

La fallacia delle “parole d’ordine” a sostegno della separazione delle carriere

Brevi note al disegno di legge costituzionale – A.S. 1353 – del Governo Meloni

di Giuseppe Santalucia

Presidente di sezione Corte di Cassazione

Una premessa di metodo

Il disegno di legge costituzionale (A. S. n. 1353), presentato dal Governo al Parlamento il 13 giugno 2024, già approvato dalla Camera dei deputati e ora all’esame del Senato, non reca nel suo titolo il riferimento alla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri che, pure, nel diffuso dibattito pubblico costituisce il nucleo centrale della riforma e il dato che quasi in via esclusiva la qualifica.

Con una certa cautela espressiva, il titolo indica come oggetto dell’intervento la modifica delle “norme in materia di ordinamento giurisdizionale” e aggiunge, per dare contezza di un dato di indubbia novità, l’istituzione della Corte disciplinare.

Non altrettanto è stato fatto nei disegni di legge di iniziativa parlamentare che sono abbinati a quello governativo e che sono rimasti in esso (A.C. 1917) assorbiti dalla sua approvazione avvenuta in prima lettura alla Camera dei deputati il 16 gennaio 2025.

I quattro disegni di legge assorbiti recano tutti lo stesso titolo, in cui è espresso il richiamo alla «separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura» (A.C. n. 23, 434, 806, 824).

Può sembrare, questa, una banale osservazione ma se si comparano i contenuti delle relazioni illustrative, quella del disegno di iniziativa governativa con tutte le altre, si ha chiara la percezione del significativo mutamento di approccio comunicativo.

A fronte di una quasi integrale sovrapposizione di contenuti (è proprio l’istituzione della Corte disciplinare a segnare la differenza tra il disegno di iniziativa governativa e quelli di provenienza parlamentare), gli argomenti volti a sostenere le ragioni della riforma divergono profondamente.

Soltanto nella illustrazione del disegno del Governo la riforma è presentata come un prodotto che si colloca in continuità, e quindi senza strappi, nella storia costituzionale del nostro Paese e nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale, e che anzi porta a compimento l’assimilazione tra magistrati del pubblico ministero e giudici quanto a garanzie di autonomia e di indipendenza.

Nella relazione si afferma espressamente che non si intende limitare in alcun modo l'indipendenza dei magistrati, sia requirenti che giudicanti, e si aggiunge che la separazione delle loro carriere risponde al bisogno di conformarsi con maggiore coerenza alle regole fondamentali del processo penale, senza che il Consiglio superiore della magistratura possa perdere, nella sua "nuova duplice conformazione", il ruolo essenziale di presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura tutta.

Di contro, nel disegno di legge di iniziativa dell'on. E. Costa (A. C. n. 23), ad esempio, si legge qualcosa di ben diverso, con la rappresentazione di una situazione assai allarmante che impone la separazione delle carriere.

Non si tratta tanto di approfondire, confermare e completare l'assimilazione delle due figure giudiziarie sul piano delle garanzie della loro autonomia e della loro indipendenza, come affermato dal Governo, quanto di far cessare una anomalia tutta italiana, che distorce in radice gli equilibri giurisdizionali.

L'anomalia è data dalla figura di una magistratura "onnivora", che «confonde quella che dovrebbe essere la cultura del limite con la lotta ai fenomeni criminali. Che tiene innaturalmente unite, in una cultura ibrida e ancipite, l'arbitro e il giocatore».

In Italia, si sostiene, si assiste ad un fenomeno ben diverso da quello che si manifesta in altri Paesi, ossia l'espansione degli ambiti di intervento dei giudici: si ha, infatti, qualcosa di assai più grave, «un giudice che non è giudice», siccome ad oggi privo del requisito costituzionale della terzietà in conseguenza della unicità della carriera con i magistrati requirenti, che governa "spazi smisurati", che questi spazi crea, alimenta, elimina a suo piacimento, sottraendosi con ostinazione agli interventi del potere legislativo».

In Italia, e qui la diagnosi attinge livelli di inusitata drammaticità, la questione dei rapporti della giurisdizione con gli altri poteri ed organi dello Stato, «assume le dimensioni di un abisso istituzionale all'interno del quale la nostra stessa democrazia lentamente sprofonda».

