria?

Infine, non sarebbe male pensare a rinnovi parziali della componente laica: il mutamento integrale, ad ogni quadriennio, della metà dei componenti di origine politica esporrebbe i Consigli a cambiamenti troppo frequenti e radicali, probabilmente non funzionali.