

Ragionando con la Storia: spunti per il NO alla mini-riforma della “separazione delle carriere”*

di Matteo Claudio Zarrella

Gaetano Filangieri affermava: «Vi è un Tribunale che esiste in ciascheduna Nazione che è indivisibile perché non ha alcuno dei segni che potrebbero manifestarlo ma che agisce di continuo e che è più forte dei magistrati e delle leggi, dei ministri e dei re, che può essere pervertito dalle cattive leggi o reso giusto e virtuoso dalle buone, ma che non può né dalle une né dalle altre, essere contrastato e dominato. Questo Tribunale che col fatto ci dimostra che la sovranità è costantemente e realmente nel popolo, questo Tribunale è quello dell'opinione pubblica». Riteneva che, con la spinta di una avvertita “pubblica opinione”, si potesse abbattere il mostruoso sistema della “giustizia feudale”, togliendo ai baroni la facoltà di nomina del magistrato che, sottoposto alla potestà baronale, da «miserabile e vile mercenario del Barone», era comandato a svolgere indagini e formulare giudizi sui reati che avvenivano nel feudo. Invocava la «bontà di leggi», acquisite al lume della Ragione, per arginare il pericolo dell'arbitrio dei governanti, equilibrare e bilanciare i poteri dello Stato e impedire possibili prevaricazioni a scapito del potere legislativo e del potere giudiziario. Definiva «tirannico» ogni atto di autorità non derivante dalla buona legge.

Ne abbiamo fatta di strada da allora, e non possiamo permetterci alcun passo indietro.

Con un SÌ o un NO alla riforma sulla separazione delle carriere di giudici e di pubblici ministeri si stanno per dividere gli italiani. Una divisione evitabile se si fosse provveduto, responsabilmente, maggioranza e opposizione insieme, a una vera, necessaria riforma della giustizia, disposta ad eliminare, particolarmente, l'antico male della eccessiva durata dei processi. Scatta la campagna referendaria e si semplificano le

ragioni del SÌ fino a lasciare intendere che i mali della giustizia provengano da una complicità di casta tra pubblici ministeri e giudici. Si elencano a sproposito casi di mala giustizia, dal caso “Tortora” al caso “Garlasco”.

Caduto il fascismo, si ripresentò il problema della collocazione nell'ordinamento giudiziario del pubblico ministero. Si accese il dibattito nell'Assemblea Costituente, insediatasi il 25 giugno 1946, tra chi, come Giovanni Leone, proponeva un pubblico ministero «capo della polizia, non solo giudiziaria, organo del potere esecutivo, alla dipendenza gerarchica del Ministro della giustizia» e chi, come Calamandrei, riteneva il pubblico ministero parte integrante di un unico ordine giudiziario, autonomo e indipendente dal potere esecutivo, a garanzia del principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. Prevalse l'idea di Calamandrei, che, dovendo identificare lo status del pubblico ministero, escogitò la definizione di «parte imparziale»: «come sostenitore dell'accusa, parziale al pari di un avvocato senza passione, come custode della legge, imparziale al pari di un giudice. Se non ha uno squisito senso di equilibrio rischia ad ogni istante di perdere per amor di serenità la generosa combattività del difensore, o per amore di polemica la spassionata oggettività del magistrato». Più semplicemente, Salvatore Satta considerava il pubblico ministero organo attivo della giurisdizione, esercitata «per via d'azione», non vedendo un atto del pubblico ministero che non fosse atto di giurisdizione, funzionale alla celebrazione del processo. Spentosi l'entusiasmo del rinnovamento dello Stato di diritto, rinsaldato dalla nuova Costituzione Repubblicana, si avanzò la proposta, svanita per inconcludenza, di un

* Pubblicato su QG online il 17 marzo 2026 (www.questionegiustizia.it/articolo/ragionando-con-la-storia-spunti-per-il-no-alla-mini-riforma-della-separazione-delle-carriere).