La separazione delle carriere costituisce, in questa prospettiva, il rimedio indispensabile per dare effettiva terzietà al giudice e tracciare «nuovi limiti all'agire della magistratura penale», in modo che «la politica assuma nuovamente su di sé la responsabilità del governo della società, consapevoli che gli effetti delle decisioni dei giudici sono destinati ad avere ricadute un tempo inimmaginabili sugli equilibri sociali ed economici, sulla sicurezza, sulla promozione e sulla tutela dei diritti e delle garanzie».

Quanta distanza, vien da osservare, si apprezza dalle ragioni esposte nella relazione al disegno di legge governativo, in cui si afferma che la separazione delle carriere «non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato, perché anche la magistratura requirente rimane parte dell'ordine autonomo e indipendente, com'è oggi, al pari della magistratura giudicante».

Nessun accenno in queste parole a crisi dell'impianto democratico, ad erosione indebita degli spazi della politica, ad arbitri decisori incontrollati e incontrollabili.

Quel che si ricava dalla considerazione complessiva dei disegni di legge è l'idea, il fondato timore, che la riforma avrà un effetto di stravolgimento dell'attuale assetto istituzionale, non già di mantenimento e rafforzamento degli equilibri istituzionali, e che avrà ricadute che si porranno al di là dell'orizzonte irenicamente tracciato nella relazione illustrativa del Governo.

Non si può, infatti, ritenere che uno stesso prodotto normativo sia proposto, da alcuni, per rimediare ad una grave crisi democratica causata dalla crescita smisurata del potere di giudici non terzi e di pubblici ministeri che ne condizionano le scelte e, dal Governo, per rafforzare l'attuale corredo di garanzie di autonomia e di indipendenza, sia di giudici che di pubblici ministeri.

Di qui, il sospetto che risponda all'intento di allontanare da sé, almeno in parte e almeno in prima battuta, il carico di conflittualità che una riforma di tal fatta si porta dietro, l'opzione governativa per un titolo al disegno di legge improntato ad una certa neutralità, con il richiamo anodino al campo di intervento costituito dalla sezione II del Titolo IV della Parte II della Carta, e l'adozione di una impostazione illustrativa che evita con sapienza – meglio: con furbizia – i nodi di tensione politica della riforma, che inevitabilmente rimandano indietro nel tempo, alla stagione di Mani Pulite e alla lettura che da molte parti si è inteso dare di quel periodo in termini di giacobinismo giudiziario giocoforza antidemocratico e lesivo della Politica e del suo primato.

Con questa idea di fondo si proverà ora a vagliare la fondatezza delle ragioni della riforma addotte dal disegno di legge governativo.

Sembra, infatti, che si sia di fronte ad una alternativa: se la verifica sul piano dell'apprezzamento squisitamente tecnico-giuridico consegnasse un giudizio di inconsistenza degli argomenti spesi, si avrebbe conferma del temuto scollamento tra propositi dichiarati e reale portata della riforma.

Di contro, se lo scrutinio si concludesse con un risultato di infondatezza di gran parte delle critiche mosse alla riforma, si dovrebbe dare atto della opportunità, anzi della necessità, della stessa.

Il principio costituzionale di terzietà del giudice: un capitolo costituzionale in attesa di completamento?

Il disegno di legge governativo, in questa parte in piena sintonia con i disegni di legge di iniziativa parlamentare abbinati ed assorbiti, ritiene che la novella dell'art. 111 Cost. operata con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, per la parte in cui ha stabilito che il giusto processo costituzionale si svolge dinnanzi ad un giudice non soltanto imparziale ma anche terzo, implichi la necessità di questa ulteriore riforma.

Si sostiene che, a differenza dell'imparzialità che si apprezza e si struttura interamente sul piano processuale, la terzietà esiga una revisione ordinamentale che spezzi l'unità della magistratura.

Giudici e pubblici ministeri non possono fare parte di una unica magistratura: i mestieri sono profondamente diversi, il potere-dovere di azione è altro dallo *ius dicere*. Il giudice, condividendo l'appartenenza ad una stessa magistratura, non può sperimentare l'equidistanza dalle parti, perché resta accomunato al pubblico ministero, schiacciando la difesa, l'avvocato e il suo assistito, entro un confine di maggiore lontananza.

