

Luigi Salvato – Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati – 23 luglio 2024.

1. Ringrazio il Presidente e la Commissione per l'onore concessomi, di fornire un contributo al tema oggetto di alcuni disegni di legge costituzionale.

Per ragioni di tempo, mi soffermo soltanto sul disegno di legge costituzionale n. 1917 e, per esigenze di sintesi, svolgo cinque brevi considerazioni. Ai temi dello *status* del p.m. e della giurisdizione disciplinare ho dedicato due recenti riflessioni in scritti che la Commissione, ove lo ritenesse, può consultare [*La figura del pubblico ministero secondo Alessandro Pizzorusso, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento e le ricadute sulla configurazione del C.S.M.*, in www.questionegiustizia.it; e, quale coautore, *L'azione disciplinare*, in F. Gigliotti (a cura di), *Codice disciplinare dei magistrati*, Milano, 2024, 35 ss].

2. La prima considerazione investe l'ammissibilità della riforma, ai sensi dell'art. 138 Cost., sulla quale, a mio avviso, non possono esservi dubbi.

Al riguardo, ritengo sufficiente ricordare le parole di Alessandro Pizzorusso che, sull'eventualità di una riforma diretta ad attribuire al p.m. uno *status* distinto da quello del giudice, osservava: le norme costituzionali che contemplan il p.m. «non esprimono certamente dei principi, i quali qualifichino il regime politico attualmente vigente in Italia, per cui una loro modificazione attraverso il procedimento di revisione costituzionale [...] potrebbe essere affrontata senza intaccare la “Costituzione materiale”».

3. Una seconda, preliminare considerazione richiede di stabilire se esista uno statuto del p.m. che si imponga ‘universalmente’.

La risposta è no. Esiste uno statuto del giudice che può dirsi universale, per principi che devono connotarlo in ogni latitudine, ma ciò non è per il p.m.

La diversità dei sistemi di giustizia penale in Europa e nel mondo ed il loro fondamento in culture giuridiche differenti danno ragione dell'inesistenza di uno

statuto uniforme per tutti gli Stati e della possibilità di scegliere tra diversi modelli, tutti compatibili con lo Stato di diritto.

Restano tuttavia fermi alcuni caratteri.

Secondo la Corte EDU, il p.m. è un membro del potere giudiziario. La garanzia della sua indipendenza è fondamentale per l'indipendenza del sistema giudiziario complessivamente inteso e rileva, ha affermato la Corte di giustizia, a plurimi fini.

Di rilievo è che l'istituzione di EPPO e di Eurojust è stata modellata mutuando profili del p.m. italiano. Ricordo che, benché Eurojust sia l'istituzione che sostiene e potenzia il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale, i membri nazionali ed aggiunti, «devono avere lo *status* di magistrato del pubblico ministero, giudice o rappresentante dell'autorità giudiziaria» (Regolamento (UE) 2018/1727, art. 7, comma 4; in tal senso è anche il d.lgs. n. 182/2023, art. 3, comma 2), con significativa parificazione e interscambio delle funzioni.

4. La terza considerazione investe le ragioni della riforma, radicate in alcune disfunzioni della giustizia penale, non poche ascritte al p.m., a cui si ritiene di porre rimedio con la separazione delle carriere. In particolare, al p.m. sono addebitate le seguenti criticità:

[a] un'eccessiva discrezionalità e valutazioni divergenti e poco chiare nell'iscrizione a Mod. 21, nella selezione temporale dei reati da perseguire, nelle determinazioni sull'esercizio dell'azione penale;

[b] un deficit di garanzie ascritto anche allo statuto vigente, vieppiù in presenza delle cc.dd. '*porte girevoli*', causa di una vicinanza che metterebbe a rischio terzietà ed imparzialità del giudice, in contrasto con il processo accusatorio;

[c] la lentezza delle vicende giudiziali, l'imprevedibilità delle decisioni, l'esito contraddittorio e ribaltato di processi mediaticamente roboanti;

[d] i guasti del processo mediatico, per il rilievo della mera iscrizione a Mod. 21, per il privilegio accordato ai provvisori esiti delle indagini, per la gogna mediatica patita dall'indagato, da cui non lo libera neppure una sentenza assolutoria.

