

PAROLE di GIUSTIZIA e SPERANZA

# giustizia

a cura di **Francesco Cananzi**  
ed **Enrico Andolfatto**





## giustizia

- 3** **La parola**  
**Per una giustizia che funzioni**  
di Francesco Cananzi
- 4** **Cosa ci dice la Carta?**  
**Il modello costituzionale di magistratura**  
di Renato Balduzzi
- 10** **Dalle parole... alla Parola**  
**Giustizia e carità nella logica del Vangelo**  
di Monica Del Vecchio
- 14** **Focus e interrogativi**  
A cura di Francesco Cananzi ed Enrico Andolfatto
- 15** 1. **Come funziona la giustizia in Italia?**  
*Le magistrature e l'organizzazione giudiziaria*
- 18** 2. **Cosa è il giusto processo?**  
*Il processo nella Costituzione*
- 26** 3. **La giustizia per i minori e i soggetti deboli**  
*Rieducare e tutelare*
- 29** 4. **La giustizia e il carcere**  
*Pena, speranze e vittime del reato*
- 35** 5. **Giustizia e contrasto alle mafie e alla corruzione**  
*Una questione democratica*
- 42** 6. **Giustizia, processo e media**  
*Quando il diritto diventa spettacolo*
- 44** **Una bella storia**  
di Francesco Cananzi

### **L'attenzione ai minori**

*Intrecci – Cooperativa sociale*

### **Le buone prassi istituzionali**

*Fondazione Polis: 15 anni tra memoria e impegno*

 VIDEO

 LINK / SITI

 RIVISTE

 LIBRI

 DOWNLOAD (pdf)

 FILM

## Per una giustizia che funziona

di Francesco Cananzi

Il contributo sul tema della giustizia è un tentativo di viaggio in un mondo che dovrebbe essere "bene comune" perché tutti dovrebbero essere consapevoli che una giustizia che funziona rende più certi i rapporti fra i cittadini, riconosce diritti e richiede il rispetto di doveri, attua alla fin fine il principio di eguaglianza iscritto nella nostra Costituzione, promuovendo una dimensione comunitaria tanto più necessaria in un tempo di esasperati individualismi. Il buon funzionamento della giustizia dovrebbe essere oggetto di attenzione costante, mentre invece per decenni della vita repubblicana non ha goduto di investimenti adeguati.

Nelle riflessioni e nei *focus* che seguono si troveranno più volte riferimenti al populismo giudiziario, cioè a un'idea di giustizia che si pieghi al consenso, che sia alla ricerca di esso o che aderisca all'orientamento politico maggioritario. Proprio per evitare questi fenomeni, nel nostro paese i magistrati non sono eletti e sono tutelati da uno statuto di indipendenza e sottoposizione solo alla legge; gli avvocati e le parti, dal canto loro, devono poter contare su un giudice terzo e imparziale per rappresentare le proprie posizioni, per contribuire a una decisione giusta, che sia quella più adeguata al caso concreto e per le persone coinvolte in quel caso.

Le schede a seguire affronteranno quindi i temi delle ragioni di crisi (o meno) del funzionamento della giustizia, cercando di proporre uno spaccato di verità che speriamo serva per cominciare a comprendere: sarebbe auspicabile il coinvolgimento di "testimoni" dal vivo, operatori della giustizia e cittadini che possano nel concreto spiegare il mondo della giustizia degli uffici giudiziari del territorio dove vive chi sta leggendo questo contributo.

Da cittadini e da politici credenti occorre chiedersi, al di là delle singole vicende concrete: come viene amministrata la giustizia territorio del Tribunale o della Corte di appello dove vivo? Quale contributo è



**Francesco Cananzi**  
Magistrato

possibile dare, anche in termini di critica costruttiva? Quale sostegno gli enti locali possono offrire agli uffici giudiziari? L'amministrazione della giustizia viene effettivamente considerata un "bene comune"?

