

ORIENTAMENTI

FABIANA FALATO

Sulla non cedibilità della unità di ordine della magistratura

Nei recenti *forum* sul tema della riforma dell'ordinamento giudiziario si è palesato un orientamento che lascia trasparire lo scopo di realizzare un assetto del pubblico ministero consono al bisogno di terzietà del giudice. L'opinione muove dalla convinzione che il richiamo alla terzietà abbia natura ordinamentale e, perciò, sia rivolta a definire la diversità di ordine tra giudice e pubblico ministero. Siamo convinti del contrario: se nel processo si creano prassi devianti, è alle regole per l'esercizio della giurisdizione - ed eventualmente al loro recupero - che bisogna fare attenzione, non al versante ordinamentale.

On the non-transferability of the unit of order of the judiciary.

In recent forum on the reform of the judiciary, an orientation has emerged that reveals the purpose of creating a structure of the public prosecutor in keeping with the need for impartiality of the judge. The opinion is based on the conviction that the reference to third parties has an ordinal nature and, therefore, is aimed at defining the diversity of order between judge and prosecutor. We are convinced of the opposite: if deviant practices are created in the process, it is the rules for the exercise of jurisdiction - and possibly their recovery - that we must pay attention to, not the legal side.

SOMMARIO: 1. Riflessioni problematiche sulla rivendicazione della “separazione delle carriere”. - 2. Il rapporto codice-ordinamento giudiziario suggerisce posizioni risolutive rispetto all’assetto istituzionale dell’ordine-magistratura e svela la irragionevolezza di una eventuale riforma. - 3. I “metodi” riformisti del d.d.l. AC 2681. - 4. La egemonia delle prassi sul processo e la crisi inquisitoria del paradigma della giurisdizione. Soluzioni.

1. *Riflessioni problematiche sulla rivendicazione della “separazione delle carriere”.* Nel recente *forum* sul tema della riforma della magistratura si è palesato un orientamento che lascia trasparire lo scopo di realizzare un assetto del pubblico ministero consono al bisogno di terzietà del giudice¹. Radicando l’esigenza

¹ Sul punto, le posizioni della dottrina sono variegate. Da quelle fermamente negazioniste, tra cui, di recente, NEPPI MODONA, *No alla separazione delle carriere dei magistrati: così i Pm dipenderanno dall'esecutivo*, in *Il Riformista*, giugno 2021 e SPATARO, *Separazione delle carriere, un boomerang da evitare*, in *La Stampa*, 6 giugno 2021 (ma già, *La separazione delle carriere? Un boomerang da evitare*, in *Giust. Insieme*, 2016; a quelle “possibiliste” ma “preoccupate”, PALAZZO, *Sul pubblico ministero: riformare sì, ma con giudizio*, in *Quest. giust.*, 2021, 1 ss.: «A questo punto, dunque, la separazione delle carriere si pone come una tutela avanzata della terzietà del giudice al fine di evitare le contaminazioni che potrebbero verificarsi sul piano dei rapporti personali tra magistrati giudicanti e requirenti: nella sostanza, ciò che si teme e s'intende evitare è che la *mentalità* e gli atteggiamenti culturali necessariamente inquisitori del pubblico ministero possano influenzare la *mentalità* del giudicante attraverso i contatti personali tra magistrati diversi ovvero attraverso il passaggio dall'una all'altra carriera da parte dello stesso magistrato. Certamente, uno scopo del tutto coerente con il principio accusatorio. Ma, a ben vedere, su questo piano per così dire dell'osmosi delle mentalità, si contrappongono vantaggi e svantaggi. In effetti, la separazione delle carriere, con l'isolamento culturale del pubblico ministero che ne conseguirebbe, potrebbe

della “separazione” nel bisogno di riparare all’affievolimento del senso

rafforzarne l’*identikit* inquisitorio. Come è stato tante volte rilevato, al vantaggio della maggiore terzietà del giudice, potrebbe corrispondere lo svantaggio del rafforzamento della figura del pubblico ministero non contaminato nella sua mentalità inquisitoria, e talvolta di salvatore della Patria, dalla contiguità con la giurisdizione o dal suo pregresso esercizio; inoltre, la categoria dei pubblici ministeri rafforzerebbe la propria consapevolezza e compenetrazione identitaria del proprio ruolo grazie anche all’indipendenza di cui continuerebbero a godere. Allora sì che sarebbe davvero necessario potenziare l’apparato delle “finestre di controllo” da parte di un giudice delle indagini preliminari che segua passo passo l’operato del pubblico ministero: si aprirebbero così scenari profondamente innovativi che inciderebbero sull’intera architettura del nostro processo».

Per SANTORIELLO, *Il pubblico ministero ed i cento talleri di Kant*, in *questa Rivista*, 2, 2021, 59-60, invece, «In questo momento parlare di separazione delle carriere è uno slogan vuoto, come il richiedere una “giustizia giusta” o riconoscere il “ruolo precipuo rivestito dall’organo dell’accusa ed il suo diritto/dovere di ricercare anche le prove a favore dell’indagato ... [per la] ricerca della verità” (...) Il riconoscimento di un ruolo eccessivamente centrale alla funzione dell’accusa nel processo penale, con conseguente possibile condizionamento per il giudice e negletto riconoscimento delle prospettazioni ed acquisizioni probatorie della difesa, ha infatti un’origine più profonda ed affonda nella difficoltà propria della cultura (giuridica e non solo) del nostro paese di ricordare quale sia la funzione del processo penale e di conseguenza di porre un’adeguata gerarchia fra i protagonisti dello stesso a seconda delle rispettive capacità che ciascuno di loro ha di tutelari valori per la cui soddisfazione si fa luogo al giudizio. A nostro parere, si è smarrita la consapevolezza che il processo penale – prima che ad accertare la verità con il maggiore approfondimento possibile ed a stabilire la pena congrua da applicare all’imputato - è uno strumento di tutela dell’inquisito, una modalità di sottoposizione dello stesso ad una forma di giustizia mite, ad una procedura idonea a sottrarlo alle pressioni punitive, spesso isteriche, della collettività, pronta a confondere fra accusato e responsabile, fra pena congrua e pena esemplare e spinta, sulla base di una visione palinogenetica della punizione, a richiedere l’individuazione di un responsabile del fatto, quale che sia».

Cfr., Giunta dell’Unione delle Camere Penali Italiane, delibera dell’11 giugno 2021 («la gravità di quanto accaduto a Verbania deve essere denunciata da tutta l’Avvocatura e da tutti coloro che hanno a cuore il rispetto delle regole atte a garantire la terzietà del Giudice ed i diritti delle parti; è sempre più evidente che la unicità delle carriere dei magistrati del Pubblico Ministero e dei Giudici impedisce la piena realizzazione dei principi costituzionali del giusto processo ed in particolare della terzietà del giudice; in Parlamento è in discussione la legge di riforma costituzionale di iniziativa popolare per la realizzazione della separazione delle carriere, promossa dall’Unione delle Camere Penali Italiane e sottoscritta da oltre 70.000 cittadini italiani; la approvazione di tale legge è necessaria anche al fine di riconsegnare credibilità alla giurisdizione del nostro Paese, oggi fortemente compromessa nel sentire della pubblica opinione»). In tale direzione, ulteriori iniziative sono state promosse dal deputato di Azione, Enrico Costa, che ha presentato un emendamento al decreto Covid (che disciplina anche le regole eccezionali per il prossimo concorso in magistratura) che prevede a pena di inammissibilità che il candidato dichiari se vuol svolgere funzione requirente o giudicante; emendamento sottoscritto anche dal centrodestra e da Italia viva. La separazione delle carriere, poi, è anche l’oggetto di uno dei dieci referendum per i quali i Radicali raccoglieranno le firme con l’appoggio della Lega.

Il disegno di legge costituzionale d’iniziativa popolare sulla separazione delle carriere, attualmente pendente alla Camera (AC n. 14) mantiene l’indipendenza del pubblico ministero (art. 3, co. 1°), chiarendo, nella *Relazione* che «la finalità della riforma non è, infatti, quella di porre la magistratura requirente nella sfera di influenza del potere esecutivo, bensì quella di assicurare la piena autonomia, garantendo però al contempo l’effettiva autonomia della magistratura giudicante, attraverso una sua separata e ben distinta collocazione ordinamentale».

istituzionale della giurisdizione, l'itinerario, muovendo dalla convinzione (implicitamente espressa) della natura ordinamentale dell'aggettivo "terzo", rivolto, perciò, a dettare la diversità di ordine tra giudice e pubblico ministero, piuttosto che a individuare una categoria soggettiva del giudice, ripropone i delicati problemi di tenuta del sistema penale nel suo complesso e di garanzia della legalità, sui quali si è misurata la dottrina più accorta², della quale si contestualizzano le remote ma attuali riflessioni.

Gli auspicati indirizzi di riforma, ci vedono resistenti. Le ragioni hanno natura ideologica, culturale, sistemica. I dubbi sorgono, innanzitutto, quanto alla reale portata dell'art. 111 Cost. Invero, se fosse stata questa l'operazione di fine millennio (inserire una norma di ordinamento piuttosto che una regola per la giurisdizione), si sarebbe introdotta, surrettiziamente, una disposizione confliggente con l'art. 104 ss. Cost. e palesemente eludente il dettato costituzionale contro l'espressa volontà di realizzare l'unità della giurisdizione. Invece, essa si inserisce armonicamente nel contesto costituzionale, proprio in quanto non le si attribuisce forza modificativa di altre disposizioni di eguale livello, tantomeno la capacità di interferire negli assetti ordinamentali ancora condivisi³. I dubbi nascono perché il prospetto si pone in controtendenza rispetto al processo di democratizzazione della magistratura e degli uffici giudiziari avviato nel 1948 (fronte ordinamentale) e non si allinea alle radici del sistema del codice del 1988 (fronte processuale), da cui, al contrario, si discosta, travolgendone il modello e mortificandone l'ideologia. I dubbi sono generati da una *ratio* e da una decisa presa di posizione incompatibili con i risultati raggiunti in materia di

² RICCIO, *Pubblico ministero e nuovo processo. 3.1. Premesse per la riforma dell'ordinamento del pubblico ministero*, in *Ideologie e modelli del processo penale, Scritti*, parte III, *Il dibattito sulle funzioni*, Napoli, 1995, 117 ss. (ma già in *Processo penale e modelli di partecipazione*, Napoli, 1977, 79 ss.); ID., *Processo penale e società*, ivi, 137 ss.; ID., *Unica cultura della giurisdizione per giudici e Pm, garanzia di legalità. È oggi più che mai attuale la scelta del Costituente*, in *D&G*, 6, 2003, 10 ss.; ID., *La riforma della giustizia e dell'ufficio del Pm come problema di sistema. Non è realizzabile una parità reale nel processo penale*, in *D&G*, 29, 2003, XI ss.; ID., *Guai a disarmare la pubblica accusa. Vizi culturali ed equivoci politici sulla riforma del Pm*, ivi, 20, 2003, 10 ss.; ID., *Magistrati, l'ordinamento e la riforma: carriere verso la separazione "occulta". La legge-delega suscita seri dubbi di legittimità costituzionale*, ivi, 41, 2004, 87 ss. Successivamente, RICCIO, *Sulla riforma dello statuto del pubblico ministero. A Giuseppe Sabatini*, in *Giust. pen.*, 2011, I, 226 ss.

Cfr. dell'Autore, *Indipendenza e immagine della magistratura nel nuovo processo penale*, relazione svolta all'omonimo Convegno di studi organizzato a Napoli il 2-3 dicembre 1988 da *Proposta Giustizia e Istituto italiano per gli studi filosofici*, ora in *Ideologie e modelli del processo penale*, cit., 155 ss.