4.1. Dette criticità vanno valutate alla luce delle riforme realizzate dal d.lgs. n. 150 del 2022 e da successivi atti normativi, ma anche poco prima (mi riferisco al d.lgs. n. 188/2021 sulla 'presunzione di innocenza'), in grado di incidere su di esse. Con riguardo a quelle sintetizzate, osservo:

[a.1] la discrezionalità del p.m. è stata meglio definita: fissando più precisi parametri in ordine ai presupposti dell'iscrizione a Mod. 21; stabilendo una rigorosa scansione temporale della fase delle indagini preliminari e dei tempi dell'attività del p.m.; prevedendo il controllo del giudice sull'omessa iscrizione, sulla tempestività della stessa, sui tempi di definizione delle indagini; stabilendo il parametro della "ragionevole previsione della condanna", che impone un uso predittivo dell'azione penale, riforme tutte che hanno definito un nuovo modo di esercitare la funzione requirente.

Le riforme stanno producendo effetti positivi. I p.m. si stanno dimostrando consapevoli dell'importanza di un'azione ispirata a criteri condivisi: lo attestano gli orientamenti elaborati dalla Procura generale della Corte di cassazione attraverso lo strumento dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Le modifiche della disciplina del progetto organizzativo (art. 1 del d.lgs. n. 106 del 2006), anche per la previsione del concorso degli avvocati e del Ministro della giustizia, hanno ridimensionato la questione della discrezionalità nella scelta delle indagini da privilegiare in ordine di tempo. Soprattutto, su questa ha inciso la previsione di una legge sui criteri di priorità, allo stato inattuata. Il Parlamento ha un importante strumento per delimitare la discrezionalità, meglio e prima che con la separazione delle carriere.

[b.1] Sulla seconda ragione di criticità, l'evocazione delle cc.dd. '*porte girevoli*' non resiste alla realtà di una disciplina (art. 13 d.lgs. n. 160/2006), che ha reso il cambiamento delle funzioni pressoché teorico: lo dimostrano i numeri.

La necessità della separazione delle carriere, per garantire terzietà ed imparzialità del giudice è smentita dalla frequente censura, sintetizzata nel terzo punto, dell'alto tasso percentuale di assoluzioni in difformità dall'ipotesi dell'accusa, che di per sé dimostra come l'attuale *status* del p.m. non condizioni il giudice. L'aspirazione alla conformità tra richiesta e sentenza non può, peraltro, spingersi a negare in radice la dialettica valutativa, l'essenza ed il significato stesso del processo. Questione diversa è quella della determinazione '*gravemente anomala*', a cui però pone rimedio la nuova disciplina sulle valutazioni di professionalità.

D'altronde, se la ragione psicologica dell'ipotetica propensione del giudice a dare maggiore credibilità al p.m. si radica, come è ragionevole ipotizzare, nella sua natura di parte pubblica, che non ha propri interessi da difendere, questa propensione rimarrebbe inalterata con la separazione delle carriere.

La compatibilità del modello accusatorio con l'attuale assetto del p.m. è tema complesso. Consapevole dell'autorevolezza di quanti la contestano, ritengo tuttavia convincenti altrettante autorevoli opinioni secondo cui vera questione è quella di privare di ogni rilevanza come prova gli elementi non formati dinanzi al giudice.

Aggiungo un dato di esperienza personale. L'irrilevanza finanche dell'appartenenza alla stessa funzione è dimostrata dai tutt'altro che pochi casi in cui il p.m. di legittimità, consapevole del ruolo di "guardiano della legge", collaborante con la Corte di cassazione alla corretta applicazione della stessa, formula conclusioni divergenti rispetto a quelle del p.m. di merito ricorrente.

[c.1] La ricordata scansione temporale delle indagini impone di chiedersi se la lentezza delle vicende giudiziali e la dilatazione dei tempi di fissazione e di trattazione dei processi si radichino nella saturazione dei calendari di udienza degli organi

giudicanti (senza che ciò sia ascrivibile a costoro) ed in problemi di organici, risorse e strutture, piuttosto che nell'attuale assetto della carriera del p.m.

