



**Duccio Facchini
Federica Alba Di Raimondo**

LA GIUSTIZIA DEI RICCHI

**Perché la “riforma”
distrugge l’uguaglianza
tra i cittadini**

Le ragioni del NO

Duccio Facchini e Federica Alba Di Raimondo

La giustizia dei ricchi

UUID: 4895a71c-e4b8-475f-8675-a36f00acc1b9
Questo libro è stato realizzato con StreetLib Write
<https://writeapp.io>

Indice dei contenuti

1. Gli autori
2. Citazione di Carlo Nordio
3. Citazione di Franco Cordero
4. Introduzione. Vogliamo davvero una giustizia ministeriale?
5. Citazione di Franco Cordero
6. Prima parte IL MERITO
7. Capitolo 1 La riforma e che cosa cambia
8. La Costituzione vigente e le modifiche
9. Citazione di Franco Cordero
10. Capitolo 2 I luoghi comuni
11. Citazione di Franco Cordero
12. Dati utili sulla giustizia
13. Citazione di Franco Cordero
14. Seconda parte PERCHÉ NO
15. Capitolo 3 Il fine ultimo di Enrico Zucca
16. Capitolo 4 Per resistere agli slogan
17. La “normalizzazione” che fa saltare la separazione dei poteri
18. La saldatura tra la “riforma” e i nuovi pacchetti sicurezza
19. I ricchi potranno continuare a difendersi. Gli altri chissà
20. Il cavallo di Troia del diritto dell’immigrazione
21. La “riforma” vista dalle prigioni dello Stato
22. Citazione di Franco Cordero
23. Capitolo 5 Brevi note su che cosa servirebbe davvero
24. Appendice C’era una volta la Corte dei Conti

punti di riferimento

1. Pagina del titolo
 - Copertina
 - Indice dei contenuti
 - Inizio libro

Gli autori

Duccio Facchini è nato a Lecco nel 1988. Giornalista, scrittore e direttore della rivista Altreconomia. Tra i suoi libri, “Armi, un affare di Stato” (2012), “Mi cercarono l’anima. Storia di Stefano Cucchi” (2013), “Alla deriva” (2018), “Respinti” (2022, con Luca Rondi), “Chiusi dentro” (2024, con RiVolti ai Balcani) e “I sovrani del cibo” (2024, con Alessandro Franceschini), “Oro colato” (2025, con Luigi Casanova), tutti pubblicati da Altreconomia.

Federica Alba Di Raimondo è nata a Caltagirone nel 1988. Giornalista freelance, è stata studente della Scuola di giornalismo Lelio e Lisli Basso specializzata in inchiesta e reportage. Ha lavorato come mediatrice culturale in progetti di divulgazione degli studi *queer* e nell’ambito dei diritti delle persone migranti, cooperando con i centri di accoglienza di organizzazioni non profit in Italia e in Grecia. Attualmente vive a Milano e collabora con la redazione della rivista Altreconomia.

Citazione di Carlo Nordio

"Io vengo sempre rimproverato di usare il latinorum: Quis custodiet ipsos custodes? E allora: chi controlla la polizia? La controlla la magistratura. Bella domanda. E chi controlla la magistratura? No, eh eh. Poiché non esiste un potere senza un controllo, come è stato detto, è quello che noi cerchiamo di introdurre con la riforma costituzionale. Oggi la magistratura è controllata da se stessa e dalle sue correnti nel Consiglio superiore della magistratura e nella sua sezione disciplinare, che è una giustizia domestica. Con l'inserimento dell'Alta corte, che sarà sempre composta in maggioranza da magistrati ma non più soggetti alla baratteria politica delle correnti, che sappiamo costituiscono una giustizia domestica, ci sarà un controllo attribuito alla magistratura indipendente e autonoma anche però sulla magistratura"

Carlo Nordio, ministro della Giustizia
5 febbraio 2026

Citazione di Franco Cordero

“ L’ignoto rituale accusatorio innesca appetiti forensi: qualcuno sogna giudici passivi, un pubblico ministero dalle ali tarpate, regole secondo cui ogni reo possa uscirne indenne, anche nei casi disperati purché chi lo difende scovi dei vizi; lo scaltro disinibito ne vede dappertutto. All’inquisitore subentra l’avvocato-mago nelle cui mani i reati spariscono”

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020 la Repubblica, 7 novembre 2002

Introduzione. Vogliamo davvero una giustizia ministeriale?

“La posta in gioco è chiara: c’è una giustizia per i molti, che riempie le galere ed è anche rapida, e un’altra per i pochi, con regole e garanzie che non sono mai sufficienti. Il liberalismo che si invoca non è quello sociale della Costituzione e dei diritti universali ma quello dei buoni borghesi, di chi ha le possibilità di ingaggiare la tenzone; per gli altri la resa di fronte all’accusa, che sarà affare del governo”.

Enrico Zucca, già pubblico ministero del processo per le torture alla scuola Diaz durante il G8 dell’estate 2001 a Genova e oggi procuratore generale del capoluogo ligure, lo ha scritto su *Altresconomia* in tempi non tanto sospetti come quelli di oggi (dicembre 2022).

Davanti a noi si manifesta senza più remore la “giustizia dei ricchi” che ogni giorno si mangia un pezzettino della Costituzione -e in questo libro proveremo a raccontare come e perché-. Prova ne è il fatto che chi incrimina i rave party o sanziona le navi delle organizzazioni umanitarie che salvano vite in mare poi è lo stesso che arretra di fronte ai potenti, abolendo ad esempio l’abuso d’ufficio, parzialmente il traffico d’influenze o smontando l’efficacia della Corte dei Conti, indicando un asino che vola: la “paura della firma”.

È in questo solco che si muove la “riforma” della Giustizia Meloni-Nordio, dedicata dai promotori a quello che il faro della procedura penale Franco Cordero chiamava “Re Lanterna” o, per rimanere in tema di ispiratori della separazione delle carriere, “Prefigurato da Licio Gelli” (Silvio Berlusconi).

Il controllo di legalità esercitato dalla magistratura indipendente è da tempo considerato un ostacolo per il potere politico ed economico -in Italia come altrove- “nel nome di una rivendicata onnipotenza del legislatore e quindi della maggioranza governativa legittimata dal voto plebiscitario, anche grazie a mirate manipolazioni dei sistemi elettorali” (ancora Zucca).

Il governo -e il blocco sociale che rappresenta- desidera perciò un pubblico ministero subalterno ai propri interessi così come dell’apparato repressivo delle polizie (si legga la giudice Silvia Albano più avanti). Ma quando uno dice che il re è nudo scatta subito il coro: nella “riforma”, se uno legge, “non c’è scritto”.

Sì, ma come fa notare da anni Zucca, è inevitabile che “un corpo separato di pubblici ministeri, composto da uffici gerarchizzati, investito di scelte ancor più discrezionali, che dispone di una polizia giudiziaria, non possa che richiamare una responsabilità o un raccordo stretto con l’autorità politica. Diversamente si tratterebbe di una concentrazione di poteri che non ha eguali negli ordinamenti costituzionali”.

Siamo a un passo decisivo. La direzione annunciata dai sostenitori della “riforma” è il giardino dell’Eden chiamato “rito accusatorio”, dove l’accertamento dei fatti previsto dalla nostra Carta costituzionale cede il passo alla semplice composizione di un conflitto, con la giurisdizione che diventa strapotere degli organi dell’accusa, che potranno un giorno anche mentire pur di vincere, come accade altrove. Un libero scontro dove a prevalere è il potente, il ricco, chi se lo può permettere. Con leggi sempre più ingiuste e un sistema giudiziario che ha voti tanto più alti quanto più riesce a opprimere (chiarissima sul punto è la costituzionalista Alessandra Algotino nella seconda parte di questo saggio). Chi è in basso rimane senza giustizia, anzi “senza respiro”, per citare l’ultimo rapporto di Antigone sulle carceri italiane.

“I detenuti sono senza respiro. Gli operatori sono senza respiro. Come forse mai negli ultimi

decenni il sistema penitenziario vive una crisi profonda -ha scritto l'associazione nel report 2025-. Nelle cento visite di Antigone abbiamo potuto constatare con i nostri occhi cosa significa un sistema penitenziario in crisi profonda di identità: corpi ammassati in celle chiuse, spazi inadeguati, tensione alle stelle, sofferenza generalizzata, condizioni igieniche e sanitarie inaccettabili, educatori stanchi, poliziotti in difficoltà, direttori provati, medici preoccupati, volontari a mala pena tollerati”.

La politica che straparla di Giustizia sorvola sui 63.868 detenuti a fronte di una capienza effettiva di 46.124 posti (anno 2025), con un tasso di sovraffollamento del 138% a livello nazionale. Ottanta suicidi tra i ristretti, quattro tra il personale, migliaia di atti di autolesionismo e quasi 240 morti per “diverse cause”. I presunti “garantisti” da talk show su questo argomento fanno i rinoceronti bianchi, tendono all'estinzione.

La separazione delle carriere quindi non c'entra nulla con l'efficienza del sistema (lo rileva con disincanto anche l'avvocata Francesca Cancellaro nel quarto capitolo). Apriamo gli occhi. Nella sua Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025, il primo presidente della Corte di Cassazione Pasquale D'Ascola ha descritto la situazione degli uffici dando conto di quanto comunicato dalle diverse Corti d'appello.

“Un tema trasversale alla generalità degli uffici è la carenza di risorse di organico (magistrati e personale amministrativo) e di spazi/strumentazioni”.

A Torino, Roma, Milano, Trieste, Palermo e non solo, nell'ambito civile, “si registra una scopertura del 21,8% per i magistrati e nella misura tra il 20% e il 50% per il personale amministrativo, con gravosi problemi di turnover e di stabilizzazione del personale a tempo determinato, oltre a spazi insufficienti”.

Quasi tutte le Corti d'appello riconoscono che la digitalizzazione e l'Ufficio per il processo sono “leve determinanti per ridurre l'arretrato e migliorare gli indici di ricambio e di smaltimento”, ma allo stesso tempo evidenziano “i rischi correlati alla discontinuità di tale personale (assunto con contratti a termine, e tendente all'esodo verso altre amministrazioni)”.

Risorse chiave vengono perse perché i funzionari addetti lasciano l'Ufficio a seguito del superamento di concorsi per posti a tempo indeterminato.

Un già affaticato sistema paga lo scotto di anni di cattivismo normativo sulla pelle delle persone migranti e richiedenti asilo. Lo sottolinea la Cassazione, quando dà conto del fatto che dalle Corti emerge una “intensa ed estesa preoccupazione in ordine alla materia dell'immigrazione e della protezione internazionale”. Per via dell’“eccezionale incremento quantitativo delle sopravvenienze” i magistrati sono letteralmente “distolti” dalla trattazione dell'arretrato e dal contenzioso ordinario, “con un notevole aggravio dell'organizzazione delle Corti d'appello e dei Tribunali” (il professor Luca Masera più avanti è netto in proposito). Si ricordi che questo governo ha “passato” alle Corti d'appello le convalide dei trattenimenti nel tentativo disperato di dribblare le invisibili sezioni specializzate.

La musica non cambia nell'ambito penale. Dalle relazioni delle Corti d'appello arriva “l'unanime richiesta di risorse umane e materiali necessarie per aiutare gli uffici a migliorare la situazione dei carichi e le performance”. Si richiamano in particolare le carenze di organico e delle difficoltà organizzative degli Uffici per l'esecuzione penale esterna (Uepe), con pesanti ricadute sulla “funzione rieducativa dell'istituto”.

Sul fronte del supporto organizzativo agli uffici di merito, la Cassazione sottolinea l'importanza dei funzionari addetti all'ufficio per il processo (Aupp): funzionari “motivati, capaci di utilizzare al meglio e diffusamente gli strumenti informatici e che hanno padronanza dei concetti giuridici”.

“Unanime l’auspicio che non si torni indietro rispetto alle conquiste acquisite, vanificando risorse e formazione sin qui spese”, annota la Suprema corte.

Si torna inevitabilmente a parlare del carcere -di cui abbiamo detto sopra-, delle Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), a proposito del disagio psichiatrico, e della situazione dei minori.

“In ambito minorile, gli uffici hanno esposto le ricadute nel sistema giudiziario delle difficoltà sociali, delle fragilità sanitarie, delle dipendenze, della scarsa integrazione e dei fenomeni di marginalità, che costituiscono fattori concomitanti della criminalità minorile -scrive la Cassazione-. Alcuni uffici hanno rappresentato come sempre più spesso il procedimento penale finisca per essere l’unica occasione di intercettare i disagi personali e familiari dei minorenni e per fornire loro una opportunità educativa”.

Questo è il Paese reale. A noi la scelta, se una Giustizia costituzionale (nel senso della materia cara al professor Francesco Pallante) o una Giustizia dei ricchi.

Citazione di Franco Cordero

“ I penal-politici somigliano al giurista come barbieri-flebotomi somigliavano al medico lettore d’Ippocrate e Galeno: sanno poco ma ogni frase suona perentoria; nel loro mondo le armi intellettuali sono la quinta ruota del carro, eventualmente fornite da schiavetti e minutanti”

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020
la Repubblica, 7 novembre 2002

Prima parte IL MERITO

Capitolo 1 La riforma e che cosa cambia

Il disegno di legge costituzionale oggetto del referendum, e dunque di questo libro, s'intitola "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare". È stato presentato su iniziativa del governo -in particolare della presidente del Consiglio Giorgia Meloni e del ministro della Giustizia Carlo Nordio- il 13 giugno 2024 alla Camera, esattamente un anno dopo la morte di Silvio Berlusconi. Dopo il passaggio al Senato nel gennaio 2025 e il successivo rimpallo tra i due rami del Parlamento, l'iter si è concluso con la pubblicazione finale nella Gazzetta Ufficiale il 30 ottobre dello stesso anno.

Conta otto articoli che ne modificano a loro volta sette della Costituzione. Separa le carriere dei magistrati in requirenti (pubblici ministeri) e giudicanti (giudici), dividendo il corpo unico immaginato dai costituenti ottant'anni fa. Prevede inoltre due distinti organi di autogoverno -il Consiglio superiore della magistratura giudicante e quello della requirente, entrambi presieduti dal capo dello Stato e con componenti sorteggiati- e istituisce l'Alta corte disciplinare per i procedimenti dei magistrati ordinari. Quest'ultima avrà una composizione mista: in parte di nomina politica e in parte estratta a sorte.

La riforma incide sul Titolo II della Carta, quello del presidente della Repubblica (art. 87), e soprattutto sul Titolo IV, quello della magistratura, riscrivendo in profondità l'"Ordinamento giurisdizionale" (articoli 102, 104, 105, 106, 107 e 110).

Prima di scorrere le modifiche con testo a fronte e passare a un esame critico, è utile rileggere alcuni brani della relazione accompagnatoria che precede gli otto articoli del disegno di legge costituzionale. Vi sono infatti parole ed espressioni chiave esibite dal governo per tratteggiare il modello ideale di processo penale a cui tendere: l'accusatorio. La panacea, la civiltà giuridica, la fine della "barbarie" del pubblico ministero "giocatore" che beve il caffè con l'arbitro, secondo quei discorsi da bar divenuti programma politico.

"Il presente intervento di riforma costituzionale -scrivono in apertura Meloni e Nordio- trae origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall'evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione".

Ma la coda è di paglia: "In continuità con la storia costituzionale italiana e con l'interpretazione della Corte costituzionale, questo disegno di legge costituzionale conferma la compiuta assimilazione tra i magistrati del pubblico ministero e i giudici rispetto alle garanzie offerte dai principi di autonomia e indipendenza: si tratta di un assetto che qualunque ipotesi di riforma ordinamentale deve rispettare". L'espressione "pubblico ministero" compare solo in questo passaggio, poi s'inabissa, quando in realtà è il piattello da colpire.

La separazione delle carriere per via costituzionale sarebbe una questione di coerenza, anche se la canonica *excusatio non petita* salta sempre fuori: "Ferma restando, dunque, l'esigenza di non limitare in alcun modo l'indipendenza dei magistrati requirenti e giudicanti, si dà attuazione alla separazione delle loro carriere in modo conforme alla struttura più coerente con le regole fondamentali del processo penale, mantenendo altresì il presidio costituito dal Consiglio superiore della magistratura in una sua nuova duplice conformazione".

La cultura giurisdizionale comune dei costituenti è negata, per raccontare ai cittadini che il pubblico ministero è un semplice "accusatore", quando invece è tenuto, come il giudice, al solo

accertamento della verità.

Viene così taciuto il fatto che già oggi il passaggio di funzioni sia consentito (e limitato a) una volta sola e cambiando Regione da funzioni requirenti a funzioni giudicanti, o viceversa. Lo stravolgimento del Titolo IV della Costituzione -che nelle interviste che seguono è bene evidenziato- viene così fatto passare per una semplice “rivisitazione”. Scrive infatti il governo che “nel quadro di una rivisitazione della forma di autogoverno, è valorizzata la funzione disciplinare nei riguardi degli appartenenti alla magistratura giudicante e a quella requirente, conferendo a tale funzione valore giurisdizionale e istituendo un organo indipendente deputato ad amministrarla”.

Il tutto deve avere agli occhi dei cittadini un che di “tecnico” e non invece di profondamente politico. Lo smembramento del Csm in due è chiamato “riorganizzazione dell’assetto della magistratura”. Pur “curando di evitare che l’intervento possa in qualche modo indebolire l’indipendenza dei magistrati requirenti”. Sia mai che si mangi la foglia.

I principi di autonomia e indipendenza sono “ribaditi”, dice il governo, praticando l’arte della declamazione: “Non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato”. A parlare -Meloni e Nordio- sono gli stessi che a più riprese hanno pubblicamente lamentato l’ostacolo di una magistratura slegata dal potere. Dai fatti di Torino di fine gennaio 2026 alla squallida vicenda dei centri di confinamento dei migranti in Albania, fino alla strumentalizzazione del circo mediatico di Garlasco.

L’equilibrio costituzionale “esistente” -premette sempre il governo accompagnando la sua “riforma”- è “confermato” solo a parole. In realtà cambia, in modo sibillino, la modalità di selezione dei componenti “laici” e togati dei Csm delle magistrature giudicante e requirente.

“Quanto ai primi -si legge nella relazione al Ddl- si prevede che, entro sei mesi dall’insediamento, il Parlamento in seduta comune predisponga, mediante elezione, un elenco composto da professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che costituirà la base per procedere alla successiva estrazione a sorte. Si è previsto, in proposito, che la compilazione dell’elenco non sia coeva all’effettiva necessità di selezione dei componenti laici, per evitare che essa possa essere eccessivamente influenzata dalla contingenza costituita dalla concreta formazione dei Consigli superiori”.

I componenti “togati” invece pagano dazio. Dice infatti il governo che per loro si “prevede il passaggio da un’elezione a una designazione mediante sorteggio fra tutti i magistrati appartenenti alle rispettive categorie”. Vorrebbe essere il knock out alle odiate correnti, già soppresse dal fascismo.

Ma è un intruglio cucinato male. “Quest’innovazione -dicono la presidente del Consiglio e il ministro della Giustizia- muove dalla considerazione virtuosa che l’autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi”. Si vuol così bene ai magistrati liberi che li si premia tirandoli a sorte e mettendoli di fatto ancor più nell’angolo. Ma lo si fa per loro, perché li si considera con virtù, se fosse stato il contrario chissà.

E siccome le “logiche della competizione elettorale” -giro di parole scelto dall’esecutivo come sinonimo di correnti- “non hanno offerto buona prova di sé” (lo dice il ceto politico tra i più screditati della storia repubblicana), è molto meglio il bussolotto. Più giusto, imparziale, e dopo tutto i pezzi numerati della tombola si possono sempre mettere in tasca.

Il risultato finale è un ibrido: un terzo di membri laici sorteggiati da un elenco parlamentare e due terzi togati estratti a sorte tra tutti i magistrati.

Ai due Csm è però sfilata la “competenza a decidere sull’azione disciplinare”. Non fa per loro. Meglio creare un “nuovo organo di rilievo costituzionale” come l’Alta corte disciplinare. Ne fanno parte 15 giudici: sei laici e nove togati. I sei laici sono nominati per metà dal Quirinale e per metà dal Parlamento in seduta comune, individuati tra “professionisti di particolare affidabilità” e cioè “professori ordinari di università venti anni di esercizio”. I nove togati invece sono designati, così dice il governo, “tra gli appartenenti alla magistratura con almeno venti anni di esercizio delle funzioni e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità”. Sei giudicanti e tre requirenti.

Spassoso il riferimento nella relazione alla componente laica. “Per quanto riguarda la componente laica proveniente dalla procedura parlamentare, il sorteggio mira ad assicurare una scelta non completamente influenzata da indicazioni di natura politica”. Non completamente influenzata. Per i togati invece riecco la storia del sorteggio nel mucchio perché la funzione disciplinare è del resto “patrimonio di ogni magistrato”.

L’Alta corte sostituisce non solo la Sezione disciplinare del fu unico Csm ma anche le Sezioni unite della Cassazione in materia di impugnazioni disciplinari. Non si può più ricorrere alla Suprema corte: fine del controllo sul “disciplinare interno” del Csm.

Come ha scritto Marco Bisogni, consigliere togato del Consiglio superiore della magistratura, in una pubblicazione agile e preziosa con numeri, fatti e comparazioni per decidere al referendum in modo consapevole, la “riforma” non interviene in alcun modo sui problemi reali della giustizia italiana.

Non incide sul sottodimensionamento cronico dei magistrati, sulla carenza di personale amministrativo, sulla lentezza (o obsolescenza) delle infrastrutture informatiche, sull’eccessiva gerarchizzazione delle Procure, sulla necessità di un sistema di nomine più oggettivo e trasparente, sull’enorme carico di procedimenti che paralizza gli uffici giudiziari.

Il governo vuole modificare solo la “struttura del potere giudiziario”.

L’effetto conseguito, a detta di Bisogni, è una “magistratura necessariamente meno coesa, meno indipendente e più esposta a influenze esterne”.

Sulla distanza tra declamazione governativa e realtà è utile un richiamo alle Considerazioni finali del primo presidente della Corte di Cassazione, Pasquale D’Ascola, pronunciate il 30 gennaio 2026 in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario.

“La preoccupazione della magistratura è volta a garantire che resti effettiva l’indipendenza e l’autonomia della giurisdizione come caposaldo del sistema costituzionale”, ha detto D’Ascola, citando un fatto storico.

