



DISCUTIAMONE SERIAMENTE, PER FAVORE: È POSSIBILE?

Gian Domenico Caiazza

Sarà mai possibile, in Italia, una discussione seria sulla separazione delle carriere? Al momento, c'è poco spazio per l'ottimismo, in verità. I toni quasi epici con i quali l'A.N.M. sta lanciando una non meglio precisata "mobilitazione" politica e culturale, spacciando questa riforma ordinamentale come un sovvertimento costituzionale, lasciano pochi spazi. Anche perché è una mobilitazione segnata da parole d'ordine ("si vuole mettere il Pubblico Ministero alle dipendenze della politica") fondate sulla pura e semplice manipolazione della verità.

La riforma adotta il sistema portoghese (carriere separate, Pubblico Ministero indipendente), e lo blindo in Costituzione, sancendo l'indipendenza del P.M. "da ogni potere" (art.104 nella riforma). Qualcuno si è preso la briga almeno di informarsi, e poi di misurarsi, con l'esperienza portoghese? Ma figuriamoci. Agitare fantasmi è molto più facile che misurarsi con la realtà. Perciò noi di PQM siamo andati a chiederne conto ad un grande giurista portoghese, già giudice della CEDU, già esperto del GRECO (gruppo di Stati contro la corruzione), persona al di sopra di ogni possibile sospetto di faziosità. Leggete cosa ci dice, cosa ci racconta di come funziona il loro sistema ordinamentale, che questa nostra riforma vuole adottare; di come la indipendenza del PM sia intangibile, e di come l'autorevolezza del giudice e del P.M. agli occhi della pubblica opinione sia cresciuta in modo formidabile. C'è qualcuno della magistratura associata, e soprattutto delle opposizioni parlamentari a questa riforma, che abbia voglia di misurarsi con quelle parole? Nel nostro piccolo, siamo a disposizione. Accadrà? Non credo, perché in questa vicenda la realtà non interessa.

Intanto, noi abbiamo dato voce anche a tre autorevoli magistrati. Non a caso, sono giudici (di Tribunale, di Corte di Appello e di Cassazione), non Pubblici Ministeri. Loro pensano che la separazione delle carriere sia la strada giusta verso il giusto processo, e spiegano perché. Pacatamente. E - io aggiungo - coraggiosamente. Perché sono in tanti i magistrati che la pensano come loro, credetemi. Ma sono in pochi ad avere il coraggio o la voglia di dirlo pubblicamente, ed è anche facile capirne il perché. Basta respirare l'aria da "ultima spiaggia" che tira nella magistratura associata, che è poi quella che conta nel consentire o bloccare carriere ed aspirazioni dei magistrati italiani, per comprendere quanto possa essere difficile esporsi con idee diverse da questa crociata furibonda. Ma noi una piccola speranza la coltiviamo: sono i primi passi quelli che contano, altri ne seguiranno.

La magistratura associata non sta ingaggiando una battaglia in difesa della Costituzione, che si difende benissimo da sola e che nessuno sta insidiando, ma in difesa di un assetto di potere che, per la prima volta, viene messo in discussione. Un assetto di potere che ha reso protagonisti assoluti della giurisdizione non i giudici, cioè coloro che decidono se sei colpevole o innocente, se vai arrestato, se debbono esserti sequestrati i beni, ma una parte processuale, cioè il Pubblico Ministero, poco più del 20% dei diecimila magistrati italiani. Un assetto di potere che ha consegnato nelle mani dell'inquirente, in sinergia con il potere dei media, il vero esercizio di fatto del potere di giudicare un cittadino. Conta l'accusa, non il processo; l'arresto, non la sentenza.

La separazione delle carriere vuole riequilibrare questa anomalia, restituendo al giudice la piena indipendenza dall'inquirente, e la effettiva equidistanza dalle parti. Perciò vi riportiamo anche stralci della famosa intervista di Giuliano Vassalli al Financial Times nel 1987, alla vigilia del varo del nuovo codice. Senza la separazione tra inquirente e giudicante, diceva profeticamente, il nuovo codice non potrà mai funzionare. Chiaro? Buona lettura!



SEPARARE! SEPARARE! SEPARARE!

Tre magistrati, Giuliano Vassalli ed un importante giurista portoghese ci spiegano l'importanza della separazione delle carriere

La conversazione

LA SEPARAZIONE REALIZZA IL GIUSTO PROCESSO PARLA GIUSEPPE CIOFFI

Francesco Iacopino

Il dott. Giuseppe Cioffi è magistrato della II Sezione penale del Tribunale Ordinario di Napoli Nord. Nel medesimo circondario ha svolto le funzioni di Presidente della sottosezione di ANM.