L'assunto, che muove e si esaurisce interamente sul piano del processo penale a dispetto del fatto che la nozione di giudice terzo ed imparziale ha valenza generale e deve trovare esplicazione per qualunque processo giurisdizionale, formula degli asserti e si guarda bene dal darne conto.

Non si dubita che imparzialità e terzietà non costituiscano una endiadi in cui la prima nozione fagociti la seconda, disperdendone la potenzialità assiologica.

Ma è da dimostrare che la terzietà necessiti della divisione della magistratura, che di terzietà possa dirsi soltanto mettendo mano ad una riforma ordinamentale-costituzionale.

I dati di cui si dispone dicono, anzi, il contrario.

La Corte Costituzionale si è occupata del tema della separazione delle carriere in due occasioni, nel 2000 e nel 2022, quando è stata chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto alcune disposizioni di ordinamento giudiziario costruite sulla premessa della unicità delle carriere.

In entrambe le occasioni non ha rilevato nel principio di terzietà del giudice, sì come espresso dal novellato art. 111 cost., l'elemento dirimente che debba condurre, come invece ritengono i proponenti e molti sostenitori della riforma, alla separazione delle magistrature.

La sentenza n. 37 del 2000, ripresa, in occasione dell'altra consultazione referendaria, dalla sentenza n. 58 del 2022, ha chiaramente affermato che «la Costituzione [...], pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), 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 di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni».

L'assioma riformatore, secondo cui la terzietà del giudice non può non avere una traduzione ordinamentale in termini di separazione delle magistrature e delle rispettive carriere, si sfalda dinnanzi a queste poche ma incisive battute.

Il Legislatore non è obbligato costituzionalmente a separare le carriere dei magistrati; può farlo, certo, nell'esercizio della libera discrezionalità politica, ma non è obbligato in ossequio alla novella costituzionale dell'art. 111, o meglio alla falsa affermazione che nel 1999 essa non fu portata al suo fisiologico compimento ed è da allora che attende di essere completata.

Imparzialità e terzietà del giudice

Ma, se così è, ed è così, la terzietà cosa esprime di nuovo e di diverso dalla imparzialità?

È appena il caso di osservare, prima di articolare una risposta al quesito, che la Costituzione, precedentemente alla novella dell'art. 111, non menzionava espressamente neanche l'imparzialità come connotato essenziale del giudice, ma nessuno aveva mai dubitato che per Costituzione il giudice dovesse essere imparziale. Allo stesso modo può dirsi per la terzietà: entra nel testo costituzionale nel 1999, ma non era certo estranea alla elaborazione della figura costituzionalmente imposta di giudice.

L'art. 3 in tema di uguaglianza, l'art. 24 sulla inviolabilità del diritto di difesa e di accesso alla giustizia, l'art. 25 in tema di naturalità e pre-costituzione del giudice, l'art. 101 in punto di sua soggezione soltanto alla legge, l'art. 104 in materia di prerogative

di indipendenza e di autonomia, componevano da sempre la fisionomia di imparzialità e di terzietà del giudice.

La riscrittura dell'art. 111, allora, null'altro ha fatto che porre in chiaro, in risalto, questi contorni, già definiti, indicandoli come componente essenziale del giusto processo costituzionale; ma non ha espresso un contenuto di innovazione rispetto al primigenio tessuto costituzionale di garanzie giurisdizionali.

La conferma della bontà di queste notazioni si trae dalla lettura della sentenza n. 131/1996 della Corte costituzionale. Ancor prima che la nozione fosse espressamente costituzionalizzata dalla novella del 1999, il "giusto processo" era categoria ben nota e lavorata dalla giurisprudenza sulla base di un ordito normativo che ne consentiva ampiamente l'elaborazione.

Il "giusto processo", si diceva già allora, è formula in cui si compendiano i principi che la Costituzione fissa in ordine ai caratteri della giurisdizione, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, e ai diritti di azione e difesa in giudizio.

La formula esprime l'esigenza di imparzialità del giudice, che è un aspetto della terzietà, carattere essenziale della funzione giurisdizionale e della posizione del giudice, che la distingue da quella di qualunque altro pubblico soggetto, condizionando l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio.

