

La madre di tutte le riforme

*Sono contrario alla
separazione delle carriere*



di Salvatore Vitello

Un P.M. della Procura romana tra i più noti e stimati contesta, con eleganza e dovizia di argomenti, la relazione del Prof. Guarnieri sulla necessità della separazione delle carriere pubblicata sul numero 6 del 2007 de "Gli Oratori del Giorno".

Sono ragioni serie quelle esposte dal Dottor Vitello che debbono essere meditate soprattutto da coloro - gli avvocati in primis - che si battono per distinguere i magistrati in due categorie separate e non intercambiabili.

La cultura della imparzialità, l'obbligatorietà dell'azione penale, la lontananza del P.M. dalla politica sono fatti che, nell'attuale ordinamento, garantiscono i cittadini dagli abusi del potere derivanti dall'esercizio dell'azione penale.

Tuttavia ...

Non abbandoneremo l'argomento, cruciale per una Giustizia efficace, efficiente e credibile.

Titta Madia jr.

Ho accolto con piacere l'invito ad esprimere la mia opinione sul dibattuto tema della separazione delle carriere del P.M. e del Giudice, a seguito della brillante relazione del Prof. Guarnieri.

Il mio intervento vuole essere un modesto contributo di un comune magistrato, che partecipa al confronto sulla base di un'esperienza professionale oramai ultraventennale e nella piena consapevolezza che a nessuno è dato essere certo di avere ragione - consapevolezza che chi amministra giustizia deve sentire, più di qualunque altro, come propria -.

Intervengo quindi con animo sereno, senza che faccia velo alle mie opinioni la professione di pubblico ministero, che esercito da circa 20 anni.



Ho letto la relazione del Prof. Guarnieri ed osservo che ...

Dico subito che mi presento al dibattito partendo da una premessa, che è espressione - se si vuole - di umiltà

intellettuale, prima di tutto nei confronti di me stesso: è mia ferma intenzione evitare di assumere acriticamente le difese dell'esistente, come se l'attuale sistema ordinamentale (pur con le recenti modifiche introdotte dalle modifiche all'ordinamento giudiziario) sia *l'optimum*, insuperabile, sottratto alla dialettica del divenire.

E' giusto, piuttosto, e necessario guardare con franchezza la realtà che ci circonda, anche oltre i nostri confini, come fa da par suo il Prof. Guarnieri.

Sono altresì consapevole che vedere l'altrui realtà significa studiarla e capirla a fondo, senza prendere a prestito modelli ordinamentali avulsi dal sistema nel quale essi sono nati e si sono affinati: non c'è solo il *diritto vivente*; c'è pure *l'ordinamento vivente e la democrazia vivente*.

E allora, così come va riaffermata la premessa che il sistema costituzionale italiano non è né l'unico concepibile e razionale, né il migliore in assoluto (e meglio sarebbe rifiutare le graduatorie tra sistemi civili), con pari convinzione è giusto rilevare che ogni ipotesi di modifica della posizione istituzionale del pubblico ministero e del regime di obbligatorietà dell'azione penale (credo sia giusto e necessario non dimenticare l'intima connessione del primo aspetto con il secondo, altrimenti non si comprende appieno la complessità della questione) non va analizzata in base ad un'apodittica affermazione di superiorità del sistema costituzionale italiano (che attraverso una serie coordinata di disposizioni - artt. 104, 1^a e 3^a comma, 105, 107, 108, 110 - configura un modello di p.m. pienamente inserito nell'ordine giudiziario, anch'esso magistrato al pari del giudicante, ma distinti per funzioni),

ma chiedendosi se un diverso assetto da cui derivi la separazione di status dei magistrati requirenti da quelli della giudicante sia strumento maggiormente idoneo (rispetto all'attuale) ad assicurare il principio di legalità nell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.).

Le scelte discrezionali del P.M.

Sicuramente le due funzioni (giudicante e requirente) hanno caratteristiche diverse e l'attività di persecuzione penale è differente da quella del giudicare, risultando nella prima elementi di discrezionalità non presenti nella seconda: la direzione delle indagini, di per sé, esige scelte, spesso improntate all'opportunità.