Il disegno di legge costituzionale di riforma dell'ordinamento giudiziario sta infervorando il dibattito pubblico e alimentando uno scontro tra poteri dello Stato. Nell'assemblea straordinaria del 15 dicembre scorso, i magistrati hanno annunciato una "mobilitazione culturale e sociale" mediante l'attivazione di diverse iniziative di protesta, ivi compreso il "rafforzamento di una strategia comunicativa innovativa ed efficace anche mediante il supporto di esperti della comunicazione". Vorrei partire da qui, prima di entrare nel merito del progetto di riforma. Come giudica la reazione della magistratura associata?

Segue a pag. 2

Autorevolezza delle toghe

LA TERZIETÀ DEL GIUDICE UN PROCESSO IMPARZIALE TRA RUOLI E AUTONOMIA

Giacomo Rocchi*

Nei commenti critici al disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere e sull'istituzione della Corte disciplinare, si nota un'assenza sorprendente: quella del giudice. Secondo questi commenti, la separazione delle carriere dei magistrati sarebbe soltanto un pretesto per realizzare il disegno di indebolimento della magistratura e determinare l'isolamento del pubblico ministero, così da assoggettarlo al potere esecutivo. Nulla si dice, invece, del giudice.

"Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale". Alla luce dell'art. III della Costituzione è difficile sostenere che il distacco - niente affatto assoluto, tra l'altro - tra giudici e pubblici ministeri costituisca davvero uno stravolgimento dell'architettura costituzionale. Esercitando le funzioni di giudice civile e di consigliere di Cassazione, ho potuto "gustare" la posizione di terzietà e imparzialità.

*Giudice della Corte di Cassazione

Segue a pag. 2

Più credibilità

LE RIFORME VANNO VISTE ANCHE CON GLI OCCHI DEL POSSIBILE IMPUTATO

Valerio de Gioia*

Diffidate sempre di chi parla di separazione delle carriere tra magistratura giudicante e magistratura inquirente senza prendere le mosse dall'art. III della Costituzione. Questa norma, come novellata dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, stabilisce che la prova deve formarsi in dibattimento, nel contraddittorio delle parti. «davanti a un giudice terzo e imparziale». Ebbene, la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri non fa altro che dare completa attuazione ad un principio costituzionale che vede il processo penale fondato su un sistema accusatorio e di amministrazione della giustizia ispirato alle regole del giusto processo. Niente di più. Chi parla di una riforma "punitiva" dei magistrati non considera che lo stesso Parlamento europeo, in una delibera relativa al rispetto dei diritti umani nell'Unione europea, ha affermato la necessità di «...garantire l'imparzialità dei giudici distinguendo tra la carriera dei magistrati che svolgono attività di indagine (examining magistrates)...

*Giudice della Corte di Appello di Roma

Segue a pag. 3

LA CONVERSAZIONE

La separazione realizza il giusto processo: parla Cioffi

Francesco Iacopino*

SEGUE DALLA PRIMA

Non è la prima volta che, di fronte a una stagione di riforme dell'ordinamento giudiziario, gli organismi associativi della magistratura levano di scudi per contrastare proposte governative o parlamentari, seguendo una logica di mero rigetto del confronto e del dialogo. Storicamente questo accade, in particolare, quando ad assumere certe iniziative riformatrici sono maggioranze e governi di una determinata colorazione politica. Si ricorre strumentalmente all'uso di espressioni "attentato alla Costituzione", "attacco alla giurisdizione" per agitare lo spettro di un progetto riformatore antitetico ai principi costituzionali e tendente ad una configurazione della magistratura con minore autonomia e indipendenza. Molto spesso, in tal modo, si è generato allarme immotivato e, casomai, solo per meri interessi di competizione elettorale. Nel progetto riformatore, di fondo, c'è l'intento del legislatore di contenere il potere delle articolazioni correntizie la cui degenerazione, per quanti non la volevano vedere, si è palesata con la vicenda che prende il nome da un hotel della capitale. Ciò

che preoccupa maggiormente il mondo associativo è, probabilmente, il sorteggio quale (nuovo) metodo di scelta dei componenti del CSM. In proposito, non può essere taciuto che la proposta del sorteggio, se è applicata solo al CSM e non anche alle articolazioni distrettuali dei consigli giudiziari e agli organismi di vertice della scuola della magistratura, non sarà sufficiente a tener completamente fuori dal "gioco" il sistema delle correnti. Nel metodo, è interessante valutare che la magistratura associata, proponendo di rivolgersi ad esperti di comunicazione per propugnare le proprie tesi, sta gravemente snaturando la propria funzione, che è quella di rivolgersi alla tutela della figura professionale del magistrato verso l'interno delle istituzioni e non verso l'esterno, cioè verso gli elettori, dandosi l'obiettivo sostanziale di formare opinioni.