“Nell’insediare il primo Csm, il 18 luglio 1959, il ministro Guido Gonella disse che l’indipendenza morale del magistrato deve essere difesa da ogni arbitrio esterno e il presidente Giovanni Gronchi, solennemente, ribadì che la Costituzione con la creazione dell’organo non ha voluto soltanto ‘riconoscere all’ordine giudiziario unicità ed autorità’, ma ‘assicurare soprattutto l’autonomia dei giudici’, intesa ‘nel senso di autogovernarsi’, il tutto ‘inquadrato per logica necessaria nel sistema della divisione dei poteri che è presupposto e cardine insieme dello Stato di diritto’”.

Gronchi aggiunse che “l’autonomia e l’indipendenza che derivano dalla divisione dei poteri non possono né debbono condurre all’isolamento di alcuno degli organi che sono posti al vertice dell’ordinamento giuridico dello Stato”.

Ecco perché D’Ascola ha sottolineato quanto sia da “evitare che si diffonda nella società la falsa convinzione che il magistrato sia incerto e titubante circa la tutela complessiva della funzione giurisdizionale e che quindi sorga la tentazione di influire sul magistrato stesso, immaginandolo

avvicinabile, pavido, condizionabile”.

Magistrati che devono avere il coraggio delle “decisioni difficili” e non invece “comodamente ossequenti al più potente o spregiudicato dei litiganti, rispetto verso le parti e gli avvocati che le assistono”.

Per una Costituzione che non “comanda” ma “unifica”. D’Ascola ha concluso con un altro riferimento storico affascinante: “Come il giurista Francesco Mario Pagano -uno dei martiri napoletani del ‘99- scriveva testualmente già nel 1792: ‘una società può dirsi colta e civile quando più temperato il governo diviene’ e ‘quando equamente vengono ripartiti i diritti de’ cittadini tutti’”. In quella occasione è intervenuto anche il ministro della Giustizia. Per rispondere alle preoccupazioni della magistratura circa le sorti dell’indipendenza e dell’autonomia, Nordio ha usato toni distanti dallo spirito evocato dal primo presidente della Corte di Cassazione.

“Non intendo in questa sede dilungarmi sui contenuti dell’intervento normativo. Sento però il dovere istituzionale di ribadire con chiarezza e fermezza che ritengo blasfemo sostenere che questa riforma tenda a minare l’indipendenza della magistratura, un principio non negoziabile che oltre mezzo secolo fa, in un momento peraltro molto doloroso della Repubblica, mi indusse a far parte di quel nobile ordine al quale mi sento ancora di appartenere”.

Per legittimare lo stravolgimento costituzionale, Nordio ha evocato in quel discorso la giustizia divina postulata da teologi e filosofi. Perché quella umana “è per definizione incerta e fallibile”.

Il ministro della Giustizia ha richiamato “tre processi sostanzialmente iniqui” sui quali si basano “la nostra religione, la nostra filosofia e la nostra scienza”. “La crocifissione di Gesù, come la condanna di Galileo e la condanna di Socrate, suscitano in noi un sentimento di ripudio, malgrado siano state irrogate ed eseguite secondo procedure legali. Soltanto una riflessione solida e razionale può risolvere o comunque ridurre le frequenti antinomie tra tensione etica e diritto positivo. Questo sforzo è stato fatto dai nostri padri costituenti che in momenti difficili hanno conciliato visioni diverse della vita e della storia nel documento che costituisce il fondamento del nostro ordinamento giuridico. Nel loro realismo, mitigato dalla speranza, hanno previsto la possibilità di adeguare il testo elaborato con tanta sapienza all’evoluzione dei tempi e delle idee. Non vi è quindi nessun reato di lesa maestà nel cambiare ciò che a suo tempo è stato considerato suscettibile di cambiamento”.

Per una conclusione enfatica: “Da servitore dello Stato e ancor più da cristiano mi piace ricordare che è soltanto la Veritas Domini Manet in Aeternum”. La verità del Signore rimane in eterno. A prova di blasfemia.

La Costituzione vigente e le modifiche

La Costituzione vigente e le modifiche

ARTICOLO 1 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ART. 87 DELLA COSTITUZIONE)

TESTO VIGENTE - ART. 87

Il presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.
Può inviare messaggi alle Camere.
Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.
Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.
Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.
Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

TESTO MODIFICATO - ART. 87

Identici

Presiede il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente.

Identico

Identico

La Costituzione vigente e le modifiche

ARTICOLO 2 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ART. 102 DELLA COSTITUZIONE)

TESTO VIGENTE - ART. 102

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

TESTO MODIFICATO - ART. 102

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.

Identico

Identico

ARTICOLO 3 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ART. 104 DELLA COSTITUZIONE)

TESTO VIGENTE - ART. 104

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti →

TESTO MODIFICATO - ART. 104

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente.

Il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente sono presieduti dal presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, →

La Costituzione vigente e le modifiche

→ i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

→ da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requiranti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge.

Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.

Ciascun Consiglio elegge il proprio vicepresidente fra i componenti designati mediante sorteggio dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

I componenti designati mediante sorteggio durano in carica quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

I componenti non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

La Costituzione vigente e le modifiche

ARTICOLO 4 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ARTICOLO 105 DELLA COSTITUZIONE)

TESTO VIGENTE - ART. 105

Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati

→

TESTO MODIFICATO - ART. 105

Spettano a ciascun Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati.

La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta corte disciplinare.

L'Alta corte è composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

L'Alta corte elegge il presidente tra i giudici nominati dal presidente della Repubblica o quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

I giudici dell'Alta corte durano in carica quattro anni. L'incarico non può essere rinnovato.

L'ufficio di giudice dell'Alta corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo,

→

La Costituzione vigente e le modifiche

ARTICOLO 4 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ART. 105 DELLA COSTITUZIONE)

→ con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge.

Contro le sentenze emesse dall'Alta corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata.

La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta corte e assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.

ARTICOLO 5 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICHE ALL'ART. 106 DELLA COSTITUZIONE)

TESTO VIGENTE - ART. 106

Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

TESTO MODIFICATO - ART. 106

Identico

Identico

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura **giudicante** possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche, **magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni** e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

La Costituzione vigente e le modifiche	
ARTICOLO 6 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICA ALL'ART. 107 DELLA COSTITUZIONE)	
TESTO VIGENTE - ART. 107	TESTO MODIFICATO - ART. 107
I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.	I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del rispettivo Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.
Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare. I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.	<i>Identici</i>
ARTICOLO 7 DEL DDL COSTITUZIONALE (MODIFICA ALL'ART. 110 DELLA COSTITUZIONE)	
TESTO VIGENTE - ART. 110	TESTO MODIFICATO - ART. 110
Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.	Ferme le competenze di ciascun Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Citazione di Franco Cordero

“ Vista da fuori, la giustizia penale è uno specchio buio dove i mistificatori leggono quel che vogliono: a esempio, che l’assolto esca innocente, più bianco della neve, mentre s’è salvato sul filo del dubbio; probabile colpevole, dunque, e i motivi lo dicono ma arrivano quando lo shock mediatico è svanito o sarebbe una secca condanna se il reato non fosse estinto da tempo. Perderne tanto è arte proficua. Nello specchio passano deformi immagini italiane”.

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020
la Repubblica, 7 novembre 2002

Capitolo 2 I luoghi comuni

SUI MAGISTRATI PIGRI

La “riforma” Meloni-Nordio si fonda su miti fasulli.

Il primo, alimentato da decenni di martellante battage di Berlusconi ed eredi, vuole i giudici

italiani come pigri, gli unici dipendenti pubblici con un mese e mezzo di “ferie” all’anno.

Marco Bisogni, membro togato del Csm, ha messo in fila i dati ufficiali del Consiglio d’Europa (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice, Cepej) per smontare la favola, dimostrando che i magistrati italiani in realtà “sono tra i più produttivi del continente e operano in condizioni strutturali più gravose rispetto alla maggior parte degli altri sistemi giudiziari europei”.

L’Italia conta appena 12,2 giudici e 3,7 pubblici ministeri ogni 100.000 abitanti, a fronte di una mediana europea rispettivamente di 21,5 e 14,5. Questo deficit di organico, pari a circa il 40% in meno di magistrati rispetto alla media continentale, deve gestire un volume di procedimenti sensibilmente superiore.

Il tutto a fronte di un carico sproporzionato: i dati Cepej registrano 2,15 procedimenti civili e 1,88 penali ogni 100 abitanti, contro una mediana europea rispettivamente di 1,89 e 1,64. Se prendiamo i procedimenti e li rapportiamo al numero di giudici possiamo concludere che nel civile un giudice ha 176 processi l’anno e nel penale 154. Tirando le somme: “Abbiamo molti meno giudici degli altri Paesi europei e che ogni giudice italiano gestisce più del doppio dei processi gestiti da colleghi europei” (Bisogni).

La dinamica è confermata anche per i pubblici ministeri. Si è detto che il nostro Paese conta un quarto dei Pm della mediana europea. Bene, questi devono affrontare un numero di procedimenti “in entrata” altissimo: 4,56 procedimenti penali ogni 100 abitanti contro 2,96 della mediana Cepej. Morale: un Pm ha sul tavolo 1.230 procedimenti all’anno in Italia. Tre-quattro volte un collega europeo.

Fin qui i numeri dei giudici e dei procedimenti da seguire. Ma i provvedimenti adottati?

È lo stesso ministero guidato pro tempore da Carlo Nordio a dare la risposta. I giudici italiani adottano quattro milioni e più di provvedimenti all’anno nel civile (decisori e ordinatori), 1,5 milioni di provvedimenti penali (sentenze, decreti penali, misure cautelari, atti del Gip), centinaia di migliaia di provvedimenti delle Procure.

Quindi la produttività è altissima a fronte di risorse insufficienti e tempi mostruosamente lunghi.

Marco Bisogni usa questi dati oggettivi per evidenziare che il “problema dell’Italia non è la scarsa produttività dei magistrati” ma “l’eccessivo carico di lavoro”.

Che “gli interventi di riforma dal punto di vista del servizio reso ai cittadini e alle imprese dovrebbero concentrarsi su organici, risorse, digitalizzazione e uffici di supporto e non sull’assetto costituzionale dei magistrati”.

E che la storia che la riforma magicamente migliori l’efficienza del sistema è una fake news.

La questione delle “ferie” ha appassionato esecutivi di diverso colore. Nel 2014, ad esempio, il Governo Renzi (a proposito di eredi) propose una riforma della Giustizia che voleva dare “meno ferie ai magistrati” per una “Giustizia più veloce”. Da 45 giorni (1 agosto-15 settembre) a 30 (6-31 agosto). Pura propaganda.

Già allora si faceva notare infatti un “piccolo” dettaglio: le “ferie” altro non erano che una sospensione nella quale sì non si tenevano le udienze -a parte quelle urgenti- ma i termini cui era sottoposto il giudice (tipo scrivere le motivazioni di una sentenza emessa) continuavano a decorrere.

IL PM È L’AVVOCATO DELL’ACCUSA?

È un vero e proprio falso. La Costituzione mette giudici e Pm nella stessa cultura comune della giurisdizione non a caso. Entrambi devono essere indipendenti e slegati dal potere esecutivo.

Nessuno è parte governativa, non ne riceve le direttive, e soprattutto nessuno deve “vincere”.

Il pubblico ministero deve accertare la verità, cercando nel caso anche prove a discarico. Non può ricevere suggerimenti dall'esecutivo e il suo governo è autonomo, nelle uniche mani del Consiglio superiore della magistratura.

In Italia il Pm, come ha scritto bene Bisogni, non è una “parte che deve vincere” ma è un magistrato che “ha il dovere di chiedere l'assoluzione dell'imputato” se le prove non sostengono l'accusa.

I fautori della “riforma” promuovono invece l'idea che il Pm sia di fatto già un giocatore e il giudice un arbitro. E che tanto vale sia meglio riconoscere il fatto, separare le carriere nel segno di un non ben precisato processo accusatorio alla Vassalli (l'ossessione del ministro Nordio) e fare del pubblico ministero il mastino dell'accusa, all'americana, che tanto fa colpo nei film.

Così, dicono sempre il governo e i suoi accoliti, si eviterebbero “errori giudiziari” e gli esiti dei processi non vedrebbero più i giudici schiacciati sulle indagini del pubblico ministero.

Come spiega però Enrico Zucca nelle pagine più avanti, è proprio nei sistemi dove le carriere sono separate e il Pm è il dogo dell'accusa che si contano numerosi e clamorosi “errori giudiziari”. Errori che poi in realtà non sono tali, nel senso della colpa, perché spesso derivano invece da comportamenti dolosi delle autorità inquirenti. Che non devono più accertare la verità ma devono “vincere”, a tutti i costi, anche in modo sporco, anche simulando.

Dovrebbe fare scuola il caso degli Stati Uniti: la Corte suprema nel 2011 (pre abisso Trump, dunque) si è occupata di un caso dove non è stato riconosciuto alcun risarcimento a chi aveva scontato 18 anni di galera e passato 14 anni in attesa dell'esecuzione della pena di morte, dopo esser stato ingiustamente condannato per rapina a mano armata e omicidio. L'accusa aveva dolosamente nascosto la prova che scagionava l'imputato.

Altro che i “magistrati italiani non pagano mai per i loro errori”. Tornando alle statistiche italiane, Bisogni richiama i dati pubblicati dalle Camere penali nel 2021, dai quali emerge una quota significativa di processi che si concludono con assoluzione.

“Per quanto concerne i procedimenti terminati in sentenza, le assoluzioni rappresentano poco meno del 30%: di questi, il 3,7% è rappresentato da assoluzioni ex art. 131 bis c.p. (non punibilità per particolare tenuità del fatto). Le condanne incidono per il 40,4% delle sentenze; percentuale nettamente più bassa di quella rilevata nel 2008 (60,6%). Al contrario, risulta molto più elevata la quota relativa all'estinzione del reato: 24,5%”.

A PROPOSITO DI ERRORI GIUDIZIARI

I magistrati invitano da sempre a distinguere tra l'errore giudiziario “puro” e l'ingiusta detenzione.

Il primo è quando una condanna definitiva viene modificata attraverso l'istituto della revisione (quindi non il consueto “caso Tortora”, che fu assolto già in Appello dalle infamanti teorie, e peraltro il codice di procedura era quello precedente all'attuale). La seconda è quando la persona indagata o imputata è oggetto di misura cautelare in un processo che poi finirà nel nulla.

“In Italia le riparazioni per ingiusta detenzione si attestano stabilmente tra 550 e 600 l'anno su circa 40.000 misure cautelari restrittive applicate, con un tasso prossimo all'1,3% di quelle totali -sottolinea Bisogni-. Gli errori giudiziari rilevati in sede di revisione sono circa sette l'anno, pari a 0,12 casi per milione di abitanti”.

Come va altrove? In Francia -dove il Pm rientra nella sfera dell'esecutivo- le ingiuste detenzioni registrano un tasso quasi triplo di quello italiano. Idem per gli errori giudiziari. Nel Regno Unito

-dove le carriere sono separate come vorrebbero da Chigi- questi sono il doppio dei nostri (fonte è la Criminal cases review commission). Negli Stati Uniti -anche qui con carriere separate e peso politico fortissimo- gli annullamenti di condanna penale definitiva nel 2024 sono pari a 0,44 casi per milione di abitanti (fonte il National registry of exonerations).

Questa comparazione dimostra che errori -pur presenti e gravi in Italia, per carità- e Costituzione c'entrano proprio poco. E che il "fine ultimo", come argomenta bene Enrico Zucca in questo libro, è tutt'altro.

UNA CASTA CHE SI ASSOLVE

Il Consiglio superiore della magistratura è uno dei bersagli preferiti del ministro Nordio. Lo paragona un giorno sì e l'altro pure alla "giustizia domestica", una sorta di privilegio corporativo, di scudo dietro il quale i giudici si parano l'uno con l'altro. Non autogoverno come pilastro costituzionale ma mera logica del cane non mangia cane.

In realtà la Costituzione ha immaginato il Csm -e il legislatore ne ha dato quindi forma alla fine degli anni Cinquanta- come una garanzia strutturale della indipendenza. Occupandosi di trasferimenti, promozioni e procedimenti disciplinari.

Attualmente il Consiglio superiore della magistratura è composto da due terzi di membri togati eletti dai magistrati, un terzo di laici eletti dal Parlamento in seduta comune, il vicepresidente eletto tra i laici e il capo dello Stato al vertice. Per un totale di 33 membri.

Il disegno di legge costituzionale fa saltare il banco scardinando il meccanismo dell'elezione e sostituendolo con quello del sorteggio. I magistrati non possono più scegliere i propri rappresentanti.

Mentre i membri laici verrebbero scelti in elenchi non ben definiti (ne parla Francesco Pallante in questo libro) approvati dal Parlamento a maggioranza politica e solo dopo sorteggiati. Bisogni ha coniato un'espressione efficace: togati delegittimati, laici filtrati.

Perché il sorteggio è incompatibile con l'autogoverno?

I sostenitori del "No", di cui sposiamo le tesi, osservano che "chi decide sull'assetto della magistratura deve essere percepito come rappresentativo dell'intero corpo giudiziario", "senza elezione non esiste accountability, un consigliere sorteggiato non risponde a nessuno", "la comunità professionale deve sapere verso quali valori e priorità si orienterà il Consiglio che (per fortuna) non si occupa solo di nomine, ma di moltissime altre cose (organizzazione degli uffici, rapporti internazionali, valutazioni di professionalità, etc.)".

Come evidenziato anche dal Servizio studi di Camera e Senato, questo tipo di sorteggio non è adottato in alcun Paese del mondo, fatta eccezione per la Grecia, dove sono estratti i 70 giudici della Corte suprema per un anno e mezzo e senza membri laici a integrazione.

Il governo insiste sul fatto che così si taglierebbe la testa alle correnti (con analogie inquietanti con l'epoca fascista, lo ricorda bene Silvia Albano nella seconda parte del volume). I tecnici fanno notare però che 96 magistrati su 100 sono iscritti all'Associazione nazionale magistrati, e che dunque il sorteggio non cancellerebbe le "culture associative" quanto semplicemente renderebbe meno trasparenti e meno controllabili le dinamiche interne.

Il risultato concreto è che i due Csm (requirente e giudicante) decideranno su nomine e conferme, progressioni di carriere, trasferimenti e pareri di diversa natura essendo composti da magistrati non scelti dai magistrati e laici "filtrati" dalle maggioranze parlamentari di turno.

Cresce quindi il peso della componente politica e si annacqua quella togata. Le interferenze sono così spostate dalle odiate correnti ai partiti, che potranno pertanto influire ancora di più sulla

nomina dei procuratori della Repubblica. Uno dei taciuti ma veri bersagli della “riforma”.

Quando il governo agita orgoglioso la “riforma” del Csm si cita spesso la “crisi del 2019”, per via dell’indegna vicenda che ha visto protagonista Luca Palamara, il più giovane presidente dell’Anm da maggio 2008 a marzo 2012, poi espulso dalla magistratura nel settembre 2020.

Ciò che l’esecutivo attuale non ricorda è che dopo lo “scandalo delle nomine” nel Csm e da parte del Csm è intervenuto il legislatore, introducendo “correttivi”. Lo ha fatto con la discutibile (per molti aspetti) “Riforma Cartabia” del 2022, che ha emendato i criteri per la scelta dei dirigenti, i sistemi valutativi, l’ambito delle motivazioni, e poi rafforzato le incompatibilità tra chi giudica e chi nomina a livello di Csm.

Lo stesso Consiglio superiore della magistratura ha lavorato per temperare il potere gerarchico nelle Procure e definire criteri meno discrezionali per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici. Tanto da arrivare oggi a otto nomine su dieci deliberate all’unanimità.

Ci si ostina però a dipingere il Csm come una casta autoreferenziale.

A mettere una pietra tombale sulla vicenda è stato Roberto Fontana, consigliere del Csm, in una lunga disamina pubblicata su *Questione Giustizia* a inizio febbraio 2026 sui “veri dati della giustizia disciplinare del Csm”.

“Al fine di assicurare un’informazione veritiera al riguardo -ha scritto Fontana- è parso quindi utile porre a disposizione i risultati dell’analisi statistica di tutte le sentenze della Sezione Disciplinare nel corso dell’attuale consiliatura (quindi dal 1/2/2023 al 31/12/2025) sulla base dei dati estratti ed elaborati dalla Segreteria della sezione”.

Vediamone alcuni. “Su 199 sentenze, 23 (12%) sono sentenze di non doversi procedere (di cui 15 per cessata appartenenza del magistrato all’ordine giudiziario, 4 per dispensa e 4 per decesso dell’incolpato), 82 (41%) di condanna e 94 (47%) di assoluzione. Posto che le 15 sentenze di non doversi procedere pronunciate a seguito delle dimissioni dell’incolpato nell’imminenza dell’udienza di discussione possono -per le ragioni che normalmente sottendono la scelta - essere accostate alle sentenze di condanna, la somma delle due tipologie di sentenze rappresentano il 49% del totale a fronte del 47% costituito dalle sentenze di assoluzione”. Altro che “i magistrati si salvano tra loro”, come vuole la vulgata. “Quanto alle 83 sentenze di condanna è da evidenziare che in 8 casi è stata applicata la più grave sanzione della rimozione e in 9 quella della sospensione dalle funzioni e dallo stipendio fino a due anni, sempre accompagnata dalla sanzione accessoria del trasferimento in altro distretto. La percentuale più alta delle 47 sentenze di applicazione della sanzione della censura (il 23%) ha riguardato l’illecito di gravi e reiterati ritardi nel deposito di provvedimenti. In un caso peraltro di numero abnorme di provvedimenti non depositati l’incolpato è stato sanzionato con la rimozione.

Delle 92 sentenze di assoluzione 42 sono state pronunciate ai sensi dell’art.3 bis d.lgs. 309/2006 ossia, a seguito di accertamento della tipicità del fatto, per riconoscimento della scarsa offensività in concreto.

La maggiore percentuale di assoluzioni per scarsa rilevanza del fatto (30%) riguarda incolpazioni per ritardi nel deposito di provvedimenti (valutati di norma in relazione a situazioni di grave difficoltà dell’ufficio per carenze di organico) mentre la percentuale più rilevante di assoluzione per esclusione dell’addebito (34%) è relativa a incolpazioni per comportamenti scorretti nei confronti di parti, difensori, altri magistrati o collaboratori”.

