

Giacomo Matteotti e la separazione delle carriere

di GUSTAVO MICHELETTI

Nel 1919, quando l'Italia usciva stremata dalla Grande guerra e si affacciava a un periodo di profonde trasformazioni politiche e sociali, nel dibattito sulla giustizia si delineò una contrapposizione che, riletta oggi, appare quasi profetica. Da una parte si collocava Giacomo Matteotti, socialista riformista, giurista rigoroso e difensore delle garanzie liberali; dall'altra si muovevano i primi nuclei del movimento fascista, tra cui in particolare Dino Grandi e Benito Mussolini, che già lasciavano intravedere una concezione radicalmente diversa del rapporto tra Stato, magistratura e libertà individuali. Il punto di frizione era uno di quelli che periodicamente tornano al centro della discussione pubblica italiana: la separazione delle carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante, cioè tra pubblici ministeri e giudici. Matteotti sosteneva con chiarezza che chi accusa e chi giudica dovessero appartenere a ordini distinti, con percorsi professionali separati, proprio per garantire l'imparzialità del processo penale. Non si trattava, nella sua prospettiva, di un tecnicismo giuridico, ma di una questione di libertà politica. Il processo, affinché sia giusto, deve mettere su piani diversi l'accusa e il giudice; se invece i due ruoli appartengono allo stesso corpo, con identica carriera, identici organi di autogoverno e possibilità di passaggio dall'uno all'altro, il rischio è che si formi una solidarietà corporativa che attenui la distanza necessaria tra chi sostiene l'accusa e chi deve valutarla.

Matteotti guardava alle esperienze delle democrazie liberali europee, dove già allora la distinzione tra giudice e pubblico ministero era più netta. Il pubblico ministero, pur essendo un organo dello Stato, svolge una funzione accusatoria; il giudice deve invece restare terzo, estraneo alla logica dell'accusa e della difesa. La separazione delle carriere serviva esattamente a questo: rafforzare la neutralità del giudice e rendere più trasparente l'equilibrio tra i poteri nel processo. Sul fronte opposto si collocavano le posizioni che, negli ambienti nazionalisti e nei primi circoli fascisti, difendevano l'unità della magistratura. L'idea di fondo era che l'apparato giudiziario dovesse costituire un blocco organico al servizio dello Stato. In questa concezione, il pubblico ministero non è una parte processuale distinta, ma una funzione della stessa magistratura che giudica, inserita in una struttura gerarchica che concorre alla difesa dell'ordine pubblico e dell'autorità statale. Questa visione si consolidò negli anni successivi con la costruzione dello Stato fascista e trovò una sistemazione normativa compiuta con il Codice di procedura penale del 1930 e con l'assetto dell'ordinamento giudiziario del regime. Il pubblico ministero rimase parte della magistratura, ma allo stesso tempo fu inserito in una struttura fortemente gerarchizzata e collegata al potere esecutivo. Il risultato fu un sistema nel quale la funzione repressiva dello Stato risultava rafforzata, mentre l'idea della separazione tra chi accusa e chi giudica veniva considerata un elemento di debolezza dell'autorità statale. Nel sistema giudiziario italiano l'unità della carriera tra magistrati giudicanti e requiranti venne poi consolidata all'apice del regime fascista, quando era già scoppiato il Secondo conflitto mondiale e le potenze



dell'Asse sembravano ancora in grado di vincerla.

Il punto decisivo fu il Regio Decreto numero 12 del 30 gennaio 1941, noto come "Ordinamento Grandi", promosso dal ministro della Giustizia Dino Grandi sotto il Governo di Benito Mussolini. La riforma stabiliva che giudici e pubblici ministeri appartenessero allo stesso ordine e potessero passare, nel corso della carriera, da funzioni requirenti a funzioni giudicanti e viceversa. Questa scelta rifletteva la concezione fascista dello Stato, che tendeva a ridurre la separazione dei poteri e a considerare la giurisdizione come una funzione unitaria dell'apparato statale. La magistratura era inoltre inserita in una struttura gerarchica ancora più controllabile dall'Esecutivo, anche rispetto alle basi già poste negli anni Trenta con il Codice di procedura penale elaborato dal ministro Alfredo Rocco, che attribuiva al pubblico ministero un ruolo fortemente legato allo Stato. Dopo la caduta del fascismo e con la Costituzione repubblicana del 1948, la magistratura venne resa formalmente indipendente dal potere politico attraverso istituti come il Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia la struttura della carriera unica tra giudici e pubblici ministeri non fu modificata e rimase uno dei tratti distintivi dell'ordinamento italiano. Per questo motivo, nel dibattito contemporaneo sulla separazione delle carriere, il riferimento alla riforma fascista del 1941 continua a essere spesso

richiamato come origine storica dell'attuale sistema.

È difficile non cogliere in questo contrasto, che attraversa più di un secolo di storia, un'anticipazione delle tensioni che tornano oggi nel dibattito politico italiano. La questione della separazione delle carriere è infatti diventata, negli ultimi decenni, uno dei nodi centrali della discussione sulla riforma della giustizia. Curiosamente, le linee di frattura ideologiche si sono in parte rovesciate rispetto al passato. Se nel Primo dopoguerra era un esponente del socialismo democratico come Matteotti a sostenere una riforma garantista in senso liberale, oggi le posizioni più favorevoli alla separazione delle carriere si trovano soprattutto in settori della cultura liberale e in una parte del centrodestra, mentre molti ambienti della sinistra postcomunista e una parte consistente della magistratura organizzata difendono l'unità della carriera tra giudici e pubblici ministeri. Naturalmente le analogie storiche vanno sempre maneggiate con cautela. Le motivazioni dei protagonisti di oggi non sono identiche a quelle dei protagonisti di un secolo fa, e il contesto istituzionale della Repubblica democratica non è paragonabile a quello dell'Italia prefascista. Tuttavia resta significativo che una riforma pensata da Matteotti come rafforzamento delle garanzie liberali venga oggi contestata proprio da ambienti politici che si richiamano alla tradizione antifascista. La vicenda ricor-

da quanto le categorie politiche possano cambiare nel tempo e come alcune questioni istituzionali sfuggano alle etichette ideologiche più semplici.

Ciò che nel 1919 appariva a Matteotti come una riforma di civiltà giuridica, destinata a rafforzare l'equilibrio tra accusa e giudizio, continua ancora oggi a dividere profondamente la cultura politica italiana. Forse proprio per questo la memoria storica di quel dibattito meriterebbe di essere ripresa con maggiore attenzione. Non per trasformarla in uno strumento polemico, ma per ricordare che le grandi questioni dello Stato di diritto – l'indipendenza della magistratura, la neutralità del giudice, la distinzione tra i poteri – non appartengono a una parte politica. Sono, piuttosto, il terreno sul quale si misura la maturità di una democrazia. E il fatto che già un secolo fa, in un momento drammatico della storia italiana, Giacomo Matteotti avesse posto con tanta lucidità il problema della separazione tra chi accusa e chi giudica, resta uno di quei segnali della sua straordinaria sensibilità democratica che il tempo non ha affatto cancellato. Forse questa circostanza – unitamente a quella per cui i massimi esponenti del fascismo videro invece con favore, come tutti coloro che sono animati da ideologie totalitarie, la non separazione delle carriere – potrebbe chiarire gli ultimi dubbi a qualsiasi autentico democratico che si ponga ancora il problema su come votare al prossimo referendum del 22 e 23 marzo.