

## **Una riforma in cerca di un modello**

*1.- Un primo aspetto critico: la separazione delle carriere e l'eterogenesi dei suoi fini.*

E' difficile non rimanere sorpresi di fronte alle linee della riforma sulla separazione delle carriere che appare proiettata in una direzione diversa da quella attesa dalla cultura del processo penale.

La formula "separazione delle carriere" non appartiene al linguaggio della cultura penalistica, ma è figlia di un gergo del mondo forense che designa una meta più avanzata di quella desumibile dal suo tenore letterale. Essa è sempre stata intesa come previsione di un nuovo assetto che non si esaurisce sul piano dell'ordinamento giudiziario, ma investe la struttura del processo. Indica l'impegno di «mettere il Pubblico ministero al suo posto» (G. Foschini) nel senso di ricondurlo al ruolo di parte pubblica. E' un traguardo imposto dal rito accusatorio introdotto con il codice di procedura penale del 1988 che non tollera figure di accusatori magistrati, apparentati con i giudici e concepiti alla stregua di organi di giustizia.

La separazione delle carriere patrocinata dalla Unione delle Camere penali e condivisa da buona parte della dottrina processualpenalistica non può quindi esaurirsi nella architettura ordinamentale raccordata a due CSM distinti, per i magistrati giudicanti e per i pubblici ministeri.

La qualificazione in chiave di *parte* di chi esercita le funzioni di accusa esalta l'imparzialità del giudice perché la forza del processo accusatorio sta nel rendere possibile il confronto paritetico tra chi esercita l'azione penale e l'imputato con il suo difensore, senza attribuire un ruolo privilegiato al soggetto che porta le insegne della potestà punitiva nel processo.

Da qui la prova della eterogenesi dei fini insita nelle proposte di legge costituzionale sulla separazione delle carriere. Lo scopo perseguito da chi per tanti anni si è battuto per questa meta non è solo quello di collocare gli appartenenti all'ufficio del pubblico ministero al di fuori dello *status* ordinamentale dei giudici. La separazione auspicata è sempre stata quella della acquisizione di un ruolo dell'accusatore distaccato da quello del giudice perché il mestiere di investigare ed esercitare l'azione penale è fisiologicamente diverso da quello dell'accertamento dei reati.

*2.- La scelta di equiparare pienamente sul piano ordinamentale lo status dei pubblici ministeri a quello dei giudici. Un ritorno all'organo di giustizia?*

Un secondo aspetto critico delle proposte di legge in discussione è quello della assimilazione degli accusatori ai giudici. La proposta di creare un nuovo CSM per la magistratura requirente riflette il proposito di separare i titolari delle due diverse funzioni mantenendo però coloro che esercitano il potere di accusa in una struttura ordinamentale parallela a quella degli esponenti della giudicante. Un'unica casa che dimostra il gemellaggio delle due funzioni. Un parallelismo che incide pesantemente sulla collocazione dei pubblici ministeri, protetti da tutte le garanzie di indipendenza riconosciute ai giudici, e così elevati ad un rango costituzionale persino più elevato di quello oggi riconosciuto agli stessi titolari delle funzioni di accusa.

E' evidente come questa separazione-assimilazione continui a perpetuare l'equivoco del pubblico ministero come organo di giustizia.

Non a caso le proposte in esame si muovono sulla falsariga di alcuni sistemi di stampo inquisitorio che sono giunti ad attribuire ai titolari delle funzioni di accusa, nel tentativo di rendere più indipendenti organi già in passato, come nel nostro codice Rocco, dotati di poteri paragiurisdizionali. In Portogallo e in Francia sono stati creati i due CSM per i giudicanti e i requirenti per un malinteso obiettivo di «giurisdizionalizzazione» dei magistrati del pubblico ministero. E' una evoluzione storica comune ai processi di rito inquisitorio che,

invece di puntare su un ritorno del p.m. al ruolo di parte, pensano di riequilibrare il sistema vestendo l'accusatore con i panni del giudice.