Ma i dati più clamorosi riguardano le impugnazioni proposte contro le sentenze della Sezione disciplinare, “con riferimento in particolare alle percentuali di sentenze impugnate da parte della Procura generale della Corte di Cassazione e da parte del ministro di Giustizia”.

La favola vorrebbe il ministro impugnante e il Csm muro di gomma. E invece.

“Nel corso dei primi tre anni di consiliatura -fa notare Fontana- la percentuale delle sentenze di assoluzione non impugnate, da alcuna delle parti, è pari all’83% (78 sentenze non impugnate a fronte di 16 impugnate)”.

In estrema sintesi, conclude Fontana, l’analisi statistica di tutte le sentenze della Sezione disciplinare del Csm nel corso dell’intero triennio 2023-2024-2025, alla luce anzitutto del tasso di condivisione di tali sentenze da parte della Procura generale e del ministro di Giustizia, “non offre il benché minimo riscontro alla tesi di un esercizio dell’attività giurisdizionale condizionato da logiche di giustizia domestica”.

Gioco, partita, incontro.

A questa panoramica recente sulla consiliatura in essere del Csm, si aggiungono le statistiche complete per gli anni 2010-2025 elaborate da Marco Bisogni. Stiamo parlando di 1.399 processi disciplinari definiti, per 644 condanne e una media quindi di 42 condanne l’anno. Sui 9mila magistrati in servizio si traduce nello 0,5% dei magistrati sanzionati ogni anno.

È un dato alto se confrontato con la professione forense: tra il 2013 e il 2018 il Consiglio nazionale forense riporta infatti una media di 197 sanzioni, per una media di iscritti alla cassa di 215.000 avvocati. Cioè lo 0,09%. Un sesto rispetto ai giudici.

E fuori -tornando alle sanzioni ai magistrati- come va?

Sempre Bisogni ha confrontato l’Italia (9.400 magistrati) con sistemi comparabili come la Francia (9.100) e la Spagna (7.700).

Parigi sanziona molto meno di noi e la Spagna quasi la metà. A che cosa serve allora un nuovo organo costituzionale come l’Alta corte disciplinare, che sommata ai due Csm comporterebbe una spesa annua di 90-100 milioni di euro l’anno in più?

La risposta, ancora una volta, non è nei numeri reali ma nell’intenzione politica del controllo. Abbiamo già detto che l’Alta corte sarebbe composta da nove tra giudici e pubblici ministeri e sei laici, metà dei quali in arrivo da elenchi filtrati dalla maggioranza politica del Parlamento.

Bisogni conclude riassumendo i due problemi di fondo: indipendenza indebolita (dato il peso crescente della componente politica) e paradosso di rivedere uniti Pm e giudici solo quando devono essere giudicati. Senza poter più ricorrere per Cassazione.

Citazione di Franco Cordero

“ Il codice di procedura penale nato nel 1989 doveva chiudere l’epoca post-inquisitoria ma i legislatori non sapevano cosa significhi ‘processo accusatorio’: significa forme sobrie, garanzie serie, agonismo leale, rigorosa economia del contraddittorio; in mano loro diventa cavillo micromaniaco, invadente, esoso, comodo nelle furberie ostruzionistiche”

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020
la Repubblica, 23 gennaio 2010

Dati utili sulla giustizia

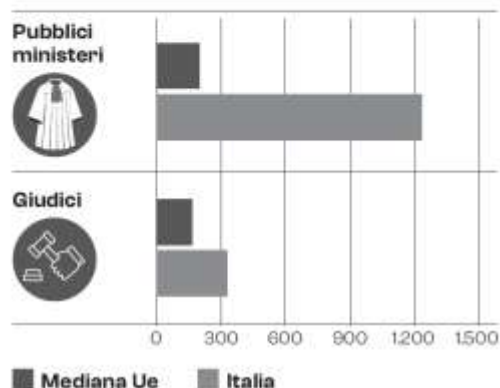
Dati utili sulla Giustizia italiana

Nelle pagine precedenti abbiamo descritto e smontato i luoghi comuni "classici" che inquinano il dibattito pubblico sulla Giustizia nel nostro Paese. Adesso vediamoli tradotti in numeri e confronti con Paesi stranieri comparabili. La chiarezza e precisione è merito del prezioso lavoro del membro togato del Csm, Marco Bisogni.

L'ORGANICO RIDOTTO



IL CARICO ANNUALE DI NUOVI PROCEDIMENTI PER MAGISTRATO In Italia e in Europa

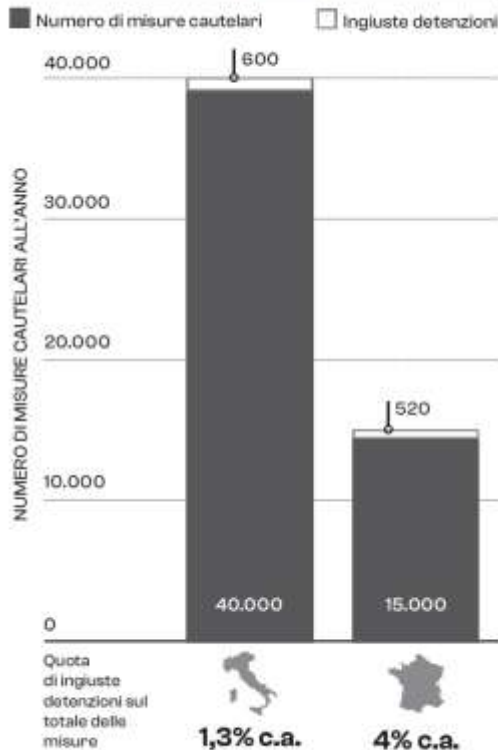


Differenze tra Italia e Unione europea

- Ogni Pm in Italia gestisce 1.230 nuovi procedimenti l'anno contro i 204 dell'Ue.
→ **+503% rispetto alla Ue**
- Ogni giudice in Italia gestisce 330 nuovi procedimenti l'anno contro i 164 dell'Ue.
→ **+101% rispetto alla Ue**

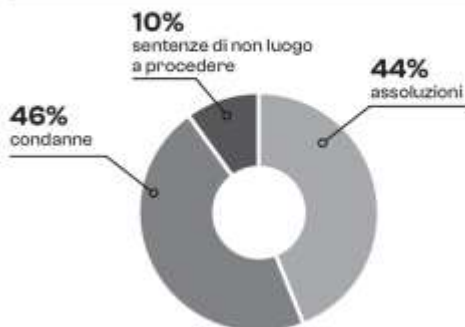
"I magistrati italiani affrontano un carico di lavoro molto più elevato rispetto allo standard europeo" (Marco Bisogni)

LE INGIUSTE DETENZIONI (Italia e Francia)



Fonte: Italia Ministero della Giustizia, Relazione al Parlamento sulle misure cautelari personali. Francia Ministère de la Justice - Les chiffres clés de la Justice 2024

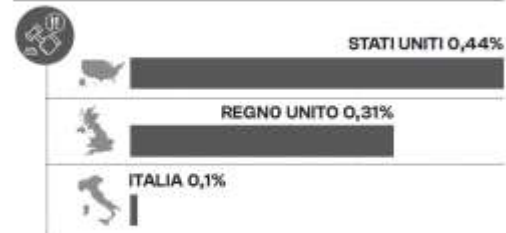
LE STATISTICHE DISCIPLINARI DAL 2010 AL 2025



I numeri del disciplinare dei magistrati in Italia:

1.399 processi disciplinari definiti	644 condanne	42 condanne l'anno (media)
--	------------------------	--------------------------------------

IL NUMERO DI ERRORI GIUDIZIARI (all'anno per milioni di abitanti)



Fonte:

Errori giudiziari (revisioni) - Italia

Fonte: ErroriGiudiziari.com - Dati consolidati 1992-2024
www.errorigiudiziari.com/errori-giudiziari-quanti-sono/

Errori giudiziari (revisioni) - Regno Unito

Fonte: Criminal cases review commission - Annual review 2025
csrc.gov.uk

Errori giudiziari - Stati Uniti

Fonte: National registry of exonerations - Annual report 2024
www.law.umich.edu/special/exoneration

I DATI REALI DEL DISCIPLINARE: Un carico che non giustifica un nuovo organo costituzionale



Magistrato di Cassazione
200/300
procedimenti l'anno



Magistrato di Cassazione estratto per l'Alta corte disciplinare
5/6
procedimenti l'anno

IL FALSO MITO DE "IL DISCIPLINARE DEI MAGISTRATI NON FUNZIONA"



42
condanne l'anno (media)



0,5%
dei magistrati sanzionati ogni anno



UNO DEI TASSI PIÙ ALTI D'EUROPA

IL NUMERO DI AVVOCATI IN EUROPA



Citazione di Franco Cordero

“ Se l’avvocato Cesare Previti fosse guardasigilli (così voleva vestirlo Dominus appena issatosi a Palazzo Chigi), non nascerebbero mai i processi nei quali sarà condannato perché comprava

sentenze, essendovi fortunosamente prosciolti grazie a dei cavilli il beneficiario della baratteria. I riformisti salmodiavano ‘carriere separate’ ma l’obiettivo era e rimane un pubblico ministero inquadrato nell’esecutivo. Après de quoi, chi governa ha mano libera: garantisce l’impunità dei suoi; quando voglia, scatena i mastini contro l’avversario politico. Per chi non lo sapesse, l’immunità parlamentare more antiquo difendeva gli oppositori dalle soperchierie sovrane”

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020
la Repubblica, 10 luglio 2012

Seconda parte PERCHÉ NO

Capitolo 3 Il fine ultimo di Enrico Zucca

Enrico Zucca, oggi procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Genova, non è soltanto un importante magistrato ma è la memoria storica di uno dei momenti più bui della nostra democrazia, avendo condotto l'accusa per i fatti del G8 di Genova. Inaugurando l'anno giudiziario 2026, Zucca ha pronunciato un discorso di straordinaria densità etica e giuridica. Un intervento che abbiamo scelto di riportare in queste pagine -in forma parziale e con il suo consenso- perché rappresenta una bussola essenziale per orientarsi nel caos delle riforme attuali. Il suo testo non si limita alla critica tecnica: è un tragitto che parte dal feticcio del "sistema accusatorio" usato come arma ideologica e arriva alla "carne viva" delle carceri, trasformate in discariche sociali per le persone marginalizzate. Attraversa le "norme manifesto" sulla sicurezza e torna, con un monito doloroso ma necessario, alle torture di Bolzaneto. Il filo conduttore è uno solo: la denuncia di un disegno che, dietro lo specchietto per le allodole della separazione delle carriere, punta al "fine ultimo": il riassetto dei confini tra i poteri e la definitiva riduzione della magistratura a braccio esecutivo del governo.

Il sistema processuale, privo di adeguate risorse, non solo materiali, dalla tecnologia alla logistica, ma soprattutto personali -il tasso di scopertura degli uffici amministrativi raggiunge punte del 40%, una situazione che è parimenti evidente nelle forze dell'ordine-, si regge sullo straordinario lavoro e sul sacrificio di tutto il corpo della giustizia, senza eccezioni.

Notiamo come nessuna riforma organica è mai stata adottata, né concepita, per affrontare in nuce le criticità del sistema processuale, che non possono essere risolte continuando ad agitare feticci ideologici tra modelli irreali definiti come accusatori o inquisitori.

Tutti i sistemi penali sono ingolfati, è bene rendersene conto, senza che possa reggere il comodo alibi della ricerca del colpevole che qui, come vedremo, è individuato nella magistratura.

Anticipando alcune riflessioni, consideriamo paradigmaticamente la situazione che si verifica in Gran Bretagna, un sistema che ha azione discrezionale, con giudici ben separati dagli inquirenti, in cui neppure esiste un pubblico ministero sul modello continentale, ed è all'origine storica del processo adversary.

Per far fronte al soverchiante carico penale, sulla scorta dei lavori di una commissione, sono ora in discussione proposte radicali: al centro delle quali si pone addirittura l'abolizione della giuria per i reati con pene fino a tre anni o per i reati il cui accertamento è basato su prove altamente tecniche (le grandi frodi, i reati economici). Stiamo parlando di un arretrato che raggiungerà circa i 100.000 casi il prossimo anno, con giudizi per i reati gravi fissati oltre il 2030.

Il 70% delle donne che ha denunciato uno stupro ritira la denuncia per non aspettare quattro anni per avere un processo contro il presunto autore, spesso a piede libero.

Le cause di tale sfacelo sono, per onesta ammissione, le pluriennali mancanze di investimenti e quindi di risorse disponibili. Non ci sono abbastanza avvocati e il gratuito patrocinio stesso non ha fondi sufficienti.

È pertanto illusorio pensare che soltanto con una migliore organizzazione a parità di risorse possano realizzarsi obiettivi di maggiore efficienza del servizio, specie in un sistema come il nostro particolarmente complesso.

Tornando alla nostra situazione, tuttavia, dovremmo partire dalla fine. Non ignoriamo la

drammatica situazione carceraria, su cui giustamente si leva la voce dell'avvocatura a richiamare innanzitutto consapevolezza. Non è neppure di aiuto la considerazione che il tasso di incarcerazione non sia tra i più alti o che si trovino condizioni peggiori negli altri Stati dell'Ue.

Personalmente ho voluto fare visita ai principali istituti penitenziari del distretto di Genova. Il sovraffollamento, pur non ai limiti impressionanti presenti talora sul territorio nazionale, supera il 150% in due istituti. Ciò impone inevitabilmente di discutere del mancato rispetto degli standard minimi di vivibilità, fissati dalla Corte europea dei diritti umani (Cedu) come limite di presunzione di trattamenti inumani e degradanti. Percepibile è lo stato di disagio non solo dei detenuti, ma anche del personale della polizia penitenziaria, con gravi carenze di organico. Ancor più grave la carenza di personale professionale non dedicato al controllo. Sono emersi episodi di tensione violenta e si affaccia anche il problema della violenza tra detenuti. Pare consolidato in queste condizioni il regime di conflitto a bassa intensità nel rapporto tra detenuti e agenti. Disciplina e rispetto della dignità della persona non debbono venire in contrasto, evitando il rischio della scorciatoia della coercizione abusiva: serve piuttosto professionalità estrema e sostegno al personale. In più il ricorso alla carcerazione si concentra, moltiplicando disuguaglianze, su persone spesso sofferenti psichiatricamente, affette da dipendenze, o con marginalità sociale. Una tendenza che sembra disegnare il mero contenimento della cosiddetta classe criminale, per evocare il termine in uso nell'Inghilterra vittoriana. Le discariche sociali.

Sono impostazioni di sistema, cui non possono ovviare l'impegno e la dedizione che ho riscontrato nelle direzioni degli istituti carcerari. I rimedi sono noti e sembrano lontani: largo accesso a misure alternative, liberazioni anticipate, personale addetto alla riabilitazione, edilizia e strutture adeguate.

Eppure, siamo il Paese con la più vasta possibilità non solo di misure sostitutive di pene detentive brevi, ma appunto di misure alternative in fase di esecuzione. Se nei Paesi europei il limite per il lavoro di pubblica utilità è in genere di 250 ore, per noi arriva a qualche migliaio. Ma chi evita la pena detentiva, pur irrogata, sono evidentemente i condannati per una tipologia di reati specifica, non certo meno grave per gli interessi della collettività e delle persone offese.

La moltiplicazione delle fattispecie penali e l'inasprimento delle pene, limitando la discrezionalità giudiziale per l'apprezzamento di casi minori, appare una scelta della recente produzione legislativa potenzialmente in contrasto con le condizioni critiche del carcere. L'inasprimento della normativa riguardante i minori e l'aumento della custodia detentiva sta creando situazioni di sovraffollamento anche negli istituti minorili, generando sofferenze e disagio ancora maggiori.

Sappiamo quale è stata invece la priorità in questa legislatura: la riforma della magistratura, coperta dalla foglia di fico della separazione delle carriere.

L'argomento è al centro di un acceso dibattito che coinvolge anche la magistratura, chiamata a mantenere la sua postura istituzionale.

Il 15 dicembre 2025 la Grande camera della Corte di Strasburgo, ha emesso la sua sentenza definitiva riguarda un caso (Danilec c. Romania) in cui veniva in discussione la libertà di espressione di un giudice, garantita dall'art. 10 della Convenzione europea. La Corte, condannando lo Stato che aveva censurato disciplinarmente il magistrato, afferma con forza il pieno diritto, tutelato nella sua massima espansione dalla Convenzione, dei giudici e dei procuratori a intervenire nel dibattito su questioni di pubblico interesse, "il loro isolamento dalla comunità, infatti, non è né possibile, né benefico".

Il funzionamento della giustizia, le riforme di settore, la tenuta dello Stato di diritto, l'indipendenza del sistema giudiziario e dell'ordine costituzionale sono questioni che rivestono,

indubbiamente, un pubblico interesse. In questo diritto di intervento risiede anche la possibilità di esprimere specifiche opinioni su temi sui quali la collettività ha un legittimo interesse a essere informata, “anche laddove il contesto storico politico o legale di un dibattito ha impegnative implicazioni politiche” (serious political implications).

La sentenza espande il diritto a intervenire nel dibattito pubblico per giudici e procuratori “ordinari”, che non rivestono specifiche posizioni nel sistema giudiziario e che parlano a titolo personale. Chi riveste invece posizioni particolari, apicali o di rappresentanza (presidenti delle Corti, Procuratori capo, portavoce, membri del Consiglio o rappresentanti della associazione professionale) ha ancor più libertà e anche un vero e proprio dovere di intervento, spettando a loro la difesa del sistema della giustizia.

Che i giudici e i procuratori, dunque, facciano sentire la propria voce, nei modi e nei toni consoni alla doverosa immagine di imparzialità. Sia tuttavia ben chiaro che i giudici qui, però, non parlano per i loro interessi particolari o corporativi.

Le posizioni unanimi dei vertici della magistratura sono emerse durante l’iter di approvazione della riforma, ma il dibattito parlamentare non ha potuto considerare le ragioni del contrasto poiché è stato compresso. Ciò ha reso ancor più divisivo l’intervento sull’architettura costituzionale e su quel delicato equilibrio fra poteri che fu il risultato di un ampio, appassionato ed elevato dibattito anche tra giganti del pensiero intellettuale e politico che si confrontarono all’Assemblea costituente. In quel consesso confluirono i filoni delle tradizioni storiche radicate nella nostra cultura anche giuridica. Nasceva un nuovo patto sociale tra i cittadini in un nuovo ordine di libertà e di rapporti tra i poteri che rompeva con l’ordinamento della dittatura fascista.

Spiace rilevare l’atteggiamento di insofferenza, per usare un eufemismo, verso la presa di posizione dei magistrati e la loro scelta di campo.

Taluni sono arrivati alla denuncia penale, rinunciando ad affidarsi alle buone ragioni del loro confronto delle idee (counter speech), per invocare la repressione del pensiero e del messaggio sgraditi. Si contesta la diffusione di notizie false e tendenziose. La norma, “residuo bellico” si direbbe, è infatti di rarissima applicazione, l’unico caso che io ricordi nella mia quarantennale esperienza è la denuncia proveniente dalla questura di Genova nel 2001, contro la stampa che riportava le prime testimonianze drammatiche di chi aveva riferito dei maltrattamenti dei detenuti a Bolzaneto che poi sarebbero stati qualificati nelle corti di giustizia come tortura. Non è certo un buon precedente quindi. Il dibattito meriterebbe ben altro spessore. È difficile orientarsi e controbattere quando si avvelenano le acque, intersecando temi e questioni senza alcuna connessione, fra l’organizzazione del sistema giustizia, le regole processuali, l’efficienza del processo e l’opera dei soggetti.

Così si evocano paradisi idilliaci che la riforma dovrebbe raggiungere, anche nei risultati processuali, che eviterebbero così errori giudiziari e ingiustizie non meglio qualificate.

Gli argomenti perdono carattere razionale quando taluno evoca addirittura effetti migliorativi della riforma sulla sicurezza dei cittadini. Le ossessioni o le idee prevalenti sono un allarmante segnale nella stessa tenuta logica del discorso che sfugge a ogni possibile confutazione.

Mai nella storia delle riforme sono state avanzate e realizzate proposte di tale vasta portata sulla scorta di così fragili e ambigue evidenze.

Perché questa riforma non è evidence based e contrasta anzi con i dati empirici. Sono note le statistiche che smentiscono la sudditanza del giudice rispetto a una delle parti del processo che è inserita in uno stesso corpo istituzionale. A fronte di questi dati, che testimoniano un lungo percorso verso l’accertamento finale della responsabilità fino alla pronuncia definitiva in Cassazione, si allude al tasso di accoglimento delle richieste del Pm nella fase delle indagini

preliminari. Ci sarebbe dunque qui un giudice pronò al Pm. Che vi sia un numero alto di accoglimento di richieste del Pm è una ovvietà tautologica, essendo il provvedimento del giudice basato necessariamente sul materiale offerto dal Pm (per le misure cautelari onerato dell'obbligo di non trascurare elementi favorevoli, obbligo reale, sanzionato a pena di nullità). La recente riforma anticipa il contraddittorio anche per l'adozione della custodia cautelare.

Quanto alle decisioni istruttorie, cioè sull'esercizio dell'azione penale, l'accusa, dominus dell'indagine, la fa da padrona nei sistemi accusatori. In base alle statistiche accessibili per gli Stati Uniti, la percentuale di rigetto delle richieste di rinvio a giudizio adottate dal Grand Jury è meno dell'1% (gli ultimi dati disponibili, per il 2010, registrano 11 casi di rigetto su 161.000). Chiudiamo il quadro: i giudizi sono rari e ancor più rare le assoluzioni (lo 0,4%). Nove imputati su dieci patteggiano, l'89,5%.

La retorica corrente continua, tuttavia, a presentare la riforma come portata naturale, "consustanziale" s'è detto teologicamente, al processo accusatorio, introdotto nel secolo scorso dal codice Vassalli. Il portato di questo riferimento è in massima parte solo ideologico, non certo scientifico, essendo da tempo obsoleta la distinzione tra i sistemi definiti come accusatorio o inquisitorio.