Che nella prospettiva dei Costituenti la Giustizia fosse un perno del nostro sistema democratico italiano, lo si evince da due dati sostanziali e simbolici: da un lato, l'unico ministro citato espressamente in Costituzione è il ministro della Giustizia, al quale è attribuita la responsabilità (non solo politica, ma costituzionale), di assicurare l'organizzazione e il funzionamento dei servizi, vale a dire le risorse per la giustizia; d'altro lato, l'unica figura stabilmente vicaria del presidente della Repubblica prevista direttamente dalla Costituzione (se si esclude il Presidente del Senato, che entra in gioco solamente in caso di impedimenti) è il vicepresidente del Csm, scelto fra i cd. "laici" eletti dal Parlamento. L'opzione dei Costituenti, autorevole e non scontata, di affidare la presidenza del Csm al presidente della Repubblica ha consentito finora e consentirà per il futuro di difendere l'organo di garanzia della Magistratura da interferenze politiche e condizionamenti di parte e, al tempo stesso, eviterà la possibile autoreferenzialità del potere giudiziario, che mai deve diventare "casta". Qualora dovesse prendere piede una nuova forma di governo, nella valutazione dei *pro* e dei *contro* andrà soppesato anche l'eventuale impatto della stessa sul ruolo del Capo dello Stato quale garante dell'equilibrio e della leale collaborazione fra i poteri.

La saggezza dei Costituenti ha prodotto i frutti sperati nel corso della vita repubblicana, al netto delle fisiologiche tensioni che sono proprie di ogni relazione fra poteri e che garantiscono, però, la democrazia grazie al sistema costituzionale di pesi e contrappesi. L'auspicio è che i dibattiti sulla giustizia nel nostro paese possano essere serie occasioni di riflessione e di proposta su un tema che è pilastro della nostra democrazia.

## Il modello costituzionale di magistratura

di Renato Balduzzi

### L'equilibrio della Costituzione italiana

Che la nostra Costituzione si caratterizzi per equilibrio, è affermazione che viene spesso ripetuta, e giustamente.

Anzitutto un equilibrio tra le sue diverse parti, da un lato i principi fondamentali e la prima parte, dall'altro la seconda parte, quella concernente appunto l'"ordinamento della Repubblica", chiamata a garantire i principi fondamentali e i diritti e i doveri dei cittadini, e che trova la "garanzia della garanzia" nell'apposito Titolo VI, dedicato appunto alle "garanzie costituzionali". Se è vero che un tale equilibrio è in qualche modo scontato nelle carte costituzionali contemporanee, è altresì corretto rilevare che, nella nostra, la funzione delle norme sui poteri di garantire le norme sui diritti è particolarmente accentuata.

Analogo equilibrio ritroviamo sia all'interno della seconda parte, nella quale traspare l'evidente preoccupazione dei costituenti di evitare che ciascuno dei poteri costituzionali (Parlamento, Governo, presidente della Repubblica, Magistratura, Corte costituzionale, senza dimenticare il ruolo dell'istituto del *referendum* abrogativo) lo sbilanci a proprio favore, sia all'interno della stessa prima parte: si pensi, ad esempio, al rapporto tra l'art. 7 e il primo comma dell'art. 8, dove l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose rappresenta il bilanciamento con la peculiare condizione giuridica della confessione cattolica.

Alle origini di questa connotazione di equilibrio stanno certamente elementi propri della dialettica politica: la volontà di prendere le distanze rispetto all'esperienza della dittatura fascista e in particolare di evitare derive cesaristiche; la consapevolezza della diversità e anche della diffidenza tra le principali forze politiche; l'incertezza sull'esito delle future elezioni. Tuttavia, a me pare che l'elemento più



**Renato Balduzzi**

Ordinario di diritto costituzionale  
Università Cattolica del Sacro Cuore.

importante per spiegarlo sia la preoccupazione di costruire, anche in forza di quelle volontà, consapevolezza e incertezza, le fondamenta di una vera casa comune.

### L'equilibrio nelle norme in tema di giustizia

Nelle disposizioni costituzionali dedicate alla Magistratura, non è difficile rinvenire un'ulteriore manifestazione del medesimo carattere, sia per il rilievo assegnato al Consiglio superiore della magistratura, la cui sola esistenza comprova la volontà di bilanciamento tra i poteri di indirizzo politico e gli organi di garanzia, sia per il peculiare equilibrio della sua composizione, sia ancora per altre disposizioni, le quali a questo proposito sono evocate meno frequentemente, ma restano nondimeno assai significative.

