

2 - La separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti

Cosa si intende per “separazione delle carriere dei magistrati”?

Attualmente, i magistrati giudicanti e quelli requirenti vengono selezionati attraverso un unico concorso pubblico, superato il quale devono poi scegliere se fare i giudici o i pubblici ministeri, potendo cambiare funzione una volta entro dieci anni dalla prima assegnazione (fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 149/2022, la c.d. Riforma Cartabia, erano possibili 4 cambi di funzione). All'unicità della carriera corrisponde un unico organo di governo autonomo (Consiglio Superiore della Magistratura), che si occupa delle vicende professionali dei giudici e dei pubblici ministeri. Vi sono tuttavia delle ambiguità di fondo.

Gli interventi normativi che si sono susseguiti (dalla riforma Castelli del 2006 alla più recente riforma Cartabia) – e con i quali è stata ridotta la possibilità di cambiare funzione –, presuppongono la necessaria distinzione delle due figure che amministrano la giustizia (giudici e pubblici ministeri), 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. Ma non solo. Secondo le statistiche, negli ultimi 20 anni, in Italia, si è progressivamente ridotto il numero dei magistrati interessati a cambiare funzione; negli ultimi 5 anni, i passaggi dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa sono stati inferiori allo 0,5%: in pratica, hanno cambiato funzione meno di 28 magistrati su circa 9.660.

Questi dati confermano ulteriormente la pretestuosità delle critiche mosse contro la separazione delle carriere e, al contempo, mettono in evidenza la necessità di un intervento normativo volto a razionalizzare la materia.

La riforma, partendo dai dati fattuali, va proprio in questa direzione: intende infatti realizzare una piena separazione delle carriere, eliminando i profili di ambiguità e di incoerenza sistematica, al fine di garantire il rispetto del giusto processo e di migliorare in tal modo la qualità della giurisdizione.

La piena separazione delle carriere implicherà: concorsi diversi per giudici e pubblici ministeri; percorsi professionali completamente autonomi e distinti, per consentire a ciascuna categoria di magistrato di sviluppare una professionalità specifica rispetto alla funzione svolta; formazione professionale mirata; competenza in ordine all'assegnazione delle funzioni e alla progressione delle carriere a due distinti e separati Consigli Superiori, in modo che i giudici e i pubblici ministeri non possano ingerirsi gli uni nella definizione professionale e nella progressione di carriera degli altri.

Coloro che sono contrari alla riforma sostengono che il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa garantisce ai magistrati una formazione più completa, che verrebbe meno con la separazione delle carriere. È vero?

Si tratta di un argomento del tutto infondato e pretestuoso, posto che, come risulta dai dati statistici, negli ultimi 5 anni hanno chiesto di cambiare funzione meno di 28 magistrati su circa 9.660. Ne consegue che, se fosse vero quello che sostengono i detrattori della riforma (ossia che il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa è essenziale ai fini della formazione), si dovrebbe allora giungere alla conclusione assurda secondo la quale i magistrati che hanno mantenuto la medesima funzione – ossia più del 99% – hanno una formazione lacunosa.

La separazione delle carriere è coerente con i principi e i valori della Costituzione italiana?

Non solo la separazione è coerente con i principi e i valori della Costituzione italiana, ma si rende addirittura necessaria per la piena attuazione del principio del giusto processo. La separazione è imposta dal dettato costituzionale, che sancisce solennemente all'art. 111: “*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo*

[...] ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale”.

Il soggetto centrale del giusto processo è il giudice, caratterizzato dalle note della terzietà e dell'imparzialità. Nel processo penale il pubblico ministero è 'parte' – parte pubblica, ma pur sempre parte – con la conseguenza che, se il giudice e il pubblico ministero sono componenti dei medesimi organismi, si rompe l'equilibrio che vuole il giudice terzo rispetto alle parti del processo.

Il giudice, che nel processo civile è indubbiamente terzo davanti a parti private assolutamente uguali tra loro, nel processo penale, invece, rischia di perdere la terzietà a cagione del legame istituzionale che lo lega al pubblico ministero.

Perché la separazione delle carriere è importante per attuare il principio del giusto processo?

La separazione valorizza la posizione del giudice nel processo, garantendolo dal sospetto che la sua decisione sia stata influenzata indebitamente dall'organo dell'accusa. La sua decisione, eventualmente di colpevolezza, non deve ingenerare il dubbio di essere ingiusta in quanto condizionata dalle esigenze di politica criminale perseguite dal pubblico ministero, nonché dalla sua legittima attitudine inquisitoria. È infatti importante che l'autonomia del giudice appaia tale anche al cittadino sottoposto al processo e a tutta la collettività.

La giurisdizione penale, per realizzare i fini di giustizia che le sono propri, ha necessariamente bisogno di tre soggetti con formazione giuridica comune, ma con ruoli istituzionalmente distinti, il cui esercizio conduce alla formazione di figure di tipo diverso, con attitudini e mentalità differenziate.

Il ruolo del pubblico ministero è complesso, prima di investigazione e di ricerca delle prove, nella qualità di inquirente; poi, nel caso di esercizio dell'azione penale, di requirente. È evidente che queste funzioni finiscono per conferire al pubblico ministero una forte impronta di tipo inquisitorio.

A questo ruolo fa fronte il difensore, istituzionalmente vocato, sia nella fase istruttoria che nel corso del giudizio, a evidenziare e a far valere di fronte al giudice gli elementi probatori e le ragioni giuridiche che militano a favore dell'indagato, poi eventualmente accusato di un reato nel processo.

La terzietà e l'imparzialità del giudice stanno a significare che questi non deve assumere la *forma mentis* né del requirente né del difensore. La vicinanza istituzionale con il pubblico ministero rischia di condizionarne la terzietà e l'imparzialità, facendo prevalere, anche inconsapevolmente, le ragioni del soggetto – il pubblico ministero – che opera istituzionalmente per uno scopo pubblico.

Cosa comporta, attualmente, il fatto che non vi sia separazione fra la magistratura requirente e quella giudicante?

L'appartenenza dei giudici e dei pubblici ministeri a un medesimo Consiglio Superiore, nonché ai medesimi Consigli giudiziari distrettuali è, da un lato, causa istituzionale di vicinanza e, dall'altro, motivo possibile di condizionamento dell'autonomia del giudice.

Il rischio è concretamente apprezzabile soprattutto in quelle fasi del processo – decisive per i diritti del cittadino – in cui non è previsto il contraddittorio. In queste fasi il giudice costituisce l'unica garanzia per l'indagato, nonché l'unica fonte di controllo dell'attività, intrinsecamente caratterizzata da alta invasività sui diritti individuali, del pubblico ministero.

Pertanto, il giudice deve essere – ed apparire anche socialmente – quale assolutamente terzo e autonomo rispetto all'organo che conduce l'investigazione e che può richiedere intercettazioni personali o ambientali ovvero misure cautelari restrittive della libertà degli indagati.