L'evoluzione dei sistemi accusatori storici, il contesto anglosassone, fa perdere tuttavia anche la portata descrittiva del modello cui si è ispirato il codice Vassalli, come dimostrato dai dati sopra accennati, cioè il sistema americano negli anni Ottanta. Basti pensare che il cosiddetto patteggiamento, da istituto processuale, la cui costituzionalità è stata riconosciuta solo a partire da quegli anni, è diventato oggi, come afferma la Corte Suprema, "il sistema stesso", marginalizzando e quasi facendo scomparire il giudizio. Ognuno faccia i confronti con il nostro codice e il nostro processo, articolati su indagini preliminari dai percorsi bizantini (ma con partecipazione della difesa), con udienze preliminari ormai abolite nel contesto anglosassone, con dibattimenti pluriennali, sentenze motivate, gradi di giudizio di merito e legittimità con pochi limiti.

La retorica del completamento del disegno del codice Vassalli ispirato al modello accusatorio non ha dunque spazio né sul terreno astratto, né su quello reale, non avendo alcuna incidenza la posizione istituzionale del pubblico ministero. L'assunto della riforma, pur smentito dai dati, muove dal postulato della mancata terzietà del giudice, intendendone l'aspetto istituzionale e non solo processuale funzionale, rispetto alle parti, sia pubblica, sia privata. La giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha sempre ribadito il carattere neutro di tale scelta istituzionale anche rispetto all'art. 3 della Costituzione e che avrebbe potuto attuarsi anche con legge ordinaria. Né la separazione delle carriere è imposta dalla Convenzione Cedu e dai principi enunciati dall'art. 6 sul giusto processo, imperniato sul contraddittorio nella formazione della prova. Gli Stati aderenti alla Convenzione che adottano il modello accusatorio, infatti, sono una esigua minoranza e ancor più rari sono fra questi ultimi gli Stati Ue.

Resta nelle mani dei padri della riforma un mero argomento psicologico, quello della colleganza che minerebbe la terzietà. Congegnato il sistema come quello attuale, l'influenza della colleganza dovrebbe pesare di più all'interno dei giudici dopo l'esercizio dell'azione penale e la decisione dibattimentale. Anche i giudici di secondo grado e della Cassazione sono colleghi di quelli le cui sentenze riformano, talora con parole e argomenti pesanti.

C'è un tema che segna la differenza per il sistema che si vuole avere nell'esclusivo interesse della garanzia del cittadino. È inconcepibile che l'avvocatura si trovi proprio in questo in contrasto con la magistratura.

L'adozione di un codice che si vuole accusatorio, per quanto valida resti tale classificazione, non

ha, non deve, anche perché chiarito dalla Corte costituzionale, scalfire quello che rimane l'obiettivo del processo penale, secondo la nostra tradizione storica e cioè l'accertamento dei fatti alla base della dichiarazione della responsabilità: ovvero la ricerca della verità. Tale obiettivo non è, per differente tradizione storico culturale, il fine del processo accusatorio puro, che privilegia la risoluzione del conflitto tra le parti impegnate in una contesa secondo regole che, se rispettate, producono un risultato concepito come giusto, indipendentemente dal reale accertamento dei fatti, che ciascuna delle parti non ha interesse a raggiungere, se non nei limiti sufficienti ad assicurare la vittoria o la transazione.

Qui si comprende il significato dell'espressione "cultura della giurisdizione" che impone la comune appartenenza di Pm e giudice allo stesso corpo istituzionale.

Ineliminabili sono la differenza e la particolare natura della parte pubblica, organo dello Stato - comunità e non dello Stato/amministrazione-. Cultura della giurisdizione non è quella dello ius dicere, che attiene alla funzione del giudicare, ma appunto quella della ricerca obiettiva della verità attraverso l'azione di un organo dello Stato in maniera neutra e imparziale. Abolito il giudice istruttore, è il Pm che si assume questo compito, senza poteri coercitivi né formazione unilaterale di prove utilizzabili nella fase del giudizio.

Non colgono nel segno le obiezioni irridenti dell'avvocatura, laddove pretendono di rivendicare anche a sé questa posizione, se il Pm ha cultura della giurisdizione, anche il difensore ne è partecipe. Il difensore, tuttavia, non ha alcun onere di accertamento della verità, ma l'interesse primario alla libertà dell'assistito. Non deve collaborare all'accertamento, se non per convenienza, può nascondere prove e l'indagato può rimanere silente, senza pregiudizio.

Perché non richiamare il pubblico ministero fuori dall'ottica agonistica nella fase inquirente, che non giova -questo l'insegnamento che deriva dalla esperienza dei sistemi accusatori (dati di cronaca e letteratura alla mano)- ma è la radice degli errori giudiziari.

La riforma ha evidentemente altri fini, che non sono quelli dell'inutile e indimostrata inerenza alla struttura del processo accusatorio.

Il fine ormai dichiarato è il riassetto dei confini tra i poteri con la riduzione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Lungi dal ritenere fisiologico il conflitto tra poteri -dove l'uno guarda e si difende dallo sconfinamento dell'altro- lo si vuole eliminare per riaffermare la predominanza dell'assetto governativo, con l'ausilio di collaterali e più importanti riforme costituzionali dirette all'accentramento del potere per derivazione plebiscitaria. Terreni già percorsi in altri Paesi in cui si riconosce la deriva autoritaria: lì il primo passo è stato l'accresciuta ingerenza nella scelta dei giudici anche attraverso la modifica degli organismi di autogoverno.

D'altronde era ancor più esplicita la proposta di legge delle Camere penali che, prevedendo la modifica della composizione dei due previsti Csm, portava al 50% la percentuale dei laici, estendendola in quello dei giudici. Non può negarsi che, dietro il pretesto di combattere il cosiddetto correntismo, si mirasse a controllare il reclutamento e la carriera dei giudici, assicurando compatibilità con la maggioranza parlamentare. Neppure questo "rimedio omeopatico" bastava per le Camere penali, che infatti giungevano all'abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

La riforma governativa escogita una soluzione che raggiunge lo stesso risultato, con la non trascurabile aggiunta dell'umiliazione (il sorteggio dei membri togati dei Csm), di una categoria professionale che non ha pari nella storia repubblicana. La componente laica, diversamente reclutata e omogenea perché espressione di contingenti maggioranze parlamentari, non tarderà a prevalere nella dialettica interna, anche attraverso alleanze che si sono già viste con la

componente togata.

Il fine politico di imbrigliare l'azione del Pm attraverso la separazione delle carriere, attraendolo inevitabilmente nella sfera dell'esecutivo, se non direttamente, quantomeno attraverso il raccordo con la maggioranza parlamentare, è questione di tempo e appare ineluttabile. Da ciò deriva il dovere di denunciare il concreto rischio di una involuzione della stessa democrazia.

Tralasciando le ormai palesi esternazioni di esponenti politici che fanno intendere che è il controllo dell'azione penale quello a cui si mira, non si può ignorare il contesto del conflitto istituzionale in cui la riforma si inserisce. Emerge un'accresciuta insofferenza per ogni istituzione di garanzia. Questo coinvolge anche i giudici, ordinari e contabili come la Corte dei Conti e non a caso la stessa stampa, chiamati tutti a non ostacolare l'azione governativa, ma ad assecondarne la direzione e gli obiettivi.

Il più insidioso attacco alla indipendenza sta nella sottrazione all'organo di autogoverno del giudizio disciplinare. Un'Alta corte la cui composizione è alterata da massicce presenze esterne e da una selezione della componente togata verticistica.

Cogliere l'insidia in questo riassetto non è difficile: evitare l'ingerenza nel giudizio disciplinare è una delle rivendicazioni fondanti dell'autogoverno considerato come unico baluardo per l'indipendenza.

Leggo dai verbali di una mozione all'esito della riunione tenuta il 21 ottobre 1945 dai magistrati della sezione ligure dell'Anm, ricostituita dopo la caduta del regime fascista, che si considerava "essenziale ed indispensabile, per garantire l'indipendenza della magistratura che questa sia immune da qualsiasi ingerenza di elementi estranei in tutto ciò che concerne la disciplina dell'ordine e del giudizio sul comportamento dei magistrati", considerando perciò necessario "per garantire la detta indipendenza introdurre nell'ordinamento giudiziario i principi dell'autogoverno e dell'autodisciplina della magistratura". Troppe, veniva specificato, "le ingerenze ed arbitri del potere esecutivo che lasciano il magistrato privo di qualsiasi seria garanzia", nell'allora vigente ordine del giorno "di schietta impronta fascista".

L'Assemblea costituente approvò con sapiente equilibrio l'attuale composizione dell'autogoverno con un raccordo al Parlamento, ma con la decisa prevalenza dei magistrati.

Suona allora davvero stonato il richiamo al testo letterale dell'art. 104 riformato che enuncia anche per la magistratura inquirente la sua indipendenza. I principi devono avere le gambe per essere effettivi, come è stato fatto notare e qui ci sono diversi spazi per aggirare il principio, sia nelle future leggi di attuazione ordinamentali, sia sul piano processuale.

Facciamo parlare un accademico cui si deve forse il maggior apporto teorico all'introduzione del processo accusatorio in Italia ("Linee di un processo accusatorio" di Franco Cordero pubblicato sulla rivista Jus nel 1964). Da quel pulpito erano già venuti un avvertimento e una lezione in veste di polemista nell'Italia dei primi anni Duemila: "i fautori delle carriere separate postulano un ufficio il cui personale sia scelto, arruolato, gestito dal ministro; non l'hanno ancora detto perché la rifondazione della Repubblica è metamorfosi graduale, ma l'idea trapela chiara. Le ipotesi sono due: pubblico ministero indipendente, come i giudici, o diretto dal ministro; imbroglia la platea chi ventila una terza o quarta alternativa... se tutto stesse nei due ruoli, ferma restando l'indipendenza dei requirenti, i riformatori non vi spenderebbero una sillaba. Quel che vogliono è un pubblico ministero diretto dall'esecutivo. In teoria notavo come anche questo modello abbia delle virtù, se fosse questione d'arte normativa sottovetro, ma stiamo discutendo cosa sia meglio nell'Italia 2002. Basta un'occhiata". Vale a dire: il diritto, in particolare il processo, è storia e istituzione.

Eppure la riforma costituzionale finalmente approvata ha l'evocazione suadente dell'imprinting

di una società liberale. Cosa sia il diritto penale liberale che traspare dalle ultime riforme anche sul piano sostanziale è presto detto.

Norme sovrapponibili ad altre, che forniscono strumenti repressivi nelle mani di quelle procure che dovranno orientarsi alle politiche governative (per ora non sfruttato, ma a disposizione, lo spazio creato dalla previsione di direttive parlamentari per i criteri di azione generali e priorità, paradossalmente contrastanti con il potere del legislatore di ridurre le norme). Aumentano le pene e si configurano aggravanti o addirittura reati autonomi in funzione di un'esemplare propaganda (le cosiddette norme manifesto), mentre l'effetto di deterrenza è ben altro, come impietosamente descrivono le statistiche. Una tendenza in atto da tempo, ma che ultimamente si è concentrata sulla repressione di episodi criminosi legati al conflitto sociale e al dissenso, affrontati con sempre maggiore durezza in ottiche di contrasto militare cui corrispondono atteggiamenti omogenei nelle tattiche di polizia nella tutela dell'ordine pubblico. Qui grande è il rischio di interventi selettivi a seconda del tipo di trasgressore, o del tipo di dissenso.

Non si può certo essere permissivi con il crimine, né essere indifferenti alle preoccupazioni dei cittadini, ma occorrerebbe agire secondo il più generale pubblico interesse piuttosto che cedere a un populismo a breve termine.

Il 2026 segna la ricorrenza del venticinquennale del G8 di Genova 2001. Il diritto alla libertà di manifestazione in quei giorni si è trovato sopraffatto da una repressione in reazione a degenerazioni violente, ma minoritarie, una repressione che è stata stigmatizzata come la più grave violazione dei diritti umani in una società democratica occidentale dal Dopoguerra.

A distanza di un quarto di secolo occorre considerare, partendo da una riflessione non ancora compiuta da parte delle istituzioni, la lezione che si può trarre da quella esperienza, in una situazione globale che oggi rischia di non avere neppure quella percezione della caduta democratica che è stata stigmatizzata nel severo giudizio di Amnesty International ora ricordato.

Sul G8 non possono esserci ambiguità: si è trattato di un'infamia e un'aberrazione, le cose vanno viste come sono, senza veli di sorta. Negando questa premessa, è inutile discutere.

Ora noi sappiamo che, per quanto accertato nelle sedi giudiziarie, la reazione istituzionale non è stata completamente all'altezza del compito di rimuovere le cause di quella caduta democratica. Questo è il giudizio della Corte di Strasburgo, che ha indicato le lacune ordinamentali, normative e non, che hanno impedito sia la prevenzione sia la giusta reazione per ristabilire lo Stato di diritto.

Noteremo ancora come le sentenze rese nel 2015 e nel 2017 sui casi Diaz e Bolzaneto sono ancora sotto stretta supervisione per la loro esecuzione in relazione alle indicazioni che aveva impartito la Corte ex art. 46 della Convenzione. Inattuate rimangono come evidenziato in sede di Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, l'organo supervisore, la questione dei procedimenti e delle sanzioni disciplinari dei condannati, la prescrizione dei reati in violazione dell'art. 3 e i codici identificativi degli agenti in servizio d'ordine pubblico per evitare, come avvenuto, impunità.

Quest'ultimo punto lascia trasparire forti resistenze al cambiamento che non è solo simbolico. Si è infatti provveduto a dotare di bodycam le forze dell'ordine, una soluzione presentata come alternativa al codice identificativo. Non lo è, ed è una cruciale prospettiva rispetto alla responsabilità e trasparenza che si dovevano promuovere, come conferma l'uso irrisorio delle telecamere a disposizione degli agenti distribuite in forza del cosiddetto Decreto Sicurezza dell'aprile 2025, secondo i dati rivelati da recente inchiesta giornalistica (vedi Altreconomia 288, gennaio 2026).

L'ordine pubblico non può fondarsi sull'uso della coercizione e del contrasto militare, con

garanzie di immunità funzionali di varia specie.

L'obiettivo non può essere questo, piuttosto quello di indicare alla forza di polizia il fine primario della tutela della libertà di manifestazione: in campo devono scendere ed essere schierati guardiani di quella libertà e non guerrieri a caccia di nemici da contrastare. Consentire alle piazze di riempirsi e di isolare i violenti, non predisporre allo scontro, considerando la piazza come contenitore di violenti e devianti.

Gli effetti traumatici del G8 sono stati di deterrenza verso la partecipazione, piuttosto che verso la violenza delle frange estremiste; è la fiducia verso tutte le istituzioni che occorre recuperare, evitando che la repressione senza rispetto dei diritti umani esponga la polizia all'identificazione con i governi destinatari della protesta, anziché come istituzione che protegge le libertà costituzionali, incluso il dissenso.

Le tensioni sociali, anche per il contesto degenerato che espone le ingiustizie manifeste e il disprezzo diffuso per i diritti, sono presenti e debbono essere affrontate con ragionevolezza, nell'ottica più efficace del raffreddamento e della riduzione del danno, senza che questo significhi cedevolezza e minore fermezza verso il crimine.

Vigile allerta, prevenzione e capacità di intervento non possono essere dominate dalle paure e dalle insicurezze diffuse, richiedendo invece lucidità e freddezza. Non agire indiscriminatamente, talora non agire, può essere la migliore soluzione di forza, che dimostra la differenza del contesto democratico da quello dei regimi autoritari.

Essenziale è anche la capacità di interagire con le istituzioni sul territorio, per individuare le ragioni o i luoghi di degrado che generano disperazione e rabbia, specie nelle fasce giovanili, in cui prevale ormai il modello della violenza e della sopraffazione sui più deboli.

Si avverte, è giusto darne atto, che questo approccio integrato comincia qui a Genova ad essere perseguito.

Nonostante la realtà e lo scarto che si è prodotto con gli orizzonti normativi, noi crediamo al diritto, al diritto internazionale, al diritto convenzionale che sta sopra la legge del Parlamento, alla Costituzione che sta ancor sopra e impone questo. Dobbiamo prendere convintamente le distanze da ciò che è accaduto nella storia genovese.

Sono certo che le nostre istituzioni, la nostra polizia, siano oggi in grado, proprio a causa di quel passato, di compiere scelte diverse e di capire che non si serve lo Stato se si tradisce la legge. È un cammino che le istituzioni tutte debbono compiere insieme. Anche alle soglie di una china che appare pericolosa, quella della relativizzazione dei diritti e della negazione della loro universalità. Non è un buon segnale la proposta di restringere la portata del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 della Cedu, anche su iniziativa dell'Italia, per fronteggiare il fenomeno epocale delle migrazioni. Quale sarà la prossima emergenza?

Lungo quella china c'è una roccia a cui possiamo aggrapparci per non cedere alla barbarie: la Costituzione dei nostri Padri.

Capitolo 4 Per resistere agli slogan

Abbiamo deciso di approfondire il testo e il contesto della "riforma" della Giustizia promossa dal Governo Meloni facendo parlare cinque persone che a vario titolo si occupano tutti i giorni del "diritto di avere diritti". C'è la prospettiva della giudice -Silvia Albano-, quella di chi studia e insegna il Diritto pubblico e costituzionale -Alessandra Algostino e Francesco Pallante- e quella di chi pratica il penale -Luca Masera e Francesca Cancellaro-. Non sono letture sovrapponibili tra loro, ed è questa differenza la loro forza, e soprattutto non fanno sconti a un sistema sociale prima ancora che giuridico che in Italia fa acqua da tutte le parti nel garantire il rispetto dei diritti

di chi non è ricco e potente. Discorsi articolati per contrastare la semplificazione imperante e il populismo penale. Buona lettura.

La “normalizzazione” che fa saltare la separazione dei poteri

Intervista a Silvia Albano

La narrativa governativa presenta questi interventi di riforma della Giustizia come necessari per restituire efficienza al sistema e arginare la cosiddetta “ingerenza” delle toghe; di contro, voci autorevoli all'interno della magistratura lanciano l'allarme su quello che definiscono un tentativo di “normalizzazione” e di svuotamento dei presidi di garanzia democratica. Per approfondire i nodi critici di questo passaggio storico, abbiamo incontrato Silvia Albano, figura di riferimento nel panorama giuridico italiano. Albano è magistrata presso la Sezione immigrazione del Tribunale di Roma. Già membro del Comitato direttivo dell'Associazione nazionale magistrati (Anm), dal 2023 ricopre la carica di presidente nazionale di Magistratura democratica. Autrice e saggista, collabora stabilmente con Questione Giustizia, la rivista della corrente che presiede, contribuendo attivamente alla riflessione teorica sul ruolo di magistrata come garante della Costituzione e dei diritti fondamentali. In questa intervista Albano analizza con precisione le implicazioni del sorteggio, l'istituzione dell'Alta corte disciplinare e il rischio di un'asimmetria di potere a favore dell'esecutivo, rintracciando nelle riforme attuali una preoccupante consonanza con passati progetti di “rinascita autoritaria”.

Dottoressa Albano, la “riforma” viene descritta dal governo come uno strumento necessario per debellare i “mali” del sistema giustizia come la presunta ingerenza della magistratura nelle questioni di natura e indirizzo politico. Qual è secondo lei il fine e il nucleo del disegno di legge costituzionale?

Le finalità della riforma sono state dichiarate dagli stessi proponenti e da chi ha firmato il disegno di legge costituzionale. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni lo ha più volte ribadito: di fronte a provvedimenti sgraditi, per rimettere al suo posto la magistratura “politicizzata” serviva la riforma della giustizia. Da ultimo dopo che la Corte dei Conti ha bocciato il Ponte sullo Stretto, ha invocato la riforma della magistratura per bloccare l'invadenza nei confronti del potere politico. Intanto la riforma della Corte dei Conti è già stata approvata e rende molto più difficili i controlli contro gli sprechi e gli abusi della finanza pubblica, ovvero sull'uso dei soldi delle nostre tasse (si veda l'appendice di questo saggio, *nda*). Lo stesso ministro Nordio ha poi dichiarato che questa riforma servirà anche alla sinistra se andrà al governo per poter agire più liberamente. Fratelli d'Italia invita a votare sì per evitare che ci siano “toghe rosse” che impediscono di trasferire i migranti in Albania. Insomma le finalità della riforma sono molto chiare e non c'entrano nulla con la “separazione delle carriere”.

Se dovesse spiegare con parole semplici in che modo questa riforma mina l'indipendenza della magistratura e dunque le fondamenta della nostra democrazia da che cosa inizierebbe in ordine di importanza?

Dallo smantellamento del Csm, organo costituzionale posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura, che viene indebolito e mortificato. Non solo viene diviso in due -un Consiglio per i

giudici e uno per i pubblici ministeri- ma si prevede anche la costituzione di un'Alta corte disciplinare: la funzione disciplinare viene così posta fuori dall'organo preposto dalla Costituzione a tutela dell'indipendenza. Un fatto grave, perché l'azione disciplinare è uno strumento molto potente per limitare l'indipendenza del singolo magistrato. Inoltre, la componente togata del Consiglio viene nominata attraverso il sorteggio tra tutti i magistrati, si ritiene evidentemente la magistratura non in grado di eleggere i propri rappresentanti. Va detto che non esiste al mondo un organismo di rilevanza costituzionale composto attraverso il sorteggio. L'elezione serve invece a garantire autorevolezza, competenza e responsabilità di fronte all'elettorato. Inoltre si aggiunge un'asimmetria tra i componenti togati e i componenti di nomina politica, scelti per sorteggio tra una rosa di nomi stilata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza semplice all'inizio di ogni legislatura: saranno verosimilmente tutti espressione della maggioranza di turno. La nomina per sorteggio della componente togata, poi, non risolverebbe nemmeno il problema delle cadute etiche o del clientelismo nelle nomine: a fronte della totale irresponsabilità politica dei sorteggiati e dell'assenza di qualsiasi gruppo di riferimento dove elaborare idee, i comportamenti opachi potrebbero essere invece favoriti.

Il governo vende il sorteggio come la medicina contro lo strapotere delle correnti e garanzia di autonomia. È così?

Direi che è proprio il contrario, perché non si può pensare di porre un freno alle cadute etiche attraverso un deficit di democrazia. I gruppi associativi restano un grande strumento di partecipazione democratica dei magistrati alle scelte e all'autogoverno. Attraverso le elezioni i magistrati possono pensare non solo di designare i migliori, ma anche le persone che possono esercitare questa funzione con maggiore autonomia. Nessuno garantisce che con il sorteggio invece vadano al Csm persone che non appartengono a nessuna corrente, mi pare difficile visto che il 96,7% dei magistrati è iscritto all'Associazione nazionale dei magistrati, ma anche che non possano avere legami di altro tipo, solo che saranno legami opachi e non controllabili. Le elezioni garantiscono anche un controllo democratico sull'operato dei consiglieri.