pubblico ministero “avvocato dell’accusa”, privato dei poteri di direzione della polizia, chiamato a sostenere in giudizio l’accusa sulla base dei risultati delle indagini compiute autonomamente dalle forze di polizia. Una pratica sperimentata in passato, quando a un esagerato potere della polizia corrispondeva una riprovevole inerzia dei pubblici ministeri. Al punto che il Ministro di grazia e giustizia, Michele De Pietro, con voce di circolare, il 17 febbraio 1954 sentì il dovere di richiamare l’attenzione dei procuratori generali delle corti d’appello sulla riprovevole passività e inerzia di svogliati pubblici ministeri che, *«invitati da Ufficiali di Polizia Giudiziaria a recarsi in Questura o in Caserma per assistere ad interrogatori di persone fermate o arrestate, in taluni casi hanno aderito all’invito, facendo semplice atto di presenza e, in altri casi, se ne sono disinteressati in attesa che fossero loro trasmessi gli atti raccolti e che le persone fermate o arrestate venissero messe a loro disposizione»*. Aggiungendo: *«Il Magistrato non può rimanere inerte; né, se interviene, può essere semplice spettatore, quasi testimone qualificato a garanzia dell’operazione a cui assiste. La qualità di dirigente della Polizia Giudiziaria impone al Magistrato il preciso obbligo di assumere la direzione delle indagini, procedendo direttamente e personalmente – nei modi più conformi al prestigio della sua alta funzione – all’interrogatorio del fermato e dell’arrestato»*. Vigente la Costituzione repubblicana continuava a operare e far bella mostra di sé l’articolo 16 del codice di procedura penale, inserito nell’ordinamento con la seguente formula: *«Non si procede senza autorizzazione del Ministro della giustizia contro gli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o contro i militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio e relativi all’uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica. La stessa norma si applica alle persone che legalmente richieste hanno prestato assistenza. L’autorizzazione è necessaria per procedere tanto contro chi ha compiuto il fatto, quanto contro chi ha dato l’ordine di compierlo»*. Norma indice di sistema autoritario, cancellata dalla Corte costituzionale nel 1969. Così, per oltre vent’anni, il Ministro della giustizia usava negare l’autorizzazione a procedere in favore di una polizia accusata di violenze, soprusi, sopraffazioni. Uno “scudo penale della polizia” ante litteram? Erano di prassi processi confezionati da una “polizia”. Il pubblico ministero era incline a ricevere i rapporti di polizia e portarli al processo, dove i testimoni sfilavano davanti ai giudici per confermare le dichiarazioni rese alla polizia, con la formula di stile, ricalcata in verbale: *«Confermo quanto dichiarato all’Autorità di polizia e non ho altro da aggiungere»*. I processi

potevano scorrere rapidi verso prevedibili sentenze. Negli anni ‘50 del secolo scorso, di fronte a delitti di spiccato “allarme sociale” si procedeva, “a cura” della polizia, a interrogatori estenuanti, con picchi di vera e propria tortura, miranti alla confessione dell’indagato, da sbattere, come mostro, in prima pagina. Si ricordi il “caso Egidi”, il “mostro” accusato d’essere lo stupratore e l’uccisore della piccola Annarella. Un caso che inorridì l’opinione pubblica, precipitata in uno stato di insicurezza al cospetto del ventiseiesimo delitto impunito. Dall’alto di un potere indefinito venne l’ordine che il questore s’incaricò di eseguire: *«Egidi deve confessare»*. Eseguito l’arresto di Egidi, il Ministro dell’interno e il Presidente della Repubblica Einaudi, nonostante il principio costituzionale della presunzione di innocenza, senza attendere l’esito di un processo, espressero parole di congratulazione verso gli inquirenti. Egidi, sotto tortura, finì per confessare, per poi ritrattare. Il pm al processo confermò la validità della confessione, trattandosi di *«tortura blanda»*. La Corte di cassazione, con sentenza del 14 dicembre 1957, decise l’assoluzione di Egidi, ritenuta estorta la confessione e accreditata la ritrattazione da evidenti segni di violenza. Ne seguì una commissione d’inchiesta, nominata dal Ministro Zoli il 28 febbraio 1952, senza considerevole esito.