Già nell'art. 101, comma 2, troviamo un primo esempio di equilibrio, peraltro non peculiare della nostra Costituzione: la disposizione si riferisce non a tutti i magistrati, ma ai soli giudici; la soggezione è riferita alla legge e "soltanto" ad essa, escludendosi quindi la possibilità di istituire "gerarchie" tra giudici, per i quali dunque non sono ammesse deroghe alla clausola dell'art. 107, comma 3 e la previsione di "promozioni" (art. 105) va necessariamente interpretata come assegnazioni di funzioni di natura organizzativa e di coordinamento e non come supremazia gerarchica. Vi è cioè una unitarietà di fondo dello *status* di magistrato, cui si affiancano i contemperamenti necessari per dare conto delle specificità delle diverse funzioni.

### Art. 101, comma 2

**I giudici sono soggetti  
soltanto alla legge.**

### **Art. 107, comma 3**

**I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni.**

Ciò vale per la questione dell'indipendenza del pubblico ministero, connessa con la titolarità in via esclusiva dell'azione penale (art. 112): da tempo la dottrina costituzionalistica prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale hanno sottolineato che il p.m., al pari del giudice, è soggetto soltanto alla legge ed è collocato in posizione di istituzionale indipendenza rispetto a ogni altro potere, in quanto solo così potrebbe essere garantita la stessa indipendenza del giudice, la quale, in forza della circostanza che egli può agire soltanto dietro richiesta del pubblico ministero, verrebbe seriamente indebolita in presenza di un p.m. non indipendente. Sarebbero pertanto non coerenti con il modello costituzionale previsioni legislative che comportassero una separazione organizzativa e non soltanto una distinzione funzionale tra Magistratura giudicante e Magistratura requirente: mentre sono compatibili con esso regole di organizzazione dell'ufficio del p.m. che assegnino al cosiddetto capo dell'ufficio poteri anche penetranti di coordinamento, così da temperare il necessario indirizzo unitario dell'ufficio con una qualche autonomia dei soggetti coordinati.

### **La discontinuità con il passato**

Si è accennato alla discontinuità con il passato quale caratteristica complessiva del Titolo IV. Ciò vale anzitutto per l'apertura del Titolo IV: il primo comma dell'art. 101 costituisce una pressoché perfetta antitesi con il precedente dell'art. 68 dello Statuto albertino, oltre che la necessaria premessa del comma successivo, secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge. La pratica dell'Italia liberale e soprattutto l'avvento della dittatura fascista favorirono una ancora maggiore dipendenza della Magistratura rispetto all'esecutivo.

### **Il primo comma dell'art. 101**

**La giustizia è amministrata in nome del popolo.**

### **Art. 68 dello Statuto albertino**

**La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce.**

Meno evidente, ma altrettanto significativa, è l'aggiunta dell'attributo "autonoma" a quello di "indipendente" nell'*incipit* dell'art. 104, che marca la volontà di discostarsi dall'assetto fascista che vedeva la Magistratura, al pari di ogni altra pubblica funzione, soggetta alle direttive generali del Governo.

Ho lasciato per ultimo, in quanto in essa la discontinuità si intreccia con le esigenze di equilibrio e di gradualità, la disposizione probabilmente più reattiva rispetto alla situazione normativa e fattuale precedente: «Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente». Forse non c'è norma costituzionale che meglio incorpori quel *sentiment* costituente di discontinuità e di presa di distanza rispetto all'assetto precedente di un intero (!) settore della vita pubblica.

### **Ordine e/o potere, autonomia e/o indipendenza**

Dove le caratteristiche di equilibrio, accennate in precedenza, hanno modo di presentarsi con maggiore nitidezza è certamente nella norma-base del Titolo IV, l'art. 104, in cui la Magistratura – la cui articolazione interna, in ordinaria e speciali, è stabilita dall'art. 103 – è qualificata come un «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». Nell'art. 104 la Magistratura, dunque, è definita un ordine la cui autonomia e indipendenza è prevista nei confronti di ogni altro potere. Un ordine e un potere al tempo stesso; un potere che non è assimilabile agli altri e, perciò, è destinatario di una disciplina costituzionale peculiare.