Con una di poco successiva sentenza, n. 155/1996, la Corte costituzionale approfondiva la riflessione, precisando che tra i principi del giusto processo l'imparzialità del giudice occupa una posizione di preminenza.

In assenza di imparzialità, regole e garanzie processuali resterebbero prive di significato.

Ed è per questa ragione, si aggiungeva, che l'imparzialità inerisce alla essenza della giurisdizione e implica che la funzione del giudicare sia assegnata ad un soggetto "terzo", libero non soltanto da interessi propri ma anche da convinzioni precostituite in ordine alla materia del giudizio, che si siano formate in diverse fasi dello stesso, in occasione di precedenti decisioni.

E con l'ordinanza n. 167 del 2001 la Corte costituzionale fugava ogni possibile incertezza in ordine alla interpretazione della novella dell'art. 111 cost., chiarendo che quella nuova disposizione non introduce, nello scrutinio delle norme sulla giurisdizione, "profili nuovi o diversi di illegittimità costituzionale, essendo la terzietà ed imparzialità del giudice ... pienamente tutelate nella carta costituzionale, anche anteriormente alla citata novella".

V'è quindi piena coerenza con le pronunce a cui si è poc'anzi fatto cenno, in punto di separazione delle carriere.

Imparzialità e terzietà del giudice sono previste e tutelate in Costituzione sin da prima della novella dell'art. 111, e convivono, senza contraddizione alcuna, con un assetto unitario della magistratura.

Per definirne puntualmente la portata, conviene comunque ampliare lo sguardo e porre attenzione anche alla giurisprudenza sovranazionale che ha ragionato sulle previsioni di alcune convenzioni in cui si fissano diritti e garanzie in tema di accesso alla giustizia e giusto processo.

L'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo prescrive che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge»; l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il «diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale» e l'art. 14, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 riconosce che «ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge».

In tutti questi documenti normativi si fa riferimento ad indipendenza ed imparzialità, e la terzietà resta in ombra.

L'elaborazione giurisprudenziale ha provveduto ad esplicitare il contenuto delle garanzie, in cui, come da qui a breve si vedrà, è ricompresa la terzietà del giudice.

La Corte Edu ha spiegato che il richiamo all'indipendenza qualifica i rapporti del giudice con gli altri poteri, esecutivo e legislativo, e, al contempo, i rapporti con le parti del giudizio, sicché manca l'indipendenza ove un componente dell'organo giudicante si trovi in posizione subordinata, per ragioni di organizzazione o per doveri inerenti alla funzione, ad una delle parti in causa.

L'indipendenza implica un'accurata disciplina delle modalità di nomina dei giudici e della durata del loro mandato, che accordi sufficienti garanzie a tutela della loro libera determinazione contro il rischio di pressioni esterne e interne.

L'imparzialità, poi, ha due diversi piani di esplicazione: quello soggettivo, dovendosi riscontrare l'assenza di pregiudizi di sorta, di inclinazioni o di interessi personali che possano in qualunque modo condizionare la decisione; quello oggettivo, su cui occorre accertare che l'ufficio giudicante goda di garanzie sufficienti ad escludere ogni

legittimo dubbio sulla sua imparzialità per l'assenza di rapporti gerarchici o legami di qualsivoglia natura tra il giudice e gli altri soggetti coinvolti nel procedimento.

Lungo lo stesso tracciato si muove la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale indipendenza e imparzialità delineano due diversi e concorrenti aspetti: l'uno, relativo all'esterno, che esige l'assenza di vincoli gerarchici o di subordinazione del giudice nei confronti di altri e quindi l'impossibilità che riceva ordini o istruzioni in funzione della decisione; l'altro, relativo alla all'interno, ove deve operare il principio di imparzialità che postula l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro interessi.

Quel che emerge è che imparzialità e terzietà sono declinazioni del concetto di indipendenza.

Si è imparziali se si è indipendenti da qualsivoglia pregiudizio sui fatti di causa, se si è liberi da qualsivoglia relazione di interesse personale per la vicenda processuale.

Si è terzi se si è affrancati da una qualsiasi relazione di indipendenza con centri di potere esterni o da relazioni gerarchiche interne all'ordine di appartenenza.