E' però evidente che, in un modello di stampo accusatorio come quello adottato nel nostro Paese, risulta illogico rispolverare figure come l'accusatore paragiudice quando ciò che è richiesto è il perfezionamento del processo di parti.

In secondo luogo, va rilevato che l'omologazione di *status* ordinamentale dei p.m. ai giudici costituisce un arretramento rispetto a quanto previsto dalla nostra Costituzione che non equipara affatto le rispettive garanzie di indipendenza, come dimostra il disposto dell'art. 107 c. 4 Cost., secondo cui «*il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme nell'ordinamento giudiziario*».

In proposito va osservato come, non essendo stata proposta l'abrogazione dell'art. 107 c. 4. Cost., nella proposta ora in esame verrebbe a delinearsi una autonomia tra il nuovo art. 107 c. 1 Cost. Dove si stabilisce la garanzia ella inamovibilità anche per i magistrati requirenti e il comma 4 dello stesso art. 17 Cost. che continuerebbe a prevedere la riserva di legge ordinaria per le garanzie a favore per gli appartenenti all'ufficio del pubblico ministero.

Non c'è dubbio inoltre che un nuovo CSM solo per i pubblici ministeri, incentiverebbe le spinte verso un'autonomia del potere di chi esercita le funzioni di accusa ostacolando così il recupero di un equilibrio tra requirenti e giudicanti che spesso viene a mancare.

### *3.- La deriva lessicale e i suoi rischi.*

Il dissenso si manifesta anche sul piano di alcune scelte linguistiche compiute dagli articolati ora all'esame di codesta Commissione. Si può comprendere che con la creazione dei due differenti CSM, si sia avvertita la necessità di adeguare il lessico costituzionale alle nuove realtà. Ne sono però derivate ambiguità e implausibilità delle nuove denominazioni.

In primo luogo si insiste nel parlare, in coerenza con la scelta dei due organi paralleli di autogoverno, di «*magistrati requirenti*» che è certo una formula entrata ormai nell'uso degli operatori di giustizia e della dottrina. Essa però è del tutto estranea alla normativa costituzionale che disciplina sempre e solo l'ufficio del pubblico ministero, senza mai far cenno al *nomen* degli appartenenti alle procure. Ne risulta così la cancellazione sul piano costituzionale di una «diversità» tra p.m. e giudici che determina non già una separazione, ma una unione.

Non convince nemmeno la modificazione della rubrica del titolo IV della parte II della Costituzione («La magistratura») che diventa così «*L'Ordine giudiziario*». Si intuisce la ragione della variante che vuole includere anche i magistrati requirenti, ma la scelta non è condivisibile sul piano storico-ideologico. Come è ben noto, «ordine» è il concetto coniato dalla cultura illuministica per designare la funzione dei giudici che non costituiscono un *potere* perché l'applicazione della legge è una operazione meccanica che esclude un apporto discrezionale del giudicante. Così includere i pubblici ministeri in un *ordine* vuol dire far credere che anche l'esercizio dell'azione penale da parte di chi accusa sia un atto automatico mentre le sue componenti valutative sono assai rilevanti.

#### *4.- Per un nuovo modello dell'ufficio del pubblico ministero*

Sembra quindi necessario rivedere l'impianto delle proposte di legge costituzionale sulla cosiddetta «separazione delle carriere» sulla base dei seguenti criteri:

- 1) conferma dell'attuale dettato costituzionale con la previsione di un solo CSM per i giudici;
- 2) previsione di alcune garanzie di indipendenza dei titolari delle funzioni di accusa con una disciplina diversa da quella riguardante i giudici, (conservando il principio della gerarchia all'interno delle procure);

3) previsione di un controllo sull'esercizio delle funzioni di accusa con i poteri di indirizzo delle strategie di contrasto della criminalità e di impulso per l'esercizio della azione disciplinare;

4) istituzione di un Organismo di vigilanza sulle funzioni di accusa, costituito presso la Procura generale della Corte di cassazione.

avv. prof. Ennio Amodio

Emerito di procedura penale  
nell'Università di Milano

Milano - Roma, 19.12.2023