L'indipendenza è, *in primis*, indipendenza individuale, che concerne tanto la persona del giudice (con l'attribuzione sia di diritti sia di doveri: ad es., il diritto all'inamovibilità, il divieto di iscrizione a partiti politici, o le regole di incompatibilità con l'esercizio di determinate attività o l'assunzione di determinate cariche) quanto la sua posizione

nell'esercizio della funzione (imparzialità, terzietà). L'indipendenza viene poi in rilievo nel rapporto del giudice con gli organi titolari degli altri poteri dello Stato. Qui possiamo notare il punto di raccordo tra indipendenza e autonomia, poiché l'indipendenza del singolo magistrato è tale quando gli sono assicurate condizioni personali idonee a garantire un esercizio della giurisdizione che sia, al tempo stesso, dipendente dalla sola legge – che è chiamato ad applicare fino a quando non ne rilevi un contrasto con la Costituzione: la sottoposizione del magistrato alla legge trova, com'è ben noto, un temperamento nello Stato democratico-costituzionale – ed estraneo alla *res iudicanda* nel singolo processo, sempre che, accanto a tali condizioni personali, sussista un contesto organizzativo adeguato. È in effetti sul piano dell'organizzazione istituzionale della Magistratura, nei rapporti con gli altri poteri e al suo interno, che può meglio apprezzarsi la specificità del principio dell'autonomia, che attiene all'esistenza di una organizzazione appunto autonoma (ovvero caratterizzata da strumenti e dinamiche di auto-organizzazione) della Magistratura nello Stato.

Indipendenza e autonomia, seppur distinguibili, sono concepite dalla Costituzione italiana come reciprocamente coesenziali: il riconoscimento dell'autonomia è funzionalizzato a una garanzia piena dell'indipendenza, la quale, a sua volta, costituisce la condizione di praticabilità istituzionale della prima. Si tratta di un altro esempio di equilibrio costituzionale.

### **Il modello italiano di Consiglio superiore della magistratura**

Non è un caso che il Csm trovi disciplina immediatamente dopo la clausola che sancisce l'indipendenza e autonomia della Magistratura da ogni altro potere.

È frequente, nella dottrina internazionale e nel dibattito pubblico tra addetti ai lavori, sentire parlare di "modello italiano" di Consiglio superiore (e di Magistratura, proprio in forza delle connessioni tra quei profili). Tra le qualificazioni che ancora vengono utilizzate, sia in dottrina sia nella giurisprudenza e (talvolta) dallo stesso legislatore, oltre che naturalmente nella discussione politica e sindacale, sin dai tempi della Assemblea costituente, vi è quella

del Csm come organo di autogoverno della Magistratura: locuzione evidentemente impropria, in forza della peculiarità dell'equilibrio costituzionale tra componente togata e componente non togata. Anche la (meno problematica) qualificazione del Consiglio come organo di governo autonomo della Magistratura non lascia del tutto soddisfatti: non solo e non tanto perché il termine governo viene tradizionalmente riferito al potere esecutivo, quanto piuttosto perché non di "governo" si tratta, ma di "garanzia" attraverso un'azione amministrativa caratterizzata dalla circostanza di essere svolta da un organo collegiale che riesce a «evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in caste autoreferenziali» (così Corte cost., sent. n. 16 del 2011).

Dunque, il Csm è organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura, condizione essenziale per l'imparzialità-terzietà del giudice è proprio la sua indipendenza, esterna e interna, funzionale e istituzionale. A sua volta, la misura e il grado dell'indipendenza esterna del magistrato sono dati dall'autonomia dell'ordine-potere in cui è inserito, e questa autonomia è garantita dall'esistenza e dalle attribuzioni del Consiglio superiore.

Si tratta di un'autonomia che non soltanto incontra i propri limiti nella Costituzione e nelle leggi, ma che è funzionale rispetto al terreno nel quale il Consiglio esplica le proprie funzioni, quello cioè dell'amministrazione-organizzazione dei magistrati: organizzazione degli uffici giudiziari, designazione delle persone che debbono agire come titolari di essi, realizzazione di tutte quelle garanzie che possono consentire ai magistrati di esercitare le funzioni giudiziarie in modo indipendente da qualunque centro di potere pubblico o privato, interno o estero alla Magistratura.