Per agitare gli spettri contro la riforma in cantiere si invoca la "cultura della giurisdizione", quale base valoriale a sostegno delle carriere unificate. Verrebbe da chiedere se nell'esperienza del codice accusatorio sia stato il giudice ad attrarre nella propria area "culturale" il p.m. o non sia accaduto, piuttosto, il contrario, cedendo la funzione giudicante (specie nelle fasi iniziali del procedimento) sempre di più alla prospettiva della pubblica accusa. Non è stata, forse, una sempre maggiore attenzione riservata alle Procure ad aver alimentato il populismo giudiziario e una idea errata della magistratura?



Giuseppe Cioffi

Starei attento a usare e "abusare" dell'espressione "cultura della giurisdizione", che è priva di un reale significato e, anzi, inutile e dannosa. Si deve parlare di cultura giuridica che è unica e che appartiene a tutti (giudici, P.M., dottrina, avvocati). Se si parla di cultura della giurisdizione si lascia intendere che ci sia una cultura superiore alla comune cultura giuridica, un modo per i magistrati (giudici e P.M.) di essere autoreferenziali. Si sottintende un concetto astratto di giudice quale modello di uomo ideale superiore agli altri per la sua umiltà, rigore ed equilibrio. Queste sono qualità che devono appartenere a tutti e si acquisiscono con l'educazione e la cultura. Il giudice è un uomo come tutti gli altri. Non siamo stati selezionati perché siamo migliori di altri, soprattutto sul piano etico.

Conseguenza ovvero al tempo stesso causa di tale deriva è stata l'attenzione da parte di stampa, politica e movimenti d'opinione all'azione delle Procure; al cospetto di tale fenomeno è rimasta alienata la figura del giudice e la funzione giudicante, formandosi il convincimento collettivo, errato ovviamente, che il momento giurisdizionale preponderante, se non unico, nella verifica e accertamento della verità sta nella attività inquirente, sede esclusiva di ogni passaggio, venendosi a configurare la decisione propria del giudice, come fatto eventuale cui non si riconosce la dovuta autorevolezza e dignità.

Si sostiene da parte di ANM che la separazione delle funzioni, riformata anche dalla Cartabia, con un solo passaggio consentito entro 10 anni dalla prima assegnazione, renda inutile e dannosa la riforma costituzionale della separazione delle carriere. Inutile, perché non in grado di apportare miglioramenti al servizio giustizia, e dannosa perché comporterà - questa la tesi - l'isolamento del P.M., il suo abbandono a una logica securitaria (privato, come sarebbe, della funzione di garanzia finora assegnata) e, in prospettiva, il rischio di un suo assoggettamento al potere esecutivo. È davvero così?

Sono d'accordo che poco o nulla la separazione delle carriere apporterà in termini di miglioramento al servizio giustizia, cui servono risorse economiche, dotazioni di mezzi (soprattutto nel settore telematico), implementazione di organici amministrativi, riempimento dei vuoti di organico nel settore della magistratura. Al contrario, non

vedo il rischio di un isolamento della magistratura requirente e di un suo assoggettamento all'esecutivo come sottintesa finalità del cambiamento annunciato. Semmai, sarei d'accordo con quella parte del mondo associativo che argomenta la sua opposizione mettendo in guardia da una ulteriore posizione preponderante di un pubblico ministero separato, ma dominante. Per questo mi viene da aggiungere e considerare che il disegno riformatore appare alquanto confuso e incompleto, visto che sarebbe stato opportuno attingere da una norma costituzionale, l'articolo 107 comma 4, la base culturale e regolamentare del nuovo assetto dell'organo inquirente, da configurare con una dotazione di autonomia e indipendenza sul modello delle Authority ovvero, ancor meglio, parametrato all'avvocatura dello Stato, quale avvocatura dell'accusa.