Alla luce di questa ricostruzione del significato assiologico dei caratteri della giurisdizione, sembra di poter concludere sul punto che una netta separazione delle carriere si imporrebbe soltanto ove il pubblico ministero dovesse rispondere, nell'esercizio delle sue attribuzioni, al potere esecutivo, perché allora sì la terzietà del giudice sarebbe insidiata dalla comune appartenenza ad una stessa magistratura, e ad uno stesso ordine, con chi sarebbe legato da relazioni di dipendenza con gli organi di un altro potere.

Ma, fuori da questa evenienza, la separazione delle carriere non si carica di alcun tratto di doverosità costituzionale, restando un'opzione riformatrice interamente rimessa alla libera scelta delle forze politiche.

L'accusatorietà del rito penale e le asserite implicazioni sulla struttura ordinamentale del pubblico ministero

Un altro luogo comune che viene ripetutamente invocato dai sostenitori della riforma, e che puntualmente è richiamato dalla relazione illustrativa del disegno di legge governativo, utilizza la riforma in senso accusatorio del rito penale, varata con l'adozione di un nuovo codice nel 1988.

Da essa trae la conseguenza, ancora una volta in termini di cogenza, di una ineludibile revisione ordinamentale che porti a separare dal giudice il pubblico ministero, che ha

poteri di azione e non decisorio e che deve contraddire in posizione di assoluta parità con la difesa senza poter lucrare una maggiore vicinanza con il giudice.

L'argomento è suggestivo e nulla più.

Non v'è dubbio che il pubblico ministero abbia un ruolo e svolga una funzione tutt'affatto diversi da quelli del giudice, e che la diversità si sia grandemente accentuata con la riforma del rito penale.

Il pubblico ministero non partecipa più di alcuna attribuzione giurisdizionale, nonostante conservi la qualità di "autorità giudiziaria" di impronta costituzionale.

Il ruolo di garanzia implicato dall'essere "autorità giudiziaria" ai sensi degli artt. 13, 15, 21 ed altri della Costituzione non comporta più una sia pur contenuta commistione funzionale con la giurisdizione.

I suoi poteri si connotano ormai in termini di azione e di richiesta e per ragioni varie, compreso il mutamento di modello processuale, il ruolo di accusa necessita di una specifica preparazione professionale dei magistrati ad esso preposti, in parte significativamente diversa da quella di un giudice.

Quel che l'adozione di un processo a tendenza accusatoria richiede è stato però già pienamente attuato.

I ruoli funzionali di pubblico ministero e di giudice sono nettamente separati e molto si è fatto e si fa per formare professionalità investigativamente attrezzate, che sappiano svolgere con effettività di intervento i difficili compiti di direzione delle indagini.

Può addirittura dirsi, se si passa il termine, che l'ossessione separatista del legislatore di ordinamento giudiziario ha raggiunto livelli ulteriori, per nulla imposti dal modello processuale.

La previsione (art. 13 d. lgs. n. 160 del 2006 come da ultimo modificato dalla l. n. 71 del 17 giugno 2022) di un solo passaggio nell'intera vita professionale di un magistrato da una funzione all'altra, dalla inquirente/requirente alla giudicante o viceversa, aggravata dall'obbligo di trasferimento in altro distretto giudiziario e in altra Regione, traccina dai confini concettuali della separazione funzionale, unica separazione implicata dal modello accusatorio di processo penale, ed attinge il nucleo di una separazione delle carriere, seppure attuata per via di normazione ordinaria.

Che il carattere accusatorio del rito non esiga di più è stato osservato anche dalla Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 134/2002 si legge che, dopo una prima fase di acquiescenza alla confusione funzionale che, per vari aspetti, connotava il codice di rito del 1930, la

giurisprudenza costituzionale si è orientata con decisione nel senso di «ritenere la separazione funzionale coesistente alla struttura stessa del processo penale, secondo i principi di parità fra accusa e difesa e di "terzietà" del giudice rispetto all'una e all'altra».

E nella indicata sentenza si aggiunge – notazione di significativo rilievo nell'economia di questo breve scritto – che l'evoluzione giurisprudenziale verso l'affermazione di una piena separazione funzionale ha trovato «sanzione costituzionale formale nel nuovo testo dell'art. 111 Cost.».