[d.1] Quanto al processo mediatico, vanno stigmatizzati i guasti addirittura terrificanti che ha prodotto, sui quali mi sono espresso negli interventi in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario nel 2023 e nel 2024. Tuttavia, occorre chiedersi: dopo il d.lgs. n. 188 del 2021, che sta funzionando; dopo l'introduzione dell'art. 335-*bis* c.p.p. che ha stabilito l'irrilevanza dell'iscrizione a Mod. 21, l'enfaticizzazione contro la legge di detta iscrizione, la confusione tra verità giudiziaria e giornalistica, sono dovute al p.m. ed al suo attuale *status*?

Evidentemente no. Si tratta di effetti perversi frutto di un *trend* illiberale, lesivo dei diritti fondamentali, alimentato dalle nuove tecnologie, che minaccia quella «secolare conquista della civiltà giuridica secondo cui solamente all'esito di un giusto processo» si può essere definiti colpevoli. Ed una cosa è il controllo sociale sulla magistratura, la critica, anche delle sentenze, essenziale per lo Stato di diritto e la democrazia. Altra cosa, inaccettabile, è lo scardinamento delle basi dello Stato di diritto, determinato dalla deriva per inchieste e verdetti arrogati alla «smisurata giuria pubblica» dei *social* da una comunicazione che talora, trascinando dai suoi confini, indaga e giudica attraverso grotteschi simulacri di processi, governati dalla logica dell'emotività, a rischio di manipolazione, accresciuto dall'intelligenza artificiale. Ma questo non è dovuto all'attuale *status* del p.m.

4.2. La valutazione in ordine alle criticità non deve far dimenticare qual è la figura di p.m. consegnataci dall'ordinamento costituzionale. Un p.m. che «sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"». Un p.m. che esercita una funzione neutrale, con il compito di agire «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà», di «assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente». Un p.m. chiamato a ricercare la verità, obbligato a svolgere «accertamenti su fatti e circostanze

a favore della persona sottoposta ad indagini» (art. 358 c.p.p.), presidio di eguaglianza, anche perché scongiura che le condizioni economiche incidenti sulla difesa possano assurgere a irragionevole, odioso, elemento di discriminazione.

5. Una quarta considerazione muove dalla constatazione che, se la separazione delle carriere permettesse di porre rimedio alle accennate criticità e di rafforzare il giusto processo, sarebbe finanche illogico non condividerla. Ma è dubbio che ciò sia. E' alto il rischio che incida sulla figura di p.m. alla quale ho accennato.

Per il proposto art. 104 Cost., resta fermo che «*La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente*». Sono dunque mantenute assieme all'interno dell'ordine giudiziario le figure del giudice e del p.m., omologate quanto all'indipendenza esterna, ciò che è garanzia di autonomia. Trovo perciò eccessivi ed infondati i timori paventati per la separazione, anche con toni aspri, ma per sviluppi condizionati ad una successiva revisione costituzionale e, quindi, allo stato non plausibilmente ipotizzabili.

Effettiva, concreta questione è, invece, che, con eterogenesi dei fini, la riforma rischia di accrescere in modo smisurato figura e poteri di un p.m. che, da un canto, conserva le guarentigie derivanti dall'appartenenza all'ordine giudiziario; dall'altro, avulso dalla magistratura giudicante, vede rafforzata la propria posizione, ma è distaccato dalla cultura della giurisdizione, con il concreto rischio di una figura lontana da quella attuale e con minori garanzie per tutti.

Non è implausibile il timore che possa essere messa a rischio l'idea del processo penale quale strumento di giustizia da utilizzare in maniera obiettiva e nel rispetto della legge e la figura ed il ruolo del p.m. quale organo di giustizia e garanzia.

Chiediamoci allora se, in luogo della separazione, non sia preferibile dare attuazione all'art. 107 Cost., cioè disciplinare lo *status* del p.m. diversamente da quello del giudice, differenziandone le garanzie; tenere conto che l'indipendenza interna – che non è un privilegio del magistrato – può essere sacrificata, per assicurare l'efficacia dei

compiti assegnati al p.m., per garantire che il processo penale sia sollecitato con criteri convergenti, per evitare una frammentazione lesiva del principio di eguaglianza e la personalizzazione della funzione. Tutto questo richiede di dare attuazione al vigente art. 107 Cost., di ripensare il modello di organizzazione realizzato dalla riforma *Cartabia*, di dare attuazione dei criteri di priorità, piuttosto che di separare le carriere.