Qual è il male delle correnti, tanto osteggiate dalla propaganda? Ci sono delle degenerazioni e, in tal caso, quali sono (o dovrebbero essere) le misure di correzione?

La magistratura è molto compatta contro questa riforma costituzionale: oggi solo una sparuta minoranza è favorevole al sorteggio, esaltata dai giornali di destra. Ci sono state degenerazioni e cadute etiche con le quali la magistratura associata ha cercato di fare i conti, anche se non quanto avrebbe dovuto. Ci sono state ampie discussioni sulle modalità per porvi rimedio, procedimenti disciplinari e sanzioni. Tuttavia i gruppi associativi hanno avuto un ruolo storico fondamentale nell'evoluzione della giurisdizione. Nel Dopoguerra la magistratura era ancora un corpo di "funzionari", fortemente verticalizzato, che interpretavano in modo burocratico il loro ruolo. C'era una magistratura "alta", la Corte di Cassazione, alle cui direttive la magistratura "bassa" doveva adeguarsi. I gruppi associativi hanno contribuito a rompere questa corporazione e all'affermazione della figura di giudice voluto dalla Costituzione: un potere diffuso e orizzontale, non mero burocrate "bocca della legge", ma "agente della Costituzione" come lo ha definito il presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Quando sono nati i gruppi associativi in seno all'Associazione nazionale magistrati, che durante il fascismo aveva dovuto sciogliersi, l'ordinamento giuridico era ancora in larga parte un residuo dell'epoca del regime. Il dibattito

nella magistratura sul ruolo del giudice, a partire dal famoso congresso di Gardone dell'Anno del 1965, ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di essere garante della Costituzione per farla vivere nell'esercizio della giurisdizione. Il dibattito vivace sull'idea di giustizia nella magistratura l'ha fatta crescere dal punto di vista culturale e intellettuale. Attraverso la battaglia strumentale -non alle degenerazioni, ma al diritto stesso dei magistrati di associarsi- si vuole tornare alla magistratura come un corpo di burocrati che applica la legge in modo acritico, senza confrontarsi con la Costituzione e con la domanda di giustizia che viene dalla società. Si sta tentando una grande opera di "normalizzazione".

Non a caso il primo a pensare al sorteggio fu Giorgio Almirante che nel 1971 propose una legge costituzionale, con il dichiarato intento di indebolire le correnti. Pochi anni prima, nel 1965, al congresso di Gardone (frutto anche dell'impegno di Magistratura democratica), era passata la mozione secondo cui il compito dei giudici era "far vivere la Costituzione nell'ordinamento": la proposta del Movimento sociale voleva mettere a tacere questo proficuo fermento.

Oggi si sta provando a fare la stessa operazione.

La magistratura ha cercato di fare i conti con la "stagione Palamara", una brutta pagina che non deve però indurre a un pericoloso ritorno al passato. Lo stesso vicepresidente del Csm indicato dalla Lega, l'avvocato Fabio Pinelli, ha dichiarato che oggi questo problema in realtà non c'è più. Non so se quella stagione sia definitivamente superata ma la partecipazione e il controllo democratico attraverso le associazioni è il miglior antidoto agli errori del passato.

Allo stato attuale la maggioranza delle nomine dei dirigenti è fatta all'unanimità. Non si deve pensare che se i consiglieri si dividono sia per una questione di appartenenza o di mera gestione del potere, ma perché ci sono alla base visioni diverse sul servizio da rendere: l'organizzazione di un ufficio ha a che fare con l'idea di giurisdizione, col tipo di risposta alla domanda di giustizia che si vuole dare. Il voto in questo caso riguarda il modo in cui quel dirigente si propone di dirigere l'ufficio e di rispondere alla domanda di giustizia del territorio. Ma i compiti del Consiglio superiore non riguardano solo le nomine. Il Csm non è un organo amministrativo preposto alla carriera di un corpo di funzionari, ma ha delicate funzioni che la costituzione gli assegna, atte a dare forma e sostanza all'autonomia della magistratura, anche attraverso il potere para-normativo.

C'è molto altro, quindi: il modello di magistrato che si intende trasmettere attraverso le valutazioni di professionalità, la concezione dell'organizzazione degli uffici attraverso l'approvazione delle tabelle, i pareri sui disegni di legge in materia di giustizia, c'è il modello di dirigente degli uffici.

Proprio per il compito così alto che il Csm deve svolgere, i costituenti hanno voluto che vi fosse rappresentato il pluralismo delle idee presenti nella magistratura e nella società, attraverso i componenti espressione della magistratura e quelli di nomina politica. Il sorteggio non può certo sopprimere il pluralismo ideale o la libertà associativa dei magistrati, ma produrrà un Csm più povero e burocratico, destinato ad essere un organo amministrativo, non più un organo di rilevanza costituzionale a garanzia della separazione dei poteri.

Dai Governi Berlusconi, passando per i compromessi poi falliti della Bicamerale, il tentativo di ridefinire l'indipendenza della magistratura ha una lunga storia. Il fascismo temeva e detestava le correnti e le eliminò, mentre la P2 di Licio Gelli elaborava il cosiddetto "Piano di rinascita democratica" che, tra gli obiettivi, indicava proprio la separazione delle carriere. Siamo tornati a quella stagione o non l'abbiamo mai lasciata?

La questione è così dirimente o è solo un espediente per ridisegnare il potere dell'esecutivo? E quali sono, secondo la sua esperienza, le priorità di cui il potere legislativo dovrebbe occuparsi per garantire invece ai cittadini più diritti?

Questa riforma non risolverà nessuno dei problemi che affliggono la giustizia: dalla lunghezza dei processi alla carenza del personale. Non ci saranno giudici migliori, continueranno ad esserci gli errori giudiziari, molto più facili se i magistrati sono sommersi di lavoro senza risorse adeguate. I soldi che si spenderanno per triplicare il Csm avrebbero potuto essere spesi per rendere più efficiente la macchina giudiziaria. La separazione delle carriere, in realtà, non è il vero oggetto di questa riforma. Essa, per come era stata pensata nella Bicamerale di D'Alema e Berlusconi, è già sostanzialmente realizzata, anzi è addirittura più rigida. Dal 2006, con la riforma Castelli-Mastella e da ultimo con la riforma Cartabia, è diventato molto più complicato passare da una funzione all'altra: oggi si può cambiare funzione una sola volta nel corso di tutta la vita professionale, sempre cambiando Regione.

Per questo dico che il vero obiettivo non è quello, tant'è che molti esponenti politici favorevoli alla separazione delle carriere hanno dichiarato che al referendum voteranno "No". Il tema come dicevo prima è l'indebolimento e la mortificazione dell'organo posto a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura da ogni altro potere. Rispetto agli obiettivi dichiarati c'è un'eterogeneità dei fini. Non si ridimensiona certo il ruolo del pubblico ministero creando di fatto un altro potere dello Stato, autoreferenziale, formato da duemila Pm che si autogovernano con un proprio Csm.

Allontanando i pubblici ministeri, sia dal punto di vista formativo sia dell'accesso, dalla giurisdizione e dal giudice, inevitabilmente li si avvicina alla polizia. Non credo sia auspicabile una totale separatezza fin dalla loro formazione, dividendo la magistratura in due ordini completamente estranei.

La magistratura nella Costituzione è un ordine unico, ferma la possibilità di distinguere le diverse funzioni, con la conseguenza che anche il Pm deve attualmente essere un organo imparziale e tendere alla ricerca della verità, con l'obbligo di ricercare prove anche a favore dell'indagato.

Nella fase delle indagini non c'è parità delle parti, il Pm ha dei poteri enormi che l'avvocato non ha e non potrebbe avere: è essenziale quindi che in questa fase il pubblico ministero eserciti una funzione di garanzia anche dei diritti dell'indagato. Nel processo accusatorio puro il Pm è l'avvocato della polizia, non credo sia un modello da importare, perché è un modello in cui si salva solo chi ha abbastanza denaro per permettersi un investigatore privato o costosi avvocati e solo chi ha abbastanza denaro per pagare una cauzione esce dal carcere.

Concluse le indagini, la parità delle parti nel successivo processo si assicura attraverso le regole processuali, non c'era alcun bisogno di stravolgere l'equilibrio tra i poteri, se si voleva completare la separazione delle funzioni di Pm e giudice bastava la legge ordinaria.

Ci sono state fasi molto difficili nella storia del nostro Paese, segnate da tentativi di golpe, dal terrorismo, dalle stragi neofasciste realizzate con la complicità di apparati deviati. La magistratura ha avuto un ruolo determinante nell'individuare le responsabilità e le trame che miravano a sovvertire l'ordinamento democratico, pagando anche un significativo tributo di sangue.

Non era mai accaduto, però, che le forze di governo avessero un progetto complessivo di modifica radicale delle istituzioni democratiche e dello Stato in direzione chiaramente autoritaria, teso alla concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo.

Non si può valutare questa riforma al di fuori del contesto in cui viene realizzata, un contesto di

vicinanza culturale e politica dei nostri governanti con capi di Stato che sono già molto avanti nel processo di svuotamento della democrazia, come Trump negli Stati Uniti e Orbán in Ungheria, e con tutta l'estrema destra mondiale. Si rivendica da parte del governo la libertà di non sottostare ai limiti di legalità sanciti dall'articolo 1 della Costituzione, l'insofferenza verso qualsiasi forma di controllo di legalità e democratico, dalla magistratura alla libera stampa, che la Corte europea dei diritti umani definisce il cane da guardia della democrazia. La democrazia non si esaurisce nel momento elettorale, ma deve garantire la partecipazione ai processi decisionali, la critica e il dissenso, il libero dibattito pubblico.

Quindi la riforma della magistratura, il premierato, la riforma della Corte dei Conti, i vari pacchetti sicurezza, la legislazione in materia di immigrazione, tutto si tiene.

La produzione penale recente inserisce nuovi reati e aggravanti comprimendo diritti fondamentali come quello di manifestazione e sciopero e criminalizzando la marginalità sociale; ribalta il concetto di ordine pubblico pensato dai costituenti a garanzia delle libertà: oggi l'ordine pubblico si identifica con la repressione, in un concetto di sicurezza fondato sull'esclusione e sulla forza. Ma la sicurezza si garantisce attraverso l'inclusione e la creazione di spazi dove si possano ricostruire i legami sociali, attraverso l'adempimento dell'obbligo previsto dal comma 2 dell'art. 3 della costituzione: rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione dell'uguaglianza. L'esclusione produce marginalità sociale e la marginalità sociale è criminogena. Da un lato repressione, proliferazione di nuove fattispecie di reato e circostanze aggravanti, dall'altro si abroga l'abuso di ufficio e si pensa allo scudo penale per gli agenti se commettono reati nell'esercizio delle loro funzioni. Il risultato è lo Stato non più al servizio dei cittadini dei loro diritti e delle loro libertà, ma i cittadini che diventano sudditi.

Per Nadia Urbinati la riforma Meloni-Nordio non ha nulla di neutro o tecnico ma è un'operazione profondamente politica. Chi contesta il progetto viene spesso accusato di faziosità ma la natura stessa del dibattito dimostrerebbe che la posta in gioco non è una semplice riorganizzazione burocratica, bensì un ripensamento dei rapporti tra i poteri dello Stato. Che ne pensa?

Sicuramente è molto politica: la riforma serve, dichiaratamente, a ridisegnare l'equilibrio dei poteri in favore dell'esecutivo e in tutti i Paesi in cui la democrazia viene svuotata, il primo obiettivo è colpire la magistratura e la sua indipendenza dagli Stati Uniti all'Ungheria. L'indipendenza della magistratura è necessaria per poter garantire i diritti di tutti, anche contro gli abusi del potere. D'altronde sono stati i firmatari della riforma e i membri del governo a rendere espliciti i suoi obiettivi.

Il referendum è la prima occasione in cui questo complessivo progetto riformatore viene sottoposto al giudizio popolare. La posta in gioco va molto al di là di questa singola norma, per questo è importante prevalgano i "No".

Il procuratore generale di Genova Zucca sostiene da tempo che il disegno complessivo della compagine di governo sia "in consonanza con le attuali spinte involutive nelle democrazie dirette a limitare l'azione delle istituzioni di garanzia, in primo luogo la magistratura".

Se verranno realizzate le riforme annunciate, in particolare il premierato, tutte le istituzioni di garanzia saranno a rischio. A partire dal presidente della Repubblica, depotenziato nei suoi compiti, e trasformato in espressione della maggioranza di turno, perdendo la sua funzione super

partes. Ricordo un importante intervento dove la senatrice a vita Liliana Segre, che ha vissuto sulla sua pelle la concentrazione dei poteri nelle mani di un capo, ha messo in guardia sui rischi della riforma del premierato. “L’inedito inserimento in Costituzione della prescrizione di una legge elettorale che deve tassativamente garantire, sempre, mediante un premio, una maggioranza dei seggi a sostegno del capo del governo, fa sì che nessuna legge ordinaria potrà mai prevedere una soglia minima al di sotto della quale il premio non venga assegnato -ha detto-. Paradossalmente, con una simile previsione la legge Acerbo del 1923 sarebbe risultata incostituzionale perché troppo democratica, visto che l’attribuzione del premio non scattava qualora nessuno avesse raggiunto la soglia del 25%”.

In questo quadro anche la Corte costituzionale potrebbe perdere la sua funzione di garanzia: è composta da 15 membri, cinque sono eletti dai magistrati della Corte di Cassazione, cinque sono nominati dal Parlamento in seduta comune e cinque sono nominati dal presidente della Repubblica. La riforma del premierato, con la legge elettorale maggioritaria inserita in Costituzione, potrebbe far sì che ben dieci membri su quindici diventino di fatto espressione della maggioranza di governo. Sarà ancora possibile dichiarare l’incostituzionalità di leggi varate dalla stessa maggioranza?

La saldatura tra la “riforma” e i nuovi pacchetti sicurezza

Intervista ad Alessandra Algostino

Sotto la veste tecnica della separazione delle carriere si cela un attacco all’indipendenza della magistratura. In questa intervista Alessandra Algostino smonta la riforma: non una riorganizzazione efficiente, ma un disegno che assoggetta il pubblico ministero all’esecutivo e gerarchizza i giudici tramite l’Alta corte. Un tassello che, unito al “premierato” e ai decreti sicurezza, rischia di trasformare il controllo di legalità in strumento del potere, colpendo i diritti sociali e spianando la strada a una giustizia forte con i deboli. Algostino è ordinaria di Diritto costituzionale all’Università di Torino, membro dell’Associazione italiana costituzionalisti e co-portavoce del Coordinamento antifascista di Torino. Fa parte dei comitati direttivi di costituzionalismo.it, Critica del diritto e Volere la luna. La sua ricerca indaga i rapporti tra diritto, economia e conflitto sociale. Tra le sue pubblicazioni recenti c’è anche “Questo libro è illegale”, Altreconomia 2025.

Professoressa Algostino, qual è il cuore del problema?

Uno solo: questa riforma colpisce alle fondamenta l’indipendenza della magistratura. Sebbene venga presentata all’opinione pubblica sotto l’etichetta tecnica della “separazione delle carriere”, la posta in gioco è ben più alta e riguarda la tenuta stessa dell’equilibrio tra i poteri dello Stato. Non stiamo parlando di un mero riassetto organizzativo, ma di una manovra che mette in discussione i due pilastri su cui si regge la nostra democrazia costituzionale: la limitazione del potere, garantita dalla separazione, e la tutela dei diritti fondamentali. Le due cose, infatti, stanno e cadono insieme: se si indebolisce l’autonomia del giudice, si indebolisce automaticamente il cittadino che a quel giudice chiede protezione, indebolendo la garanzia dei diritti. È vero che, sul piano puramente formale, il testo non dichiara guerra aperta all’autonomia dei togati. L’articolo 3 del progetto di revisione ribadisce, in linea con l’attuale articolo 104, che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente. Ma è un ossequio di facciata, smentito dalla

realtà normativa che si vuole introdurre. Se scendiamo nel merito dei meccanismi previsti, notiamo un duplice attacco. Da un lato, si colpisce l'indipendenza esterna -quella rispetto alla politica- svuotando e frammentando il Consiglio superiore della magistratura attraverso lo sdoppiamento degli organi. Dall'altro, si compromette l'indipendenza interna attraverso l'istituzione dell'Alta corte disciplinare. Quest'ultima introduce una logica verticistica e gerarchica, del tutto estranea alla nostra cultura giuridica, che finisce per svilire la figura del singolo magistrato. L'effetto combinato della parcellizzazione delle competenze e dell'introduzione del sorteggio non fa che rendere la magistratura istituzionalmente più fragile e scollegata. In prospettiva, la separazione netta dei due Csm apre un'autostrada verso l'assoggettamento del pubblico ministero al potere esecutivo. Anche se il disegno di legge non lo esplicita oggi, la logica istituzionale spinge inesorabilmente in quella direzione. La storia e il diritto comparato ci insegnano una lezione chiara e preoccupante: ovunque nel mondo si sia reciso il legame culturale e organico tra magistratura giudicante e requirente, il pubblico ministero è finito, prima o poi, nell'orbita del ministero della Giustizia. Creare un corpo di accusatori separato dalla cultura della giurisdizione significa, nei fatti, preparare il terreno affinché l'azione penale diventi uno strumento nelle mani del governo di turno.

L'Alta corte disciplinare è rimasta un po' in ombra nel dibattito, eppure viene presentata come la risposta istituzionale necessaria per evitare nuovi "casi Palamara". Perché ritiene che questo nuovo organo non funzionerebbe e, soprattutto, perché considera così grave la questione della ricorribilità in Cassazione?

L'istituzione dell'Alta corte non è una semplice risposta a uno scandalo, ma un meccanismo che scardina l'architettura di garanzia della magistratura. Innanzitutto, l'operazione frammenta l'unità della giurisdizione: sottraendo al Consiglio superiore della magistratura la titolarità dell'azione disciplinare, si svuota l'organo di autogoverno di una delle sue prerogative fondamentali, riducendolo a un ufficio amministrativo depotenziato. Ma il problema è strutturale. L'Alta corte viene disegnata con criteri di composizione che introducono una disparità pericolosa tra la componente togata e quella laica (di nomina politica). Mentre per i laici il sorteggio avviene su basi che rischiano di politicizzare l'organo, per i togati si innesca un meccanismo di selezione elitario che tradisce lo spirito della Costituzione. Il testo prevede infatti che i magistrati dell'Alta corte siano estratti a sorte solo tra coloro che hanno almeno vent'anni di esercizio e che svolgono (o hanno svolto) funzioni di legittimità in Cassazione. Qui sta l'insidia maggiore: si trasforma un potere diffuso e orizzontale -dove i giudici si distinguono solo per funzioni e non per grado- in un sistema piramidale e gerarchico. Affidare il potere di punire i colleghi esclusivamente ai magistrati di vertice significa reintrodurre una carriera basata sul grado. E la storia insegna che un assetto verticistico è il sogno di ogni esecutivo che voglia controllare la magistratura: è molto più semplice condizionare pochi vertici romani, magari sensibili alle sirene del potere politico, piuttosto che migliaia di giudici sparsi sul territorio e privi di ambizioni di carriera gerarchica. Infine, c'è l'aspetto che definirei un cortocircuito giuridico: il regime delle impugnazioni. La riforma prevede che contro le sentenze dell'Alta corte si possa ricorrere soltanto davanti all'Alta corte stessa. Si elimina il ricorso in Cassazione, che oggi garantisce l'uniformità e la legittimità delle decisioni, sostituendolo con un sistema endogamico in cui l'organo giudica se stesso, semplicemente cambiando composizione fisica del collegio. È un "appello a sé" inedito nel nostro ordinamento, un sistema chiuso e autoreferenziale che priva il magistrato incolpato di un giudice terzo e superiore. Se a questo aggiungiamo che la componente

laica avrà un peso determinante, il rischio è che il giudizio disciplinare non serva più a punire chi sbaglia, ma a colpire chi è scomodo, senza possibilità di appello esterno.

Torniamo sull'immagine del “pubblico ministero forte”. C'è il rischio concreto che, finendo nell'orbita del ministero della Giustizia -un modello che ricorda certi ordinamenti di common law o quello britannico- la figura dell'accusatore si trasformi in un agente sensibile agli interessi del potere politico ed economico?

Il timore è esattamente questo, ed è fondato. Non dobbiamo nasconderci le criticità attuali: la magistratura italiana non è certo immune da mali profondi. Parlo di problemi strutturali come le carenze d'organico, la durata irragionevole dei processi o il dramma del sovraffollamento carcerario, ma anche di distorsioni culturali. Esistono già oggi tendenze a una giustizia “forte con i deboli e debole con i forti”, sacche di conservatorismo, persino tratti patriarcali o discriminatori in alcune pronunce. Ma la riforma, anziché correggere queste storture, rischia di istituzionalizzarle e aggravarle irreversibilmente. Un pubblico ministero che risponde, direttamente o indirettamente, al ministro o all'esecutivo diventa permeabile all'indirizzo politico del momento. E se guardiamo alla produzione legislativa recente, la direzione è chiara: si introducono nuovi reati o si inaspriscono le pene per le condotte legate al disagio sociale e al dissenso di piazza, mentre si depenalizzano o si ammorbidiscono i controlli sui reati dei “colletti bianchi” e della pubblica amministrazione. In questo quadro, un Pm sotto tutela diventa lo strumento perfetto per applicare questa giustizia a due velocità: severissima con la microcriminalità o la protesta, indulgente con il potere. Si sta saldando un asse pericoloso tra pubblico ministero, polizia giudiziaria e governo. Questa triangolazione rischia di ridurre l'accusa a mero braccio esecutore. Pensiamo a casi concreti, come le inchieste sui diritti dei rider e le piattaforme digitali: un Pm che deve la sua carriera o le sue direttive a un ministero (magari sensibile alle lobby economiche) avrebbe avuto la stessa forza di sfidare colossi multinazionali? O avrebbe il coraggio di indagare sulla corruzione politica dello stesso schieramento che lo controlla? È vero che formalmente vige l'obbligatorietà dell'azione penale, un principio che oggi soffre nei fatti a causa del carico di lavoro. Ma trasformare questa difficoltà pratica in una scelta politica discrezionale, dettata dall'esecutivo, significa legalizzare la disuguaglianza. Un Pm “governativo” non sarà solo meno indipendente, sarà strutturalmente impossibilitato a garantire che la legge sia davvero uguale per tutti.