Nel modello accusatorio il Giudice, al quale si chiedono terzietà e imparzialità, non dovrebbe avere "parentele" (per usare la felice espressione di Giovanni Falcone) con il P.M. e indossarne la medesima casacca. La separazione delle carriere, l'istituzione di due CSM e di altrettante Alte Corti disciplinari, potrà favorire l'attuazione dei principi del "giusto processo" e, al contempo, ridurre il peso delle correnti?

La separazione delle carriere realizza il giusto processo sotto vari profili. In primo luogo, il giusto processo si declina come terzietà del giudice di fronte a parti in condizione di parità. È evidente che un pubblico ministero interno alla magistratura intesa come organo unitario, pubblicistico per eccellenza, non è compatibile con la parità delle parti. Non si tratta di una questione solo formale, ma è decisamente sostanziale. Il P.M., infatti, è un organo selezionato con il medesimo concorso, sulla base delle stesse prove, degli stessi studi e non riceve una formazione corrispondente a quella dell'avvocato, ma a quella del giudice. In secondo luogo, essendo incluso nello stesso CSM, ha gli stessi interessi di gruppo e partecipa della stessa componente associativa. In terzo luogo, la riforma è apprezzabile dal punto di vista della ragionevole durata del processo e della parità di armi. Il pubblico ministero non sarà più incentivato ad avviare processi "di rilievo" solo con l'obiettivo di aumentare la propria visibilità. Né a ricorrere all'utilizzo di strumenti di indagine di alto profilo non disponibili alle difese private, ma rimarrà maggiormente legato al dato concreto ed oggettivo dei fatti e si troverà di fronte una giurisdizione propriamente detta, svincolata da altri interessi di posizionamento ai vertici, che ha riacquisito autorevolezza esterna e dignità interna dopo aver abbandonato logiche correntizie per raggiungere incarichi e privilegi.

*Avvocato penalista

Giacomo Rocchi*

SEGUE DALLA PRIMA

Pro il fascicolo processuale, non conosco le parti (se le conoscessi bene mi asterrei), leggo gli atti, le ascolto e cerco di usare la mia professionalità, il mio impegno e il mio ragionamento per decidere secondo legge e coscienza. Nient'altro, nessuna finalità ulteriore: il giudice non deve "salvare" indagini, se non hanno fornito prove sufficienti, non deve tenere conto di questioni di politica criminale o, semplicemente, di politica perché a quella parte o a quell'imputato deve dare una risposta di giustizia. Rosario Livatino riteneva "essenziale (...) che la decisione nasca da un processo motivazionale autonomo e completo, come frutto di una propria personale elaborazione, dettata dalla meditazione del caso concreto". La terzietà e imparzialità non garantiscono l'adozione di sentenze "giuste", ma ne costituiscono uno dei presupposti. Livatino ne indicava altri: l'ascolto della propria coscienza, la incessante libertà morale, la fedeltà ai principi, la capacità di sacrificio, la conoscenza tecnica, l'esperienza, la chiarezza e linearità delle decisioni, ma anche la moralità, la trasparenza della condotta anche fuori dall'ufficio, la normalità delle relazioni, la scelta delle amicizie, la indisponibilità ad iniziative e ad affari, la rinuncia ad ogni desiderio di incarichi e prebende,

la credibilità. Questo è il giudice che vuole la Costituzione; la società pretende questo giudice ed è disposta a ritenere autorevoli le sue sentenze.

La separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente può, senza dubbio, contribuire a delineare questa figura di giudice; non voglio, ovviamente, sostenere che le decisioni dei giudici penali sono sempre influenzate dall'essere il pubblico ministero un collega che ha fatto lo stesso concorso e lo stesso tirocinio, né posso affermare che i pubblici ministeri siano di per sé incapaci a svolgere le funzioni di giudice penale: ma il giudice non solo deve essere, ma anche apparire indipendente. D'altro canto, se è vero che sono meno dell'1% i magistrati che, nell'arco di cinque anni, sono passati dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa, perché una riforma costituzionale che separa le carriere dovrebbe essere così negativa? D'altro canto, nel disegno di legge costituzionale il pubblico ministero continua ad essere garantito dalle norme sull'ordinamento giudiziario e dal suo CSM (sia chiaro: l'estrazione per sorteggio dei componenti togati costituisce

La figura del giudice

davvero una tutela per i magistrati!), mentre la composizione dell'Alta Corte garantisce il singolo magistrato sottoposto a procedimento disciplinare: chi potrebbe negare che si tratti di un giudice terzo, imparziale e autorevole? Ancora: l'obbligatorietà dell'azione penale e i principi del giusto processo restano immutati, così come le norme del codice di procedura penale, compreso l'art. 358.