³ Sulle vicende storiche e giudiziarie che hanno prodotto l'art. 111 Cost. e la sua collocazione sistemica, RICCIO, *La Procedura Penale. Tra storia e politica*, Napoli, 2010, 153 ss.

personalizzazione (art. 107, co. 4°, Cost.) e di responsabilizzazione (art. 112 Cost.) dell'esercizio della funzione di pubblico ministero, oltre che con le linee di sistema della Costituzione in tema di autonomia esterna e interna.

La critica non riguarda soltanto l'interpretazione della lettera del co. 4° dell'art. 107 Cost. (sulla quale, richiama il dibattito del 1988), insistendo, soprattutto, sul lessico del co. 2° dell'art. 111 Cost., quando si fa risultare indispensabile la terzietà tanto ai fini della parità effettiva e sostanziale di accusa e difesa, quanto del recupero della indipendenza e della terzietà del giudice. Una "uguaglianza" - sostiene la teoria separatista - che sarebbe negata dalla contiguità tra i soggetti pubblici del processo, derivante dall'appartenenza allo stesso ordine e dalla possibilità di interscambio delle funzioni durante la carriera; situazioni che, stabilendo interrelazioni tra sistema accusatorio e "carriera", rinnovano il monito alla separazione delle carriere, affermando che un processo di parti non sopporta l'unità della magistratura, congeniale, invece ad un sistema inquisitorio. Intanto, "parità" non è "uguaglianza". Il *vulnus* non è soltanto semantico ma ha natura sistemica, poiché la legittimazione dell'unità della giurisdizione risiede nel quadro normativo entro il quale quella disposizione (l'art. 111 Cost.) si colloca; specificamente, nell'intima combinazione degli artt. 102, 104 e 107, 108, Cost. con gli artt. 112 e 109 Cost., nonché, nella loro reciprocità strumentale, che convince della intangibilità delle garanzie di *status*, rispettivamente espresse, per i giudici, dall'art. 101, co. 2°, Cost. e, per i pubblici ministeri, dall'art. 112 Cost. Di conseguenza, la riforma dell'ufficio del pubblico ministero - e della giustizia, in generale - è problema di sistema, innesta la dimensione metodologica dell'accusatorietà, dal momento che i compiti funzionali nella giurisdizione sono influenzati dal modello processuale, secondo un rapporto sinallagmatico tra ordinamento, organizzazione e struttura del processo. Si approfondirà. Qui basta dire che l'abbandono del modello con istruzione, che rendeva omologhe le fasi del processo, entrambe destinate all'accertamento della verità materiale, per costruire un modello a fasi disomogenee, ha comportato l'attribuzione di esclusivi poteri investigativi al pubblico ministero, *dominus* dell'azione, con la conseguenza di dover investire il giudice del compito di garantire la "imprescrivibile" parità delle parti nella fase per l'azione, conferendogli poteri di controllo e/o di autorizzazione nelle evenienze di attività investigative relative ai diritti garantiti in Costituzione, nonché nella valutazione delle richieste di misure, anche custodiali, per la tutela del processo. In questo intreccio tra situazioni soggettive e sistema, la terzietà del giudice passa

attraverso la messa a punto dei rapporti tra prova e poteri e tra ruoli e sistema che, recuperata, servirà a smorzare la ideologia dell'efficienza del processo⁴ in quelle situazioni in cui si è fatta strada ferendo il valore garantista della giurisdizione.

Dunque, c'è da chiarire il sistema; anche se già da quegli approcci normativi appare evidente la debolezza della tesi separatista che si manifesta ulteriormente se solo si rifletta sull'art. 112 Cost. quando postula, in funzione di norma di distribuzione di potere, l'indipendenza dell'organo dall'esecutivo e dal giudice nel momento dell'esercizio dell'azione penale⁵. E sull'aggettivo "terzo", da intendersi nel suo significato funzionale, processuale, ovvero come garanzia per il giudizio, dunque, di tutela, in egual misura, delle situazioni soggettive dell'accusa e della difesa.

Orientano ulteriormente i ragionamenti, i dati storici, che si collegano a metà degli anni '40 del secolo scorso, quando la resistenza italiana modificò l'assetto politico del Paese, fino ad allora dominato da ideologie fasciste e da un notevole tasso di centralismo autoritario, trasferiti dal legislatore del 1930 nei codici penale e di procedura penale per rimuovere i ritocchi liberali ottenuti nel 1913. Nacque così la Costituzione repubblicana che ha sposato i diritti della persona (art. 2 Cost.) e l'uguaglianza (art. 3) come presupposti di ogni altra garanzia e dei poteri conferiti allo Stato democratico, capovolgendo alla radice i precedenti assetti ordinamentali e codicistici, e, in particolare, quelli della magistratura e del processo penale, che mostravano evidenti segni di incompatibilità con il nuovo Statuto. Sono questi i prodromi della svolta epocale nelle dinamiche politico-giudiziarie che promuovono i principi di autonomia e indipendenza della magistratura⁶. L'idea guida che ispira la formulazione del titolo IV della parte II, dedicato a «La magistratura», infatti, riflette l'esigenza di assicurare ai singoli magistrati e alla magistratura ordinaria nel suo complesso, la piena emancipazione da qualsiasi altro potere e, in particolare, dal potere esecutivo, premessa della legalità dell'amministrazione della giustizia.

Ulteriore osservazione per conoscere le ragioni del sistema è offerta dai mutamenti dettati dal processo di globalizzazione, che ha prodotto una nuova forma

⁴ In tema, SANTORIELLO, *Retorica dell'efficienza e giustizia penale attuale*, in *Esercitazioni penali sostanziali e processuali. Pensieri in ordine sparso*, a cura di Testaguzza, Padova, 2018, 31 ss.

⁵ ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale: riflessi sulle garanzie, sull'organizzazione degli uffici*, in *La riforma del pubblico ministero*, Milano, 1974, 192.

⁶ NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di Quazza, Torino, 1973, 164 ss.

di pluralismo giuridico, caratterizzato dalla condivisione di valori comuni, da una estesa e diffusa normatività; ha coinvolto una molteplicità di interpreti e prefigurato la policentricità dei luoghi di produzione legislativa, alla quale partecipano la Carta costituzionale e i prodotti della sua Corte, date la perdurante forza espansiva della prima, la sua capacità di adattarsi al cambiamento, di essere “norma” posta a garanzia della multivalenza, della inviolabilità e della universalità dei diritti fondamentali della persona e della realizzazione di un sistema di poteri costituzionali posti tra di loro in una condizione di effettivo equilibrio.

In queste evenienze si ascrive la dimensione del Preambolo penalistico della Costituzione (artt. 101, co. 2°; 25, co. 1°; 111, co. 2°; 112; 24, co. 2°; 27, co. 2°; 111, co. 1° e 2°, Cost.) che si arricchisce delle prerogative garantite dagli artt. 47-50 C.D.F.U.E. [11, 117, co. 1°, Cost.], 6 C.E.D.U. [117, co. 1°, Cost.]); che recepisce il processo penale come «diritto costituzionale applicato»⁷, fondato sul costituzionalismo sovranazionale, espressione dell’attuale democrazia pluralista; che, accorsando gli approdi remoti, indirizza i discorsi attuali sul processo penale secondo una visione complessiva, sistemica e, soprattutto, plurale dei diritti e della società, arricchita dalla “nuova” democraticità di legislatori e giudici; che rimodula la dialettica individuo-autorità a favore della persona in generale e percepisce la tutela come un obiettivo immancabile della giustizia penale. Insomma, la prospettiva, libera(ta) dagli effetti del dogma della sovranità, evolve il dettato costituzionale da mero prodotto autoritativo a risultato della costruzione di un virtuoso e condiviso orizzonte d’intesa fra gli interessati; soprattutto, esautora il processo dai bisogni dettati dalla difesa sociale, irrobustendone la sensibilità rispetto al diritto e ai diritti, secondo uno schema non più statocentrico ma orientato ai principi europei⁸. La rinnovata democrazia della giurisdizione, infine, realizza la massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali, assicurandone la più ampia espansione.

In questa direzione, l’art. 104, co. 1°, Cost. - valorizzato dall’art. 101, co. 2°, Cost. -, affermando che la magistratura è un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, esclude qualsiasi forma di soggezione del magistrato-

⁷ VASSALLI, *I diritti dell’uomo dinanzi alla giustizia penale*, in *Giust. pen.*, 1950, 29 ss.; ID., *Il diritto alla prova del processo penale*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, IV, Milano, 1967, 705 ss.

⁸ Per tutti, BARGI, BENE, CHINNICI, CISTSERNA, DE CARO, DELLA MONICA, DI CHIARA, DINACCI, FILIPPI, FIORENTIN, GAITO, GIUCHEDI, LAVARINI, MARZADURI, MAZZA, MONTAGNA, NEGRI, RANALDI, SANTORIELLO, VALENTINI, VARRASO, *Principi europei del processo penale*, a cura di Gaito, Roma, 2016.

pubblico ministero dal potere esecutivo e da tutti i poteri esterni a quello giudiziario, oltre che dallo stesso magistrato-giudice. *Modi* della effettività del ruolo di garanzia della giurisdizione strettamente correlati: un'organizzazione verticistica della magistratura, che comprime l'indipendenza interna, facilita il condizionamento dall'esterno, laddove, l'orizzontalità del potere giudiziario, la sua natura "diffusa" scoraggiano eventuali tentativi di ingerenza da parte degli altri poteri che, in mancanza di una gerarchia, non possono irradiarsi all'intero corpo. Ed efficacemente presidiati dalla necessità che «la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari» (art. 102, co. 1°, Cost.); «inamovibili» (art. 107, co. 1°, Cost.) e nominati «per concorso» (art. 106, co. 1°, Cost.); che le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati spettano al Consiglio Superiore della Magistratura (art. 105, 1° co., Cost.), eletto «per due terzi da tutti i magistrati ordinari» (art. 104, co. 5°, Cost.); che i magistrati «si distinguono soltanto per diversità di funzioni» (art. 107, co. 3°, Cost.). Si aggiunga, l'art. 108 Cost.; specificamente, il co. 2°: rimettendo al legislatore ordinario l'obbligo di garantire l'indipendenza, non solo dei giudici delle giurisdizioni speciali ma anche del pubblico ministero presso di esse, rafforza la persuasione sulla volontà del costituente di svincolare l'organo dell'accusa da qualsiasi dipendenza gerarchica e/o funzionale nei confronti dell'esecutivo.

Eppure, persiste la lettura conflittuale della disposizione, nonostante la ricostruzione ermeneutica orienti la regola sui rapporti interni all'ufficio: «il quadro generale dello Statuto della Magistratura riconosce le garanzie costituzionali per tutta la magistratura e attribuisce prerogative di eguale natura ai giudici ed ai pubblici ministeri, appartenendo essi all'unico ordine "creato" per gestire il servizio-giurisdizione; con la differenza - appunto quella contenuta nella seconda parte dell'art. 107.4 - che le garanzie "personali" (*rectius*: del pubblico ministero-persona; di ciascun sostituto) debbono essere assicurate dalla legge sull'ordinamento giudiziario a cui è delegata l'organizzazione della necessaria "verticalità" degli uffici di procura; "personalizzazione" confermata dall'art. 53 c.p.p. e dalla normazione secondaria del Consiglio superiore»⁹.