In ogni caso, andranno sciolti nodi non considerati; ne enuncio quattro:

- andrà precisato il modello di organizzazione quanto al rapporto tra i differenti uffici, al tipo della relazione gerarchica, all'organo di vertice;

- andranno chiariti collocazione e compiti del p.m. di legittimità, che ha funzioni diverse e distinte dal p.m. di merito, evidenziate sin dalla definizione dell'art. 104 Cost. di «*procuratore generale della Corte di cassazione*», che ne segna l'inerenza alla Corte di cui è parte, diversamente dal p.m. rispetto agli organi giurisdizionali di merito, con locuzione immutata nell'art. 104, terzo comma, Cost. come riformulato, a condivisibile conferma dell'attuale configurazione, essenziale in considerazione della peculiarità della molteplicità e specificità delle funzioni, essenzialmente di garanzia;

- una volta assurta la separazione di p.m. e giudice a principio costituzionale, andrà considerata l'inammissibilità della mancata, contestuale applicazione dello stesso alla giustizia militare ed alla giustizia contabile;

- andranno, infine, regolate le ricadute della separazione sull'art. 135 Cost., rimanendo ferma l'appartenenza di requirenti e giudicanti alla «magistratura».

6. L'ultima considerazione riguarda l'Alta Corte, idea oggetto di numerose proposte almeno dal 1997, e consiste in alcuni interrogativi.

Si impone anzitutto di dare risposta ad una questione preliminare: se l'Alta corte è un giudice, ciò che è indubbio, come si concilia la sua introduzione con il divieto dell'art. 102, secondo comma, Cost.? Occorre modificare quest'ultima disposizione? Ma come, per non far saltare un divieto radicato (come emerge dal dibattito presso la

Commissione dei settantacinque in tema di ordinamento giudiziario e giudici speciali) nella difesa del principio della indipendenza della magistratura?

La proposta potrebbe poi risultare ad uno stesso tempo riduttiva ed eccedente rispetto alla finalità avuta di mira.

Riduttiva:

- in primo luogo, perché non affronta la questione più pressante, oggetto di precedenti proposte, che è quella dell'impugnazione dei provvedimenti amministrativi, e non pone rimedio ad una discrasia per cui i provvedimenti del C.S.M. sono oggetto della giurisdizione amministrativa (con noti problemi, specie per quelli di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi), mentre quelli del Consiglio di presidenza di giustizia amministrativa sono riservati ad una giurisdizione domestica. Un'Alta Corte con anche tale competenza: irrobustirebbe la radice costituzionale del principio di autonomia e indipendenza della magistratura; riconoscerebbe la peculiare rilevanza costituzionale dei richiamati atti; sarebbe giustificata dall'analogia delle funzioni degli organi di governo autonomo, abbiano o meno rilievo costituzionale;

- in secondo luogo, perché il nuovo istituto, nonostante l'analogia delle funzioni delle magistrature e l'identità per tutte della finalità della responsabilità disciplinare, non giustificatamente riguarda soltanto quella ordinaria.

Eccedente rispetto allo scopo.

Fermo che la responsabilità disciplinare è rimedio insostituibile per garantire l'osservanza dei doveri del magistrato (Corte cost. n. 100/1981), ma anche che sua finalità è esclusivamente di sanzionarne la violazione con effetti soltanto sul rapporto di impiego, in una vicenda di cui sono parti solo l'Amministrazione ed il magistrato, non di correggere provvedimenti errati, pena lo scardinamento dei sistemi processuali e la violazione di principi costituzionali, la proposta potrebbe risultare eccedente rispetto alla finalità della riforma:

- in primo luogo, perché muove da un presunto lassismo della giurisdizione disciplinare che esige di confrontare, come certo farà il Parlamento, i dati relativi alle differenti magistrature (ma anche ad altri plessi della P.A.), per verificare la fondatezza del rilievo, avendo riguardo anche al numero dei procedimenti predisciplinari, che implicano lo svolgimento di verifiche e sono definiti con provvedimento soggetto al controllo del Ministro della giustizia;