### **La composizione del Csm e l'equilibrio tra componente togata e componente non togata (o "laica")**

Il principio di fondo che doveva ispirare la composizione del reinventato Consiglio superiore della magistratura consisteva, come si espresse Giovanni Leone, nella seduta del 25 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, nel «tutelare l'indipendenza della Magistratura e fare sentire un soffio esterno all'ordine giudiziario», per cui furono previste una

componente di estrazione togata e una eletta dal Parlamento, con riconoscimento numerico maggioritario alla componente togata, la presidenza dell'organo affidata al Capo dello Stato e la vicepresidenza a un componente non togato scelto dall'intero Consiglio: una composizione mista, con la prevalenza numerica dei togati secondo il criterio due terzi/un terzo (applicato sia ai componenti eletti, sia ai componenti di diritto) e le funzioni di presidenza e vicepresidenza assegnate a soggetti esterni al corpo della Magistratura, aiuta a individuare soluzioni equilibrate anche su temi controversi del dibattito dottrinale e politico sul Consiglio superiore.

### **L'attuazione del modello costituzionale di Csm e le proposte di riforma**

Sul modello costituzionale di Csm garante dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura, si concentra, ormai da molti anni, una pluralità di critiche. Se, in un primo momento, queste sembravano concentrarsi sullo scostamento tra le troppo scarse previsioni legislative e la tendenza espansiva del Consiglio volta ad accrescere le proprie funzioni, oggi le critiche si incentrano proprio sui caratteri del modello costituzionale, saldando risalenti preoccupazioni della politica nei confronti della figura di pubblico ministero costituzionalmente accolta (e – spesso fondate – valutazioni negative a proposito del rendimento della giustizia civile) con la critica al quadro desolante che una parte dei magistrati ha offerto in questi anni in relazione al funzionamento del Consiglio superiore.

Naturalmente, a seconda della capacità delle diverse consiliature, l'esercizio delle competenze del Csm può risolversi in interventi episodici e contingenti, oppure risultare espressione coerente e sistemica di una politica dell'organizzazione e del funzionamento della Magistratura. Oggi, dopo la menzionata legge n. 71/2022, il Consiglio superiore dispone degli strumenti per il secondo esito, a cominciare dal Regolamento generale sull'organizzazione e il funzionamento, ormai vera e propria fonte dell'ordinamento generale attributiva di competenze normative e dunque fonte sulla produzione, che fonda la legittimazione del Csm ad adottare atti normativi ulteriori di rango secondario, secondo quanto già previsto dallo stesso Csm nella riscrittura del regolamento avvenuta nel 2016.

### **Le novità della legge n. 71 del 2022**

Accenno soltanto, senza pretesa di completezza, alle principali novità introdotte dalla legge n. 71/2022 al fine di consolidare, senza stravolgerlo, il modello costituzionale di Consiglio superiore della magistratura.

Anzitutto le regole volte a porre un freno al c.d. carrierismo: affinché il Consiglio superiore possa procedere con la massima serenità alle decisioni delicate che gli competono, è indispensabile che il "clima" all'interno della Magistratura si stemperi e che le articolazioni culturali e politico-culturali all'interno dell'Associazione nazionale magistrati, o comunque organizzate, siano poste nelle condizioni di rompere, se lo vogliono, il cortocircuito carriera-corrente-consiglio.

Per aiutare in questa direzione, sono utili quelle regole che:

- a) impongono risultanze istruttorie più ampie e sicure da utilizzare, da parte del Consiglio, nei procedimenti di valutazione della professionalità e di selezione per gli incarichi direttivi e semi-direttivi (compreso il maggiore coinvolgimento dell'avvocatura), cosicché la discrezionalità del Consiglio stesso venga valorizzata al massimo, incontrando, purché munita di un'ideale motivazione, il solo limite della non arbitrarietà;
- b) prevedono incompatibilità tra la qualità di componente della sezione disciplinare del Consiglio stesso e quella di componente delle commissioni consiliari chiamate a svolgere attività istruttorie concernenti fatti suscettibili di venire in rilievo in sede disciplinare;
- c) responsabilizzano i c.d. capi degli uffici anche in ordine alle valutazioni periodiche dei magistrati assegnati agli uffici da loro diretti;
- d) preservano una corretta "distanza" tra Magistratura e politica, limitando le cosiddette porte girevoli per quanto attiene all'espletamento di funzioni politico-amministrative da parte di magistrati.