⁹ «Insomma, con quella disposizione, il Costituente affidò alla legge sull'ordinamento giudiziario la predisposizione di meccanismi di tutela del singolo pubblico ministero e dei modi con cui il capo dell'ufficio delega o revoca attività e provvedimenti idonei all'esercizio dell'azione penale, frammentando in tal modo, in chiave efficientista, la titolarità dell'esercizio dell'azione penale da parte del "procuratore": nella visione costituzionale, la diretta attribuzione delle prerogative di autonomia, indipendenza e inamovibilità anche ai magistrati del pubblico ministero, non esauriva i compiti costituenti, dovendosi attribuire alla

Stando così le cose, intendere la disposizione come regola d'ordine esterna, genera diffidenze che si allineano alla svalutazione del contenuto dell'art. 112 Cost.; fa resistenza alla filosofia garantista del pubblico ministero come parte pubblica in senso sostanziale del processo, promuovendo la cultura (contraria) del ruolo di "parte imparziale" e/o di "parte in senso formale" che, se ieri, in qualche modo, poteva essere sostenuta dai poteri conferiti a quel magistrato dal codice Rocco, oggi sopravvive solo in termini preventivi della sua tutela dagli altri poteri dello Stato. Perciò, i ragionamenti devono orientarsi secondo prospettive diverse e costituzionalmente orientate e concentrarsi sull'assetto costituzionale delle situazioni soggettive secondo un approccio che unifica garanzie d'ordine, uffici e diritti procedurali. La metodologia svela che il pubblico ministero condivide le garanzie d'ordine della magistratura (art. 104, co. 1°; 107, co. 1°; 108 e 105 Cost.) ed è portatore - come il giudice - di una prerogativa di indipendenza individualizzata (è questo il contenuto politico dell'art. 112, interfaccia dell'art. 101, co. 2°, Cost.); e che il diritto alla giurisdizione a tutela della pretesa punitiva della collettività (art. 24 co. 1°, Cost.) gli è affidato sotto forma di obbligatorietà dell'azione, a cui è estranea la filosofia della parità, dal momento che nelle indagini preliminari la difesa si manifesta come "valore", non anche come "strumento" e la destinazione naturale dell'attività investigativa è nella finalizzazione delle indagini stesse (versante giuridico dell'art. 112 Cost.). A loro volta, il combinato disposto degli artt. 24, co. 1°; 104, co. 1°; 106, co. 1°; 107, co. 1° e 4°; 108, co. 2°; 112 (art. 3); 109 e 105, Cost. garantisce alla istituzione inquirente autonomia e indipendenza e al pubblico ministero "libertà" dalla politica; mentre la linea normativa degli artt. 112, 111, co. 2°, prima parte; 24, co. 2° e 27, Cost., esigendo, da un lato, la parità tra accusa e difesa e, dall'altro, la differenziazione dei soggetti, quello che chiede la tutela dell'interesse e quello che questa tutela accorda, dimostra che il "processo di parti" è il *modus*, ovvero, il versante strutturale della scelta ideologica favorevole al sistema accusatorio, perché il suo nucleo esiste e resiste nella dialettica probatoria.

A questo punto, appare chiaro che la reciprocità delle prerogative costituzionali

legge di ordinamento giudiziario l'"onere" di predisporre casi e modi per la gestione del rapporto tra procuratore e sostituti (107.4) su cui si impegna la normazione secondaria del Consiglio superiore, nonché il potere di nominare magistrati "onorari" (106.2) e di scrivere garanzie per il magistrato sottoposto a sospensione o dispensa dal servizio»: RICCIO, *Sulla riforma dello statuto del pubblico ministero*, cit., rispettivamente, 231 e 232.

È di diverso avviso, da ultimo, SANTORIELLO, *Il pubblico ministero*, cit., 6 ss.

dei soggetti pubblici del processo non crea commistioni tra ruoli ordinamentali e funzioni processuali, in quanto, se autonomia e indipendenza del giudice sono situazioni condivise dal pubblico ministero, la filosofia garantista del processo accusatorio distingue radicalmente “azione” e “giudizio” e i rispettivi poteri e atti: l’azionabilità dell’interesse è della parte; il controllo sul valore è rimesso alla giurisdizione. Pertanto, al pubblico ministero sono estranei gli obblighi di imparzialità che qualificano, invece, la posizione istituzionale del giudice, dal momento che egli non è indifferente rispetto alla pretesa punitiva – uno dei poli dialettici del processo –, essendone, anzi, l’esclusivo portatore.

Non contraddice il ragionamento la circostanza che il pubblico ministero si muove nell’ambito della obiettività del comportamento rivolta alla uguaglianza di trattamento; lo detta l’art. 358 c.p.p. È indubbio che l’“uguaglianza” è categoria che appartiene pure al giudice imparziale; epperò, è altrettanto certo che qui, l’interesse di raccogliere elementi utili all’altra parte esaurisce il contenuto del potere “libero” del magistrato-parte, chiamato a selezionare la condotta processuale rispetto all’onere dettato dall’art. 112 Cost. Di conseguenza, la regola di comportamento contenuta nell’art. 358 c.p.p. non attribuisce una qualificazione *super partes* al pubblico ministero, tanto meno gli accolla interessi o oneri altri, scaturendo, all’opposto, dalla posizione di *dominus* che questi assume nelle indagini preliminari e che lo rende il soggetto (pubblico) attraverso cui passa la ricostruzione del fatto in chiave di ricostruzione del contenuto dell’azione e di valutazione della idoneità degli elementi raccolti rispetto all’utilità del giudizio (combinato disposto degli artt. 326, 50, 358, 125 disp. att., 405, c.p.p.).

2. Il rapporto codice-ordinamento giudiziario suggerisce posizioni risolutive rispetto all’assetto istituzionale dell’ordine-magistratura e svela la irragionevolezza di una eventuale riforma. L’intreccio tra ordinamento e procedura e tra principi e diritti; la sua attitudine a definire il potere (giudice), a porre obblighi (pubblico ministero), a riconoscere situazioni (imputato), svelando la necessaria dialetticità dell’evento (artt. 27, co. 2°; 112; 24, co. 2°, Cost.), manifesta il vizio metodologico dell’orientamento riformista che si rintraccia, sotto il profilo processuale, nella resistenza sulla necessità di agganciare alla logica della prova anche il pubblico ministero (art. 526 c.p.p. in rapporto agli artt. 416, co. 1, lett. b) e 190, co. 1, c.p.p.: presunzione di innocenza/onere della prova), di attirarlo, cioè, nella giurisdizione, non per uguagliare funzioni e compiti ma per

responsabilizzarlo sui temi della prova e sul giudizio, quindi, sulla sua funzione di accusa.

È questa la ragione per cui si avverte la necessità della formazione comune come punto di forza della giurisdizione, se questa si intende quale servizio per la comunità; e, quanto al pubblico ministero, per sostenere la sua esclusiva titolarità della pretesa punitiva dello Stato. In questo senso «ha significato la formula “unica cultura della giurisdizione”, formula a cui solo un’ottica veteroproceduralistica può attribuire il significato di identità di ruoli e/o di compiti istituzionali»¹⁰.

L’equivoco è risalente. Scaturisce dal processo inquisitorio dei codici postunitari fino al 1930, lì dove giudice e pubblico ministero erano delegati – almeno nella fase istruttoria – a identità di ruolo. Questa idea è tramontata nel “nuovo” codice di procedura penale che, definendo ruoli e funzioni dei soggetti pubblici del processo, assicura l’unità della magistratura, come ordine, nella diversità delle funzioni processuali; per le stesse ragioni, appare superata l’equazione accusatorietà processuale/separazione delle carriere.

Si rifletta. Se lo zoccolo duro del processo accusatorio è la combinazione tra onere della prova e presunzione di innocenza e se il codice vigente, ripetendo il contenuto dell’art. 112 Cost, attribuisce soltanto al pubblico ministero l’onere di risultato per il corretto esercizio dell’azione penale (non anche la ricerca della verità di stampo inquisitorio: art. 390 c.p.p. 1930 in rapporto agli artt. 299, 391, 304, 224 ss., 231 ss., 298, c.p.p. 1930, da cui è possibile ricavare meccanismi per una possibile ingerenza dell’esecutivo nel processo), a quell’obbligo egli può far fronte solo a condizione che condivida la cultura della prova con il giudice. Ancora. Se la perimetrazione del problema segue la filosofia accusatoria, la logica del processo “giusto” prima che del processo “garantito” e le idee essenziali del riformismo contemporaneo; se, sotto il profilo del metodo, la lezione dell’esperienza giuridica, solitamente concentrata sul dato positivo, ricerca l’essenza e il fondamento, la legittimità e la legittimazione della giurisdizione, rivolgendo attenzione ai problemi dell’adeguamento delle strutture giuridiche ai dettati costituzionali, recuperando un’ideologia processuale costituzionalmente programmata e, per questo, maggiormente democratica, si comprende che intendere la separazione delle carriere strumentale premessa per la realizzazione di un processo di stampo accusatorio, addirittura l’unico

¹⁰ RICCIO, *Magistrati, l’ordinamento e la riforma*, cit., 95.

strumento idoneo a eliminare patologie giudiziarie e a consentire un sicuro approdo al processo di parti, ripropone precedenti assetti ordinamentali della magistratura impraticabili nel tessuto moderno, in cui sono realtà operanti la separazione (questa sì) dei ruoli e delle funzioni processuali (quindi: il processo di parti), la distribuzione dei poteri processuali tra pubblico ministero e giudice, la diversa funzionalità fasica dell'atto, l'indissolubile connubio tra difesa e prova, il distinguo tra le conoscenze per l'azione da quelle per il giudizio.

Ragionare diversamente significherebbe proporre un'ottica processuale completamente superata dalle inequivocabili scelte ideologiche operate dalla Costituzione (artt. 24, co. 2°, 112, 111, co. 2°, Cost.) di programmare l'accusatorietà come unico modello democratico garante della libertà dei singoli e di tutela della collettività, siccome realizza la decisione come conseguenza di una ordinata ed efficiente contrapposizione delle due opposte funzioni logiche: l'accusa e la difesa; e di prospettare una nuova cultura del processo, la "cultura di parte", che si fa carico dell'esigenza processuale di distinguere le situazioni giuridiche del giudice e del pubblico ministero e di eliminare l'accertamento della verità come punto di confluenza delle tendenze inquisitorie. E dal legislatore ordinario dell'ultimo millennio che, confermando l'assetto ordinamentale originario, ha rafforzato la precettività delle norme costituzionali direttamente incidenti nei diritti procedurali e nelle garanzie costituzionali. Di modo che, non è la struttura del processo a creare condizioni o limiti a cui l'obbligo (art. 112 Cost.) non può certamente essere sottoposto; più verosimile che lo siano le prassi deviate.

Nella prospettiva, volendo indagare altri fronti dimostrativi della (in)consistenza della rinnovata attualità della questione sulla separazione delle carriere, che ripercorre i termini di una polemica oramai "abusata", basta osservare che per rendere effettivo il programma del processo di parti non è necessario superare, riformandolo, l'assetto ordinamentale del pubblico ministero, in quanto l'ufficio, che ne giustifica la presenza nel processo, è svelato dal versante processuale dell'art. 112 Cost. che gli assegna, in via esclusiva, la funzione di impulso processuale (artt. 50, 405, in relazione agli artt. 408, 411, 415, c.p.p.) e di promozione dell'intervento giurisdizionale nell'area della penalità (artt. 416, co. 1, lett. b), 409, co. 5, c.p.p.). Ciò è sufficiente a confermare autorevolezza e funzione "terza" alla giurisdizione; e a evidenziare gli equivoci teorici e le connesse confusioni (anche lessicali) di argomenti in cui incorre l'orientamento divisivo. Nel sistema attuale, s'è detto, non v'è

confusione di ruoli tra giudice e pubblico ministero che, viceversa, era fisiologica nella struttura del processo codificato nel 1930, in cui il secondo, come organo di giustizia, perseguiva lo stesso interesse del primo. Lì, in quel clima politico, mettere in campo la separazione delle carriere per dar vita al processo di parti era operazione politicamente corretta; oggi, essa appare irragionevole dal momento che la Costituzione ha invertito la tendenza, imponendo l'autonomia del giudice che ha liberato dalle ipoteche potestative del pubblico ministero. Lo svelano le linee normative rappresentate: per la giurisdizione, dagli artt. 25, co. 1°, 104 e 107, 101, co. 2°, 111, co. 1° e 2°; per l'azione, dagli artt. 24, co. 1°, 104 e 107, anche co. 4°, 112, 109, 27, co. 2°; per la difesa, dagli artt. 24, co. 2°, 27, co. 2°, 111, co. 4°, 5° e 7°, Cost; e, per il giudizio, dall'art. 111, co. 2°, Cost. che, sommando i principi e le regole riferiti, insiste sull'esigenza di parità nel processo penale, da non intendersi permanente eguaglianza di poteri ma identità di occasioni partecipative sedimentate a seconda dello specifico segmento procedimentale¹¹.