Non credo nella trasformazione inevitabile dei pubblici ministeri in "superpoliziotti" (qualunque cosa si intenda con questa espressione); non credo nemmeno che il pubblico ministero smetterà di raccogliere le prove a favore dell'indagato: d'altro canto, come ben sappiamo, quell'obbligo non è presidiato da alcuna sanzione processuale e, di fatto, è già affidato alla diligenza e alla coscienza del magistrato. Davvero crediamo che, a seguito della separazione delle carriere, quei magistrati perderanno una parte di coscienza e di professionalità? Non dimentichiamo che noi tutti protagonisti della scena giudiziaria - giudici, pubblici ministeri, avvocati - proveniamo dagli stessi studi, dalla medesima riflessione tecnica



e culturale. Non temo questa riforma; mi disinteressa dell'agitazione associativa frutto della paura di perdere potere, ma anche dei disegni politici non esplicitati dall'esecutivo proponente: mi sta a cuore la funzione del giudice, la sua autorevolezza nella società; mi stanno a cuore le persone che saranno giudicate.

*Giudice della Corte di Cassazione

GIUSTIZIA E TERZIETÀ

LA CREDIBILITÀ DEL GIUDICE

Valerio de Gioia*

SEGUE DALLA PRIMA

...e quella del giudice al fine di assicurare un processo giusto (fair trial)» (A 4-01 12/1997). Il Consiglio d'Europa, poi, ha espressamente invitato gli Stati membri ad agire «affinché lo status giuridico, la competenza e il ruolo procedurale dei pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e sull'imparzialità dei giudici», evidenziando lo stretto rapporto tra il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale e l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici (raccomandazione REC (2000)19 adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, paragrafo 17). «Un sistema accusatorio parte dal presupposto di un pubblico ministero che raccoglie e coordina gli elementi della prova da raggiungersi nel corso del dibattimento dove egli rappresenta una parte in causa. Gli occorrono, quindi, esperienze, competenze, capacità, preparazione anche tecnica per perseguire l'obiettivo. E nel dibattimento non deve avere nessun tipo di parentela con il giudice e non essere, come invece oggi è, una specie di "paragiudice". Il giudice, in questo quadro, si staglia come figura neutrale, non coinvolta, al di sopra delle parti. Contraddice tutto ciò il fatto che, avendo formazione e carriere unificate, con destinazioni e ruoli intercambiabili, giudici e pubblici ministeri siano, in realtà, indistinguibili gli uni dagli altri. Chi, come me, richiede che siano, invece, due figure strutturalmente differenziate nelle competenze nella carriera, viene bollato come nemico dell'indipendenza del magistrato, un nostalgico della discrezionalità dell'azione penale, desideroso di porre il pubblico ministero sotto il controllo dell'esecutivo. È veramente singolare che si voglia confondere la differenziazione dei ruoli e la specializzazione del pubblico ministero con questioni istituzionali totalmente distinte». Queste parole, terribilmente attuali, sono



dell'ottobre 1991. Mentre io seguivo, neppure tanto convinto, le lezioni del primo anno della facoltà di giurisprudenza, un Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo le rendeva ad un giornalista del quotidiano «La Repubblica». La sua dichiarazione rispecchia

il mio pensiero. Per questo la faccio mia. E non senza una punta di orgoglio, visto che a renderla è stato Giovanni Falcone. Chissà se anche lui è stato chiamato da un collega più giovane che, visibilmente preoccupato, gli ha chiesto per quale motivo si stesse esponendo così tanto. O da uno più anziano,



no, generalmente considerati più saggi, che, particolarmente piccato, gli ha spiegato punto per punto i rischi della "separazione delle organizzazioni dei magistrati d'accusa e di decisione".