Il “sorteggio” viene presentato come la medicina necessaria per debellare le correnti, descritte ormai unicamente come centri di potere. Lei non ha risparmiato critiche all'attuale assetto della magistratura, ma ritiene che l'eliminazione dei gruppi associativi sia la risposta corretta? Come va inquadrato realmente questo fenomeno?

Una cosa è condannare la degenerazione spartitoria delle correnti -il “sistema Palamara”, per intenderci- altra cosa è credere che il sorteggio sia la panacea. Anzi, c'è un rischio paradossale che viene taciuto: l'isolamento. Un magistrato estratto a sorte, slegato da qualsiasi contesto associativo o ideale, è un atomo isolato. E un giudice solo è strutturalmente più debole, infinitamente più permeabile alle pressioni indebite, siano esse politiche, gerarchiche o di lobby economiche, rispetto a chi è inserito in una dinamica collettiva trasparente. Il sorteggio non cancella le influenze, le rende solo più occulte e il singolo magistrato più ricattabile. Ma c'è un punto culturale ancora più profondo che stiamo dimenticando. Le correnti non nascono come

uffici di collocamento, ma come “scuole di pensiero”. Sono essenziali perché il diritto non è matematica: la legge va interpretata e l’interpretazione risente inevitabilmente della cultura, della sensibilità e della visione del mondo del giudice. Le correnti garantiscono che questo processo non sia arbitrario, ma frutto di un confronto dialettico. È la ricchezza del pluralismo. Pensiamo alla storia repubblicana: se negli anni Settanta la Costituzione è entrata davvero nelle aule di giustizia, scardinando le vecchie interpretazioni autoritarie dei codici fascisti, lo dobbiamo proprio alla vivacità del dibattito tra le diverse anime della magistratura. C’erano giudici conservatori e giudici progressisti che si confrontavano su come applicare i principi di uguaglianza o di libertà. Quel conflitto di idee è stato il motore dell’evoluzione giuridica del Paese. Se spegniamo questo dibattito in nome di una presunta neutralità burocratica, avremo magistrati esecutori, funzionari passivi di un diritto immobile. E questo non è un guadagno per i cittadini.

La Costituzione disegna una magistratura “senza vertici”, un potere diffuso. Tuttavia la realtà delle Procure è diventata negli anni sempre più gerarchica, con un ruolo dominante e talvolta contestato dei capi degli uffici. Questa riforma inverte la rotta o, al contrario, rischia di cristallizzare definitivamente la deriva verticistica?

Purtroppo la riforma non corregge la rotta, ma accelera verso la gerarchizzazione del sistema. A me pare evidente che con l’istituzione dell’Alta corte disciplinare si incrementino le pressioni verticistiche all’interno della magistratura, istituzionalizzando dinamiche di potere che oggi sono solo prassi o distorsioni. Non nego le criticità attuali: il corpo della magistratura non è perfetto e il “presidenzialismo” di certe Procure è un problema reale. Ma se immaginiamo una revisione costituzionale, l’obiettivo dovrebbe essere opposto: occorrerebbe rafforzare l’effettiva indipendenza interna del singolo magistrato, proteggendolo dai condizionamenti dei suoi stessi capi. Il giudice deve restare un “potere diffuso”, dove ogni toga ha la stessa dignità e autonomia funzionale. Invece, il disegno in atto sembra voler trasformare la magistratura in una piramide, dove la “forza persuasiva” -per non dire il comando- dei vertici delle procure e degli organi disciplinari diventa legge, soffocando l’autonomia del singolo sostituto procuratore o del giudice di tribunale.

La riforma Cartabia aveva già introdotto misure severe sulla separazione delle funzioni, teoricamente disinnescando le criticità che oggi i promotori della revisione costituzionale dicono di voler risolvere. Qual è il suo giudizio su quella legge? È stato un tentativo di equilibrio o ha aperto la strada, fungendo da “grimaldello”, per lo scenario estremo che osserviamo oggi?

La riforma Cartabia non è nata nel vuoto, ma ha rappresentato l’apice di un lungo percorso legislativo che aveva già reso quasi impermeabili i passaggi tra funzione giudicante e requirente. Con la legge 71 del 2022, quel sistema è stato ulteriormente irrigidito: oggi, di fatto, cambiare funzione è diventato un evento eccezionale, vincolato a paletti rigidissimi. Quindi, sul piano pratico, l’obiettivo tecnico della “separazione” è stato sostanzialmente raggiunto. Ed è proprio qui che cade la maschera. Se il problema funzionale è già risolto dalla legge ordinaria, perché insistere con una modifica costituzionale così traumatica? La risposta è che la “separazione delle carriere” sbandierata oggi dal ministro Nordio è solo uno specchietto per le allodole, un pretesto retorico utile a coprire la vera posta in gioco. L’obiettivo reale non è tecnico, ma politico. Questa

revisione serve a dare veste costituzionale a un'insofferenza profonda dell'esecutivo verso i controlli di legalità. Serve a tradurre in norme le parole della presidente del Consiglio Meloni quando parla di fermare la presunta "invadenza della magistratura". Non si vuole separare il Pm dal giudice per garantire l'imputato, si vuole separare la magistratura dalla sua indipendenza per garantire il governo.

Dieci anni fa, durante la battaglia referendaria del 2016, il fronte del "No" avvertiva sui pericoli del "combinato disposto" tra riforma costituzionale e legge elettorale. Oggi, leggendo questo disegno di legge sulla giustizia, qual è l'altra colonna che regge questa architettura e che, letta insieme alla riforma, dovrebbe allarmarci?

Le tessere del mosaico sono molte, perché siamo di fronte a un progetto autoritario organico. Ma se devo individuare il vero "combinato disposto" di questa stagione, punto il dito contro la saldatura tra la riforma della giustizia e i nuovi pacchetti sicurezza. Le leggi repressive -quelle che definirei "leggi tiranniche", fatte di nuovi reati e pene esemplari- restano lettera morta se non trovano un giudice "oppressore", o quantomeno burocratico, pronto ad applicarle senza porsi domande di costituzionalità. Ecco il punto: stiamo costruendo una magistratura compiacente, funzionale alla restrizione delle libertà. Non parlo solo di libertà astratte, ma della carne viva della democrazia: la libertà di manifestare il dissenso, il diritto di sciopero, la libertà di riunione. La strategia è a tenaglia: da un lato si smantellano i diritti sociali e del lavoro, deregolamentando a favore dei poteri forti e dell'economia; dall'altro si usa la clava del diritto penale per silenziare chi protesta contro questo smantellamento. L'obiettivo è trasformare il giudice da limite al potere (statale ed economico) a strumento del potere. In questo quadro, il tassello finale che chiude il cerchio è il "premierato". Se il "premierato" serve a concentrare tutto il potere decisionale nelle mani del capo del governo, svuotando Parlamento e Quirinale, la riforma della giustizia serve a disarmare l'unico organo di controllo rimasto. È un meccanismo perfetto: uno comanda, l'altro esegue, nessuno controlla.

Riguardo alla magistratura attuale, lei ha parlato di errori e repressione del dissenso. Come agisce questo sistema sulla giustizia sociale? Cosa intende per "crimine di povertà" e che volto ha, in termini pratici, questa "giustizia dei ricchi" che si va profilando?

È corretto e necessario definire questa deriva come l'affermazione di una "giustizia dei ricchi", o meglio, di una giustizia diseguale che scivola verso l'autoritarismo. Il meccanismo è tecnico, ma l'effetto è profondamente sociale: indebolendo la figura del giudice attraverso la frammentazione, la gerarchizzazione e il legame sempre più stretto con l'esecutivo, si sterilizza la sua funzione storica. Il giudice, nel disegno costituzionale, nasce come garante dei diritti, in particolare di chi, nella società, di diritti ne ha meno o non ne ha affatto. Se togliamo questa indipendenza, chi ne paga le conseguenze? Non certo i potenti, ma gli ultimi: i poveri, i marginali, i migranti. È qui che si materializza il "crimine di povertà": un sistema che finisce per punire la condizione sociale anziché le condotte dannose. Il volto pratico di questa giustizia è quello di un pubblico ministero indotto a perseguire con ferocia le fattispecie di reato "da strada" o legate al disagio, quelle più invisibili alla narrazione governativa dell'ordine pubblico, lasciando in secondo piano i crimini dei poteri forti. Se il giudice smette di essere il difensore del debole contro il forte per diventare il custode dello status quo, lo Stato di diritto muore e la legge diventa uno scudo per il privilegio. Purtroppo, non è un'anomalia solo italiana, ma un vento

gelido che soffia ovunque, dagli Stati Uniti di Trump all'Europa dei muri: l'uso del diritto penale non per fare giustizia ma per disciplinare gli esclusi.

Il sorteggio viene presentato come la soluzione per garantire l'imparzialità in un organo così delicato. Ma guardando al testo della riforma, come giudica questo metodo di selezione? È davvero “cieco” come viene descritto?

Il sorteggio è configurato in maniera asimmetrica e insidiosa. Per la componente laica, infatti, non siamo di fronte a un'estrazione pura, ma a un “sorteggio mediato”, o per meglio dire, potenzialmente pilotato. Il testo prevede che il Parlamento in seduta comune rediga un elenco di idonei (professori e avvocati con 15 anni di esperienza) da cui poi estrarre i nomi. Ma qui sta l'inganno: la riforma non fissa il numero dei candidati da inserire nell'elenco, né la maggioranza necessaria per selezionarli. Se l'elenco fosse ristretto -composto da un numero di persone pari o di poco superiore ai posti disponibili- e se per approvarlo bastasse la maggioranza semplice (quella di governo), il sorteggio diventerebbe una farsa. Di fatto, sarebbe l'esecutivo a scegliersi i propri giudici “laici”, mascherando una nomina politica dietro l'estrazione. Il risultato politico sarebbe devastante: avremmo una componente laica compatta, ideologicamente omogenea e fedele alla maggioranza di governo, contrapposta a una componente togata atomizzata, composta da magistrati estratti singolarmente e privi di legami o visione comune. In un simile disequilibrio, è facile prevedere chi comanderà davvero all'interno dell'organo.

L'Università dovrebbe essere l'avamposto critico della società, la fucina dei giuristi di domani. Come ha vissuto l'accademia il dibattito su questa riforma costituzionale? Dal suo osservatorio ha percepito un sussulto di partecipazione, una volontà di incidere nel dibattito pubblico, o prevale il silenzio?

Se devo essere sincera, al momento vedo un coinvolgimento dell'istituzione universitaria nel suo complesso assai limitato, quasi timido. C'è però una doverosa e significativa eccezione: la categoria dei costituzionalisti. Qui si nota una mobilitazione che definirei “non usuale”, con oltre 120 colleghi che hanno scelto di esporsi in prima persona aderendo al Comitato scientifico per il No. È un segnale forte di allarme che arriva dagli addetti ai lavori. Tuttavia, temo che la scarsa partecipazione generale non riguardi solo questa riforma, ma sia sintomo di un ripiegamento più vasto. Lo abbiamo visto di fronte alla stagione referendaria sull'autonomia differenziata o sui quesiti della Cgil in materia di lavoro: in tutti questi passaggi cruciali per la democrazia, l'accademia ha faticato a creare momenti di discussione pubblica, preferendo rimanere chiusa nei propri steccati disciplinari. C'è una tendenza preoccupante a concepire lo studio e la ricerca come attività avulse dal contesto, separate dal resto della società. Per gli studi giuridici questo approccio è letale. Il diritto non è una formula astratta, ma un fenomeno sociale vivo: è impastato di storia, risente dei rapporti di forza economici e delle tensioni politiche. Se l'università smette di leggere le norme dentro il conflitto sociale che le produce, perde la sua capacità di interpretare il presente e abdica al suo ruolo civile.

I ricchi potranno continuare a difendersi. Gli altri chissà

Intervista a Francesco Pallante

Francesco Pallante insegna Diritto costituzionale all'Università di Torino e scrive per il manifesto. Già autore di “Elogio delle tasse” (Ega 2021) e “Spezzare l'Italia” (Einaudi 2024),

firma con Gustavo Zagrebelsky e Armando Spataro “Loro dicono, noi diciamo” (Laterza 2024). In questa intervista spiega perché la riforma della Giustizia non è tecnica ma politica: un disegno che, tra sorteggi pilotati e Pm sotto tutela, rischia di piegare la Costituzione agli interessi del governo contro i cittadini più vulnerabili.

Professor Pallante, nel libro abbiamo affrontato le questioni di merito. Esprimendo il suo giudizio negativo, lei però ne pone innanzitutto una di metodo, perché?

La riforma è stata approvata senza che il Parlamento abbia potuto apportare alcuna modifica, rendendo di fatto il confronto parlamentare inutile. È la prima volta che accade in maniera così prepotente. Questo ci indica già sul piano formale un approccio alla Costituzione lontanissimo da ciò che dovrebbe essere. Nel merito l'intervento sul Consiglio superiore della magistratura sottrae all'organo la sua funzione a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dei singoli magistrati. Lo si indebolisce per via dello sdoppiamento -poiché due organi sono meno forti e autorevoli di uno soltanto-, del fatto che viene privato della funzione disciplinare affidandola all'Alta corte -terzo organo- e della composizione. Infatti i membri della magistratura saranno estratti puramente a sorte, mentre la componente politica sarà sorteggiata con un'estrazione pilotata, cioè politicamente condizionata dalla maggioranza parlamentare. Così si crea una situazione in cui la parte di provenienza politica, pur minoritaria, ma compatta dal punto di vista ideale, dominerà su una maggioranza togata che è frutto del caso. Tutto questo indebolisce l'indipendenza della magistratura verso i poteri esterni, a partire dalla politica ma anche verso i poteri economici e mediatici. Esiste inoltre un rischio di indebolimento interno: all'Alta corte disciplinare accederanno soltanto i magistrati della Cassazione, che saranno così posti in una sorta di sovraordinazione gerarchica rispetto ai magistrati di primo e di secondo grado. Non soltanto le sentenze non potranno essere impugnate in Cassazione, ma i giudici potranno esercitare poteri disciplinari nei confronti dei loro colleghi. Questo indebolisce l'indipendenza interna, che invece è un valore che la Costituzione e i costituenti avevano voluto preservare, grazie all'idea di un magistrato che incarna pienamente il potere giudiziario in sé e da sé e che dunque si distingue dai colleghi per le funzioni, ma non per la posizione gerarchica.

Rispetto al cosiddetto “combinato disposto” -memori del referendum proposto dieci anni fa dal Governo Renzi che legava riforma costituzionale e legge elettorale- in questa stagione l'elemento più critico quale sarebbe? Si può individuare con i reati della sfera della Pubblica amministrazione, come l'abrogazione dell'abuso d'ufficio? Si può rintracciare nella riforma della Corte dei Conti? Può risultare con i diversi decreti sicurezza?

È chiaro che c'è un'insofferenza, per così dire, della maggioranza verso tutti i poteri di controllo. Basti pensare alla polemica del governo con la Corte di Cassazione, con la Corte dei Conti, persino con le corti sovranazionali come la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte penale internazionale sui casi Albania o Almasri. Qualunque tipo di intervento sia volto a controllare l'azione del governo viene vissuto come una lesione di prerogative rivendicate come assolute. Peraltro, la riduzione del ruolo e dei poteri della Corte dei Conti si accompagna ad altri interventi volti a proteggere i titolari del potere, come l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la diminuzione della responsabilità degli amministratori per le malversazioni finanziarie, lo scudo previsto a favore delle forze dell'ordine. È un'azione politica complessiva, che disegna un'architettura precisa. E a tal fine si configura anche una magistratura che sia indotta ad agire in

modo coerente a questa visione, tutta orientata a perseguire reati legati al disagio sociale o al dissenso politico, in gran parte di nuova introduzione o oggetto di aggravanti o inasprimenti delle pene. Ciò che il governo prefigura l'ha detto esplicitamente la presidente del Consiglio: un legame tra la maggioranza, la polizia e la magistratura, tre soggetti che dovrebbero agire di concerto l'uno con l'altro. C'è una chiara volontà di condizionare l'azione della magistratura, che invece deve continuare a vigilare e rimanere preposta alla tutela dei diritti costituzionali. Inoltre, un profilo ulteriore riguarda l'attuazione pratica della riforma qualora venisse approvata. Il sorteggio pilotato dei membri laici del Csm è l'esempio perfetto: se la lista fosse ristretta e decisa a maggioranza semplice, il sorteggio diventerebbe una nomina mascherata. Tutto questo sarà determinante nel definire i nuovi assetti dei poteri. Le intenzioni espresse dal governo suggeriscono che si andrà nella direzione di un controllo politico. E questo è l'aspetto che più di tutti ci dovrebbe preoccupare. La maggioranza ha persino respinto un ordine del giorno che impegnava il governo a non far venire meno l'obbligatorietà dell'azione penale e a non sottomettere il pubblico ministero al controllo dell'esecutivo. A ciò si aggiungono le parole del ministro degli Esteri Antonio Tajani che ha prefigurato la sottrazione al Pm della guida della polizia giudiziaria. In questa prospettiva, il passaggio finale che blinderebbe il disegno politico-governativo in atto, sarebbe un Pm che indaga solo su input del ministro della Giustizia e di un giudice che decide solo su ciò che giunge a processo tramite un'accusa condizionato dal governo. Saremmo in uno scenario marcato dall'uso politico -e populistico- del diritto penale.

Se va delineandosi una giustizia orientata alla persecuzione severa dei reati legati al disagio sociale o al dissenso politico si arriva a una giustizia platealmente a favore di ricchi?

Siamo di fronte a un'involuzione dell'ordinamento che porta ad allontanarsi dal dettato costituzionale. Nella volontà dei costituenti, la Costituzione dovrebbe preservare e proteggere la parte sociale più debole. Se c'è un ideale di giustizia costituzionale, è quello per cui nei rapporti sociali -sempre squilibrati per via delle forze materiali- si deve stare dalla parte dei più vulnerabili. Che siano in gioco i rapporti di lavoro, economici, culturali, o le relazioni tra generi, religioni ed etnie, l'impostazione di fondo è sempre la protezione alle parti che potrebbero subire una pressione. È da questo che ci stiamo allontanando, mentre tutte le politiche sociali si indeboliscono: nella scuola, nella salute, nella previdenza, nel lavoro e nella normativa fiscale, dove torna l'idea della proporzionalità dei tributi -un'idea ottocentesca che nega la progressività novecentesca-. Mi sembra che vada tutto in direzione contraria al dettato costituzionale. Il disagio economico, e quello sociale che ne deriva, non viene combattuto attraverso misure che ne rimuovano le cause, ma viene sanzionato in ambito penale. Sotto questo aspetto, un pubblico ministero che risponda più docilmente a ciò che desidera il governo sicuramente può essere utile.

Il tema che viene propagandato a sostegno della riforma è il depotenziamento delle correnti della magistratura, descritte come l'origine di tutti i mali e strumentalizzando l'imbarazzante vicenda Palamara del 2019. Perché modificare la Costituzione per combattere le distorsioni del cosiddetto correntismo della magistratura?

Sono convinto che il sorteggio, di per sé, non farà venire meno il correntismo, perché le correnti sono associazioni a cui i magistrati sono iscritti: se viene sorteggiato qualcuno che è iscritto a un'associazione, siederà comunque nel Csm una persona legata a quel gruppo. Peraltro, la libertà di associazione è un diritto costituzionale che spetta anche ai magistrati. Durante il fascismo

questo diritto fu negato, ma nella nostra Costituzione -finché non subiremo una torsione totalmente antidemocratica- rimane un diritto anche dei magistrati. Le associazioni dei magistrati hanno svolto, e potrebbero ancora svolgere, una funzione molto utile. Il discorso è complesso, ma bisogna quantomeno considerare che ai problemi della giustizia si possono dare risposte diverse. Il diritto non è univoco e il giudice non è la “bocca della legge” come sosteneva l’illuminismo settecentesco. Il giudice è un soggetto che interviene con la sua interpretazione nell’applicazione delle regole. E non può che essere così. Prendiamo un esempio banalissimo, l’articolo 2 della Costituzione: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo”: le donne hanno i diritti o no? Sì, se io intendo uomo come essere umano, no se intendo uomo come maschio. Questa è una questione di interpretazione. Non si può evitare di interpretare le norme perché le parole, da sole e in connessione tra loro, vanno sempre decodificate. Per la garanzia collettiva è meglio che il giudice si interroghi sul proprio ruolo, su come rendere giustizia, è bene che lo faccia nel chiuso della sua stanza o nell’ambito di un’associazione in cui si confronta apertamente, mettendo in discussione le proprie idee, con altri? La consapevolezza di tale complessità è un elemento di crescita culturale e democratica all’interno del sistema costituzionale. Il vero problema semmai è che oggi le associazioni, come i partiti politici, hanno perso la loro carica ideale aperta al confronto (anche aspro) e si sono ridotte a soggetti che gestiscono piccole o grandi risorse di potere. Tuttavia se anche eliminassimo le correnti, un magistrato che viene sorteggiato come membro del Csm e che dispone improvvisamente dei poteri amministrativi riconducibili a tale organo, come li gestirebbe? A chi risponderebbe? Potrebbe agire onestamente ma potrebbe anche metterli in vendita, senza che un’associazione o i suoi colleghi possano contestargli nulla. Vogliamo davvero un giudice isolato, libero da ogni responsabilità e supervisione condivisa? Credo piuttosto che si debba ricostruire la carica ideale, un tempo forte, dell’associazionismo. Serve più associazionismo non meno, per evitare che la gestione dell’organizzazione della magistratura degradi in una gestione personalistica del potere.

I promotori della riforma costituzionale dicono di non voler affatto promuovere un “pubblico ministero forte” o incrinare l’indipendenza della magistratura. “Non c’è scritto”.

