GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

Vent'anni dopo

di **Morena Plazzi**

13 maggio 2022

Dopo l'articolo di Paola Filippi **"La separazione della carriera dei magistrati: la proposta di riforma e il referendum"[1]** probabilmente non ci sarebbe nulla da aggiungere per spiegare le ragioni dell'adesione allo sciopero indetto dall'ANM per il prossimo 16 maggio quando si tratta del tema "separazione delle carriere".

Tuttavia, poiché quella dello sciopero è una scelta fatta *"non per protestare, ma per essere ascoltati, non contro le riforme, ma per far comprendere, dal nostro punto di vista, di quali riforme della magistratura il Paese ha veramente bisogno*", credo sia ancora tempo di ritornare sull'argomento.

Si parla qui dell'art. 12 del DDL di riforma che modifica l'attuale art. 13 Ord. Giud., limitando ad una sola possibilità nel corso dell'intera esperienza professionale del magistrato un eventuale cambio di funzioni da requirente a giudicante o viceversa.

La descrizione dettagliata di questo intervento normativo, il come e quando verrebbe consentito il passaggio tra funzioni, lo si è in più sedi analizzato; mi dedico quindi alla ricerca del perché di questa riforma che si inserisce e rinnova un progetto politico intrapreso oramai da vent'anni a questa parte, nonostante la Costituzione.

Le riforme si cercano, si propongono, si elaborano, si deliberano quando si deve migliorare un sistema che non funziona ma, come è stato detto e ribadito in ogni sede e da ultimo nella chiarissima relazione con cui il Presidente Giuseppe Santalucia ha aperto l'assemblea generale dell'ANM del 30 aprile scorso**[2]**, non sembra proprio che la previsione di ulteriori restrizioni al

mutamento di funzioni trovi motivazioni valide né sul piano teorico e di principio né su quello pratico se la si propone quale soluzione ai problemi di una giustizia lenta e di una magistratura ai minimi della fiducia da parte dei cittadini.

Essa non risponde infatti né alla domanda di una migliore tempistica dei processi né ad una dichiarata azione di contrasto al “carrierismo” dei magistrati dei quali, insieme ad altre linee direttrici di questo DDL, sembra sollecitare piuttosto una sempre più marcata personificazione della funzione, a dispetto dell’impegno a confrontarsi con esperienze diversamente formative nel corso della vita professionale.

Dallo scritto di Paola Filippi si comprende anche quanto sia privo di consistenza pratica, nell’attualità, il tema del passaggio di funzioni: di questo dobbiamo dire "grazie" alla riforma Castelli-Mastella che nella sua prima formulazione, anni 2002/2004 prevedeva così come ripropone l’attuale DDL, una sola possibilità di mutamento di funzioni nel corso della carriera, previsione poi attenuata nel 2006 quando si concesse la possibilità di passare da Giudice a PM e viceversa fino a quattro volte nel corso della vita lavorativa del magistrato.

Nel 2002, di fronte ad una proposta come quella odierna, i magistrati non ebbero alcun timore nel far sentire la loro protesta mentre si discuteva il DDL del Ministro Castelli, una riforma che addirittura avrebbe visto, due anni dopo, il Presidente della Repubblica Ciampi rinviare il testo alle Camere ravvisando alcuni motivi di palese incostituzionalità in previsioni quale quella delle comunicazioni del Ministro della Giustizia comprendenti ”le linee di politica giudiziaria per l’anno in corso” ritenute in contrasto con le garanzie di indipendenza della magistratura, le attribuzioni del CSM e il principio di obbligatorietà dell’azione penale.

Cosa è cambiato da allora?

Leggendo il testo del DDL attualmente all’esame del Senato non troviamo solo lo sbarramento al cambiamento di funzioni. L’art. 13 prevede infatti che nella formazione dei progetti organizzativi delle procure il dirigente dell’ufficio indichi le priorità alla luce “di criteri generali indicati dal Parlamento con legge”.

Non solo.

Leggiamo anche, nel testo trasmesso al Senato, che il progetto organizzativo viene adottato ed è approvato dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, “valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195” senza alcuna indicazione di quali dovrebbero essere i possibili ambiti di intervento ministeriale.

Un intervento ed un interessamento dell'esecutivo che, ovviamente, non toccano gli uffici degli organi giudicanti e le loro tabelle e che, in un ordinamento indirizzato ad una sostanziale separazione delle funzioni appaiono potenzialmente corrosivi dell'indipendenza ed autonomia del Pubblico Ministero.

Lo sciopero dei magistrati del 2002 costituisce un precedente importante, se ne leggiamo le ragioni e se consideriamo a quale idea di magistratura "riformata" si opponeva.

Cosa è cambiato da allora, quanto alla sostanza ed alla direzione di alcune riforme e per quale motivo oggi dovremmo essere meno attenti e preoccupati di quanto lo fossimo nel 2002?

Allora, forse, fu più semplice opporsi ad una iniziativa governativa che, nelle sue dichiarate intenzioni, poteva essere definita dall'allora Segretario Generale dell'ANM Nello Rossi quale *"punitiva e mortificante controriforma*".

Allora, forse, era più chiaro e più comprensibile il disegno, più netta ed identificabile la sua provenienza.

Guardando ad oggi, non c'è dubbio che il quadro generale nel quale si sono inserite sia l'iniziale scrittura del DDL Cartabia che gli emendamenti peggiorativi inseriti d'intesa tra i partiti di maggioranza una volta giunto alla Camera, non abbia quasi nulla dei connotati dell'epoca Castelli/Berlusconi se non una esigenza di tenere insieme, ad ogni costo, una maggioranza pluricomposita.