Perché a me è successo proprio questo, all'indomani di una intervista in cui ho spiegato, tecnicamente, che i due cavalli di battaglia di coloro che demonizzano la riforma (perdita della unitarietà della cultura della giurisdizione e asservimento della pubblica accusa all'esecutivo) non hanno una solida base logico-giuridica. Nel nostro Paese non sono mancati casi in cui, più che ad essere avvinto il pubblico ministero dalla cultura del giudicante (con tutte le garanzie che la corredano), fosse il giudice ad essere contaminato da quella della procura, da quel "pregiudizio" che un soggetto terzo e imparziale (questo dice la Costituzione) non dovrebbe mai avere (come confermato dai numeri delle riforme dei provvedimenti cautelari e di condanna dei primi gradi di giudizio); quanto poi all'asservimento dei pubblici ministeri al governo, non vi è traccia nel disegno di legge di riforma costituzionale che, tra l'altro, prevede l'accesso alla magistratura requirente per concorso, non certo per nomina dell'esecutivo, e le attuali modalità per la progressione in carriera.

Le riforme del processo penale non vanno viste solo con gli occhi del magistrato ma anche con quelli dell'uomo che, a torto o a ragione, può assumere la veste dell'imputato. Sono certo che a quest'ultimo, un giudice, non più «collega» dell'accusatore, apparirà maggiormente credibile.

*Giudice della Corte di Appello di Roma

Oliviero Mazza*

Separazione e processo accusatorio in una conversazione con Vassalli

Secondo Giuliano Vassalli, padre del codice di procedura penale del 1989, non ha senso «parlare di sistema accusatorio laddove il pubblico ministero è un magistrato uguale al giudice ... che continuerà a far parte della stessa carriera, degli stessi ruoli ... essere colleghi eccetera, è uno dei tanti elementi che non rendono molto leale parlare di sistema accusatorio». Nella intervista resa al Financial Times nel 1987, il Ministro guardasigilli firmatario del primo codice repubblicano ammette che, per onestà, si sarebbe dovuta addirittura togliere la qualifica di (tendenzialmente) accusatorio al suo progetto onde evitare una truffa delle etichette determinata proprio dalla mancata contestuale riforma dell'ordinamento giudiziario. Qualifica che è rimasta «per ragioni di opportunità», al fine di scongiurare «una ulteriore spinta per la magistratura italiana per lasciare le cose più o meno come sono». A distanza di 35 anni dall'entrata in vigore del codice che avrebbe voluto essere accusatorio, ma che non poteva esserlo fino in fondo a causa dell'ordine unico dei magistrati inquirenti e giudicanti, e a 25 anni dalla riforma costituzionale del giusto processo triadico, in cui il giudice è terzo rispetto alle parti poste su un piede di parità, la denuncia di Vassalli si colloca in una singolare dimensione sospesa nel tempo. Separazione funzionale, imposta dal modello accusatorio, e separazione ordinamentale delle carriere sono vasi comunicanti nella lezione di Vassalli: la prima non può essere effettiva senza la seconda e quanto più si edulcora la distinzione delle funzioni processuali, tanto meno si sente la necessità di intervenire sulle carriere. Vassalli è comunque un giurista pragmatico, ben consapevole delle resistenze della magistratura, da sempre marcatamente conservatrice sul punto («quello che la magistratura ha conquistato, non lo molla più»), e ritiene di poter compensare, almeno in parte, il difetto della struttura ordinamentale con una più

netta distinzione dei ruoli processuali. Realista o forse rassegnato, Vassalli avverte che «la magistratura ha un potere enorme ... lo ha sul potere legislativo ... è il più grande gruppo di pressione, è il più forte gruppo di pressione che abbiamo conosciuto, almeno nelle questioni di giustizia ... in 40 anni non c'è stata una legge in materia di giustizia che non sia stata ispirata e voluta dalla magistratura, la quale è diventata sempre più un corpo veramente corporativo». Il j'accuse di Vassalli si completa con la descrizione «in linea pratica» di un Ministro «circondato esclusivamente da magistrati» distaccati al ministero, una fotografia che non sembra ingiallire nel tempo e che rispecchia la realtà di un dicastero ancor oggi presidiato dai «fuori ruolo». La lobby dei magistrati è il cuore politico dell'intervista. Vassalli non ne parla in modo generico: porta esempi concreti di condizionamenti che vanno dal veto alla elezione dei giudici costituzionali fino alle logiche spartitorie del CSM, per tornare al procedimento legislativo influenzato direttamente dal volere della magistratura. In particolare, la legge di ordinamento giudiziario appare a Vassalli «intoccabile» proprio per l'opposizione dei suoi destinatari naturali. Un cortocircuito costituzionale in cui i «giudici soggetti alla legge» impongono le loro scelte al legislatore, soprattutto quando in gioco c'è lo stato giuridico della magistratura. L'Italia è un Paese a «sovranità limitata dalla magistratura, nelle questioni di giustizia»: questa è la perentoria ed amara conclusione di uno dei più grandi giuristi del 900, politico eminente e prima ancora partigiano. Un epilogo di attualità disarmante, come dimostra la «mobilitazione culturale» di ANM sui pre-sunti pericoli della riforma in corso di approvazione. Ma torniamo alla cristallina lezione pro-