Accorsa il ragionamento il segmento degli artt. 25, co. 2°; 27, co. 2°; 112, Cost. laddove coniuga il carattere contenutistico dell'azione con le situazioni giuridiche soggettive protette intese come diritti conculcabili solo in presenza di determinate condizioni garantite. In questa chiave, il ricorso alla giurisdizione per il controllo sull'esercizio dell'azione del pubblico ministero è garanzia di equidistanza dagli interessi in gioco; dunque, di terzietà del giudice. Non rappresenta una eccezione la situazione descritta dall'art. 409, co. 5, c.p.p.; anche qui (come nell'art. 412 c.p.p.), non v'è violazione del *ne procedat*, in quanto la formulazione dell'imputazione, e quindi, l'azione, restano nella gestione dell'organo di accusa, così come il G.i.p. non assume mai compiti integrativi di investigazione: non nel caso dell'art. 398 c.p.p., non in quelli degli artt. 421 *bis* e 422, c.p.p., tantomeno in quello dell'art. 409, co. 4, c.p.p. Non meraviglia. Un controllo unidirezionale, privo di possibili decisioni difformi dalla richiesta, fallirebbe in radice, non realizzando una libera valutazione giurisdizionale della situazione inerente il "se agire" ma rappresentando soltanto una mera forma di "acquiescenza del giudice".

Potrebbe obiettarsi che nella fase delle indagini preliminari la giurisdizione cede il passo all'azione. Non si nega ma bisogna considerare le ragioni: le attività investigative riguardano le determinazioni del pubblico ministero e

¹¹ RICCIO, *Guai a disarmare la pubblica accusa*, cit., 11.

spiegano il suo dominio sul procedimento, non sul processo; la gestione del fatto naturale e la osservazione della materialità dell'accadimento – in uno: la notizia di reato – sono funzionali a soddisfare soltanto l'onere dell'azione posto in capo al pubblico ministero (cioè, quello di “tradurre” il fatto materiale in fattispecie processuale: art. 417, co. 1, lett. b), c.p.p.), mentre sono indifferenti nel giudizio, dal momento che l'obbligo di assicurare la legalità dell'accertamento e quello, correlato, di soddisfare i bisogni della presunzione di innocenza innestano l'imputazione (in funzione di oggetto della prova e di indirizzo dei saperi giudiziali) e rappresentano lo scopo del processo. In uno: la validità endofasica dell'atto informativo unilaterale e la necessità dialogica della prova. Ulteriore punto di forza della coltivata convinzione della non cedibilità dell'unità di ordine della magistratura fonda sull'osservazione del modello processuale – non procedurale: artt. 112 Cost.; 326, 50, c.p.p.; 125, disp. att. – di azione (artt. 111, co. 2°, Cost.; 417, co. 1, lett. b); 190-187; 526, co. 1, 533, co. 1, c.p.p.), sintesi del discorso dogmatico che, coinvolgendo “giurisdizione” e “azione” – s'è accennato, adesso si spiega – organizza il processo in forma “dialogata” e come effetto di un potere democraticamente ordinato.

La via è tracciata ancora una volta dal Preambolo penalistico della Costituzione, i cui principi condizionano l'osservazione sugli itinerari ricostruttivi della terzietà del giudice nel giudizio, suggerendo all'interprete di specularli tenendo conto che il sistema accusatorio fonda sull'equilibrio tra *modi* di acquisizione delle conoscenze (art. 111, co. 2°, Cost., 526, co. 1, c.p.p.), criteri di valutazione del fatto (art. 192, co. 1 e 2-4; 526, co. 1 *bis*, c.p.p.) e regole per la decisione (artt. 529-531, 533, c.p.p.); ed è improntato su ricognizioni legali delle posizioni e delle situazioni giuridiche soggettive protette “nel” e “col” processo, che ne palesano la propensione verso la giustezza del giudizio, da intendersi sia come decisione che come procedura compiuta per decidere. E dalla linea normativa degli artt. 187, 190, 526, co. 1, 192, co. 1-546, co. 1, lett. *d*), c.p.p. che svela l'unico approdo possibile del processo, individuandolo nell'accertamento della verità oggetto dell'azione (fatto processuale contenuto nella imputazione), da raggiungere attraverso il procedimento probatorio, in modo tale da orientare le conoscenze del giudice verso le circostanze della fattispecie processuale imputata, essendo tenuto a decidere su questa. A sua volta, il co. 1 dell'art. 533 c.p.p., stabilendo la regola per la condanna, manifesta il *favor libertatis* in qualità di metodo per la decisione e, quindi, come regola di condotta nel giudizio, prima, e nella motivazione, poi, trasferendo sul piano processuale la

dimensione costituzionale (internazionale¹² e sovranazionale¹³) della presunzione di innocenza.

La logica è coerente alla cultura del garantismo giudiziario - e, più da lontano, alla trasformazione del concetto di stato di diritto - che, contestualizzando lo stile accusatorio, sposta l'accento sul "rigore" accertativo, eleva le regole procedurali «da mere condizioni di validità delle decisioni giudiziarie, a vere e proprie condizioni di verità delle stesse»¹⁴ ed esclude la possibilità che il giudice, nella prospettazione delle ragioni poste a fondamento della propria decisione, possa richiamarsi a dati estranei ed esterni al "dialogo" delle parti.

In questo scenario di rottura rispetto ai precedenti itinerari sistemici ed ermeneutici, la inflessibile tensione tra modello dialettico di apprensione dei saperi giudiziari, efficacia maieutica del contraddittorio e libero convincimento (rivelata dalla linea normativa degli artt. 25, co. 1°; 101, co. 2°; 111, co. 1°; 112; 24, co. 2°; 27, co. 2°; 107, co. 3°; 111, co. 2°; 111, co. 4°, Cost.) scongiura il dominio del pubblico ministero sul giudizio e la speculare crisi della terzietà della giurisdizione.

Detto altrimenti, la cultura del garantismo penale contemporaneo, estranea al giudice di scopo e alla (conseguente) necessità di giustificare la efficienza processuale con soluzioni liberatorie circa il tipo e la portata dei limiti da rispettare nell'accertamento del fatto, si rintraccia soprattutto nel giudizio, dove i rapporti tra dinamiche probatorie, tendenze accertative del fatto e valutative della responsabilità si palesano in una marcata prospettiva di valore, prima che di sistema, che rimanda alla presunzione di innocenza. In particolare, in un sistema integrato di tutela dei diritti procedurali dell'imputato, l'innocenza funziona come regola di giudizio che detta le coordinate per disciplinare l'uso delle conoscenze al momento delle opzioni decisorie del giudice; è norma sulla responsabilità che crea un intimo rapporto tra fatto, accertamento e decisione; è criterio che governa il processo in termini di "verità" raggiunta attraverso il

¹² Ci si riferisce al paragrafo 2 dell'art. 6 CEDU, letto in combinazione con l'art. 7 CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: da Corte EDU, 27 giugno 1968, *Wemhoff c. Germania* a Id., 30 aprile 2015, *Kapetanios c. Grecia* e Id., 28 giugno 2018, *G.I.E.M. c. Italia*.

¹³ Il riferimento è alla direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, entrata in vigore il 31 marzo 2016. Allo stato dell'arte, v'è delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020. (21G00063): art. 1, co. 1, legge 22 aprile 2021, n. 53, in *G.U.*, n. 97 del 23/04/2021.

¹⁴ V. GAROFOLI, *Verità storica e verità processuale: l'improponibile endiadi in un processo virtualmente accusatorio*, in *Verità e processo penale*, a cura di Garofoli, Incampo, Milano, 2012, 44.

“dialogo” delle parti col giudice. L’applicazione delle regole processuali, infine, concorre a definire, insieme alla qualità delle garanzie liberali, il contributo della giurisdizione alla complessiva tenuta della legalità e alla tutela degli interessi legalmente protetti. Insomma, nel processo, il giudizio è vincolato a criteri di stretta legalità e di razionale verifica dell’ipotesi d’accusa al di là di ogni ragionevole dubbio, che si muovono nel campo di tensione fra il polo autoritario e quello delle garanzie. E da qui, non si sfugge: è questa la misura di “(il)legittimità” degli emendamenti separatisti proposti, del cortocircuito tra elementi ontologici e categorie dogmatiche della giurisdizione realizzato dalla richiesta di “separazione” delle carriere quando non tiene conto che il processo democratico, quello che poggia le strutture portanti sui principi della democrazia (dissenso/rispetto dei diritti delle minoranze = passaggio da strumenti oppressivi a metodi di accertamento dialettico), abbisogna di contrapposizione tra poli distanti su cui pesa il carico (obbligato) dei differenti interessi presenti in una società moderna, legalmente orientata e gestita. Contrapposizione necessaria e rivolta a sostenere il bisogno di un giudice terzo, se si intende la giurisdizione come referente naturale delle parti, fine dell’essenza dialettica del processo; se si considera che la comprensione giudiziale del fatto vive nella tensione tra costruzione dialogica dell’avvenimento e razionalità comunicativa e argomentativa; se si ammette che il processo è rappresentazione dialettica, prima ancora che decisione¹⁵.

Su questi presupposti, non sembri un illogico sostenere che la equivalenza di competenze giuridiche è tanto più indispensabile quanto più i poteri si articolano in totale difformità; che il processo di parti unifica le esigenze culturali, anche del difensore, proprio per la posizione di terzietà del giudice. In questa direzione, la identità di “cultura della giurisdizione” perde la sua dimensione formale per assumere più pregnante significato di sostanza: anche il pubblico ministero, quanto il giudice e come la difesa, deve avere profonda cultura probatoria, proprio perché alle sue eventuali carenze non può sopperire l’iniziativa giudiziale. “Cultura della giurisdizione”, oggi, è concetto che esprime il bisogno di conoscenza dei meccanismi e delle regole di valutazione della prova come presupposto di professionalità, di acculturamento (non solo di alfabetizzazione) comune dei protagonisti del processo, tanto più avvertito quanto più le regole

¹⁵ Per approfondire i concetti, volendo, FALATO, *I saperi del giudice. A proposito dell’uso della scienza privata nel processo penale*, spec. capp. primo e secondo.

della procedura penale sottraggono poteri suppletivi al giudice¹⁶.

In questa dimensione si collocano il consenso sul disegno di legge AC 2681¹⁷ e la condivisione del suo modo di esplicitarsi. Nello stesso ambito, si giustifica la critica alla reclamata riforma ordinamentale dello statuto del pubblico ministero. È evidente, infatti, essendo incontestabili i dati normativi di riferimento sin qui riferiti, che la “separazione” non risponde a reali bisogni istituzionali; che, all’opposto, i caratteri e la natura delle attività che il pubblico ministero svolge nel processo sostengono le ragioni di una identità istituzionale dell’ordine-magistratura nel suo complesso, non anche, appunto, le motivazioni di un indifferibile distinguo.

