Brevi appunti per l’audizione del dr. Domenico Airoma innanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 12 settembre 2024.

Preliminarmente rinvio al documento (allegato) che il Centro Studi “Rosario Livatino” ha prodotto al riguardo e che riflette, con specifico riferimento al tema della cosiddetta separazione delle carriere una posizione che detto gruppo di giuristi, di cui faccio parte, ha elaborato da tempo.

Parto da due punti fermi, posti con lucidità dal Procuratore Generale della Cassazione, dr. Luigi Salvato, nell’audizione tenuta innanzi a codesta Commissione:

1. deve ritenersi senz’altro ammissibile una riforma costituzionale che abbia ad oggetto la previsione di uno status distinto per il pubblico ministero;
2. non può dirsi sussistente uno statuto del p.m. che si imponga universalmente.

Vi sono, indubbiamente, dei caratteri da rispettare pur nella diversità delle soluzioni legittimamente percorribili; si tratta dell’autonomia e dell’indipendenza, esterna ed interna, del pubblico ministero.

Questa è la cornice ineludibile, all’interno della e con riferimento alla quale valutare ogni percorso riformatore.

A tali caratteri ineludibili -poiché garanzie per tutti i consociati (non vi è giurisdizione realmente indipendente ed autonoma se non vi è un pubblico ministero realmente indipendente ed autonomo), ne aggiungerei almeno un altro: la professionalità.

Nell’affrontare la questione della riforma, oltre a valutarne la compatibilità con i caratteri sopra indicati, infatti, occorre tenere in debito conto le ricadute di un intervento riformatore sulla professionalità del p.m. e sulla funzionalità complessiva del sistema penale.

Il tema, ad avviso di chi vi parla, non è tanto quale sia il migliore assetto ordinamentale del pubblico ministero, in astratto, ma quale sia l’assetto che meglio si attaglia al ruolo oggi ricoperto dal p.m. ed alle aspettative che il corpo sociale ed il consesso internazionale ripongono in questa figura.

E’ indiscutibile, infatti, che il quadro è notevolmente mutato, sia sotto il profilo dell’assetto interno che sotto quello internazionale.

Tale mutamento impone di non arroccarsi sulla difesa dell’esistente, non per riformare ad ogni costo, ma per dare una veste -costituzionalmente e deontologicamente adeguata- ad un dato di realtà qualitativamente diverso rispetto al tempo in cui l’unicità delle carriere era da ritenersi un valore irrinunciabile.

Ordinamento interno:

Si tratta non solo di un quadro processuale, conseguente al “nuovo” codice di procedura penale, ma principalmente ordinamentale, attinente cioè allo status del pubblico ministero.

Prima la riforma introdotta con il d. lgs. 109 del 2006 (cd. riforma Castelli) e poi la riforma “Cartabia” -per citare solo i principali interventi riformatori- hanno dettato disposizioni che hanno contribuito a delineare via via una figura di pubblico ministero sensibilmente diversa rispetto a quella descritta nell’originario ordinamento giudiziario, facendo soprattutto della specifica professionalità uno dei caratteri indispensabili di questo magistrato; ed attribuendo ai Capi degli uffici di Procura responsabilità ampie ed una discrezionalità altrettanto significativa, con specifico riferimento, ad esempio, ad una nuova declinazione dell’obbligatorietà dell’azione penale.

Si tratta, in altri termini, di interventi riformatori che, pur collocandosi su un piano di legge ordinaria, hanno finito con l’incidere di fatto su una dimensione di tipo superiore, che esige, a questo punto, anche una riflessione di rango costituzionale.

Cito solo un esempio.

Si consideri l’art. 13 d. lgs. 160/2006, comma terzo: *“Il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, non è consentito all'interno dello stesso distretto, né all'interno di altri distretti della stessa regione, né con riferimento al capoluogo del distretto di corte di appello determinato ai sensi dell'*[*articolo 11 del codice di procedura penale*](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:codice.procedura.penale:1988-09-22;447~art11)*in relazione al distretto nel quale il magistrato presta servizio all'atto del mutamento di funzioni. Il passaggio di cui al presente comma può essere richiesto dall'interessato, per non più di una volta nell'arco dell'intera carriera (…). In ogni caso, il passaggio può essere disposto solo previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni, espresso dal Consiglio superiore della magistratura previo parere del consiglio giudiziario. (…)*

E’ del tutto evidente che siffatte disposizioni sottendono la concezione che la giurisdizione è amministrata da due figure oramai distinte, che non possono essere e non devono neppure apparire come sospette di commistioni, giacché ritenute portatrici di interessi, seppur non confliggenti, oggettivamente percepiti come distinti.

Non solo.

E’ altrettanto chiaro che la separazione delle funzioni è legata anche ad un’esigenza di assicurare una elevata e provata professionalità a chi svolge tali funzioni.

Può dirsi chiusa l’epoca del magistrato, per definizione, capace di svolgere più mestieri.

Ogni “mestiere”, e il mestiere in sé di p.m. e di giudice, richiede una specifica e provata professionalità.

A ciò si aggiunge quel che, nel frattempo, è venuto accadendo nel circuito internazionale

La rete della cooperazione giudiziaria penale (sempre più ad elevata specializzazione) e l’istituzione di uffici del p.m. con competenza transnazionale richiede magistrati del p.m. con sempre maggiore professionalità e provata esperienza nelle specifiche funzioni.

Tale situazione ordinamentale e professionale ha fatto sì che di fatto, in assoluto, i passaggi da una funzione all’altra ma, soprattutto, dalla funzione giudicante a quella requirente fossero pochissimi e, soprattutto, che sono pressoché assenti i passaggi dei MOT dopo la prima assegnazione.