cessuale di Vassalli. Nel 1989 si è tentata la strada della separazione funzionale interna al processo, non avendo allora il potere politico la forza di imporre la separazione ordinamentale fra giudice e pubblico ministero. Oggi possiamo dire che l'escamotage non ha purtroppo funzionato e che, senza la base ordinamentale, le funzioni processuali non saranno mai veramente separate, come invece postula un processo schiettamente accusatorio e garantista. Il contesto politico attuale appare, tuttavia, ben diverso da quello descritto nell'intervista e lascia intravedere il superamento delle profetiche conclusioni tratte da Vassalli circa l'intangibilità dell'ordine unico della magistratura. La maggioranza parlamentare sta sostenendo convintamente il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere, mentre la Costituzione, a partire dalla riforma del 1999, impone la terzietà del giudice quale carattere ordinamentale indefettibile, concettualmente ben distinto tanto dall'imparzialità quanto dall'indipendenza. Democrazia, rispetto della volontà popolare e della Costituzione sono argomenti difficili da superare persino per il «più grande potere di pressione» del nostro Paese,

richiamando la definizione della magistratura offerta da Vassalli.

*Professore ordinario di procedura penale



Giuliano Vassalli

L'INTERVISTA

L'ITALIA HA SCELTO IL MODELLO PORTOGHESE A COLLOQUIO CON PINTO DE ALBUQUERQUE

Il professore ordinario di Diritto Penale e Diritti Umani all'Università Cattolica di Lisbona benedice la separazione delle carriere: «Rafforza l'indipendenza del potere giudiziario e aumenta le garanzie per i cittadini. I magistrati del PM in Portogallo non si sentono sottoposti al controllo dell'esecutivo»

Alberto de Sanctis*

Orlando Sapia*

Paolo Sérgio Pinto de Albuquerque è professore ordinario di Diritto Penale e Diritti Umani all'Università Cattolica di Lisbona. Già avvocato e giudice portoghese, è stato esperto del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) nel biennio 2009-2010 e, dal 2011 al 2020, giudice della Corte Europea dei Diritti Umani, eletto a maggioranza assoluta al primo turno. La sua vasta produzione scientifica, unita alla ricca esperienza come giudice europeo, lo rendono uno dei giuristi più rispettati nel panorama internazionale, avendo collaborato intensamente con più di dieci università italiane nel corso di 20 anni. Ha ricevuto un dottorato honoris causa dall'Università di Edge Hill nel Regno Unito, per il suo "eccezionale contributo" alla promozione della giustizia sociale e dei diritti fondamentali. Ha anche ricevuto la Medaglia d'onore dall'Ordine degli Avvocati portoghese, per la sua carriera nella difesa dei diritti fondamentali.

Professore, il governo italiano ha presentato al Parlamento un progetto di legge costituzionale per la riforma dell'ordinamento giudiziario, ispirato al modello portoghese, con l'obiettivo di introdurre, per la prima volta nella storia del Paese, la separazione delle carriere. L'obiettivo è dare attuazione al sistema accusatorio e al "giusto processo", allineandosi alle democrazie occidentali più avanzate. Qual è la sua opinione su questa riforma?

È una riforma eccellente. Sono un sostenitore della separazione delle carriere, perché essa contribuisce in modo significativo alla piena realizzazione del principio accusatorio, della presunzione di innocenza e del giusto processo. Inoltre, la separazione delle carriere contribuisce anche alla valorizzazione della magistratura del Pubblico Ministero. In Portogallo, prima della separazione delle

carriere, la carriera del Pubblico Ministero era una carriera preparatoria per la carriera giudiziaria. Questo comportava, tra l'altro, due conseguenze molto negative. Prima di tutto, la carriera del Pubblico Ministero veniva considerata una carriera di minor valore, il che diminuiva la rilevanza istituzionale e il prestigio sociale della carriera del Pubblico Ministero. In secondo luogo, la carriera preparatoria del magistrato del Ministero Pubblico creava tra i giudici un pregiudizio endemico favorevole all'accusa, il che danneggiava gravemente il principio accusatorio, la presunzione di innocenza e il giusto processo. Queste conseguenze negative sono state definitivamente eliminate dalla separazione delle carriere.