3. *I “metodi” riformisti del d.d.l. AC 2681.* Le direttive contenute nel disegno di legge di riforma dell’ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura e le proposte contenute nella “Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario”¹⁸ perseguono, nell’opera ordinamentale, il lavoro compiuto nella felice (e oramai lontana) operazione costituzionale, superando alcuni punti di crisi di cui si sarebbero dovuti far carico i precedenti governi già subito prima o immediatamente dopo l’emanazione del codice del 1988 e che la dottrina, già all’epoca, aveva individuato nella «necessità di scrivere regole più severe per la valutazione di idoneità nel passaggio dall’uno all’altro ruolo, per il controllo di attitudine alla permanenza nei compiti direttivi, per la selezione dei magistrati destinati ad uffici direttivi»¹⁹; o, più diffusamente, «nella temporaneità degli incarichi direttivi; controllo di professionalità; valutazione di idoneità per il tramutamento delle funzioni; più rigide regole di incompatibilità; revisione territoriale delle circoscrizioni; tassatività degli illeciti disciplinari; abbattimento del valore simbolico della procedura ex art. 2 della legge sulle guarentigie; revisione delle competenze dei Consigli giudiziari ed individuazione delle materie in cui esso non può assumere funzioni decisorie»²⁰. Istanze che sembrano

¹⁶ Conservano attualità le osservazioni di RICCIO, *Guai a disarmare la pubblica accusa*, cit., 110.

¹⁷ D.d.l. A.C. 2681 recante "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", presentato il 28 settembre 2020.

¹⁸ Istituita con decreto ministeriale del 26 marzo 2021.

¹⁹ RICCIO, *Unica cultura della giurisdizione*, cit., 13.

²⁰ RICCIO, *Guai a disarmare la pubblica accusa*, cit., 109.

condivise dalla politica e dagli “esperti”, soprattutto quando, al fine «di attuare il precetto costituzionale che vuole i magistrati distinti tra loro solo per funzioni»²¹, dettano i criteri per la revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura, con specifico riferimento alla necessità di rimodulare, secondo principi di trasparenza e di valorizzazione del merito, i criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semi-direttivi fino ad oggi contenuti in atti para-normativi adottati dal Consiglio superiore della magistratura, nonché quando risolvono la questione dei cd. “criteri di priorità”. Qui, il discorso si sposta sulle prassi, le quali, a loro volta, rivelano l'intersecarsi di oggettive difficoltà “logistiche” con disegni selettivi delle priorità repressive, riferite, cioè, al peso penalistico degli affari giudiziari; finalità perseguite, anche queste, secondo canoni para-legali. In sintesi: il Governo è delegato a estendere l'applicazione, ove possibile, dei principi della legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990) ai procedimenti per la copertura dei posti direttivi e semi-direttivi; si prevede che i procedimenti di conferimento delle funzioni dirigenziali siano avviati e istruiti secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti, salvo che si tratti della copertura di posti di primo presidente e di procuratore generale della Corte di cassazione; si intende, inoltre, modificare i requisiti per il conferimento delle funzioni direttive previste dall'art. 10 d. lgs. n. 160 del 2006, allungando almeno di quattro anni la durata della carriera per accedere alle diverse funzioni e prevedere che tutti gli atti dei procedimenti siano pubblicati nel sito internet istituzionale del Consiglio superiore della magistratura, superando l'attuale disciplina che subordina la diffusione al consenso degli aspiranti dirigenti (art. 2, co. 1, lett. a), d.d.l.). A prevedere che nei procedimenti per la copertura dei posti direttivi, il Consiglio superiore della magistratura proceda all'audizione dei candidati quando almeno tre componenti della commissione competente lo richiedano; stabilisca in ogni caso modalità idonee a sentire i rappresentanti dell'avvocatura, nonché i magistrati e i dirigenti amministrativi assegnati all'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati; valuti specificamente gli esiti di tali audizioni e interlocuzioni ai fini della comparazione dei profili dei candidati (art. 2, co. 1, lett. b), d.d.l.). A individuare, ai fini della nomina alle funzioni direttive e semi-direttive, puntuali parametri e indicatori delle attitudini, suddivisi in generali e specifici e distinti per tipologia di ufficio, da valutare sulla base di criteri ponderali e in relazione alle diverse tipologie di ufficio,

²¹ D.d.l. A.C. 2681, 2.

gli indicatori specifici ai quali assegnare preminente rilievo a parità di attitudini generali; e a prevedere che: *a.* tra gli indicatori generali siano compresi, in ogni caso, le funzioni direttive o semi-direttive in atto o pregresse; le esperienze maturate nel lavoro giudiziario e nel lavoro non giudiziario a seguito del collocamento fuori del ruolo della magistratura; le attività di collaborazione e direzione nella gestione degli uffici, compresi quelli non giudiziari ricoperti a seguito del collocamento fuori del ruolo della magistratura e le esperienze negli organi di governo della magistratura; i risultati conseguiti in termini qualitativi e quantitativi nello svolgimento dell'attività giudiziaria e nell'esercizio di funzioni direttive, semi-direttive o di collaborazione alla gestione dell'ufficio in atto o pregresse, anche se svolte al di fuori dell'attività giudiziaria; le competenze ordinamentali; le capacità relazionali dimostrate dall'aspirante all'interno dell'ufficio; *b.* che ai fini della valutazione dell'attitudine organizzativa maturata attraverso esperienze professionali fuori del ruolo organico, si tenga conto anche della natura e delle competenze dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico, dell'attinenza dello stesso incarico alla funzione giudiziaria e della sua idoneità a favorire l'acquisizione di competenze coerenti con la funzione giudiziaria; *c.* che tra gli indicatori specifici, siano compresi in ogni caso i seguenti: le esperienze maturate nel lavoro giudiziario, tenuto conto della pluralità dei settori e delle materie trattate, in relazione alla specificità dell'ufficio in cui si colloca il posto da conferire; le esperienze maturate e gli obiettivi raggiunti nella pregressa attività direttiva o semi-direttiva, tenuto conto della specificità dell'ufficio in cui si colloca il posto da conferire; le pregresse esperienze direttive o semi-direttive in uffici analoghi a quello dell'ufficio da conferire, tenendo conto anche della loro durata; la capacità di coinvolgimento dei magistrati nell'attività organizzativa; 3) conservare il criterio dell'anzianità come criterio residuale efficace solo in caso di equivalenza tra i profili professionali dei candidati. A definire che nei procedimenti per l'assegnazione delle funzioni direttive e semi-direttive non siano valutati gli aspiranti che, rispetto al più anziano tra i legittimati, presentino un'anzianità di servizio inferiore di oltre sette anni per le funzioni semi-direttive e di oltre cinque anni per le funzioni direttive; alla scadenza del quadriennio nell'incarico, viene prevista una valutazione del lavoro svolto dal dirigente per un eventuale rinnovo di ulteriori quattro anni; nel giudizio di conferma il C.S.M. dovrà tenere conto delle osservazioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati e dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio.

Spazi restrittivi manifesta pure la regolamentazione della “carriera” dei magistrati, in particolare, l’interscambio di funzioni tra i magistrati, già coerente al modello sovranazionale²². Infatti, risulta ridotto da quattro a due il numero massimo di passaggi dalle funzioni giudicanti alle requirenti (e viceversa) effettuabili nel corso della carriera (art. 10). La novità è rilevante, rappresentando una soluzione di compromesso tra la legge n. 150 del 2005 che riconosce la possibilità di effettuare tale passaggio soltanto entro il terzo anno di esercizio delle

²² Ci si riferisce: ai punti 17-19 della Raccomandazione REC (2000)19 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul ruolo del Pubblico Ministero nell’ordinamento penale, adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei Delegati dei Ministri: «Relazioni fra il Pubblico ministero ed i giudici. (...)17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull’indipendenza e l’imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice. 18. Tuttavia, se l’ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie. 19. I membri dell’ufficio del Pubblico ministero devono rispettare l’indipendenza e l’imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono esprimere dubbi sulle decisioni giudiziali o ostacolare la loro esecuzione, salvo quando esercitano i loro diritti di appello o invocano altre procedure declaratorie»; ai punti III-V e XII-XIV del Parere n.9 (2014) del Consiglio consultivo dei procuratori europei all’attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa su Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, Carta di Roma, Strasburgo, 17 dicembre 2014, CCPE (2014) 4Final: « III. Il ruolo e i compiti dei procuratori, sia all’interno sia all’esterno del campo della giustizia penale, dovrebbero essere definiti al più alto livello legislativo e adempiuti nella rigorosa osservanza dei valori e dei principi democratici del Consiglio d’Europa. IV. L’indipendenza e l’autonomia del pubblico ministero costituiscono un corollario indispensabile dell’indipendenza del potere giudiziario. Pertanto, dovrebbe essere incoraggiata la tendenza generale a rafforzare l’indipendenza e l’effettiva autonomia del pubblico ministero. V. I procuratori dovrebbero essere autonomi nel prendere le loro decisioni e dovrebbero svolgere i loro compiti senza pressioni esterne o interferenze, tenuto conto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità. (...) XII. L’assunzione e la carriera dei procuratori, comprese le promozioni, i trasferimenti, il procedimento disciplinare e la cessazione dal servizio, dovrebbero essere regolamentate dalla legge e governate da criteri trasparenti e obiettivi, sulla base di procedure imparziali che escludano qualsiasi discriminazione e prevedano la possibilità di un controllo indipendente e imparziale. XIII. Il più alto livello di competenza professionale e di integrità costituisce un pre-requisito per un’attività efficace del pubblico ministero e per la fiducia del pubblico in tale attività. Pertanto, i procuratori dovrebbero godere di una adeguata formazione, iniziale e continua, in una prospettiva di specializzazione. XIV. L’organizzazione del pubblico ministero, nella maggior parte dei casi, è basata su una struttura gerarchica. I rapporti tra i diversi livelli della gerarchia dovrebbero essere definiti da norme chiare, prive di ambiguità ed equilibrate. L’assegnazione e la riassegnazione dei procedimenti dovrebbero rispondere a requisiti di imparzialità»; al punto 40 della Risoluzione del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti umani nell’Unione europea (1998-1999) (11350/1999 - C5-0265/1999 - 1999/2201(INI), 16 marzo 2000, in cui si «raccomanda agli Stati membri di garantire l’indipendenza di giudici e tribunali dall’esecutivo e far sì che le nomine non avvengano su base politica». Sulla stessa linea, Corte giust. UE, 27/05/2019, C-508/18.

funzioni, facendo dell'obiettivo della separazione uno dei simboli più esibiti della riforma e la legge n. 111 del 2007 che, viceversa, ha depotenziato tali novità, consentendo al magistrato interessato di passare da una funzione all'altra fino a quattro volte nell'intera carriera. Con specifico riguardo all'accesso alle funzioni di legittimità (consigliere di Cassazione e sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione), la riforma richiede l'esercizio effettivo delle funzioni di merito per almeno 14 anni, escludendo la possibilità, attualmente prevista, nel limite del 10% dei posti vacanti, dall'art. 12, co. 14, d.lgs. n. 160 del 2006, di accedere a tali funzioni anche dopo la seconda o la terza valutazione di professionalità (art. 2, co. 3).

Risponde alle esigenze di riassetto dell'ordinamento giudiziario nell'ottica della razionalizzazione degli organismi direttivi, la modifica della disciplina riguardante le valutazioni di professionalità (art. 3) con l'obiettivo «di assicurare semplificazione, trasparenza e rigore» al relativo procedimento. All'uopo, il disegno di legge delega il Governo: a consentire ai componenti laici del consiglio giudiziario di partecipare alla discussione finalizzata alla formulazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati; ottimizzare l'intervento dell'avvocatura, consentendole di esprimere per tempo le proprie segnalazioni sui magistrati soggetti a verifica; semplificare la procedura quando l'esito appaia, sin dall'inizio, positivo; prevedere che i fatti accertati in sede di giudizio disciplinare siano oggetto di valutazione ai fini del conseguimento della successiva valutazione di professionalità.

