

# Sulla separazione delle carriere dei magistrati

*di Giovanni Di Cosimo*

1. La Commissione affari costituzionali della Camera sta esaminando quattro proposte di legge costituzionale in materia di separazione delle carriere dei magistrati. Le proposte prevedono concorsi separati e introducono due consigli superiori, rispettivamente per la magistratura requirente e per quella giudicante.

Tre proposte hanno identico contenuto e riproducono la proposta di legge di iniziativa popolare presentata nella scorsa legislatura dall'Unione camere penali, che a sua volta riprendeva l'impostazione del disegno di legge costituzionale del Governo Berlusconi del 2011. Le proposte si basano sull'idea che per realizzare una effettiva separazione delle carriere occorra cambiare il testo costituzionale. A tal fine modificano sei disposizioni costituzionali e ne aggiungono due nuove.

2. In realtà, la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che la Costituzione «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» (sentt. 37/2000 e 58/2022). La seconda ipotesi si è concretata da ultimo con la legge 71/2022 che ha ridotto ancora e drasticamente la possibilità di passare da una funzione all'altra (art. 12 che modifica l'art. 1 del dlgs. 160/2006).

Rispetto al quadro attuale, la costituzionalizzazione del modello delle carriere separate introdurrebbe un elemento di rigidità. Mentre ora il testo costituzionale rimette al legislatore ordinario la scelta fra la carriera unica e la separazione delle carriere, per effetto della riforma occorrerebbe necessariamente procedere a una nuova revisione

costituzionale, laddove maturasse un orientamento politico favorevole a reintrodurre la carriera unica.

Bisogna poi considerare che a fronte delle molte e gravi questioni relative al funzionamento del sistema giustizia, la separazione delle carriere non appare quella più urgente e nemmeno in grado di favorire la soluzione dei molti problemi aperti (A. Celotto). E del resto il tema della separazione delle carriere non pare in cima alle preoccupazioni degli elettori, come dimostra la scarsa partecipazione al referendum abrogativo del giugno 2022 (solo il 20,93% degli aventi diritto al voto).

3. La separazione delle carriere sarebbe il mezzo per completare il disegno del giusto processo, introdotto nel 1999 dalla riforma dell'art. 111 Cost., e per rendere il giudice davvero terzo (M. Cavino). A tal fine le proposte muovono dal presupposto che non sia sufficiente la separazione delle funzioni già introdotta per via legislativa, e nemmeno che il legislatore ordinario opti per la separazione delle carriere, ma che sia necessario scolpire questo modello organizzativo nel testo costituzionale.

Tuttavia, la costituzionalizzazione del modello rischia di condurre al ben diverso risultato di trasformare la magistratura requirente in «un corpo autoreferenziale» (F. Biondi). Si corre il rischio di creare un corpo dei pubblici ministeri separato e del tutto indipendente (G. Verde). Più in generale, la divisione degli organi di autogoverno potrebbe favorire la «corporativizzazione dei diversi tipi di magistrati» (G. Azzariti). Senza dire che la asserita consequenzialità fra giusto processo e separazione delle carriere trascura la circostanza che la parità di cui parla l'art. 111 non richiede riforme ordinamentali ma casomai funzionali. Come è stato osservato, se «nel processo vi è parità tra accusa e difesa ai sensi dell'articolo 111, non vi è, invece, parità tra difesa e accusa sul piano ordinamentale» (A. Pace).

4. La separazione delle carriere sarebbe inoltre il mezzo per ridefinire i rapporti fra giudici e politica. Più precisamente, si ritiene che il giudice dovrebbe attenersi alla

“cultura del limite”, consentendo alla politica di assumere «nuovamente su di sé la responsabilità del governo della società» (relazione alla pdl 23).

In realtà, la separazione delle carriere non potrebbe restituire alla politica lo spazio che i giudici avrebbero usurpato. Il fenomeno non dipende certo dalla carriera unica, ha ben altre e complesse cause, a cominciare dalla nota circostanza che fin dalla sent. 170/1984 della Corte costituzionale i giudici sono chiamati ad attuare tanto il diritto interno quanto quello europeo. Senza dire che l’auspicata riassunzione di responsabilità dipende anzitutto dalla politica stessa, che spesso preferisce non decidere su questioni delicate.

5. Sempre al rapporto con la politica va ricondotto il tema della composizione dei consigli superiori. Nel 1990 la commissione Paladin rilevava che aumentare la quota di membri laici del Consiglio superiore della magistratura avrebbe significato «rendere ancor più prevedibile ed agevole – rispetto alla prassi già in atto – la spartizione dei seggi tra i gruppi parlamentari: secondo una logica che colliderebbe con l’obiettivo della ‘spoliticizzazione’».

Oggi la riforma va nella direzione opposta alzando fino alla metà la componente laica dei consigli, che nel CSM è pari a un terzo. Posto che la maggioranza prevista dall’art. 104 Cost. per la componente togata è funzionale a rendere effettiva l’autonomia della magistratura (M. Luciani), e che la separazione delle carriere non serve a limitare il potere delle correnti (S. Sileoni), se si optasse per la composizione paritaria fra togati e laici occorrerebbe almeno prevede garanzie assai stringenti in merito alla competenza e all’indipendenza dei membri laici (F. Biondi). Più in generale, è essenziale che il sistema giudiziario sia attrezzato a respingere le interferenze politiche (S. Sicardi).

6. In Europa l’autonomia della magistratura, e quindi il ruolo che essa deve svolgere nel contesto dei poteri statali, è messo in discussione dai sostenitori della democrazia illiberale. Basta pensare alla sentenza della Corte di giustizia del giugno scorso,

secondo cui la Sezione disciplinare della Corte suprema polacca non soddisfa il necessario requisito di indipendenza e di imparzialità (C-204/21).

La riaffermazione della contrapposta visione liberal democratica, e dello stato diritto, impone che eventuali modifiche ordinamentali dovrebbero preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Da questo punto di vista, la riforma al vaglio della commissione affari costituzionali per un verso non sottopone espressamente i pubblici ministeri all'Esecutivo (I. Nicotra), per quanto secondo alcuni questo sarebbe un rischio concreto (F. Palazzo; R. Romboli; M. Volpi). Per altro verso abroga il terzo comma dell'art. 107 Cost., secondo cui i «magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni», dal quale si ricava il principio di indipendenza funzionale interna dei giudici. L'abrogazione di questa previsione costituzionale non ha rapporto con il tema della separazione delle carriere, ma «potrebbe invece favorire la restaurazione di una gerarchia all'interno della magistratura» (F. Biondi).

7. Infine, le proposte di revisione costituzionale intervengono sull'obbligo dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero previsto dall'art. 112 Cost., aggiungendo che l'obbligo vale «nei casi e nei modi previsti dalla legge». L'aggiunta viene giustificata in base alla considerazione che «non è possibile perseguire tutti i reati, anche in ragione della crescita del penalmente rilevante» (relazione alla pdl 23). A ciò è facile obiettare che la via più diretta per affrontare il problema passa per una significativa depenalizzazione decisa dal legislatore (M. Luciani).