Si ricordi il “caso Dolci”. Danilo Dolci si era fatto promotore di “uno sciopero alla rovescia”, organizzando lavori di riattivazione di una trazzera comunale sconnessa e abbandonata. La polizia intervenne a fermare i lavori. Danilo Dolci fu arrestato per resistenza a pubblico ufficiale, istigazione a disobbedire alle leggi e invasione di terreni. Un “vigilante”, “fonte fiduciaria” del Ministro dell’interno Tambroni e del prefetto, fu mandato a seguire il processo contro Danilo Dolci, apertosi il 24 marzo 1956. Con accurata relazione, il vigilante riferì sulla qualità dei difensori, *«i comunisti Varvano e Sorgi, il socialista Taormina»* e, *«mossi da Firenze, gli avvocati Battaglia, Comandini e Calamandrei»*, su un tribunale ridotto a teatro, per la presenza nell’aula di udienza di intellettuali venuti al processo per testimoniare e a congratularsi con l’imputato. Tambroni rimase sconcertato per la “mite” sentenza di condanna dell’imputato Dolci, scandalizzato da una “indulgente” concessione dell’attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale.

Si ricordi il caso dell’arresto e della condanna degli edili. Scoppia a Roma, nell’ottobre del 1963, la protesta degli edili. Titolano i giornali: *«Disordini a Roma: scontri durante una manifestazione dei lavoratori edili per il rinnovo del contratto. 168 i feriti, numerosi gli arresti»*. I manifestanti agitavano improvvisati cartelli per gridare al mondo: *«I lavoratori edili lottano per la difesa del pane»*. *«No alla serrata»*. *«No*

al ricatto padronale». «*Uniti si vince*». La polizia reagì con cariche e rastrellamenti: fughe di lavoratori, inseguimento di questurini, 500 lavoratori manifestanti acciuffati e trattenuti in stato di fermo. Gli edili manifestanti, più di una trentina, vennero arrestati e mandati sotto processo. Impietose le condanne, fino a due anni di carcere, con esclusione di attenuanti, specialmente quella del riconoscimento dei motivi di particolare valore morale e sociale. Pare che ad attizzare il fuoco della protesta degli edili fosse un *commando* di servizi segreti, come emerge da una relazione riservata scritta il 12 settembre 1963 dal Colonnello Renzo Rocca, responsabile di un Ufficio “REI”, del Servizio segreto militare del SIFAR. Nella relazione, spiegava che per una «*efficiente, seria e globale azione anticomunista in Italia*» bisognava passare a «*una azione offensiva ed aggressiva – con tutti i mezzi a disposizione, leciti e illeciti – della guerra psicologica, della guerra non ortodossa, della lotta clandestina, delle tattiche di disturbo, della tecnica della provocazione*». Ferruccio Parri, nel marzo 1968, parlò in proposito, scrivendo su *Astrolabio*, di una «*strategia della tensione*». A motivare le condanne erano prove come queste: il maglione rosso portato da agitati sovversivi e le loro mani callose. Mario Alicata pubblicò un editoriale contro la dura sentenza emessa contro gli edili dalla VI sezione del Tribunale di Roma e venne “invitato” al Palazzaccio. Alicata, impaurito, volle farsi accompagnare da avvocati di fiducia. Venne trattenuto nell’ufficio del Sostituto procuratore, Pasquale Pedote, per un’ora (dalle 11:00 alle 12:00), dovendo giustificare il suo diritto di critica. Intanto si allestiva una imponente cerimonia al Palazzo di giustizia. A presiederla Tavolaro, primo presidente della Corte di cassazione. Presenti alla cerimonia il presidente del Tribunale, il presidente della Corte d’appello, con una cornice di presidenti di sezione della Cassazione. Tavolaro lesse, con voce solenne, la comunicazione del Presidente della Repubblica, Antonio Segni, di “elogio”, da trasmettere, con apprezzamenti di stima e di solidarietà, nei confronti dei tre giudici della VI sezione – presidente Leonida Albano, giudici Leo Piccinini e Federico Tommasi – «*per non essersi lasciati fuorviare da influenze esterne e per aver sentenziato secondo coscienza ed in tutta libertà, pur sapendo che una sentenza di generale assoluzione sarebbe stata esaltata come esempio di spirito progressivo*». Il giudice Giuseppe Alvaro, con tre articoli pubblicati sull’*Avanti*, mosse critica al Presidente Segni – presidente del Consiglio superiore della magistratura – per l’“elogio” e per il “positivo apprezzamento” verso quei giudici, con immanicabile interferenza a scapito dell’autonomia e dell’indipendenza dei giudici dei successivi gradi di giudizio. Alvaro fu condannato alla censura, con una pronuncia del 5 marzo 1966 della