All’articolo 104, comma 1, della Costituzione continua a essere scritto che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente. Ma basta scriverlo perché sia vero? L’articolo 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 afferma che gli esseri umani nascono tutti liberi e uguali in dignità e diritti: dunque, per ciò stesso, sono effettivamente tutti liberi e uguali in dignità e diritti? Ovviamente no: nessuno sarebbe così ingenuo da dichiarare una cosa del genere. Possiamo allo stesso modo ritenere che visto che è stato scritto che la magistratura è indipendente, allora effettivamente lo è? Non siamo così sciocchi. Il punto cruciale è costruire un sistema di norme di attuazione che rendano quel principio concreto. E nella riforma governativa, il sistema va invece nella direzione opposta. È veramente una foglia di fico dietro cui si nasconde una vergogna: un magistrato dipendente dal potere politico. Il fatto poi che il pubblico ministero -e per certi versi anche il giudice- sia dipendente dal potere politico non significa che non possa essere più forte della difesa. Più forte, ma non indipendente. Più forte perché rischia di trasformarsi in un soggetto che non ha più come obiettivo la ricerca della verità, ma soltanto il sostegno dell’accusa. Se inoltre il Csm dei Pm valuterà le carriere sulla base di quante condanne hanno ottenuto, è evidente il rischio di creare un corpo di accusatori implacabili. La perdita di garanzia sarà tutta a danno dei cittadini. Il pubblico ministero -avendo risorse pubbliche enormi e

il controllo della polizia giudiziaria- diventerà un soggetto enormemente più forte di qualunque avvocato di controparte, a meno che l'imputato non abbia la capacità economica di rivolgersi ai mega studi legali, con parcelle stellari. In tal modo, i ricchi continueranno a difendersi, mentre gli altri saranno schiacciati da un Pm che oltretutto farà ciò che gli indica la maggioranza politica. Le due cose non sono in contraddizione: il pubblico ministero sarà fortissimo e dipendente. Sarà forte contro chi il governo gli dirà di colpire, ma inerme contro il governo stesso o i suoi gruppi di interesse. Questo rischio è reso palese dalla configurazione autoreferenziale del Csm di pubblici ministeri: un organo composto da soggetti che parleranno solo la lingua dell'accusa e non quella della ricerca delle prove anche a difesa. Configurare il Pm come la parte speculare dell'avvocato (che non chiede mai la condanna del proprio cliente) è molto pericoloso. Onestamente, non capisco come tanti avvocati penalisti non percepiscano questo enorme rischio.

Arriviamo infine al dibattito tra i costituzionalisti in ambito accademico e universitario: quali sono i pareri e gli scambi fra studiosi? C'è vita su Marte?

La maggioranza dei costituzionalisti guarda con preoccupazione alla riforma e al disegno complessivo della volontà politica. C'è anche qualche collega favorevole, però la tendenza generale della categoria è di netta contrarietà alla modifica della Costituzione. Un dato su tutti: al consiglio scientifico del Comitato per il No della società civile hanno aderito oltre 120 professori ordinari di Diritto costituzionale, la stragrande maggioranza. Quanto al dibattito pubblico, occorre sottolineare che richiamare gli eventi della cronaca giudiziaria, come fanno molte trasmissioni televisive e i promotori, è inutile e fuorviante: non avrà alcuna incidenza né sugli errori giudiziari né sull'efficienza della giustizia. Lo ha riconosciuto persino il ministro della Giustizia Nordio. Purtroppo il tema è complesso e le mistificazioni sono molte, ma lo sforzo di entrare nel merito e mantenere i toni civili è una caratteristica del fronte del No che auspico possa essere apprezzata dagli elettori.

Il cavallo di Troia del diritto dell'immigrazione

Intervista a Luca Masera

Non una semplice riforma tecnica per separare le carriere ma un disegno politico complessivo che mira a “disinnescare” il ruolo di controllo della magistratura sull'esecutivo. È un allarme lucido e articolato quello lanciato da Luca Masera, professore ordinario di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Brescia, che in questa conversazione smonta la narrazione “neutrale” della riforma costituzionale. Esperto di tutela penale dei diritti fondamentali e autore di studi cruciali come “Immunità della politica e diritti fondamentali” (Giappichelli 2020), Masera individua nel progetto governativo il tentativo di indebolire l'indipendenza dei giudici e trasformare la giustizia in uno strumento asservito alla maggioranza politica. Il docente, membro del comitato editoriale di riviste di settore come “Sistema penale”, individua un legame tra i recenti interventi legislativi. Dall'abolizione dell'abuso d'ufficio -emblema di una “giustizia di classe” che libera i colletti bianchi e si accanisce sulla microcriminalità- fino alla gestione securitaria dell'immigrazione, Masera descrive una vera e propria “fuga dalla giurisdizione”. Attraverso un'analisi che guarda con preoccupazione al modello statunitense e alla progressiva erosione delle garanzie costituzionali, mette a nudo i rischi di un sistema dove il

diritto penale smette di essere argine al potere per diventare arma contro le devianze sociali e il dissenso.

Professor Masera, a fine marzo 2026 si voterà su un singolo testo di riforma costituzionale ma il quadro è più ampio. Perché?

L'aspetto più problematico è che questo intervento si configura, nelle intenzioni della maggioranza, come parte di un disegno complessivo di affievolimento delle garanzie di indipendenza della magistratura, molto pericoloso per la tenuta della nostra democrazia. La riforma costituzionale, su cui verte il referendum, ha poco o nulla a che vedere con la separazione delle carriere -nei fatti già esistente, dato che un magistrato può cambiare funzioni una sola volta nel corso della carriera- ma ha piuttosto a che fare con l'indebolimento del Consiglio superiore della magistratura, che dell'indipendenza della magistratura rappresenta la garanzia prevista dai costituenti. Purtroppo l'opinione pubblica non sembra cogliere la gravità del tema in questo momento; si avverte la sensazione che il valore dell'indipendenza della magistratura abbia perso capacità persuasiva, e si stia invece affermando l'idea che il governo debba avere le mani libere, senza troppi vincoli da parte dei giudici. Questo, a mio parere, è il dato culturale e politico più preoccupante di questa riforma. Sembra ormai impossibile far comprendere la natura necessariamente "contro-maggioritaria" dell'intervento della magistratura. La magistratura strutturalmente deve avere un ruolo di limite. La verifica di legittimità dei provvedimenti del governo da parte della magistratura non è una patologia da curare o correggere, anzi: è l'essenza nevralgica della democrazia.

Lei ha sempre sottolineato questa fuga dalla giurisdizione da parte del potere. Come si riporta questa esigenza impellente con una riforma costituzionale che viene presentata, invece, come un intervento neutrale, di adeguamento, in cui le derive e le conseguenze causate vengono negate dai sostenitori con l'accusa di ardite interpretazioni forzate?

In realtà la comunicazione dei sostenitori del Sì è molto ambigua: da un lato, quando si discute tecnicamente della riforma, ribadiscono che non c'è alcuna incidenza sull'indipendenza della magistratura; ma dall'altro, da un punto di vista politico, il messaggio rivendicato è chiarissimo e contrapposto, e afferma esplicitamente che lo scopo della riforma è limitare il potere della magistratura. La presidente Meloni e il ministro Nordio in diverse occasioni hanno affermato che questa è la vera finalità della riforma, per cui mi sembra pretestuoso da parte loro -o della loro compagine politica- asserire che sia una critica o un processo alle intenzioni. Sostenere che la riforma mira a indebolire la magistratura rappresenta solo la presa di coscienza delle dichiarazioni dei suoi promotori: ovvero che essa costituisce il primo passo per un ridimensionamento del ruolo di controllo del potere giudiziario. In molti casi, ad esempio in materia di immigrazione, si è assistito al tentativo da parte di questo governo di sottrarsi al controllo della giurisdizione. Nel caso delle Ong che operano in mare, si è tolto il potere sanzionatorio alla magistratura e lo si è affidato al governo e ai prefetti, cercando di posticipare il controllo giudiziario, così da applicare subito le sanzioni amministrative. Allo stesso modo, anche nei progetti di riforma sulla disciplina delle manifestazioni di piazza, si prevedono una serie di sanzioni amministrative: gli illeciti vengono depenalizzati per sottrarli alla competenza della magistratura penale, affidare ai prefetti la potestà sanzionatoria. La fuga dalla giurisdizione è una visione coerente che si declina in leggi ordinarie e riforme costituzionali nel progetto

politico dell'attuale governo. La giurisdizione è vista come un "nemico" perché pone dei limiti al potere del governo; e allora da un lato si cerca di evitarla, e dall'altro si cerca di indebolirla frontalmente.

E rispetto a una comparazione con altri ordinamenti, il ruolo del pubblico ministero -come viene configurato secondo le definizioni di modello accusatorio versus modello inquisitorio- che tendenza segue? Quali sono i modelli che la spaventano di più rispetto alla tutela dei diritti?

Sicuramente il modello che mi spaventa di più è quello statunitense. Credo che quanto accaduto nelle prime settimane del 2026 sia la conferma della debolezza di quel sistema. Parliamo di un'architettura in cui giudici e pubblici ministeri vengono eletti, e quindi hanno una connotazione politica di riferimento: in questo scenario la garanzia di indipendenza salta e la giustizia diventa uno strumento di lotta contro gli avversari politici. L'appartenenza politica ad una lista di nominati o eletti rende il pubblico ministero un funzionario al servizio del governo in carica. Guardando poi ai modelli europei, a partire da quello francese, mi preoccupa molto il pubblico ministero alle dipendenze dell'esecutivo. In quegli stessi Paesi c'è da tempo una riflessione sulla necessità di superare questo sistema, di cui sono sempre più evidenti i limiti: per questo l'idea di copiare un impianto che è criticato nel Paese stesso in cui vige non mi sembra un'operazione particolarmente saggia.

Si andrà a finire lì?

Questo governo ha accusato la magistratura di fare politica in più occasioni, arrivando a contestare persino le Sezioni unite della Cassazione sul caso della nave Diciotti. Se dovesse passare questa riforma, il legislatore ordinario avrà un potere enorme nel definire l'organizzazione degli uffici giudiziari. Attraverso decreti e leggi di attuazione, assisteremo a una riscrittura sostanziale dell'ordinamento giudiziario.

Mi stupisce in particolare come molti avvocati penalisti siano a favore del "Sì". La tesi per cui bisognerebbe limitarsi a un piano tecnico, guardando soltanto il merito della riforma -argomento cardine per i sostenitori del Sì, specie tra gli avvocati- non regge di fronte alla chiarezza del disegno politico. Non si tratta di fare il processo alle intenzioni, ma di riconoscere che c'è un progetto politico che si sta attuando proprio attraverso questo primo passo.

Perché il sorteggio è un problema e perché la retorica contro le correnti della magistratura è alla fine una retorica profondamente antidemocratica?

Presentare il sorteggio come antidoto al virus del correntismo è una manipolazione della verità. I limiti del sorteggio possono non apparire immediati, però proviamo a descriverli. Immaginiamo di estrarre a sorte un magistrato che non si è mai occupato di uffici giudiziari, che per tutta la sua carriera si è dedicato a una materia ben precisa, come le esecuzioni immobiliari, e chiamarlo a dover decidere dell'assetto delle Procure e delle nomine dei vertici degli uffici giudiziari: sicuramente si troverà in difficoltà. Se poi ha di fronte una compagine compatta, decisa, che ha una linea politica da perseguire -perché un terzo del Consiglio superiore della magistratura sarà nominato dal Parlamento e dunque dalla maggioranza che ha espresso il governo- sicuramente sarà meno in grado di svolgere un ruolo di controllo e sarà portato a lasciarsi istruire.

Riguardo alle correnti va detto che in tutti i Paesi europei ci sono i sindacati della magistratura, in tutti i Paesi europei i magistrati si organizzano -come tutte le categorie professionali- in associazioni che hanno una certa ispirazione ideale. Non significa essere di un partito o di un altro, ma condividere una cultura giuridica che, ad esempio, può essere più attenta ai diritti fondamentali piuttosto che alle questioni della sicurezza. Ciò comporta semplicemente rendere trasparente la composizione dei valori a cui un magistrato ispira il suo operato e che comunque, a partire dalla sua formazione, ha coltivato e possiede. È inutile pensare che rimuovendo le correnti vengano meno i principi sottesi alla condotta professionale.

Semplicemente si impedisce alla magistratura un dibattito aperto e una partecipazione al dibattito collettivo, che è invece molto importante. Nei confronti dei magistrati c'è oggi un atteggiamento molto pericoloso: sotto questo governo i magistrati che intervengono ad un convegno organizzato da associazioni che si occupano della difesa dei diritti dei migranti, sono considerati per ciò solo dei nemici politici. La pretesa che il magistrato non debba esprimere le proprie idee sulla materia di cui si occupa è un presupposto che non ha nulla a che vedere con un miglioramento dell'indipendenza della magistratura, ma semplicemente con un occultamento delle fisiologiche differenze che ci sono tra i magistrati, come in tutte le categorie professionali.

L'obiettivo rimane chiaramente quello espresso dai firmatari della riforma costituzionale: colpire l'autogoverno del potere giudiziario per comprometterne l'indipendenza.

La sua materia è spesso indicata come la leva attraverso la quale il potere sanziona gli ultimi e punisce le cosiddette devianze sociali. Dal punto di vista del penalista quali sono gli ambiti in cui intervenire sulla Giustizia e quali sono le oggettive zone d'ombra, i malfunzionamenti della magistratura?

È importante che il mio punto di vista non sembri un'idealizzazione della magistratura o una rappresentazione salvifica della categoria. Nella materia di cui mi occupo, ci sono moltissimi procedimenti e provvedimenti che io personalmente non condivido affatto, e che ritengo frutto di un approccio securitario da parte della magistratura stessa. Non penso perciò che la magistratura attuale sia un monolite che difende i diritti dalla politica cattiva, per semplificare all'estremo. Tuttavia, con tutti i limiti che in questi anni ha dimostrato di avere, la magistratura rimane un baluardo fondamentale per tenere la barra dritta sul rispetto dei diritti fondamentali. Mi riferisco agli organi giudiziari sia nazionali sia europei. È questa la differenza enorme che ci separa dagli Stati Uniti. Guardiamo la politica sui migranti, una materia di cui mi occupo da più di vent'anni. In questi anni le Corti nazionali ed europee hanno posto dei paletti alle politiche securitarie dei governi. Negli Stati Uniti questi paletti sono saltati totalmente, con una Corte suprema sostanzialmente in mano ai Maga (Make America great again). L'indipendenza della magistratura non è un valore astratto, ma incide sulla vita delle persone, perché il potere giudiziario è l'unico ostacolo ad un potere autoritario. In Europa le politiche in materia migratoria si devono confrontare con i limiti posti dalla giurisprudenza (nazionale ed europea), e non è stato sinora possibile eseguire le deportazioni di stranieri massicciamente praticate dall'amministrazione Trump. Senza l'argine giudiziario, molti governi europei -da Orbán alla Meloni con gli accordi in Albania- l'avrebbero già fatto, come effettivamente hanno tentato di fare.

Restiamo sul tema del diritto dell'immigrazione. È un punto cruciale della sua analisi in

merito allo smantellamento dei principi costituzionali, e non da oggi. Perché?

È stato il cavallo di Troia per introdurre nel dibattito pubblico l'idea della riduzione dei diritti. Era un settore ideale perché si rivolge all'altro, permettendo l'illusione che "questa riduzione dei diritti non mi tocca perché io sono un cittadino e gli altri sono gli irregolari". Tuttavia una volta che il virus è stato inserito nel sistema -in questo caso nella società allenata a rintracciare nell'altro le differenze imputate come demeriti- le garanzie cadono, il sistema collassa. Uno Stato di diritto non può rimanere integro se al suo interno c'è una fetta della società privata dei diritti basilari. Questo sistema in breve tempo diventa una struttura non democratica per tutti. Nella storia gli esempi sono tanti e anche in questo caso, attualmente, il diritto dell'immigrazione viene utilizzato come terreno di sperimentazione per la riduzione dei diritti di tutti. Accanto a tanti altri settori, come il diritto del lavoro. Si parte dagli "altri" e poi l'incendio si propaga rapidamente. La riduzione dei diritti non si ferma mai all'ambito delle politiche migratorie: lì si concentra e si rafforza nella sua funzione repressiva e violenta, per poi diramarsi in tutti gli altri aspetti della manifestazione delle libertà e del dissenso.

Un tema su cui torna spesso il procuratore generale Zucca è la Giustizia a misura dei ricchi. Dal punto di vista della giustizia penale lei dove rintraccia questa prospettiva?

Il provvedimento simbolo di questo approccio è l'abolizione del reato di abuso d'ufficio. È proprio il segno tangibile della giustizia di classe. Il concetto di una giustizia a misura delle classi più abbienti trova in questa scelta la sua certificazione. Si abolisce la rilevanza penale di condotte gravissime per liberalizzare di fatto gli abusi dei pubblici ufficiali.

Quando si depenalizza l'azione di un rappresentante delle istituzioni che intenzionalmente procura ad altri un danno ingiusto o un vantaggio ingiusto, è evidente che non si vuole più riconoscere la possibilità che gli atti dei pubblici ufficiali siano sottoposti ad un controllo.

L'esempio che faccio sempre ai miei studenti è molto semplice: se boccio uno studente meritevole solo per antipatia personale, anche se uso in maniera palesemente scorretta il mio potere per procurare un danno ingiusto, oggi nessuno può contestarmi nulla sul piano penale. È la consacrazione della parzialità e della discrezionalità. Questo accade perché il diritto penale, secondo questo indirizzo di governo, deve occuparsi solo del dissenso e delle persone che vivono ai margini. La visione della giustizia penale che si vuole plasmare indirizza le risorse solo contro precisi bersagli: persone migranti, persone povere che commettono furti ed effrazioni. I gruppi di interesse o di potere, invece, non devono essere disturbati.

Come si rimettono insieme i cocci?

È difficile. In aula cerco di insistere sull'importanza dei principi fondamentali e di sviluppare uno spirito critico nei confronti della rappresentazione mediatica del diritto penale. I cocci da ricomporre sono i principi costituzionali: bisogna insegnarne l'importanza e spiegare che non sono concetti astratti ma strumenti concreti per tutelare le persone. Tuttavia da insegnante, da avvocato e da cittadino è difficile non constatare come, negli ultimi vent'anni, la legislazione penale si sia accanita in modo quasi irrazionale sui reati contro il patrimonio, puniti ormai con la stessa severità, se non maggiore, di quelli contro la persona. È una tendenza che va riconosciuta e analizzata, chiarendo che la Corte costituzionale non può essere la panacea per tutti i problemi, perché ha dei limiti. Gli studenti devono nutrire una sensibilità culturale per invertire la rotta. Bisogna far comprendere che per ogni problema o conflitto non risolviamo il problema

aggiungendo nel Codice penale un nuovo reato o una circostanza aggravante.

Salvo poi magari trovarsi al paradosso che l'ex amministratore di fatto della società che gestiva il Cpr di Milano, che dava cibo scaduto, psicofarmaci e condizioni proibitive ai reclusi, esce con un patteggiamento "light" per turbativa e frode in pubbliche forniture.

Proprio così. Nella prospettiva del diritto penale dei ricchi gli amministratori vanno tutelati e protetti. In altre parole, seguendo le tracce legislative, il diritto penale economico deve essere raso al suolo. Non si devono disturbare i capitali, il potere. Non intralciarlo né controllarlo. Al contrario assistiamo a un inasprimento costante delle sanzioni per i reati contro il patrimonio: abbiamo raddoppiato, triplicato, le pene previste dal Codice Rocco di epoca fascista, per intenderci. Dal 2001 -con il Governo Amato II, in carica dal 26 aprile 2000 al 31 maggio 2001- non passa legislatura in cui non si incrementi la pena del furto e della rapina. Quest'ultima può comportare fino a 20 anni di reclusione. Il risultato è paradossale: un ragazzo che commette una rapina con un coltellino per ottenere un guadagno limitato all'incasso giornaliero rischia 20 anni di prigione; mentre un condannato per i cosiddetti reati dei "colletti bianchi", reati che prevedono un profitto finanziario incredibile e un danno pubblico importante, non andrà quasi mai in carcere e di sicuro non per lo stesso tempo di reclusione.

La "riforma" vista dalle prigioni dello Stato

Intervista a Francesca Cancellaro

La discussione sulla riforma della Giustizia trascende il mero tecnicismo giuridico per investire l'equilibrio stesso dei poteri dello Stato. Francesca Cancellaro, avvocatista penalista del Foro di Bologna e partner lawyer dell'European center for constitutional and human rights (Ecchr) di Berlino, ci offre una prospettiva chiara e, per sua stessa ammissione, "disincantata" sul tema. Oltre l'analisi del testo del quesito referendario, l'avvocata -che mette a disposizione la propria competenza come esperta per il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale- invita a leggere il "contesto": un panorama in cui il populismo penale e la delegittimazione della magistratura rischiano di trasformare la riforma in uno strumento per colpire un contropotere "scomodo", piuttosto che per garantire i diritti dei cittadini. Dalle perplessità sul sorteggio del Csm al timore di perdere una comune "cultura della giurisdizione" tra giudici e Pm, Cancellaro tocca i nodi cruciali del sistema attingendo alla sua vasta esperienza accademica e scientifica. Già ricercatrice presso l'Università di Bologna, è co-coordinatrice del comitato scientifico di Antigone e membro dell'Osservatorio Antigone che monitora la condizione delle carceri italiane. È qui, dove la detenzione diventa contenitore di povertà ed esclusione sociale, che si misura la vera distanza tra le garanzie costituzionali formali e la loro mancata attuazione per i soggetti più deboli.

Avvocata Cancellaro, all'analisi del testo di "riforma" è fondamentale associare un'analisi del contesto. Perché?

La riforma costituzionale è un passaggio importante per gli addetti ai lavori ma anche per tutti i cittadini e le cittadine. Essere cauti è sempre doveroso quando si parla di cambiare la Costituzione ma in questo momento storico l'attenzione e la prudenza hanno un valore e un senso specifico che va ben oltre l'analisi del testo oggetto del quesito referendario e che riguarda tutta la società civile.

C'è infatti l'analisi del testo ma c'è anche l'analisi del "contesto" alla luce del quale il testo va necessariamente letto. Presentata come riforma che tratta della separazione delle carriere, in realtà l'intervento mette in gioco più propriamente la separazione e gli equilibri tra i poteri dello Stato e questo non è un tema che riguarda solo gli addetti ai lavori.

Viviamo in una fase storica attraversata da una tensione fortissima tra i poteri dello Stato e vediamo che questa conflittualità si sta traducendo, giorno dopo giorno, nella delegittimazione della magistratura, percepita dal potere politico come un limite fastidioso all'azione di governo.

