

Separazione delle carriere? No e poi No

La lunga marcia per mettere le mani sulla Magistratura



di Antonio Caputo

Tredici tentativi in quasi quarant'anni, quattro governi di sinistra e altrettanti di destra, due referendum falliti e nessun risultato concreto. A cambiare sotto la spinta dei media ma anche per qualche oggettiva *défaillance* nella amministrazione dei processi nei decenni è stata la fiducia dei cittadini in una giustizia ritenuta dai più lenta e da una parte politica politicizzata se non impunita.

1988, governo De Mita. Il nuovo Codice Pisapia-Vassalli introduce il processo accusatorio e la prima distinzione tra pubblico ministero e giudice. Per la prima volta si distingue tra chi accusa e chi giudica: due ruoli, due logiche, due funzioni diverse che tuttavia vedono formare giudici e pm nello stesso corpo. Da allora a oggi si assiste al lento tentativo di far germogliare questa separazione nella Costituzione.

1996–1998, governo Prodi I. Dopo gli sconvolgimenti di Mani pulite, il guardasigilli Giovanni Maria Flick, cattolico, ex giudice di Cassazione e futuro presidente della Consulta, propone di separare le funzioni: vuole limitare i passaggi da una all'altra, differenziare formazione e avanzamento e riorganizzare il Csm in modo che eserciti una vigilanza distinta sui due ruoli. La prima proposta organica di «separazione funzionale» arriva quindi da sinistra, non da destra. L'associazione magistrati commenta: la riforma, dice e dirà anche per altri tentativi mina d'indipendenza della magistratura e vuole sottoporla all'Esecutivo. La riforma di Flick comunque non viene approvata.

1997–1998, Bicamerale D'Alema. La separazione delle carriere è discussa in chiave costituzionale. Tra i relatori più attivi c'è Marco Boato dei Verdi, che sostiene la necessità di distinguere nettamente le funzioni. Il progetto si arena insieme alla Bicamerale, ma il principio rimane agli atti parlamentari.

2000, governo Amato. Un referendum radicale tenta l'abolizione dei passaggi tra funzioni nel tentativo di introdurre una separazione delle carriere dal basso: ma il quorum non viene raggiunto.

2004, governo Berlusconi II. La prima versione della riforma di Roberto Castelli viene bocciata dal Capo dello Stato (Carlo Azeglio Ciampi) per rischi di incostituzionalità. Il ministro leghista propone una riforma ampia dell'ordinamento, il rinvio resta il più pesante altolà istituzionale a una riforma della giustizia in tempi repubblicani.

2005, governo Berlusconi III. La legge Castelli (separazione attenuata) prevede un solo passaggio entro 5 anni: i magistrati devono scegliere all'inizio della carriera le funzioni giudicanti o requirenti e possono cambiare solo una volta entro i primi cinque anni. È la riforma più incisiva mai realizzata, anche se non arriva alla separazione vera e propria.

2006, governi Berlusconi III e inizio Prodi II. Servono i decreti attuativi per completare la riforma Castelli, la macchina è in moto, ma il sistema politico è già pronto a smontarla.

2007, governo Prodi II. Cancellata la Castelli. La nuova legge Mastella riapre fino a 4 passaggi tra funzioni ogni 5 anni con vincoli territoriali: è forse la prima volta e sola che l'Associazione Nazionale Magistrali applaude, mentre l'opposizione parla di resa alla magistratura.

2011, governo Berlusconi IV. Si tenta col disegno di legge di Angelino Alfano: un progetto costituzionale per due Csm, carriere distinte e una corte disciplinare comune: ma cade col governo. È la prima volta che il principio viene messo nero su bianco in un testo costituzionale, ma la crisi finanziaria e la caduta del governo spongono tutto.

2017, governo Gentiloni. L'Unione delle Camere Penali (gli avvocati) promuove una legge costituzionale d'iniziativa popolare con 75mila firme depositate. La proposta viene discussa in Commissione ma non arriva mai in aula.

2022, governo Draghi. La Lega e il Partito Radicale riprovano la via referendaria con il quesito n. 3 che chiede di abolire il passaggio da giudicanti a requirenti. C'è solo il 20,9% di affluenza, niente quorum. Risultato politico nullo, ma la pressione sul Parlamento cresce.

2022, governo Draghi. La legge 71/2022 di Marta Cartabia (ex presidente della Corte costituzionale) prevede un solo passaggio entro 9 anni, quindi una separazione di fatto senza toccare la Costituzione. È una separazione «interna» e in un cambiamento tuttavia non strutturale. Colpisce che l'associazione magistrati non abbia nulla da dire.

2024–2025, governo Meloni. La questione arriva al traguardo (forse) ed ecco il Ddl costituzionale di Carlo Nordio: due Csm (uno per i giudicanti e uno per i requirenti), carriere e concorsi separati, un'unica Corte disciplinare.

Il testo viene approvato dalla Camera (2024) e dal Senato (2025); non otterrà i due terzi, ci sarà un referendum confermativo. La prima volta nella storia repubblicana in cui gli italiani si pronunciano direttamente sulla struttura interna della magistratura ovvero sull'ordinamento giudiziario.

Dimenticavo, durante il fascismo il ministro Grandi manifestò la sua contrarietà alla separazione delle carriere mentre nel dopoguerra il giurista partigiano Giuliano Vassalli tra i riformatori del processo penale rivolto a superare il processo inquisitorio del fascismo sostituito dal modello accusatorio dal 1989, rito peraltro largamente inattuato in concreto dopo di lui, era favorevole a separare le carriere ordinamentali ritenendo che tale modifica fosse necessaria conseguenza della introduzione del rito accusatorio.

Ma è proprio così? O non si dà forma e spazio a un ordine di soli pubblici ministeri separati dai giudicanti, assumendo un ruolo che proprio perché autonomo ne accrescerà il potere super-poliziesco senza bilanciamento all'interno della struttura.

Bilanciamento dato dalla comune cultura e dalla intercambiabilità organizzata delle funzioni da estendere anche agli avvocati? Insomma meglio un no alla separazione e un sì a un assetto coordinato in cui ciascuno degli attori del processo svolga al meglio ovvero soggetto solo alla legge le proprie funzioni.

Per di più un ordine di soli pm come tale non potrà che innescare processi di autoreferenzialità se non di onnipotenza. Col rischio non tanto astratto ma molto concreto che il potere politico da sempre refrattario o recalcitrante al controllo reagisca assoggettando a sé i pm.

A cominciare dal controllo della obbligatorietà dell'Azione penale che cercherebbe sempre più di circoscrivere come già da tempo avviene in concreto con i tanti strumenti di cui dispongono i governi. Insomma no alla separazione no e poi No!