In realtà non risulta nemmeno tanto difficile rinvenire segni di una inspiegabile distonia tra le norme qui esaminate e quanto invece previsto da un'altra importante e recente riforma promossa dallo stesso Governo e dal medesimo Ministro, e precisamente con quanto previsto, in tema di processo penale, dall'art. 1 Comma 9 della legge 134 del 27 settembre 2021 *"Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché' in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari."*

Come già evidenziato nell'articolo di Paola Filippi, la L.134/2021 conferisce delega al Governo per "*modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna*" e, poco più avanti, "*per modificare la regola di giudizio di cui all'**articolo 425, comma 3, del codice di procedura penale** nel senso di prevedere che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna*".

Come non pensare ad una evidente contraddizione tra l’indicazione di una identica regola di giudizio per il Giudice e per il PM, al riconoscimento dato al ruolo della magistratura requirente investita di scelte decisionali di assoluta valenza giudiziale, chiamato a tradurre nelle sue richieste conclusive la motivata proiezione di un possibile giudizio di merito, e la scelta di stringere quello stesso Pubblico Ministero in un angolo sempre più distante da quella “cultura della giurisdizione” che solo la difficoltà e la pratica del giudicare consentono di fare realmente propria?

Una contraddizione tanto evidente denuncia per un verso la mancanza un’idea precisa, di un chiaro disegno politico alla base della scelta di procedere – a dispetto di principi costituzionali – nel percorso di separazione delle carriere, per un altro porta, inesorabilmente, a pensare che in fondo la ragione di questa ennesima modifica della legge di Ordinamento Giudiziario non sia altro, per chi è riuscito a subemendare il DDL presentato in Parlamento che *“punitiva e mortificante”*, anche oggi, anche vent’anni dopo.

Queste scelte di separatezza hanno in qualche modo assicurato un migliore funzionamento della giustizia e una maggiore tutela per il cittadino?

I dati sull'esito dei procedimenti sono la più efficace smentita di chi ha esibito il rischio di "vicinanza" tra pubblico ministero e giudice come pericolo per l’imparzialità di quest’ultimo, affermazione che ha assunto ormai il valore di una leggenda metropolitana.

Cosa dovremmo aspettarci insistendo sulla strada della separazione?

A dirla tutta il nostro Paese ha già sperimentato un Pubblico Ministero davvero separato. Succedeva fino al 1946 quando "il PM esercita(va) sotto la direzione del ministro le funzioni che la legge gli attribuisce". E sino al 1988 l'art.70 Ordinamento Giudiziario recitava " i Procuratori della Repubblica esercitano le loro funzioni personalmente o per mezzo dei dipendenti addetti ai rispettivi uffici". E’ a questo che si vuole tornare?

E allora, se servono idee che aiutino il nostro sistema penale a lavorare in modo più efficiente, favorendo la corretta applicazione di criteri di priorità e di regole di giudizio comuni cosi come delineate dalla Legge delega n. 137/2021 perché non provare da una prospettiva completamente diversa?

Accentuare o proseguire sulla strada della separazione delle carriere, con un Pubblico Ministero soggetto distinto ed “altro” vuol dire avere un PM autoreferenziale e sempre più lontano dalla più complessa prospettiva giudiziale che al contrario si arricchisce del contributo della difesa, gestendo quindi la fase delle indagini con lo sguardo rivolto al possibile, corretto esito

conclusivo.

La strada da percorrere dovrebbe essere un'altra, quella della promozione di un maggiore interscambio delle funzioni, dalla condivisione dei contenuti della giurisdizione sia per una gestione davvero coordinata degli uffici, sia incentivando e valorizzando il passaggio da funzioni giudicanti a requirenti e viceversa come strumento per una vera e progressiva formazione comune, che oltre a legare sempre più gli uffici requirenti con quelli giudicanti coinvolga necessariamente anche l'avvocatura, incrementando interrelazioni e sinergie, con una vera simmetria nelle scelte su specializzazioni e modalità organizzative, criteri di priorità discussi e trasparenti, piena e reciproca consapevolezza di risorse, flussi, capacità di definizione che orientino le scelte.

Per fare una scelta in questo senso servirebbero provvedimenti legislativi in controtendenza, con una attenuazione delle incompatibilità nei passaggi, scelte che renderebbero anche più agevoli i percorsi di carriera dei magistrati più giovani, soprattutto per le colleghe chiamate a conciliare – è vero, è ancora oggi così – le loro giuste aspirazioni professionali con la necessità di limitare trasferte di fatto non compatibili con la cura della famiglia così come servirebbe una precisa opzione nelle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura che, a partire dalle Circolari, favorisca e valorizzi il passaggio tra funzioni

Dobbiamo invertire una tendenza culturale che rischia di portare ad una gerarchia cieca e ad una autoreferenzialità senza sbocchi.

Anche per questo, anche per dare testimonianza della possibilità di intraprendere strade diverse penso sia giusto aderire all’astensione indetta dall’Associazione Nazionale Magistrati, uscendo da un circolo vizioso nel quale, vent’anni dopo, una *controriforma punitiva e mortificante* ci vorrebbe ancora rinchiudere, allontanando ancora di più l’esercizio della giurisdizione dalle reali esigenze dei cittadini.

---

[1] Giustizia Insieme, 5 maggio 2022.

[2] Introduzione all’Assemblea Generale dell’ANM del 30 aprile 2022 del presidente Giuseppe Santalucia Giustizia Insieme 3 maggio 2022.