Riguardo la separazione delle carriere, si è innescato un confronto diretto tra la politica e la magistratura. L'Associazione Nazionale dei Magistrati ritiene che la riforma, modificando profondamente l'attuale quadro costituzionale e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, toglierebbe indipendenza al potere giudiziario, riducendo le garanzie e i diritti di libertà dei cittadini. Condivide queste preoccupazioni?

No. La separazione delle carriere rafforza l'indipendenza del potere giudiziario e aumenta le garanzie per i cittadini, come ho già spiegato nella risposta precedente. Questa è l'esperienza vissuta quotidianamente nei tribunali portoghesi.

A difesa delle carriere unificate, si argomenta che il Pubblico Ministero

sarebbe allontanato dalla "cultura della giurisdizione" e subordinato a una logica securitaria, con il rischio di sotmissione al potere esecutivo. Queste obiezioni sono fondate? Il modello giuridico portoghese ha affrontato rischi simili?

No. In Portogallo la separazione delle carriere non ha contribuito a una logica securitaria del Pubblico Ministero e tanto meno al suo allontanamento dalla "cultura della giurisdizione", perché il Pubblico Ministero, nel quadro costituzionale portoghese, è una magistratura indipendente dal governo. La competenza di rappresentanza dello Stato, in particolare nei tribunali civili e nei tribunali amministrativi e fiscali, è strettamente legata alla difesa della legalità democratica, che è anche attribuita dalla legge al Pubblico Ministero. Perché, anche in questi casi, il Pubblico Ministero agisce in modo imparziale e indipendente, non comandato da alcun organo specifico dell'ap-

parato statale. Secondo la Costituzione portoghese, il Pubblico Ministero gode di autonomia rispetto agli altri organi del potere centrale, regionale e locale. L'autonomia del Pubblico Ministero si caratterizza per il suo vincolo a criteri di legalità e obiettività e per la soggezione esclusiva dei magistrati del Pubblico Ministero alle direttive, ordini e istruzioni previsti nel loro statuto, nell'ambito della loro gerarchia interna. È importante sottolineare che, nel processo penale, il Pubblico Ministero deve esercitare l'azione penale orientato dal principio di legalità, indagando il caso sia a carico che a discarico.

Per avversare il disegno di legge, la magistratura associata italiana ha annunciato una imponente "mobilitazione culturale e sociale" mediante l'attivazione di diverse iniziative di protesta: scioperi, manifestazioni nazionali, strategie comunicative mediante il supporto di esperti del settore, coinvolgimento delle istituzioni europee ("anche per attivare eventuali procedure di infrazione"), coinvolgimento di istituzioni locali, scuole, università, società civile. Qual è il confine tra il dissenso politico e lo scontro di potere, con connessa esonazione rispetto alle prerogative di ciascuno?

In Italia, come in qualsiasi Stato subordinato alla Convenzione europea dei Diritti Umani, i magistrati hanno libertà di espressione. Come ho sostenuto nelle mie opinioni dissenzienti nel caso DI GIOVANNI v. ITALY e nel caso BAKA v. HUNGARY, la difesa della libertà di espressione dei magistrati è ancora più importante quando si tratta di opinioni sul miglior modo di organizzare le magistrature e i tribunali.

“**Non viene favorita una logica securitaria del Pubblico Ministero e tanto meno il suo allontanamento dalla "cultura della giurisdizione"**”

“**La separazione delle carriere è stata una conquista fondamentale della democrazia portoghese, un pieno successo nella pratica**”

In Portogallo sono passati quasi 50 anni dalla riforma che ha istituito la separazione organica tra la carriera dei giudici e quella del Pubblico Ministero. Dopo quasi mezzo secolo, come valuta il funzionamento di questa riforma? I magistrati del Pubblico Ministero in Portogallo si sentono sottoposti al controllo del potere esecutivo? Esprimono pubblicamente questo disagio?

No. I magistrati del Pubblico Ministero in Portogallo non si sentono sottoposti al controllo del potere esecutivo, né esprimono pubblicamente alcun disagio a questo proposito. La separazione delle carriere è stata una conquista fondamentale della democrazia portoghese, che ha avuto pieno successo nella pratica. Su questo sono d'accordo i giudici, i magistrati del Pubblico Ministero, gli avvocati e, in generale, la società civile.

***Avvocati penalisti**