Sul fronte della responsabilità disciplinare, infine, le novità riguardano l'inserimento di nuove condotte illecite commesse dal magistrato che non collabori nell'attuazione delle misure volte a recuperare i ritardi e a ridurre le pendenze dell'ufficio e dal dirigente dell'ufficio che non adotti le iniziative richieste per rimediare e che non vigili sulle condotte dei magistrati; e l'introduzione dell'istituto della riabilitazione per il magistrato che abbia subito le sanzioni disciplinari dell'ammonizione o della censura, trascorsi almeno 3 anni dall'irrogazione e nel rispetto di specifici ulteriori presupposti di merito (art. 9).

Riguardo alla disciplina dell'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, la novità rilevante è rappresentata dalla delegata codificazione dei cd. criteri di priorità, che si richiedono elaborati dalla legge e/o individuati dal C.S.M. (artt. 2, co. 2, lett. *b*), n. 2 e 11, co. 2, lett. *b-bis*).

A questi indirizzi convergono gli emendamenti proposti dalla Commissione Luciani, incaricata con decreto ministeriale del 26 marzo 2021 di «elaborare le

linee guida per la riforma dell'ordinamento giudiziario», raggruppabili, sul piano strutturale, nelle macro-aree dedicate alle proposte di modifica sulla carriera del Magistrato quanto a valutazioni di professionalità, requisiti per il conferimento di incarichi direttivi e semi-direttivi, accesso alla magistratura e alle funzioni di legittimità, responsabilità disciplinare; sulla organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, sulla dotazione dell'ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione e sulle limitazioni funzionali del magistrato candidato o eletto nell'ambito delle competizioni elettorali; infine, a quelle riguardanti il funzionamento dei lavori del C.S.M. e la revisione della disciplina elettorale dei suoi componenti.

Per quanto è qui d'interesse, sul piano del conferimento degli incarichi si propone, tra l'altro, di stabilire un principio d'ordine temporale l'assegnazione ad opera del C.S.M. e, soprattutto, di prevedere la pubblicità dei relativi atti istruttori e decisorii, allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza delle procedure di valutazione comparativa dei candidati; si prospettano alcuni accorgimenti riguardanti le valutazioni di professionalità del magistrato, da fondare su elementi oggettivi piuttosto che su considerazioni rituali o formalistiche, nonché di eliminare ogni forma di automatismo nella fase in cui il capo dell'ufficio valuta l'auto-relazione del magistrato, in linea peraltro con la tendenza, propria del disegno di legge, di valorizzarne ulteriormente i compiti gestori. Sulle istanze di modifica relative all'organizzazione degli uffici inquirenti, la bozza si pone sostanzialmente in linea con quella del disegno di legge, finalizzata a reintrodurre i progetti organizzativi presso tali uffici, mentre riscrive le disposizioni aventi ad oggetto i criteri di priorità della trattazione delle notizie di reato, segnalando la esigenza di prevedere che questi siano fissati unicamente dalla legge, superando, così, la previsione della Circolare del C.S.M. del 16 novembre 2017, dedicata all'organizzazione degli uffici giudiziari che, pur in assenza di un aggancio legislativo, prevede la possibilità per i dirigenti degli uffici giudiziari di elaborarli «al fine dell'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto della specifica realtà criminale e territoriale»²³.

L'attenzione - condivisa dal d.d.l. A.C. 2435²⁴ -, dunque, è riposta sul

²³ Il compendio è di GAETA, *Notazioni critiche sull'imparzialità del giudice a margine delle proposte della Commissione ministeriale di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *questa Rivista*, 2, 2021, 7-8.

²⁴ Disegno di legge n. 2435 presentato il 13 marzo 2020, contenente la delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello Art. 3, co. 1, lett. h): «prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, individuino criteri di priorità trasparenti e

problema della “organizzazione” dell’azione penale che non si riferisce, si badi bene, alla questione del “modello processuale dell’azione”²⁵, pur condividendo con questa la necessità di ricondurre il discorso ad un corretto livello

predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre; prevedere che nell’elaborazione dei criteri di priorità il procuratore della Repubblica curi in ogni caso l’interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d’appello e con il presidente del tribunale e tenga conto della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti».

La Commissione Lattanzi (Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello, costituita con decreto ministeriale il 16 marzo 2021), ha proposto una modifica dell’art. 30, co. 1, lett. h), d.d.l.: «Art. 3 (Indagini preliminari e udienza preliminare) 1. Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini preliminari e di udienza preliminare, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: (...) h) prevedere che il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell’esercizio dell’azione; prevedere che, nell’ambito dei criteri generali adottati dal Parlamento, gli uffici giudiziari, previa interlocuzione tra uffici requirenti e giudicanti, predispongano i criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale e nella trattazione dei processi, tenuto conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché del numero degli affari e delle risorse disponibili». La *ratio* si legge nella *Relazione* che lo accompagna: «(...) Quanto alla necessità di inserire proprio il canone dell’art. 112 Cost. in una cornice di coerenza con il concreto carico delle notizie di reato, la proposta mira – offrendo una base normativa adeguata al fenomeno dei criteri di priorità – a garantire trasparenza nelle scelte che si rendono necessarie per dare effettività al principio di obbligatorietà. In piena coerenza con un’architettura costituzionale nella quale le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al Parlamento, si prevede che sia tale organo a stabilire, periodicamente (al legislatore delegato l’onere di indicare il periodo), i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell’esercizio dell’azione penale e nella trattazione dei processi, facendo riferimento anche ad un’apposita relazione del Consiglio Superiore della Magistratura sugli effetti prodotti dai criteri nel periodo precedente. All’interno della cornice complessiva definita dal Parlamento, gli uffici giudiziari provvederanno in modo autonomo e indipendente a stabilire criteri che tengano conto dell’effettiva realtà locale – tanto sotto il profilo criminale, quanto sotto quello organizzativo – per assicurare un’efficacia concreta alle indicazioni emanate dal Parlamento. Il meccanismo prevede inoltre uno stringente coordinamento tra i criteri fissati dagli uffici di procura e quelli definiti dagli uffici giudicanti per la trattazione dei processi, in modo da evitare fenomeni di disallineamento che si traducono in potenziali ritardi nell’esercizio dell’azione penale. In questo quadro, sono destinati a essere superati i criteri statici cristallizzati nell’art. 132-bis disp. att., che hanno dimostrato in questi anni tutta la loro inidoneità a garantire una razionale ed effettiva trattazione degli affari penali; tali regole generali fissate a tantum faranno posto a criteri dinamici, i quali saranno espressione di scelte effettive di politica criminale e di una puntuale concretizzazione delle stesse da parte degli uffici sul piano territoriale».

²⁵ Ci si riferisce, tra le altre, ai comportamenti devianti del pubblico ministero rispetto ai tempi delle indagini preliminari, dovute ad una approssimazione iniziale del legislatore del 1988 nella scrittura dell’art. 335 c.p.p., a cui ha cercato di rimediare l’ultima legge delega, appunto, il d.d.l. A.C. 2435.

istituzionale: se l'obbligatorietà è "impraticabile", non spetta al pubblico ministero la scelta del *se* o del *quando* agire, se non si vuole correre il rischio di elevare a regola le difformità di trattamento ma occorre rimeditare i rapporti tra le "strutture" giudiziarie e il concreto esercizio dell'azione penale, colti nella loro dimensione istituzionale e organizzativa.

L'obiettivo è quello di rimediare alla "crisi" del principio di obbligatorietà, inteso nella sua accezione comune, ossia come principio che impone di agire penalmente quando ne ricorrano le condizioni, indotta da non compiute organizzazioni strutturali che, di fatto, determinano (o, se si vuole, non risolvono) lo squilibrio esistente tra il numero delle notizie di reato pervenute agli uffici di procura e le risorse umane e materiali di cui tali uffici dispongono, costringendo i pubblici ministeri a scelte di politica criminale stridenti con il principio di soggezione soltanto alla legge implicito nell'art. 112 Cost. e con la funzione di irrinunciabile presidio dell'indipendenza esterna del rappresentante dell'accusa. Carenze strutturali e disorganizzazione delle risorse che hanno prodotto (e producono) prassi devianti e, contemporaneamente, una sorta di "occasionalità" dell'azione, non sempre dipendente dalla "volontà" del pubblico ministero.

Con la stessa mentalità si è mossa la "prima" avvocatura, quando ha avviato una revisione critica del disegno di legge Bonafede sulla riforma della magistratura, fondata sui bisogni di "circolarità", a loro volta giustificati dalla convinzione, condivisibile, che «il reclutamento, la formazione, gli organi elettivi della Magistratura devono necessariamente costituire un patrimonio condiviso, che non può muoversi unidirezionalmente dalla Magistratura verso tutti gli attori sociali, ma, al contrario, deve muoversi in maniera partecipativa, "circolare" appunto, chiamando tutti gli attori istituzionali a fornire il proprio contributo migliorativo di un così importante potere dello Stato, rendendolo condiviso e partecipato». Circolarità, quindi, che «si traduce (...) in un più efficiente e trasparente metodo di reclutamento delle professionalità ed in una maggiore osmosi tra Avvocatura e Magistratura, soprattutto nella fase centrale della formazione, promuovendo quella "cultura delle legalità" che l'Unione ha fatto talmente propria da trasformarla in un manifesto programmatico».

In questa ottica, si ascrivono - rimanendo nel perimetro della nostra analisi - gli emendamenti proposti in tema di organizzazione degli organismi direttivi²⁶,

²⁶ «(...) si pensi al Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione, dove si è proposto il dimezzamento del numero dei Magistrati, prevedendo che lo stesso, oltre che dai membri di diritto rappresentati dal Primo

dei Consigli giudiziari²⁷, le modifiche proposte in ordine alla valutazione dei giudizi di professionalità sui singoli magistrati²⁸ e l'ingresso in magistratura²⁹.

Le proposte sono state successivamente arricchite dai bisogni avvertiti dall' "ultima" avvocatura che, dopo i fatti accaduti a Verbania, ha ritenuto necessario riportare al centro del dibattito politico il tema della separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri come presidio della terzietà del giudice³⁰.

4. *La egemonia delle prassi sul processo e la crisi inquisitoria del paradigma della giurisdizione. Soluzioni.* Le ragioni del dissenso rispetto a tale

Presidente della Corte di Cassazione e dal Procuratore generale, sia composto da 3 Magistrati giudicanti, da un requirente e da un Avvocato (che riequilibrerebbe la presenza del requirente) e due rappresentanti dell'Accademia; il che, escludendo i membri di diritto, pur lasciando la maggioranza alla componente togata, consentirebbe però di contenere spinte e decisioni correntizie, in ragione del ristretto margine a disposizione. Ovviamente per poter esser garantito tale risultato, si è fisiologicamente assicurata la pienezza dei poteri - ivi comprese le valutazioni di professionalità - anche ai componenti laici».

²⁷ «(...) si sono immaginati i Consigli giudiziari, rimodulandone anche qui la composizione nel senso previsto per il Consiglio direttivo della Cassazione ed accordando, appunto, anche ai non togati una inevitabile pienezza dei poteri, rimuovendo la distinzione fra adunanza pubblica ed ordinaria ed introducendo fra i membri di diritto anche i Presidenti degli Ordini distrettuali».

²⁸ «Ancora più centrali sono le modifiche proposte in ordine alla valutazione dei giudizi di professionalità sui singoli Magistrati; infatti, facendo tesoro del fallimento dell'attuale sistema che determina una valutazione favorevole per una percentuale molto vicina al 100%, sono stati introdotti criteri di efficienza e premialità tesi ad individuare realmente i soggetti più meritevoli. Premialità che diverrebbe valore aggiunto non tanto, e non solo, per l'organismo magistratuale, ma per l'intero comparto giustizia e di conseguenza dell'intera compagine sociale. Si è infatti modificato il metodo valutativo vigente, introducendo nuovi scaglioni valutativi, in grado finalmente di consentire una reale differenziazione ed individuazione di soggetti efficienti e meritevoli di avanzamenti di carriera, di cui l'intero sistema si avvantaggerebbe. E per questo si è immaginato di aggiungere ai tre giudizi attualmente esistenti (positivo, non positivo e negativo), un quarto "più che positivo", con l'introduzione di voti: 9 e 10 più che positivo, 7 e 8 positivo (6 non positivo e 5 negativo), in maniera da distinguere i Magistrati che superano le valutazioni di professionalità con quattro differenti voti, così consentendo (unitamente alle modifiche sulla composizione del Consiglio) una valutazione effettiva che differenzi i valutati in base alle reali capacità. Inoltre, si è ritenuta ineludibile un'incidenza sulla valutazione di professionalità della "tenuta" delle proprie attività nelle fasi e nei gradi successivi».