- in secondo luogo, perché, forse, non considera al giusto che per la magistratura ordinaria la titolarità dell'azione spetta anche al Ministro della giustizia; ciò garantisce che autonomia ed indipendenza non determinino un'incongrua, ingiustificata, separatezza dell'ordine giudiziario all'interno dello Stato unitario, senza ferire le guarentigie costituzionali della magistratura, grazie anche al principio di scissione tra titolarità ed esercizio dell'azione;

- in terzo luogo, perché l'asimmetria tra titolarità ed esercizio dell'azione non incide sull'effettività del potere di controllo del Ministro. Tale potere si dipana, infatti, dal controllo sui provvedimenti di archiviazione, si articola in quello di dissentire dalle richieste di non farsi luogo della Procura generale e si chiude, infine, con la legittimazione ad impugnare dinanzi alle Sezioni unite civili i provvedimenti della Sezione disciplinare. La realtà ci consegna un sistema di pesi e contrappesi accortamente calibrato, con pregnanti poteri attribuiti alla alta istituzione politica.

Una volta che sia data risposta a detti interrogativi, depone invece a favore dell'Alta Corte il principio di tipicità dell'illecito disciplinare, introdotto nel 2006, che il ddl propone di mantenere. Il principio ha privato di consistenza la giustificazione della riserva della giurisdizione al C.S.M., radicata nel sistema dall'illecito atipico nel fatto che necessariamente questo doveva essere l'organo chiamato ad enunciare i principi deontologici e ad accertarne l'osservanza. Il distacco della deontologia dalla responsabilità disciplinare ed il principio di tipicità consentono che l'accertamento sia demandato ad un giudice quale l'Alta Corte, chiamata ad un'attività di sussunzione di una condotta in una fattispecie tipizzata.

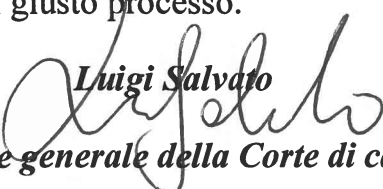
Per tale considerazione, mettendo da parte toni talora apocalittici, davvero eccessivi, vi sono comunque interrogativi ai quali va data risposta; ne indico quattro, forse i più pressanti:

- in primo luogo, andrebbe chiarita quale sia l'Autorità titolare del potere di azione (oltre al Ministro della giustizia): solleva forti dubbi, una volta realizzata la separazione delle carriere, che per i magistrati giudicanti possa essere il P.G.;

- in secondo luogo, posto che la scissione tra titolarità ed esercizio dell'azione è stata imposta, come rimarcato nel corso dei lavori della Costituente, dall'esigenza di rendere concrete le guarentigie della magistratura, la stessa va conservata, ma ciò induce ad interrogarsi sull'esigenza di attribuire il potere di inchiesta ad un'Autorità indipendente, eventualmente costituita presso la stessa Alta Corte;

- in terzo luogo, relativamente alla composizione: andrebbe meditata l'opportunità di realizzare una sorta di riunificazione all'interno dell'organo giudicante, dopo che è stata attuata la separazione delle carriere; se si mantiene il sorteggio (su cui si addensano perplessità), andrebbe poi valutata l'esigenza di stabilire, oltre al requisito dell'anzianità, uno che assicuri l'equilibrata partecipazione di magistrati che esercitano funzioni di merito e di legittimità;

- in quarto luogo, secondo la Corte delle leggi, la configurazione giurisdizionale del procedimento disciplinare si radica in principi costituzionali (Corte cost. n. 289/1992; n. 220/1994; n. 119/1995) confermati dalla riforma. Dunque, ciò fa ritenere, da un canto, che sopravviverà il giudizio di legittimità riservato alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., a meno che non si intervenga su detta disposizione; dall'altro, che potrebbe aversi un eccessivo appesantimento, con l'introduzione di un doppio grado di merito (non imposto dalla Costituzione), che rallenta i tempi di un giudizio che deve invece essere rapido, fermo ovviamente il rispetto dei principi del giusto processo.


Luigi Salvato
Procuratore generale della Corte di cassazione