Disporre una perquisizione o richiedere un'intercettazione telefonica, sono opzioni che, nel rispetto dei parametri legislativi, si basano su valutazioni di opportunità legate al momento contingente della singola indagine.

Ma l'indagine non è libera nei fini, è, per dettato costituzionale, teleologicamente vincolata dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. *

Questo non è semplicemente un istituto tecnico processuale ma un sistema di collegamento tra accusa e sovranità popolare.

Si è infatti voluto attribuire all'attività del pubblico ministero un carattere vincolato, in ciò ravvisando un'attuazione dell'art. 3 della Costituzione e una puntuale, seppure indiretta, rispondenza al principio della sovranità popolare.

Il sistema di obbligatorietà dell'azione penale crea pertanto un rapporto diretto tra funzione di accusa e sovranità popolare e un collegamento imprescindibile tra questa e l'indipendenza del p.m.

Se dunque la sovranità popolare, intesa come sottoposizione dei magistrati tutti soltanto alla legge, è alla base della funzione dell'accusa e della funzione del giudicare non si vede perché, sul piano teorico, le due carriere debbano essere separate.



Separazione delle carriere significa responsabilità politica nell'esercizio dell'azione penale

In una prospettiva diversa, anch'essa però attuale, il legame della funzione dell'accusa a valori costituzionali così fondamentali non tollera l'introduzione della responsabilità politica sull'esercizio dell'azione penale, che è una conseguenza se non automatica, ma sicuramente prevedibile in un orizzonte temporale più ampio, dell'estromissione del P.M. dall'area dall'ordine giudiziario.

Senza dire poi che il nostro grado attuale di democrazia vera, vivente, è incompatibile con la scelta politicamente controllata dei fatti di rilievo penale, da rinviare, di volta in volta, a giudizio; di ciò si ha una significativa conferma nell'abolizione della giustizia politica per definizione, quale è stata l'autorizzazione a procedere per i parlamentari.

Aggiungo con la medesima franchezza e con l'onestà intellettuale che ho sempre impresso alla mia professione, che mi pare un argomento tecnicamente infondato l'assioma che la comune appartenenza del pubblico ministero e del giudice al medesimo ordine è incompatibile con il nuovo processo. Innanzitutto, credo sia opportuno chiarire come l'esigenza che i magistrati del pubblico ministero acquisiscano una rinnovata dimensione professionale (cosa che condivido pienamente) sia questione ben distinta da quella della loro collocazione istituzionale.

Sotto il primo profilo, sì, potremmo imparare (non solo magistrati ma anche avvocati) dall'esperienza giudiziaria anglosassone: in cui ad esempio la vera *cross examination* è strumento tanto importante per la formazione della prova quanto difficile ed altrettanto lontano dalla grossolana imitazione che è il nostro esame incrociato.

Ma altro, rispetto a qualsiasi esigenza di professionalità, è il principio di uguaglianza di cittadini di fronte alla legge, che è alla base dell'appartenenza di tutti i magistrati ordinari ad un unico ordine giudiziario.

La nuova, più accentuata configurazione del pubblico ministro come *parte* processuale può dirsi conforme al nostro sentire sui valori

profondi dell'uguaglianza e - in ultima analisi - della libertà, soltanto a condizione che quella *parte, col suo cospicuo bagaglio di poteri* (che riguardano non solo la giustizia penale, ma anche quella civile, in settori fondamentali quali i diritti della persona, la famiglia, l'economia: fallimentare e societario), *sia appieno organo di giustizia: ossia magistrato vero, e partecipe della cultura della libertà che al magistrato è appunto essenziale.*

Tale non sarebbe evidentemente un pubblico ministero politicamente controllato.

Il P.M. è e deve rimanere imparziale

Ma non lo sarebbe neanche un p.m., ancora nominalmente magistrato, ma inquadrato in un ruolo organico distinto da quello della magistratura giudicante: perché ciò significherebbe un irrimediabile sradicamento del p.m. da quella vocazione all'assoluta imparzialità della quale tutta la magistratura è unitariamente partecipe e che non può essere sacrificata per ricercare più raffinate specializzazioni dei requirenti, tutte comunque ottenibili per altra via.



