

**Anticipazione** Le conclusioni del nuovo saggio di **Sabino Cassese** «Il governo dei giudici» (Laterza) in uscita il 3 marzo

# Lo strapotere dell'accusa

In Italia il ruolo dei pubblici ministeri si è esteso oltre i limiti della Costituzione

di **Sabino Cassese**

**C**harles-Louis de Secondat, barone di La Brède e di Montesquieu, scrisse il suo famoso libro nel 1748. Era nato nel 1689 e morì nel 1755. Visse, quindi, per 26 anni sotto il regno del Roi Soleil, Luigi XIV, che durò 72 anni. In quel tempo si rese conto che chi ha il potere è portato ad abusarne. Nel capitolo 6 del libro XI della sua opera illustrò la separazione dei poteri perché «il potere potesse limitare il potere». Influenzato da Montesquieu, il costituente americano Alexander Hamilton scrisse che il potere giudiziario è il meno pericoloso perché non controlla le forze armate e il bilancio.

Quella separazione dei poteri è ora tradita, come è stato osservato, dall'espansione del potere giudiziario in Italia, «una società amministrata dalla giustizia penale», che ha «l'ambizione alla popolarità» ed è circondata da un «alone mediatico». Di qui una «crisi di effettività e di autorevolezza della giurisdizione», alimentata anche dal «dato inconfutabile della irragionevole durata del processo italiano», nonché «da deprecabili episodi di illegittima diffusione di dati lesivi della dignità e riservatezza e della presunzione di innocenza della persona».

Dinanzi a questo fenomeno, gli italiani si sono divisi tra i cosiddetti giustizialisti e i cosiddetti garantisti. L'Eurobarometro segnala l'Italia tra i Paesi in cui l'indipendenza del sistema giudiziario è considerata negativamente e indica che il grado di fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario è del 37% mentre per la polizia e l'esercito è al 64%. Questa analisi ha mostrato che il governo dei giudici in Italia ha assunto caratteristiche diverse rispetto ad altri Paesi perché è più pervasivo. La magistratura è più presente nello

spazio pubblico e meno capace di dare giustizia, ma si sente investita della delega sociale al controllo della virtù e si vale di un'opinione pubblica sensibilizzata, per utilizzare il *namings and shaming*. Le procure hanno maggiori poteri. Il corpo politico è recessivo, anche se, talora, strumentalizza la magistratura.

La macchina della giustizia italiana è inadeguata a far fronte all'esplosione del diritto degli ultimi decenni e lascia la crescente domanda di giustizia insoddisfatta. Le cause iscritte e quelle pendenti sono troppe. La durata media dei processi è tra le più alte in Europa. Per questo, l'Italia è continuamente sanzionata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la fiducia degli italiani nell'affidabilità del ricorso alla giustizia è nettamente inferiore alla media europea, la maggioranza degli italiani è convinta che i giudici non siano imparziali, molte multinazionali sono restie dall'investire in Italia.

Questa situazione ha gravi conseguenze sull'intero sistema istituzionale e sui rapporti tra Stato e cittadino. Infatti, le norme diventano realtà con l'intervento dei giudici, che sono l'anello che chiude la catena del sistema giuridico. Sono le corti che debbono assicurare, in ultima istanza, il rispetto del diritto. Ma giustizia ritardata è giustizia negata. Dal che conseguono l'impunità, la fuga dalla giustizia (arbitrati) e l'adattamento all'illegalità (il condominio rinuncia a portare in giudizio il condomino moroso, se sa che occorreranno anni per ottenere giustizia). Insomma, l'insufficienza grave dell'intera macchina giudiziaria produce effetti che si ripercuotono sull'intero vivere civile, impediscono o rallentano gli investimenti, disabitano a quel severo minimo di governo che è necessario in ogni società, inducono a comportamenti illegali e incentivano la *lawlessness*.

Un altro paradosso è quello di un corpo giudiziario composto da persone mediamente ben preparate, ma chiuso in sé stesso, corporativo, che non riesce a trovare nella sua esperienza le idee per correggersi e che pare incapace di far maturare proposte di

ARTICOLO NON CEDIBILE AD ALTRI AD USO ESCLUSIVO DEL CLIENTE CHE LO RICEVE - 1168



ordinamenti migliori e di dialogare con la cultura, le professioni, il mondo politico. Il corpo si compone di persone laboriose e di «sfaticati», di pochi ciarlieri e molti silenziosi, di difensori a spada tratta del diritto di non essere né misurati né valutati, e di pragmatici programmatori. Di qui una grande varietà tra corti e tribunali, anche con molti divari territoriali.