Sezione disciplinare di un condiscendente Csm. Ripetiamo a malincuore con Manzoni: «*Così va spesso il mondo... voglio dire, così andava nel secolo decimo settimo*», così andava nel secolo scorso.

Il modello italiano di un pubblico ministero parte motrice della giurisdizione si va affermando in Europa. Il Consiglio consultivo dei procuratori europei, incaricato dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa di redigere un documento di riferimento sulle norme e i principi europei che riguardano il pubblico ministero, con parere n. 9 del 2014, ha fissato le seguenti linee guida (cit. in c.vo):

i procuratori (corrispondenti ai nostri pubblici ministeri) *agiscono in nome della società e nell’interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell’uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*. Devono essere ed essere visti *indipendenti, autonomi e imparziali, e agire con trasparenza, come si conviene in una moderna democrazia*. Indipendenti, per assicurare l’indipendenza del potere giudiziario; autonomi, dovendo *svolgere i loro compiti senza pressioni esterne o interferenze, tenuto conto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità*. Imparziali, dovendo comportarsi *sempre con imparzialità e obiettività e sempre nel rispetto dei principi della presunzione d’innocenza, del diritto a un giusto processo, dell’eguaglianza delle armi, della separazione dei poteri, consapevoli d’essere al servizio della società, quindi a difesa della libertà dei cittadini, specialmente delle persone vulnerabili, dei minori e delle vittime*. Trasparenti nel loro operare, dovendo essere assicurato il loro *diritto alla libertà di espressione e di associazione*.

Con la separazione delle carriere si assicurerebbe la terzietà del giudice, si eviterebbe il dominio della funzione requirente e della polizia giudiziaria, in un processo dove le due parti, parte requirente e difesa, s’impegnano a contendersi la “verità” della sentenza ad armi pari? Tutto questo a tutela della libertà dei cittadini? L’appartenenza di giudici e pm allo stesso Ordine giudiziario sarebbe un pericolo per la libertà dei cittadini? Questo pericolo verrebbe scongiurato con un pubblico ministero relegato alla esclusiva funzione dell’accusatore? Certo è che la progettata separazione delle carriere, come ogni principio di forza costituzionale, avrebbe ricadute su un complesso di norme procedurali riducendone la portata o trasfigurandole. Con la separazione delle carriere sarebbe incoerente l’articolo 358 del codice di procedura, che, nell’attribuire al pm una funzione giurisdizionale di “parte imparziale”, lo obbliga a raccogliere nel corso delle indagini le prove pertinenti al processo, quindi