A tale riguardo appare significativo il dato statistico riportato nella tabella seguente:

|  |
| --- |
| Statistica relativa ai magistrati entrati nell'og secondo l'anno del DM di nomina |
| Anno DM | Entrati nell'og | Rimasti nell'og almeno per 5 anni | Giudicante al primo incarico | Requirente al primo incarico | Passaggio da Giudicante a Requirente al secondo incarico | Passaggio da Requirente a Giudicante al secondo incarico |
| 2014 | 346 | 345 | 241 | 104 | 1 | 3 |
| 2015 | 8 | 8 | 5 | 3 | 0 | 1 |
| 2016 | 308 | 303 | 209 | 94 | 1 | 4 |
| 2017 | 341 | 334 | 249 | 85 | 0 | 3 |
| 2018 | 230 | 226 | 170 | 56 | 1 | 2 |

Ciò è indicativo:

-non solo della separazione delle funzioni come dato oramai acquisito,

-ma anche del fatto che chi sceglie le funzioni requirenti lo fa sempre di più nella consapevolezza di rimanervi per sempre.

In altri e più chiari termini, è definitivamente mutata anche la mentalità di chi accede alle funzioni giudiziarie, nel senso di concepire oramai come definitiva la scelta fatta sin dal primo momento.

Tutto ciò pone dei quesiti di fondo e di prospettiva.

I quesiti di fondo attengono, in primo luogo, al modo con cui tutelare l’indipendenza e l’autonomia anche del magistrato che sceglie di fare il p.m., al fine di ancorarlo fermamente alla giurisdizione: un CSM ad hoc o un’articolazione del CSM ad hoc appare la soluzione più confacente al nostro assetto costituzionale; ed in secondo luogo, a come curare al meglio la professionalità di questo magistrato, e farlo anche sin dalla sua formazione iniziale.

I quesiti di prospettiva riguardano, a questo punto, il modo per conferire una vesta ordinamentale a tale mutamento di mentalità; e segnatamente, cogliere l’opportunità di mirare a conseguire anche ulteriori effetti positivi, in termini di funzionalità, da una ancor più netta separazione di status, garantita da concorsi separati: una tale modifica normativa avrebbe il positivo effetto di coprire al meglio e più tempestivamente tutte le sedi di procura, anche quelle disagiate, con evidenti ricadute positive sull’intero sistema.

E da ultimo un quesito di coerenza sistematica si impone: se vi è tendenziale preclusione al passaggio da una funzione all’altra, e, soprattutto, non si può cambiare funzione nell’ambito dello stesso distretto o regione, come è possibile poi mantenere un sistema ordinamentale che prevede che i p.m. giudichino la professionalità di un giudice (e viceversa)?

Ed, ancora, nulla impedisce che si possa prevedere comunque che il magistrato che abbia scelto di svolgere le funzioni di p.m. (o di giudice) e di assumerne il relativo status non possa, a determinate condizioni, decidere di assumere uno status diverso. Una separazione delle carriere, rectius di status, non è di per sé incompatibile con il passaggio di status. Quel che viene stabilito è che, fino a quando si riveste quello status, si appartiene ad un circuito professionale ed ordinamentale distinto.

Quanto, infine, all’esigenza di preservare una comune cultura della giurisdizione, non vi è difficoltà alcuna di assicurare percorsi formativi che prevedano occasioni di formazione comune, estesa magari anche agli avvocati, come, peraltro, sta già accadendo, seppur timidamente.

Alta Corte

Il tema dell’Alta Corte è, probabilmente, quello di maggiore impatto in una prospettiva di riforma di lunga durata, che miri a far crescere il livello di consapevolezza etica e deontologica di chi è chiamato a svolgere la delicata funzione del *rendere giustizia*.

Accanto all’indipendenza ed autonomia ed alla professionalità, altro carattere essenziale del magistrato -direi, vitale- è la deontologia.

In qualche modo è il gancio a cui appendere tutto il resto.

A tale riguardo, vanno tenuti presenti i seguenti dati:

1. la giustizia disciplinare ha sempre di più assunto i caratteri della giurisdizione.
2. la tipicità degli illeciti disciplinari ha fatto sì che la giustizia disciplinare si muovesse nel senso della giurisdizione piena.

Orbene, l’esito naturale di questo processo è l’istituzione di un giudice disciplinare che sia sganciato dal circuito chiamato anche a governare la giurisdizione.

E’ una garanzia dei magistrati, è una garanzia per tutti i consociati.

Vi è di più.

Il procedimento disciplinare è essenziale ai fini della crescita deontologica dei magistrati; non è il *minimo etico*, ma la strada per spingere verso una consapevolezza etica della funzione.

A questo punto, però, si impone una questione.

La giurisdizione ha più volti, tutti decisivi per la nostra democrazia.

E’ essenziale, pertanto, che cresca l’attenzione deontologica verso tutte le magistrature. E’ opportuno, in altri termini, che l’Alta Corte sia estesa a tutte le magistrature, la cui giustizia disciplinare non ha ancora i caratteri della giurisdizione. Indubbiamente, tale soluzione coraggiosa impone problemi di coerenza di sistema; ad esempio, le funzioni requirenti vanno attribuite ad un’articolazione della stessa Corte e non potrebbero essere svolte dalla Procura Generale della Cassazione.

Ed occorre ragionare attentamente sulla composizione, al fine di garantire la presenza di profili dall’autorevolezza indiscussa.