²⁹ «Per quanto concerne l'"ingresso" in Magistratura, si è esclusa la possibilità di accedere al concorso con la sola laurea, prevedendo altresì, in aggiunta a quello ordinario, un reclutamento laterale per concorso di due differenti fasce di Avvocati con almeno otto e sedici anni di esercizio della professione, riservando a tal fine una percentuale prestabilita dei posti messi a concorso. Altresì si è previsto un aumento del numero dei giuristi da cooptare in Cassazione per meriti insigni, variando i parametri di selezione di un sistema che, *rebus sic stantibus*, ha consentito, quasi in via esclusiva, l'ingresso di Accademici o di soggetti che avessero già esercitato funzioni giudiziarie a discapito di candidati che avessero esercitato esclusivamente la professione forense, seppure distinguendosi particolarmente in essa».

³⁰ BIANCHI, *Separazione delle carriere, scontro Ann-avvocati. Due giorni di sciopero*, in www.ilrestodelcarlino.it.

ricostruzione degli eventi, gli elementi ontologici e i principi dogmatici che le supportano sono stati diffusamente spiegati. Si è anche chiarito che gli orientamenti fautori della separazione delle carriere incorrono in equivoci dogmatici e culturali, tra cui, i più evidenti sono certamente: l'osmosi tra versante ordinamentale e processuale, la confusione tra i concetti di "ordine" e "funzione" riferiti al pubblico ministero e al giudice, la conseguenzialità tra separazione e terzietà del giudice; prodotti di una cultura giuridica veterogarantista che ignora come quella garanzia, la terzietà, appunto, si realizzi nel processo con la distinzione di ruoli e di poteri processuali, non anche sovvertendo l'unità dell'ordine-magistratura. S'è detto. Sicché, si aggiunge, se nel processo si creano prassi devianti, è alle regole per l'esercizio della giurisdizione – ed eventualmente al loro recupero – che bisogna fare attenzione, non al versante ordinamentale. Perciò, se proprio si vogliono individuare i segni di un affievolimento del senso istituzionale della giurisdizione, della terzietà del giudice, i segnali di una persistente cultura inquisitoria, essi vanno cercati al di fuori del sistema, certamente non nell'assetto costituzionale della magistratura, piuttosto, nelle prassi, quando alterano il ruolo del processo spostandolo verso sponde di difesa sociale (il fenomeno cd. doppio binario); nel piano del processo di prevenzione; non da ultimo, nell'incuria della regola costituzionale della presunzione di innocenza e nella trascuratezza del principio deontologico di riservatezza. Scelte emergenziali che vanno oltre il dato strutturale, mirando a ottenere la legittimazione del processo come risultato.

Perciò, se non si dubita che gli effetti conseguenti realizzino una illecita degenerazione del progetto costituzionale, si è altrettanto convinti che queste situazioni non sono rimosibili rinunciando all'unità di ordine ma recuperando la fisiologia delle attribuzioni processuali del giudice, attingendo alle regole per il processo, al sistema, al rapporto tra struttura e funzione, rispetto ai quali la separazione delle carriere non rappresenta, almeno non per noi, un indirizzo migliorativo³¹, poiché la parità tra le parti si ottiene soltanto attraverso il giudice, attraverso la restaurazione, appunto, del suo ruolo nel processo.

A schema. Sul fronte del doppio binario, sulla previsione, cioè, in taluni casi e per talune fattispecie di reato particolarmente gravi, di discipline differenziate,

³¹ È di diverso avviso l'ultimo RICCIO, *Garantismo e dintorni*, cit., 58: «non sembri un assurdo: in questo tempo ed in questa situazione solo la separazione delle carriere può restituire autorevolezza e funzione "terza" alla giurisdizione, costituendo, allo stato, l'unica contropinta al dominio del pubblico ministero sul processo».

sicuramente coerenti con le differenti esigenze investigative che quelle fattispecie manifestano ma distoniche rispetto ai principi costituzionali, poiché realizzano il perverso esito che condotte con effetti identici producono sul piano processuale una ingiustificata difformità di valutazione della meritevolezza della pena e un giudizio governato da una procedura irrigidita in senso inquisitorio³², con evidente arretramento della legalità, sarebbero opportuni un complessivo ripensamento del binomio tutela giurisdizionale/tecnica del processo e una diversa razionalizzazione dei caratteri e della direzione cognitiva dei metodi per l'accertamento della responsabilità. Va recuperato, insomma, il rigore legale che traccia le coordinate funzionali a disciplinare le *espressioni* della conoscenza del giudice (art. 111, co. 2°, Cost., 190; 496 ss. c.p.p.) e le valutazioni giudiziali del fatto (artt. 526, co. 1; 526, co. 1 *bis*; 192, co. 1 e 2, 3, 4, c.p.p.) per garantire la giustizia della decisione (artt. 529-530-531; 533 c.p.p.); nonché, nelle relazioni che l'”innocenza”, in funzione di regola sulla responsabilità, stabilisce tra fatto, valutazione, giudizio e sanzione. Prospettive, dalle quali non si può deviare, perché qualsiasi logica contraria – come quella che alimenta il processo modulato sulla natura del conflitto – sfugge completamente ai principi di politica criminale della meritevolezza della pena e del bisogno di pena in rapporto alla condotta umana, negando i presupposti di metodo e di sistema tipici di un processo orientato ai principi dello Stato sociale di diritto, al fine di ottimizzare efficienza del sistema ed effettività dei diritti procedurali. Snodi, utili a risolvere la conflittualità ideologica del libero convincimento, motivata dall'esigenza di evitare che naturali emozioni o tentazioni di giustizia sostanziale possano entrare nel giudizio, soprattutto in quei casi in cui più forte è l'impatto sociale o più riprovevole è il comportamento dell'imputato. Occasioni, per stigmatizzare interventi straordinari sul e nel processo, rivolti a coprire carenze funzionali e operative della politica criminale, per negare effettività (in relazione all'art. 3 Cost.) a nuove e differenti modularità processuali, anche se tipizzate³³.

³² RICCIO, *I giuristi e la crisi del processo penale*, in *Giust. pen.*, I, 2010, 5 ss.; ID., *Ragionando sul “doppio binario”*, in *questa Rivista*, 2, 2017, 469 ss.; ID., *Dal Garantismo alla Politica securitaria*, in *Giust. pen.*, I, 2020, 59 ss.

Cfr., dell'A., voce *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, 1986, 715.

³³ In senso contrario RICCIO, *itinerari culturali e premesse di metodo per la “riscoperta” del modello processuale*, in *Verso la riscoperta del modello processuale*, Atti del Convegno, Caserta 12-14 ottobre 2001, Milano, 2003, 240-241: «Azzardo la visione virtuale di un processo che segue la attuale scansione processuale c.d. ordinaria per i conflitti di più elevata dimensione, relegando (si fa per dire) gli altri conflitti ad una alternativa abbreviato-immediato, operata innanzi al giudice di una udienza preliminare

Eventi, che portano a interrogarsi sui motivi per cui si ricorra ad accorgimenti patologici (è questo il doppio binario) al posto di sistemiche risorse fisiologiche, come potrebbero essere considerate la prevenzione e la repressione, intese come strumentario di un diritto sostanziale depurato da tutto quanto di marginale lo comprime e rende affollato il ricorso al processo; capitolo datato e irrisolto della giustizia penale.

Né diverse sono le considerazioni sul piano del procedimento di prevenzione. Anche questo va completamente rivisitato in quanto, nonostante le interpolazioni legislative del 2020, resta privo di garanzie sia sul piano della effettività dei diritti della persona che, ancora e più incisivamente, sul fronte dei presupposti e delle regole di valutazione che lo amministrano, fondando su problematiche strategie efficientiste e sulla ridotta praticabilità delle garanzie processuali, in dispregio dei principi costituzionali e delle regole comunitarie³¹.

Al contrario, nel sistema personalistico privilegiato dalla Costituzione, in cui gli strumenti processuali devono essere ideati come mezzi di attuazione delle garanzie della persona e le regole del comportamento giudiziale devono essere funzionalmente e strutturalmente improntato al catalogo dei diritti espressi in Costituzione, non v'è spazio per un modello di processo "per la collettività" (e non "per la persona") che affida al sospetto - e non alla efficacia delle regole di procedura e alla effettività dei *modi* di tutela delle situazioni giuridiche soggettive - il ruolo di fattore della sua legittimazione e dei suoi singoli strumenti. Infine. Gli effetti di questa cultura si manifestano nei rapporti tra la presunzione

restituita alla sua funzione di filtro e di controllo sulla "legalità" dell'esercizio dell'azione penale»

³¹ Senza pretesa di esaustività, in argomento, sia pure con diverse modulazioni, a partire da AMODIO, *Il processo penale nella parabola dell'emergenza*, in *Cass. pen.*, 1983, 2114 ss.; NEPI MODONA, *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, in *Giur. cost.*, 1975, 3094 ss.; NOBILI, *Contributo allo studio del processo di prevenzione "praeter delictum"* (1974), in *Id.*, *Scritti inediti*, a cura di Canon, Padova, 2021, 5-89; NUVOLONE, *Le due anime del legislatore*, in *Ind. pen.*, 1976, 505 ss.; RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e processo e Costituzione*, Napoli, 1982; *Id.*, voce *Emergenza*, in *Dizionario di diritto e procedura penale*, cit., 281 ss.; VASSALLI, *Libertà personale dell'imputato e tutela della collettività*, in *Giust. pen.*, 1978, I, 1 ss. agli ultimi, FURFARO, GAITO, *Giustizia penale patrimoniale*, in *Principi europei*, cit., spec. 605-609; IASEVOLI, *Presupposti, sequenze e forme delle misure preventive personali su proposta dell'autorità giudiziaria*, in *questa Rivista*, 2, 2019; MOCCIA, *Misure di prevenzione e truffa delle etichette*, in *Dir. e giust. min.*, 1-2/2020, 6 ss.; RICCIO, *Garantismo e dintorni*, cit., 55; VALENTINI, *Accertamento della verità e prevenzione*, in *Principi europei*, cit., 585 ss.

Per uno sguardo d'insieme, *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Torino, 2013 e FILIPPI, *Procedimento di prevenzione*, in *Dig. Pen.*, VIII Aggiornamento, a cura di Gaito, Romano, Ronco, Spangher, Giunchedi, Santoriello, Torino, 2014, 466-512.

Cfr., GAITO, *Sui rapporti tra fallimento e sequestro antimafia in funzione di confisca*, in *Studi sul processo penale in ricordo di Mazzarra*, coord. da Gaito, Padova 1996, 215 ss.

di innocenza e il principio di riservatezza e sono confermati dalla pubblicazione, solitamente dei pubblici ministeri, che riportano fatti processuali non ancora definiti, spesso non ancora sistemati in primo grado dall'ufficio presso il quale fino al giorno precedente essi esercitavano la funzione³⁵. I rischi coinvolgono la sorte delle garanzie e degli stessi ruoli processuali, giacché, la scena mediatica introduce fattori obiettivamente distorsivi, capaci di condizionare la percezione di accadimenti ancora da sottoporre alla valutazione del giudice.