Così come è vero che il P.M. voluto dal nuovo codice deve essere distinto in modo totale dal giudice e, nella dialettica processuale dev'essere parte fino in fondo, è altrettanto vero che nessuna delle sue funzioni è incompatibile con la più netta imparzialità dell'organo; che, anzi, in conformità ai principi cardine della nostra tradizione giuridica, pare allo stato ammissibile l'attribuzione di un tale insieme di poteri soltanto ad un organo che sia parte imparziale come non mai: a maggior ragione in un contesto storico in cui esige una magistratura assolutamente esterna all'apparato politico-istituzionale e ad ogni centro di potere o comunque latu sensu politico.

Alla necessità di rendere appunto effettiva sul piano concreto l'indipendenza del P.M. risponde, nella dinamica del processo, l'esigenza di attribuire al giudice il controllo sull'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

In un sistema così strutturato, dove le garanzie di status son funzionali e si raccordano a principi basilari della nostra democrazia, non

riesco a vedere, con tutta la buona volontà, alcuna utilità di modifiche ordinamentali nel rapporto pm/giudice.



Il P.M. controllore dell'operato della Polizia giudiziaria

Anzi, dirò di più, mi sembra contraddittoria con la necessità da tutti condivisa, di un p.m. imparziale, l'ipotesi di separazione delle carriere, nei termini delineati in generale dal prof. Guarnirei, facendo del pubblico ministro un corpo separato e autonomo di limitata consistenza numerica, che ne accentuerebbe le logiche di ruolo, più vicino alle esigenze di risultato (proprie della polizia giudiziaria) che a quelle garanzie (proprie del giudicante).

Una marcata distinzione di compiti e di ruoli fra polizia giudiziaria e pubblico ministro, corrispondente al sentire comune, consente viceversa di mantenere in capo a quest'ultimo funzioni di controllo dell'operato della polizia a tutela dei diritti dei cittadini e dell'uguaglianza di essi di fonte alla legge.

Diversa cosa è la cosiddetta distinzione delle funzioni - in sé esistente per il fatto che i diversi magistrati svolgono funzioni diverse - e di recente accentuata con la previsione di specifiche incompatibilità territoriali, accentuata dall'obbligatoria frequenza di appositi corsi per il passaggio ad altra funzione giudiziaria, presso la istituenda Scuola della Magistratura.

Condivido pienamente quelle riforme ordinamentali che siano utili ad accrescere le garanzie dei cittadini ed a caratterizzare in modo più forte l'esercizio indipendente della funzione requirente, anche se non credo che il problema della effettività delle garanzie e quello dell'efficienza del processo penale si possa risolvere sul piano ordinamentale.

Su un punto magistrati e avvocati sono d'accordo ed è quello della necessità di interventi organizzativi di ampio respiro.

Se non si prende consapevolezza di questo, lo svolgimento dei processi, frutto della buona volontà e del sacrificio di tutti gli interessati (magistrati, avvocati e personale amministrativo) è davvero un miracolo, quale che sia la posizione del p.m.

In definitiva, proprio perché sono perfettamente consapevole che il nostro sistema costituzionale è, come altri, discutibile, migliorabile, superabile, mi piace affermare che, in questo momento storico-politico, la funzione tipica del sistema giudiziario, quella di *garanzia* non condizionata, impone di delineare un pubblico ministero che sia magistrato nell'essenza della sua individualità: nel reclutamento, nella preparazione tecnica di base e nella formazione in sede di uditorato; nella formazione successiva, permanente, e nello sviluppo della carriera, nonché nella collocazione ordinamentale, perché da magistrato siano le sue garanzie d'indipendenza e la sua responsabilità.

Salvatore Vitello

RINGRAZIAMO

L'Avv. Ennio Galasso di Torino

L'Avv. Massimo Filippo Marzi di Roma

L'Avv. Raffaele Corrado Oliviero di Roma

il Prof. Avv. Giuliano Vassalli di Roma

per il loro generoso sostegno alla Rivista.

“Gli Oratori del Giorno”