La novella costituzionale, quindi, non ha operato alcun salto verso la necessità di una separazione delle carriere ma ha sancito l'esigenza, già pienamente avvertita sia dalla giurisprudenza che dal legislatore di ordinamento giudiziario, di una compiuta separazione funzionale.

L'inconsistenza degli argomenti dei sostenitori della riforma si svela anche seguendo un diverso, opposto, approccio.

A prender per buona e giusta l'esigenza che il pubblico ministero venga anche solo percepito come lontano dal giudice, che questa percezione possa essere alla portata non solo dei tecnici ma anche del comune cittadino, può seriamente affermarsi che l'obiettivo sia realizzabile creando due diverse magistrature che, addirittura, continueranno ad essere accomunate in uno stesso ordine giudiziario?

L'agognata equidistanza del giudice dalle parti, pubblica e privata, è alla portata di un ordinamento che continuerà, pur dopo che la separazione delle carriere dovesse divenire legge costituzionale, ad avere un unico ordine giudiziario composto non più da una ma da due magistrature?

Non può tacersi che, se si vuole apprezzare la terzietà su questo piano di valutazione, il pubblico ministero, che sarà organo pubblico, addirittura magistrato e dello stesso ordine giudiziario a cui apparterrà il giudice, sarà sempre meno distante da questi rispetto alla difesa privata, assunta da un avvocato del libero foro.

Può sembrare un paradosso, ma non lo è, l'affermazione che solo privatizzando l'accusa penale acquisterebbe un qualche senso l'impostazione riformatrice che pretende di realizzare la terzietà del giudice in termini di equidistanza per collocazione istituzionale del pubblico ministero.

E allora, vien da dire, tanto rumore per nulla, o comunque per poco?

Non è così, purtroppo, e tornano ora alla mente le argomentazioni, di cui prima si è detto, contenute nelle relazioni illustrative dei disegni di legge di iniziativa

parlamentare, in cui, a differenza di quel che sembra per il disegno di legge di iniziativa governativa, gli obiettivi di tattica comunicativa non fanno velo alla franchezza.

La creazione di due magistrature: le ricadute sulla legge di ordinamento giudiziario che verrà

Una volta che il pubblico ministero verrà separato e collocato in una magistratura altra, sarà facile gioco dare delle nozioni di autonomia e di indipendenza, che anche nel testo di riforma qualificano sia giudici che pubblici ministeri, una attuazione diversificata per le due magistrature.

Già oggi la Costituzione ha cura di precisare, all'art. 107 ultimo comma, che il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalla legge di ordinamento giudiziario, in tal modo significando che l'assimilazione al giudice sul piano delle prerogative costituzionali non è integrale.

Ma, a riforma varata, l'esistenza di una magistratura separata aprirà ad una declinazione di autonomia del pubblico ministero in termini qualitativamente e quantitativamente diversi. Se, oggi, anche il pubblico ministero è organizzato secondo il criterio della diffusività del potere e non conosce una strutturazione verticistica, domani si potrebbe giungere ad una ben diversa configurazione.

Ciò sarebbe, peraltro, una evenienza sostanzialmente obbligata, per l'esigenza di contenere, di rimediare in qualche modo al notevole squilibrio che la riforma produrrà sull'assetto delle relazioni tra poteri ed organi dello Stato.

Si consideri che il pubblico ministero che verrà avrà un suo Consiglio superiore, con la maggioranza numerica della componente magistratuale: sarà in tal modo del tutto equiparato, sul piano dei presidi costituzionali, al giudice che, a sua volta, avrà riferimento nel Consiglio superiore della magistratura giudicante.

Ma, se la premessa di cui, al di là di quel che si scrive nella relazione illustrativa del Governo, è che il potere giudiziario ha esondato dal suo naturale ambito anche e soprattutto a causa di un pubblico ministero sfuggito al controllo democratico – e in questo senso la cronaca di questi ultimi anni è ricca di dichiarazioni dei più alti esponenti politici dell'attuale maggioranza parlamentare –, non può passare inosservato che si rivela soluzione del tutto incoerente dotare il pubblico ministero di un formidabile ascensore istituzionale (AMODIO) che finirà per porlo sullo stesso piano del giudice, riducendo e non ampliando la distanza tra le due figure, che si ritiene già oggi non sufficiente.