In questo senso, quindi, la riforma deve essere letta con tutto quello che comporterà in prospettiva: è vero che il testo presenta anche degli elementi positivi -e lo dico molto apertamente-, però bisogna capire l'impatto complessivo che produrrà nel medio e lungo periodo.

Ci sono a tal proposito una serie di interrogativi in termini di applicazione e di attuazione che mi preoccupano profondamente. Il sistema attuale non va bene così come è, non si possono nascondere i problemi che oggi caratterizzano la giustizia. Mi chiedo tuttavia se questo mutamento della Costituzione sia davvero la soluzione per garantire ai cittadini quei diritti che si afferma voler tutelare. Prendiamo la garanzia di terzietà del giudice rispetto alle parti (Pm e difesa) e la conseguente parità delle armi tra accusa e difesa: sono esigenze vere e concrete. Ma siamo sicuri che, separando le carriere dei magistrati miglioreremo la situazione complessiva? Chi e come stabilirà i nuovi criteri per il reclutamento e la formazione dei Pm del domani? Saranno sì terzi rispetto al giudice ma lo saranno altrettanto rispetto alla politica e alla polizia? Ciò che sappiamo certamente è che il fatto che oggi la selezione e la formazione dei Pm sia condivisa con quella dei giudici rappresenta una garanzia nella creazione della comune cultura della giurisdizione. I pubblici ministeri hanno oggi una formazione -prima e dopo l'assunzione- che è improntata agli stessi principi dei giudici.

Da questa prospettiva, anche il tema del sorteggio dei membri togati del Csm mi preoccupa perché la riforma non esplicita come verranno estratti (tra tutti i magistrati ordinari? Tra certe categorie di essi?). Mentre è chiaro che la selezione dei membri laici avverrà a partire da un elenco predisposto dal Parlamento. Rispetto ai membri togati il criterio per ora appare basato sulla mera estrazione a sorte priva di una selezione a monte. Molto dell'applicazione di questa riforma costituzionale sarà verosimilmente decisa con legge ordinaria successiva. Resta il fatto che non ritengo che il meccanismo immaginato sia in grado di superare il delicato tema del ruolo delle correnti in seno alla magistratura e della responsabilità dei magistrati.

Più in generale, confesso che faccio molta fatica a pensare che l'antidoto per guarire le storture del sistema di autogoverno dei magistrati consista nell'elezione a sorte dei loro rappresentanti. In ogni sistema di rappresentanza e nei contesti di grande responsabilità non credo che affidarsi al caso possa rappresentare un progresso. Lo trovo, invece, un intervento che svilisce il ruolo e la funzione della magistratura, ritenuta incapace di regolarsi.

Il suo punto di vista dall'Osservatorio Antigone è prezioso e disincantato. Può riferirci la situazione delle carceri, dove la giustizia si piega brutalmente agli abusi?

La situazione attuale -e lo dico appunto con una prospettiva disincantata- vede oggi un sistema penale e penitenziario particolarmente iniquo. Le carceri rappresentano la cartina di tornasole di un sistema che non funziona. Le prigioni dello Stato sono contenitori di povertà ed esclusione sociale, molto più che di pericolosità criminale, contrariamente a quanto si voglia far credere. Nel carcere riscontriamo gli effetti più pervasivi del populismo penale che promette di risolvere

fenomeni sociali offrendo una mera risposta repressiva. Le politiche penali attuate, con maggiore recrudescenza negli ultimi anni, sono in larga misura volte a colpire alcune categorie sociali: i poveri, gli stranieri, gli attivisti. Tutto ciò risponde a una logica di ricerca di consenso immediato che non si preoccupa dell'impatto sul sistema complessivo, ma finisce per distrarre da quei temi che si preferisce non affrontare. Gli ultimi interventi in materia penale sono tutti orientati in questa direzione e sono accompagnati da una svolta marcatamente liberticida di cui dovremmo occuparci tutti. Diverso e ulteriore è il tema delle garanzie per chi finisce nelle maglie del sistema penale: il godimento dei diritti procedurali e sostanziali è riconosciuto a tutti sulla carta, eppure molto spesso non risulta effettivo nei confronti dei soggetti più deboli (ancora una volta, poveri, stranieri). Il tema dei rapporti di forza sbilanciati nell'ambito del sistema penale non è risolto dalla riforma. Per queste categorie il problema principale non è la separazione delle carriere o la composizione del Csm, ma la scarsa attuazione dei diritti costituzionali che esistono già, ma solo per chi se li può permettere.

In questo libro smontiamo la tesi tossica del pubblico ministero “giocatore” in campo che però è amico dell’arbitro. Per lei però la vicenda della separazione delle carriere ha una legittimità da non banalizzare. Può spiegarci il perché?

Ci sono due piani. Il primo è un dato di realtà: non esiste la figura del magistrato che passa con disinvoltura da una funzione all'altra. Nella pratica, non si deve immaginare che un giorno ti trovi un magistrato seduto al banco del pubblico ministero e il giorno dopo te lo ritrovi di fronte in veste di giudice. Il passaggio da giudice a Pm e viceversa può essere fatto una volta sola e comunque esercitando in altro contesto territoriale. Dati alla mano, è obiettivamente un'eventualità piuttosto rara. Il secondo piano, tuttavia, riguarda invece la vicinanza tra giudici e Pm: i magistrati hanno una formazione comune, appartengono alle stesse correnti, allo stesso Csm. Questi elementi potrebbero alterare i rapporti in campo. A tal proposito, è evidente che separare in modo netto gli interessi comuni di giudici e Pm può favorire la parità delle parti, intesa come equilibrio tra accusa e difesa nel corso del processo. Non è un tema di giudizio di valore sull'operato dei singoli magistrati o sull'incapacità dei singoli giudici di mantenere l'imparzialità, bensì è un tema sistemico.

Se da un punto di vista di sistema, comprendo l'esigenza di eliminare gli interessi comuni tra questi due attori del processo, allo stesso tempo confesso di essere rassicurata dal fatto che al Pm sia riservata la medesima cultura ampia della giurisdizione che è riservata al giudice, e che lo stesso sia parte di un unico meccanismo di selezione. Nessuno dice che il testo della riforma incida direttamente su questo aspetto (spesso si sente dire “ma questo la riforma non lo dice”, “non c'è scritto”) ma sarebbe miope non cogliere la direzione a cui tende. Anche in questo caso, a mio avviso, i non detti hanno un peso decisivo.

Per questo una lettura politica (non partitica) della riforma si impone: significa leggere il diritto con la profondità e lo sguardo consapevole verso il futuro. D'altra parte, dopo il criterio letterale, anche il “criterio teleologico” (ossia quello che rivela l'intenzione del legislatore) è uno dei canoni dell'interpretazione di qualunque norma di legge. Dividere la magistratura è funzionale alla tutela del cittadino o a colpire un potere scomodo per l'attuale fase storica?

Citazione di Franco Cordero

“ Finti indipendenti rivendicano ai vincitori il diritto d'attuare i programmi sui quali hanno mietuto tanti voti: sovrano o no il popolo? Paralogismi simili assolvono sino Adolf Hitler perché

arriva alla Cancelleria sulle ali del consenso elettorale, chiamato dal presidente Hindenburg, e diventando monarca assoluto, quali non erano gli Hohenzollern, ha usurpato qualcosa? No, usa i pieni poteri votati dal Reichstag, 23 marzo 1933, 441 voti contro 94”

Franco Cordero, professore emerito di Procedura penale, scomparso nel 2020
la Repubblica, 7 novembre 2002

Capitolo 5 Brevi note su che cosa servirebbe davvero

“ La macchina della giustizia italiana è in grado di funzionare in modo efficace quando dispone di risorse umane adeguate e stabilmente organizzate”.

Il membro togato del Csm Marco Bisogni, la cui analisi e raccolta dati ci ha accompagnato in questo saggio, lo dice di fronte ai risultati conseguiti grazie al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Grazie al Pnrr sono stati assunti 12mila addetti all’Ufficio per il processo, un potenziamento fondamentale sebbene a tempo determinato (come sottolineato nell’introduzione). In tempi brevissimi sono stati raggiunti “obiettivi che per decenni erano rimasti sulla carta”, in linea con i target europei: una riduzione dell’arretrato civile fino al 90% e una sensibile diminuzione della durata dei procedimenti penali.

Nel 2009, l’anno peggiore, come lo descrive Claudio Castelli, già presidente della Corte di appello di Brescia, le “pendenze civili erano 5.700.105, attualmente sono 2.869.295 con un dimezzamento. Anche i processi penali pendenti sono calati del 35% rispetto a dieci anni fa (da 1.658.440 ora sono 1.243.378), mentre i tempi attesi (il disposition time) secondo i dati del Pnrr sulla giustizia sono diminuiti rispetto al 2019 (baseline) nel I semestre 2025 del 27,8 % nel civile e del 37,8% nel penale”.

Entriamo ancora di più nel merito e rifacciamoci allo stesso ministero della Giustizia e al monitoraggio statistico degli indicatori Pnrr aggiornato al primo semestre 2025. La Cassazione ne riassume le evidenze.

“I target relativi all’arretrato civile, a far data da dicembre 2023, sono stati ridefiniti e, pertanto, sono stati rimodulati nel senso che entro la fine del 2024 doveva essere conseguita la riduzione del 95% dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2019 con data di iscrizione fino al 31 dicembre 2016 per i Tribunali e al 31 dicembre 2017 per le Corti di appello”.

Entro il 30 giugno 2026 invece è “prevista la riduzione in misura pari al 90% dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2022 con data di iscrizione compresa tra il 1° gennaio 2017 e 31 dicembre 2022 per i Tribunali e tra 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2022 per le Corti di appello”. L’obiettivo del 2024 è stato raggiunto. “Esaminando i dati dell’aggiornamento al primo semestre 2025 dello smaltimento della pendenza in obiettivo 2024, si può rilevare che gli uffici proseguono il processo di completa definizione delle pendenze residue; al 30 giugno 2025 la riduzione risulta pari al 94,9% per i Tribunali e al 99,6% per le Corti di appello, in ulteriore diminuzione rispetto al dato relativo al 2024 (rispettivamente -93,2% e -99,4%)”. Sia per i Tribunali sia per le Corti d’appello, la maggior parte degli uffici si concentra nella “fascia di riduzione superiore all’80%”: 20 Corti d’appello e 93 Tribunali.

Poi c’è il tema del disposition time, cioè il rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento e il flusso dei definiti nello stesso.

Informa la Cassazione che “per i Tribunali, rispetto alla baseline 2019 di 556 giorni, nel I semestre 2025 si sono registrati 458 giorni, con una riduzione di rispetto a baseline -17,6%”. Nelle Corti d’appello il disposition time è sceso a 467 giorni nel primo semestre 2025: un calo del 28,5% rispetto ai 654 giorni della baseline 2019 e dell’11,5% rispetto ai 528 giorni del 2024. Ottimi risultati anche nel settore penale, dove il primo semestre 2025 segna un miglioramento complessivo del 37,8% rispetto al 2019, superando ampiamente l’obiettivo Pnrr fissato al -25%. La riduzione dei tempi attraversa tutti i gradi di giudizio: -20,1% in Tribunale, -43% in Appello e addirittura -53,6% in Cassazione.

In termini assoluti, la Cassazione rileva che il tempo medio di definizione negli uffici penali è sceso da 947 a 866 giorni rispetto al 2024. I dati territoriali confermano l’andamento positivo rispetto alla baseline: i tempi si riducono nell’83% delle Corti d’appello (24 su 29) e nel 73% dei Tribunali (102 su 140), mentre l’arretrato cala rispettivamente nel 79% e nell’80% degli uffici.

Claudio Castelli su *Questione Giustizia* ha approfondito a inizio febbraio 2026 alcune “proposte per far funzionare la giustizia”, dopo averne accennato su *Il Sole 24 Ore*.

Ha ribadito che non esiste una bacchetta magica, che il ritenere “determinanti” modifiche del rito e dell’ordinamento giudiziario è, nei fatti, un’illusione.

Primo punto: le risorse. “Solo risorse adeguate e stabili, ovvero personale giudiziario, investimenti e magistrati, possono consentire organizzazione e programmazione. Questo vuol dire trasparenza, pianificazione dei concorsi, analisi dei costi e valorizzazione dei possibili ricavi”. Abbiamo già detto dei funzionari dell’Ufficio per il processo.

Castelli parla anche di “possibili ricavi, oggi del tutto trascurati”.

“Non si tratta di un’ipotesi illusoria: le somme recuperabili, che oggi hanno un importo complessivo non quantificato, derivano da pene pecuniarie, sanzioni e spese processuali oltre che dai beni sequestrati e confiscati. Somme, suddivise come provenienza e destinazioni che riguardano le pene pecuniarie (oltre 785 milioni di euro di cui veniva recuperato sino al 2022 solo il 2,93%), i beni sequestrati e confiscati (oggi non quantificati), le sanzioni e spese processuali penali (almeno diverse centinaia di milioni di euro). Il Fondo unico giustizia gestisce i beni sequestrati e confiscati in procedimenti penali ordinari e le somme non reclamate nei procedimenti civili ed esecutivi alla data del 30 settembre 2024 gestiva 2.573.597.789 euro di risorse liquide ed un totale di 4.969.652.185 euro. Somme di cui si riscuote ben poco e di cui al sistema giustizia arriva ancora meno. Le uniche somme sono quelle che il Fondo unico giustizia versa ai ministeri della Giustizia e dell’Interno: circa 50 milioni l’anno, ovvero l’1 % di quanto gestito”.

Accanto al tema della digitalizzazione, dell’organizzazione, della specializzazione, c’è soprattutto quello del “contenere e gestire la domanda di giustizia”.

“La proliferazione di nuovi reati serve solo a livello propagandistico, ma non garantisce la sicurezza e peggiora l’efficienza di un sistema già oggi non in grado di perseguire le decine di migliaia di ipotesi criminose affastellate in anni e anni”.

Si dovrebbe perciò puntare su depenalizzazione, sanzioni amministrative, estensione delle ipotesi estintive a seguito di comportamenti risarcitori, riparatori o ripristinatori. Fumo negli occhi per il populismo penale che racconta ai cittadini che separando le carriere raggiungeremo l’efficienza. “Re Lanterna” starà sorridendo.

Nell’ottobre 2009, in tempi di aggressione berlusconiana alla Costituzione, Franco Cordero su la Repubblica scrisse che se fosse prevalso “Leviathan il Caimano” all’Italia sarebbe rimasto giusto “il brodo delle undici”. “Era la scodella dell’ultima colazione nel regno sabaudo, quando le impiccagioni avvenivano a quell’ora del sabato”. Quella minestra è ancora indigesta.

Appendice C'era una volta la Corte dei Conti

di Francesco Sellari*

Con l'entrata in vigore della cosiddetta "Legge Foti", la numero 1 del 2026, la maggioranza al governo ha portato a casa un intervento che incide pesantemente sulla Corte dei Conti, chiamata a vigilare sulla corretta gestione delle finanze pubbliche. E la magistratura contabile si interroga sulle sfide poste da una norma che lascia spazio a molti dubbi interpretativi.

Un primo momento di confronto tra esperti, magistrati e accademici, l'ha ospitato la stessa Corte, a Roma, il 12 febbraio 2026. Molte le voci marcatamente critiche, anche se non sono mancati interventi che hanno sottolineato alcuni aspetti di buon senso della nuova legge. Su un punto c'è stata però l'unanimità: siamo di fronte ad una legge scritta male, probabilmente in contrasto con altre norme vigenti e che può presentare profili di incostituzionalità.

"Abbiamo sofferto la mancanza di ascolto da parte del legislatore" ha ricordato nei saluti iniziali il Procuratore generale, Pio Silvestri, "però oggi la riforma c'è ed è dovere dei magistrati applicare le leggi pubblicate in Gazzetta Ufficiale. Noi quindi dobbiamo farlo attraverso una analisi che, soprattutto in questa fase iniziale, è di interpretazione".

Il tema più controverso è senza dubbio quello del tetto alla richiesta di risarcimento. Soltanto nei casi di colpa grave (quindi esclusi in casi di dolo o illecito arricchimento), la Corte può richiedere al pubblico funzionario o dipendente ritenuto responsabile di pagare una cifra equivalente al 30% del danno accertato e comunque non superiore a due anni di stipendio o indennità.

Un tetto "talmente basso da non svolgere più una funzione di deterrenza" ha sottolineato Silvestri. "Una blindatura della politica soprattutto locale che si inserisce nel filone di progressivo depotenziamento delle magistrature" ha aggiunto Vito Tenore, presidente di sezione della Corte dei Conti della Lombardia. Per il quale si va ben oltre le tutele di uno scudo erariale, di cui peraltro si ipotizza un'estensione anche al 2026. Tenore l'ha definita "una corazza erariale" per scongiurare la cosiddetta "paura della firma" di chi è chiamato ad amministrare risorse pubbliche. "Se fosse stato spiegato ai cittadini in modo chiaro e diretto a che cosa mira realmente questo testo -ha rimarcato- i cittadini non avrebbero affatto apprezzato ciò che è stato partorito. E cioè l'accollo sulla collettività del 70% di quel che la Corte non potrà recuperare, perché questa è l'essenza ultima di questo tetto doppio alle condanne". La "paura della firma" può suonare come lo spauracchio per giustificare una riforma che sembrerebbe voler spuntare le armi alla magistratura contabile. Va ricordato però che la Corte costituzionale, nella sentenza 132 del 2024, più volte richiamata nel dibattito, ha effettivamente parlato di una "fatica dell'amministrare" all'origine di una "burocrazia difensiva", come risposta al rischio di incorrere in responsabilità. E nella stessa sentenza non esclude la previsione di un limite massimo, fissato per legge, alla richiesta di risarcimento. Un modo in cui la collettività si assume una parte del rischio che grava sulle spalle del funzionario. Quel massimale stabilito per legge dovrebbe però essere congruo e non compromettere la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Dovrebbe essere tale, quindi, da scoraggiare o prevenire comportamenti gravemente negligenti.

"Di fronte a una riduzione così ampia del risarcimento del danno, sottratta alla discrezionalità del giudice e quindi resa obbligatoria, può essere assicurata una più equa ripartizione del rischio del danno senza sminuire la funzione deterrente?", è stata la domanda retorica di Ferruccio Capalbo, pubblico ministero della Corte dei Conti in Campania. Secondo Capalbo, questo nuovo

obbligo imposto al giudice, sommato ai nuovi poteri in capo al Procuratore generale, farebbero parte di un unico disegno complessivo che mina l'indipendenza di giudici e pubblici ministeri delle giurisdizioni speciali sancita dall'articolo 108 della Costituzione.

Dobbiamo ricordare infatti che la citata "Legge Foti" prevede anche una delega al governo (all'articolo 3) che è chiamato a legiferare su una vasta gamma di aspetti che riguardano l'organizzazione del lavoro della Corte, sia a livello centrale sia territoriale. Uno degli aspetti più contestati della delega al governo riguarda il potenziamento dei poteri del Procuratore generale, ruolo che, in virtù delle modalità in cui è designato, potrebbe non essere totalmente esente da influenze politiche. Il Procuratore generale infatti è nominato con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri ma dopo una designazione del Consiglio di presidenza della Corte stessa.

In ogni caso con la nuova normativa, il Procuratore generale potrà avere accesso in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti in sede territoriale e addirittura avocare a sé le istruttorie anche se "in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della presente delega". "In pratica - la conclusione di Capalbo - viene sterilizzata l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero attraverso un'evidente gerarchizzazione del rapporto con la procura generale".

Da chi appoggia la nuova legge, il tetto del 30% viene visto come una misura pragmatica per recuperare davvero almeno una parte del danno quantificato. Una cifra peraltro garantita dalla previsione di una polizza che i pubblici funzionari saranno chiamati a sottoscrivere (quali funzionari debbano sottoscrivere la polizza e se vada estesa anche ai dipendenti è un altro dei problemi interpretativi della legge). "Io non credo affatto che questa riforma in qualche modo aumenti l'area di impunità nell'ambito della pubblica amministrazione" ha detto Gennaro Terracciano, professore ordinario di Diritto amministrativo dell'Università Tor Vergata di Roma. "Piuttosto - ha aggiunto - può darsi che forse con delle polizze obbligatorie il recupero del danno erariale sarà più efficiente. Dopodiché sulla proporzione tra il 30 e il 70% si pone effettivamente un problema di ragionevolezza, se qualcuno solleva la questione se la vedrà la Corte costituzionale".

"È una manovra perversa che l'articolo 3 della Costituzione lo distrugge". Non ha usato mezzi termini invece la costituzionalista della Federico II, Giovanna De Minico. "Calpesta l'uguaglianza formale e sostanziale" attribuendo un trattamento, per così dire, di favore solo a una parte della cittadinanza (i funzionari pubblici) applicando uno sconto automatico alla richiesta di risarcimento.

L'altra criticità sollevata da De Minico, potenzialmente incostituzionale, riguarda le funzioni di controllo della Corte. Si aumenta la mole degli atti da esaminare, visto che anche gli enti locali potranno chiedere il "visto" della Corte. Contemporaneamente però si introduce il meccanismo del silenzio assenso che scatta dopo solo trenta giorni. E come se non bastasse, da tale silenzio assenso scaturisce l'esonero da future responsabilità del funzionario pubblico. "E allora il controllo aumenta o no?" è la domanda sarcastica della professoressa. "Siamo davanti ad una furberia giuridica -la risposta-. L'obiettivo è sempre lo stesso: quello di mantenere indenne il funzionario".

La riorganizzazione della Corte dei Conti voluta dalla destra è in ogni caso un cantiere ancora aperto. "C'è un'ampia fetta della tematica rinviata ai decreti delegati, di cui i principi sono ondine vaghi e tutt'altro che chiari" ha detto nelle conclusioni il presidente onorario della Corte dei Conti, Eugenio Francesco Schlitzer. Per Schlitzer uno dei problemi più grandi deriverebbe dalla riorganizzazione e dalla fusione delle sezioni. "È una follia, perché abbiamo delle Regioni

enormi, come la Lombardia e la Campania, dove avremo un carico di lavoro enorme. Per di più - la norma anche se questo punto non è chiara ma sembrerebbe vincolante- chi lavora presso queste sezioni avrà più di una funzione”. Quindi funzioni giurisdizionali, di controllo e consultive. In altre parole, il rischio è la paralisi.

** Francesco Sellari è giornalista e collaboratore di Altreconomia. Questo articolo è stato pubblicato su altreconomia.it a metà febbraio 2026*