a svolgere «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini». Ancor oggi (fino a quando?), il pubblico ministero riveste una innegabile funzione giurisdizionale. Può richiedere, a fine di giustizia, in favore dell'imputato, l'archiviazione, il proscioglimento e l'assoluzione. Non potrebbe fare lo stesso un pm inchiodato nella funzione esclusiva del pubblico accusatore. Sarebbe una soluzione favorevole agli interessi dei cittadini una separazione delle carriere che opponga al difensore dell'imputato un pm accanito sul versante dell'accusa, senza dover badare alla ricerca a tutto campo della verità e della giustizia? Franco Coppi, avvocato di esperienza, rinomato per bravura e onestà professionale, disapprova: «*Mai visto un giudice dar ragione a un P.M. per motivi di "casta". Non è separando carriere che un disonesto diventa bravo o viceversa*».

Si prevede lo smembramento del Consiglio superiore della magistratura, sdoppiato in due distinti Consigli, l'uno per i giudici, l'altro per i pubblici ministeri. L'uno si dovrebbe occupare della formazione e della disciplina dei giudici, l'altro si dovrebbe occupare della formazione e della disciplina dei pubblici ministeri. In sede di attuazione, potranno prevedersi due distinti percorsi di formazione professionale. E nella previsione di due Consigli – organismi di rilevanza costituzionale – eletti con la procedura del sorteggio si palesa una sgrammaticatura istituzionale. Due sorteggi: l'uno per i magistrati che, in quanto sorteggiati, avrebbero scarso peso di responsabilità rappresentativa; l'altro per i componenti laici, sorteggiati da una lista di avvocati e professori universitari, approvata dalla maggioranza politica del momento. Si prevede la costituzione dell'Alta Corte disciplinare, composta dai soli magistrati della Corte di cassazione, con esclusione di tutti gli altri. Separazione, questa volta, tra un'"alta" magistratura e una "bassa" magistratura non rappresentata nei collegi disciplinari. Altra incongruenza: il magistrato sanzionato dall'Alta Corte disciplinare, se ricorre in appello, si troverebbe

di fronte la stessa Alta Corte disciplinare, sia pure con un collegio di diversa composizione – una vistosa deroga al conclamato principio di terzietà, con effetti di possibile, almeno percepita, intimidazione. La riforma sarebbe monca senza un seguito di riforme correlate, prima fra tutte una riforma che sottoponga il pm alla dipendenza del potere esecutivo, come succede nei Paesi che adottano il principio della separazione delle carriere. Passo dopo passo, si scardina il principio dell'unità di giurisdizione, con grave pericolo per lo Stato di diritto, che arretrerebbe per dar spazio a una logica di "premierato" della politica, in antitesi con il principio della separazione dei poteri. Regole di procedura e regole deontologiche obbligano il pubblico ministero alla ricerca della verità, a non dismettere, come parte pubblica, una condizione di doverosa imparzialità a differenza della difesa, obbligata a muoversi nell'interesse esclusivo del cliente.

Contrastare la mini-riforma della separazione delle carriere non significa che, *rebus sic stantibus*, le cose debbano restare così come sono. In attesa di una vera riforma della giustizia, con incremento negli uffici giudiziari di organici e di risorse tecnologiche, si può iniziare con alcuni ritocchi. Per convincere il pubblico ministero, cui si riconosce ampia discrezionalità investigativa, ad adoperarsi nel raccogliere prove anche in favore dell'indagato occorrerebbe dotare di giusta sanzione la norma dell'art. 358, altrimenti eludibile e vana. Bisognerebbe sanzionare disciplinarmente il potere di inazione del pm. Soltanto le sue esplicite richieste "di parte", specialmente quelle più gravi di custodia cautelare, vengono doverosamente sottoposte al vaglio del giudice. Insomma, sarebbe meglio rafforzare nel pubblico ministero il senso della giurisdizione. Respingerlo fuori della giurisdizione significa – giova ripeterlo – sottometterlo inevitabilmente al controllo del potere esecutivo, con grave perdita dei requisiti di indipendenza, di autonomia e di imparzialità attribuitigli con saggia lungimiranza dai nostri Padri Costituenti.