Eterogenesi dei fini e, quel che ora maggiormente importa, squilibrio istituzionale, che porrà inevitabilmente la questione di sostenibilità democratica di una costruzione istituzionale che separi il pubblico ministero assegnandogli un governo autonomo delle carriere dei magistrati di riferimento senza i contrappesi che oggi fanno sì che i pubblici ministeri siano sì rappresentati come categoria funzionalmente individuata all'interno dell'unico Consiglio superiore, ma nella misura di un sesto e non di due terzi, al netto dei componenti di diritto.

Con un Consiglio superiore composto per due terzi da pubblici ministeri, l'autoreferenzialità corporativa sarà inevitabile ed è difficile pensare che potrà essere contenuta e ridimensionata dalla presenza della componente laica.

Poteri e posizione istituzionale del pubblico ministero saranno, almeno in prima battuta, potenziati, e non occorrono capacità di preveggenza per immaginare che lo squilibrio si avvertirà anche sul terreno del processo.

Sta allora qui, nella incapacità della riforma di creare un nuovo equilibrato assetto delle relazioni tra poteri, la radice dei timori di quanti preconizzano l'inevitabilità di immediate contromisure di compressione della figura e del ruolo del pubblico ministero.

La costruzione di una forte gerarchia interna non troverà ostacoli nel nuovo dettato costituzionale, che sarà interpretato nel senso di relegare la proclamata autonomia del pubblico ministero sul piano dei rapporti esterni.

Sarà poi sufficiente intervenire sulla legge processuale, secondo quanto reiteratamente in passato annunciato, per allentare il vincolo di immediata disponibilità della polizia giudiziaria nella fase delle indagini, senza necessità di porre mano, almeno a breve termine, all'art. 109 Cost.

Per tale via, gerarchizzazione e svuotamento del ruolo di direzione investigativa faranno sì che la separazione delle carriere non consegna al processo e alla vita istituzionale un pubblico ministero eccessivamente rafforzato dal suo stesso isolamento.

Se così sarà, la riforma costituzionale avrà posto le premesse per un forte indebolimento del pubblico ministero, a poco valendo in senso contrario la dichiarata autonomia e indipendenza. Al di là di una formale e dichiarata dipendenza dal potere esecutivo, che vi è del resto in tutti gli ordinamenti in cui il pubblico ministero è separato dal giudice, si possono pensare canali assai meno visibili di collegamento con il potere politico: e del resto, come fare ad arginare questi sviluppi se saremo di fronte

al serio rischio, allora sì molto concreto per le ragioni appena esposte, di un potenziamento autoreferenziale del titolare dell'azione penale?

Conclusioni

Il tentativo di cogliere gli aspetti di maggiore criticità della riforma guardando anche e soprattutto alla legge ordinaria che seguirà non rappresenta un cedimento all'argomento propagandistico.

Non è animato dall'intento di fare un processo alle intenzioni delle forze politiche che la sostengono per dare consistenza a timori non giustificati dal testo della riforma, ma risponde al bisogno di approfondire i contenuti della proposta di revisione costituzionale senza prescindere, con imperdonabile ingenuità, dal contesto politico in cui essa si colloca e matura.

Sarebbe miope esaminare la riforma mantenendosi, per scelta di apparente neutralità tecnica, nel campo della mera esegesi delle nuove disposizioni; sarebbe peraltro profondamente errato, se il testo riguarda una revisione costituzionale, una riforma della Carta normativa che più di ogni altra esprime un contenuto politico.

Quel che è in gioco è l'unità della magistratura anche dal punto di vista culturale, e perché no, anche dal punto di vista dell'associazionismo giudiziario; l'unità che ha consentito, in tutti questi lunghi e fecondi anni di esperienza repubblicana, la progressiva acquisizione di consapevolezza sul proprio ruolo, che l'hanno affrancata da grette visioni burocratiche. E la burocratizzazione del ruolo e soprattutto l'idea che essa rappresenti al meglio la neutralità e la terzietà del giudiziario sono la prima fondamentale tappa per un sostanziale rovesciamento di prospettiva.