Pure in questi eventi si riscontra la decisa frattura tra procedura e processo; si consolida il dominio delle prassi; si svela la cultura inquisitoria e una persistente assenza di garanzie nelle evenienze in cui la gravità dell'accusa sul piano sociale suggerirebbe, al contrario, maggiori tutele nel processo e più severe cautele comportamentali. Eppure qui, il rapporto tra struttura e funzione, tra potere, atto e scopo, la validità della procedura e la sua potenzialità a dominare il processo – mentre, nella pratica, s'è visto, accade l'inverso – trovano una indiscutibile tutela interna al sistema, essendo presidiati dal limite alla “comunicazione” delle conoscenze relative al procedimento posto dall'art. 114, co. 1, c.p.p. che, accorsato dalla preclusione relativa alla “apprensione” (delle conoscenze relative al procedimento: limite partecipativo) stabilito dall'art. 329, co. 1, c.p.p. (per noi, addirittura estensibile agli atti precedenti la notizia di reato³⁶), garantisce la posizione di terzietà del giudice.

Epperò, mentre per i precedenti atteggiamenti la ferita che colpisce la giurisdizione paga l'inerzia del legislatore, su questo territorio, al contrario, si è avviata un'opera (tardiva) di recupero della tutela delle situazioni giuridiche soggettive offese dalla delegittimazione della giurisdizione, delegando il Parlamento a recepire la direttiva 2016/343/UE che limita alla stretta necessità le informazioni

³⁵ RICCIO, *Garantismo e dintorni*, cit., 56.

In argomento, la letteratura è vasta. Tra i molti, da CHIAVARIO, *Processo e garanzie della persona, II, Garanzie fondamentali*, Milano, 1984; GIOSTRA, *Processo penale e informazione*, Milano, 1989, ai recenti, AMODIO, *Estetica della giustizia penale. prassi, media, fiction*, Milano, 2016; FONDAROLI, *L'accertamento della responsabilità penale secondo il paradigma del “caso per caso” ed il “circo mediatico-giudiziario”. Il nuovo particolarismo giuridico*, in *questa Rivista*, 2, 2014, 135 ss.; GIOSTRA, voce *Processo mediatico*, in *Enc. dir., Annali II*, t. X, 2017, 647 ss.; ORLANDI, *La giustizia penale nel gioco di specchi dell'informazione*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, 175; PALAZZO, *Note sintetiche sul rapporto tra giustizia penale e informazione giudiziale*, *ivi*, 142 ss.; TRIGGIANI, *Giustizia penale e informazione. La pubblicazione di notizie, atti e immagini*, Padova; ID., *Verità, giustizia penale e opinione pubblica*, in *Verità e processo penale*, cit., 171 ss. (già in *Giust. pen.*, III, 2011, 568 ss.); VOENA, *Processo pubblico e “mass media”: il passato e il presente*, in *Leg. pen.*, 2020, 155 ss.

³⁶ FALATO, *Segreto investigativo*, in *Enc. giur., Aggiornamento*, vol. XV, Roma, 2006, 1.

delle procure alla stampa. Recepirla, se da un lato, potrebbe far recuperare il senso istituzionale del combinato disposto degli artt. 114, co. 1 e 329, co. 1, c.p.p.; dall'altro, potrebbe implementare e chiarire le regole di comportamento già contenute nell'art. 5 del d.lgs. 106 del 2006³⁷ in tema di responsabilità della comunicazione (si potrebbe pensare, in via esemplificativa, alla previsione, in via legislativa, appunto, di forme tipizzata di esercizio dei compiti divulgativi affidati ai dirigenti degli uffici giudiziari) e dell'art. 2, co. 1, lett. u) del d. lgs. n. 109 del 2006³⁸ in materia di illeciti disciplinari dei magistrati (dunque, anche dei pubblici ministeri) nell'esercizio delle funzioni, realizzando una organizzazione più razionale delle prassi oggi affidata alla laconicità dei dati normativi e alle linee guida elaborate dal C.S.M.³⁹.

Specificamente, l'art. 4, par. 1 e 3 della direttiva, interpretato secondo i canoni dettati dai considerando 18 e 19, dispone che l'obbligo di non presentare gli indagati o imputati come colpevoli non impedisce alle autorità pubbliche di divulgare informazioni sui procedimenti penali, qualora ciò sia strettamente necessario per motivi connessi all'indagine penale, come nel caso in cui venga diffuso materiale video e si inviti il pubblico a collaborare nell'individuazione del presunto autore del reato, o per l'interesse pubblico, come nel caso in cui, per motivi di sicurezza, agli abitanti di una zona interessata da un presunto reato ambientale siano fornite informazioni o la pubblica accusa o un'altra autorità competente fornisca informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell'ordine pubblico. Tuttavia, il ricorso a tali ragioni dovrebbe essere limitato a situazioni in cui ciò sia ragionevole e proporzionato, tenendo conto di tutti gli interessi. In ogni caso, le modalità e il contesto di divulgazione delle informazioni non dovrebbero dare l'impressione della colpevolezza dell'interessato prima che questa sia stata legalmente provata. Dall'altro, si precisa che "gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per garantire che, nel fornire informazioni ai media, le autorità

³⁷ Decreto legislativo, 20 febbraio 2006, n. 106, Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150, in *G.U.*, n. 66 del 20/3/2006.

³⁸ Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché' modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150, in *G.U.* n. 67 del 21/03/2006.

³⁹ Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale adottate con Delibera Plenaria dell'11 luglio 2018.

pubbliche non presentino gli indagati o imputati come colpevoli, fino a quando la loro colpevolezza non sia stata legalmente provata. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero informare le autorità pubbliche dell'importanza di rispettare la presunzione di innocenza nel fornire o divulgare informazioni ai media, fatto salvo il diritto nazionale a tutela della libertà di stampa e dei media.

Il futuro legislatore, nell'attuazione della delega e, dunque, recependo la direttiva europea, potrebbe tener conto, in funzione di indirizzo dogmatico (difettando di precettività), dei canoni di orientamento contenuti nelle *Raccomandazioni*⁴⁰ stilate nel 2013 dal Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (C.C.P.E.)⁴¹ e/o dai documenti dell'European Network of Councils for the

⁴⁰ «i. Gli Stati membri o il pubblico ministero dovrebbero realizzare una “politica dell’informazione” (*policy of communications*) per far sì che i media abbiano accesso ad informazioni adeguate, necessarie ad informare il pubblico in merito al lavoro del pubblico ministero. Le linee-guida relative ai rapporti con i mezzi di comunicazione potrebbero anche essere incluse nei codici etici dei procuratori. Si tratta, per il pubblico ministero di ogni Stato membro, di esaminare quale sia il modo migliore di comunicare con i media e fino a che punto farlo, sulla base della situazione, della legislazione e delle tradizioni; ii. Le comunicazioni tra i procuratori e i media dovrebbero rispettare i seguenti principi: libertà di espressione e di stampa, diritto alla riservatezza, diritto all’informazione, principio di trasparenza, diritto alla vita privata e alla dignità, nonché riservatezza nelle inchieste, presunzione di innocenza, parità delle armi, diritti della difesa e diritto ad un giusto processo; iii. I rapporti dei procuratori con tutti i media dovrebbero essere basati sul rispetto reciproco, la fiducia, la responsabilità, la parità di trattamento ed il rispetto per le decisioni giudiziarie; iv. Nei rapporti con i media, il pubblico ministero dovrebbe prendere in considerazione di adottare sia un “approccio reattivo” (*reactive approach*), rispondendo così alle richieste dei media, che un “approccio proattivo” (*proactive approach*), informando di sua iniziativa i media in merito ad un evento di natura giudiziaria; v. Potrebbe essere presa in considerazione l’opportunità di affidare la gestione dei rapporti tra media e pubblico ministero a dei portavoce o a dei procuratori con competenze nelle pubbliche relazioni; vi. Si raccomanda, laddove ciò sia possibile e/o pratico, che i procuratori cerchino di garantire che le persone toccate dalle loro decisioni siano informate prima che di tali decisioni sia data comunicazione ai media; vii. Laddove i procuratori abbiano dei rapporti diretti con i media, sarebbe opportuno fornire loro una formazione nel campo della comunicazione, in modo da garantire un’adeguata informazione. Questa formazione potrebbe essere condivisa o agevolata dall’apporto di professionisti del settore e dei giornalisti; viii. Le comunicazioni che provengono dal pubblico ministero nel suo insieme possono evitare il pericolo che le attività siano presentate in modo personalizzato e minimizzare il rischio di critiche personali; ix. Al di là dei mezzi legali a disposizione dei procuratori, qualsiasi reazione ad informazioni inesatte oppure a campagne di stampa scorrette nei confronti dei procuratori dovrebbe venire preferibilmente dal capo della procura o da un portavoce dell’ufficio, e, nei casi più importanti, dal Procuratore generale o dalla più alta autorità nell’ambito del pubblico ministero o dalla più alta autorità statale; x. Si raccomanda di usare le nuove tecnologie dell’informazione, compresi i siti web del pubblico ministero e delle singole procure, per fornire informazioni tempestive al pubblico sulle attività del pubblico ministero; xi. I procuratori possono, se opportuno, collaborare con la polizia ed altre autorità competenti, per valutare le informazioni da comunicare ai media e per diffonderle».

⁴¹ Istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa nel 2005 allo scopo di rendere pareri in merito al funzionamento del pubblico ministero e alla promozione dell’effettiva attuazione negli Stati membri della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero

Judiciary (E.N.C.J), a partire dal Justice, Society and the Media - Report 2011-2012, al più recente e particolarmente significativo, Public Confidence and the Image of Justice - Report 2017-2018, approvato a Lisbona l'1 giugno 2018, nell'ambito del quale si sviluppa ampiamente la prospettiva della comunicazione in ambito giudiziario e si suggerisce l'adozione di piani d'azione nazionali, verifiche periodiche del livello di fiducia del pubblico, la formazione professionale specifica (per capi degli uffici, giudici, procuratori, personale amministrativo), l'elaborazione di linee-guida sui rapporti tra il giudiziario e i media; in particolare, si raccomanda la nomina come spokesperson di giudici o procuratori con specifica formazione in tema di comunicazione e la istituzione di uno specialised department che impieghi professionisti nella comunicazione sotto la direzione del press judge/prosecutor.

La strada, anche quando appare individuata, è impervia, lunga. La migliore soluzione per il *civis* sembra ancora alla ricerca di un punto di equilibrio sul modo di coniugare giurisdizione e giustizia, processo efficiente e processo giusto. Nel frattempo, non si sfugge alla trappola ideologica del processo come risultato che pregiudica concretamente la salvaguardia dello stile accusatorio, cioè, l'attenzione ai diritti dell'individuo; che sopraffà il giusto governo delle regole e con esso il senso istituzionale della giurisdizione.

nel sistema di giustizia penale: Consiglio d'Europa, C.C.P.E. (2013)4 Definitivo, Parere (2013) n. 8 del Consiglio Consultivo dei Procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, adottato dal C.C.P.E. in occasione della sua VIII riunione plenaria, Yerevan, 8-9 ottobre 2013, intervenuto quattro anni dopo la Dichiarazione di Bordeaux su Giudici e magistrati del Pubblico Ministero in una società democratica (in particolare, il punto 11: «È altresì interesse della società che i mezzi di comunicazione possano informare il pubblico sul funzionamento del sistema giudiziario. Le autorità competenti dovranno fornire tali informazioni, rispettando in particolare la presunzione di innocenza degli accusati, il diritto ad un giusto processo ed il diritto alla vita privata e familiare di tutti i soggetti del processo. I giudici ed i magistrati del pubblico ministero debbono redigere, per ciascuna professione, un codice di buone prassi o delle linee-guida in ordine ai loro rapporti con i mezzi di comunicazione», in seduta comune dei Gruppi di lavoro del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (C.C.J.E.) e del Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei (C.C.P.E.), ed adottata ufficialmente dal C.C.J.E. e dal C.C.P.E. a Brdo il 18 novembre 2009.