Nell'attività rivolta all'esterno sono continue le interferenze della minoranza rumorosa con l'attività normativa dell'altro corpo dello Stato, quello legislativo, interferenze rafforzate da continui «appelli al popolo» in nome dell'onestà e di altre virtù. Simmetricamente, si registra una progressiva resa dell'autorità politico-legislativa al corpo dei magistrati (specialmente a quelli dell'accusa), resa che si sostanzia nella riduzione del perimetro dell'immunità riservata in origine dalla Costituzione ai parlamentari, in un allargamento legislativo del perimetro del diritto penale (ad esempio, con la creazione di nuove figure di reato) e in una tendenza del potere esecutivo e del presidente della Repubblica a disinteressarsi dell'orga-

nizzazione e del funzionamento della magistratura e della gestione del relativo personale. Quello che la Costituzione definisce «ordine» è divenuto «potere». Al compito di dare giustizia si affianca quello di predicare le virtù.

In conclusione, l'ordine giudiziario ha acquisito un ruolo diverso da quello prefigurato nella Costituzione. Nel 1948, si pensava a un corpo che amministrasse la giustizia, difeso da possibili interventi esterni, grazie alla sua indipendenza. Domanda di giustizia, debolezze del corpo politico, interesse di quest'ultimo a sfruttare l'indipendenza della magistratura, chiusura corporativa hanno, invece, modificato la «Costituzione materiale»: la magistratura ha fatto nello stesso tempo troppo poco e troppo. Troppo poco per l'enorme domanda di giustizia insoddisfatta e per la fuga dalla giustizia; troppo per la politicizzazione endogena del corpo dei magistrati (o almeno di quelli di essi più attivi) e per il posto nuovo da essi occupato sia nell'opinione pubblica, sia tra le forze politiche: nell'opinione pubblica, nel senso di avere nutrito un'attesa di giustizieri e

una delusione di giustizia, nelle forze politiche, nel senso di condizionarne l'agenda. Il posto, quindi, della magistratura nella Costituzione materiale è ben diverso da quello prefigurato dalla Costituzione formale.

In Italia, come in altri Paesi, il potere giudiziario ha acquisito, nel corso della storia repubblicana, un ruolo importante nel sistema politico-costituzionale, a danno degli altri due poteri dello Stato. Ma il modo in cui questo processo è avvenuto e i risultati prodotti sono diversi. In Italia, più che gli organi giudicanti, hanno guadagnato prominenza quelli dell'accusa, mentre invece, a causa dei loro ritardi, i primi hanno visto arretrare il proprio ruolo (un esempio è la fuga dalla giustizia). In Italia, la prominenza è avvenuta non grazie alla giudiziarizzazione, ma piuttosto a causa di un diverso meccanismo, che segue una strada diversa e in un certo senso alternativa, quello di *namings and shaming*. In Italia, la prominenza acquisita dal corpo dei magistrati è andata a discapito della loro indipendenza, a causa della politicizzazione endogena che ha prodotto.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## L'analisi

● Esce in libreria giovedì 3 marzo il saggio di [Sabino Cassese](#) (nella foto qui sotto) *Il governo dei giudici* (Laterza, pagine 98, € 12) del quale pubblichiamo qui accanto le conclusioni

● Si tratta di un'analisi critica della situazione in cui si trova la giustizia nel nostro Paese con particolare riferimento all'influenza acquisita nel corso del tempo dalle procure della Repubblica

● [Sabino Cassese](#) è professore alla [School of Government](#) della [Luiss](#), giudice emerito della Corte costituzionale e professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa

● Di recente [Cassese](#) ha curato con Alberto Melloni e Alessandro Pajno l'opera in due tomi *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana* (Laterza, pagine 1856, € 68)

● Nel 2021 [Cassese](#) ha pubblicato *Una volta il futuro era migliore* (Solferino)



**SABINO CASSESE.**  
**IL GOVERNO DEI GIUDICI**

**Toghe**

Sopra: la copertina del saggio di Sabino Cassese edito da Laterza, in libreria da giovedì 3 marzo.

A sinistra: un'immagine simbolica scattata durante la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 (foto Cremonesi/Imagoeconomica)