Ha mostrato minore efficacia la riforma del sistema per l'elezione della componente togata, non essendo riuscita a favorire l'emersione di personalità non necessariamente organiche alle varie componenti interne alla Magistratura ordinaria e ad attenuare la polarizzazione del confronto elettorale.

## Le inquietudini circa la tenuta del modello costituzionale

La tenuta del modello costituzionale di Consiglio superiore, e dunque di Magistratura, è oggi messa a rischio, in forza della tentazione, in capo a una parte della politica e di talune professioni, di prendersi una rivincita i cui confini peraltro non sembrano limitarsi allo svolgimento legislativo, ma sempre più vanno nella direzione di un ordinamento giudiziario ispirato, almeno in parte, a principi diversi rispetto a quelli accolti nella Costituzione e alla lettura che ne è stata data: una "rivincita", dunque, che abbinati un diverso indirizzo politico a un differente indirizzo interpretativo.

Il fenomeno, invero, non è soltanto italiano, poiché, in un contesto di populismo montante, crescenti segmenti della popolazione ripudiano i principi della democrazia costituzionale, inclusa la separazione dei poteri e l'indipendenza della Magistratura (e, d'altra parte, non è poi casuale che leader "populisti" si assicurino il potere attraverso il controllo, oltre che dei media, della Magistratura). Se la Magistratura costituisce un corpo vocato a svolgere, con modalità, metodi e "stili" differenti rispetto al potere politico, un ruolo di integrazione sociale, un buon Csm è un potente fattore di integrazione e coesione sociale, proprio perché chiamato a garantirne l'autonomia e l'indipendenza.

## Conclusione: per garantire autonomia e indipendenza occorre essere autonomi e indipendenti

Per avere un buon Csm, diventa decisiva la percezione dell'organo già all'interno della Magistratura stessa: il Consiglio non può essere visto, a causa di legami correntizi impropri, come un pericolo per l'indipendenza dei singoli magistrati.

Questo comporta evidentemente, da parte dei componenti del Consiglio, doveri rafforzati: essere parti di un organo chiamato a garantire l'autonomia e l'indipendenza implica un livello almeno pari di autonomia e indipendenza in capo ai singoli membri e all'organo nel suo insieme.

La disposizione introdotta nell'art. 21 della legge n. 71/2022, lungi dall'essere un *flatus vocis*, costituisce un vero e proprio principio della normazione, come tale suscettibile di venire in rilievo non soltanto nelle procedure amministrative e disciplinari davanti al Consiglio, ma anche in sede giurisdizionale. Se per i componenti togati essa significa assenza, in ordine alle deliberazioni consiliari, di qualsivoglia ingerenza, diversa da quelle di carattere culturale e ideale (per loro natura incoercibili) da parte della corrente di appartenenza e del cui appoggio si fossero valse nel periodo prelettorale, per quelli "laici" comporta il divieto di considerare il mandato consiliare come una sorta di continuazione, con altri mezzi, dell'eventuale precedente incarico politico. Sarà certamente l'esperienza a permetterci di valutare il rendimento della norma, che tuttavia appare quanto meno arbitrario svalutare a priori.

### Art. 21 della legge n. 71/2022

**All'interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità. I magistrati eletti si distinguono tra loro solo per categoria di appartenenza.**





## **Sulla preferibilità della qualificazione del Csm come organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura rispetto a quella di organo di autogoverno:**

P.A. Capotosti, *Il ruolo del giudice nella Costituzione, alla luce del pensiero di Vittorio Bachelet*, in «Nomos», 2008, p. 112.

R. Balduzzi, *La posizione costituzionale del Csm tra argomenti di ieri ed effettività dell'organo*, in «Jus on line», 1/2020.

R. Balduzzi, *Piero Alberto Capotosti e l'equilibrio della Costituzione*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 3/2018, pp. 84-85.

## **Sulle vicende di cronaca che hanno interessato nel 2019 il Csm:**

N. Rossi, *Un bubbone maligno scoppiato in un organismo già infiacchito da mali risalenti*, in «Questione giustizia», 2/2019, pp. 4ss.



## **Sulle proposte di riforma sfociate nella recente legge n. 71/2022:**

R. Balduzzi, *Notazioni introduttive per efficaci riforme del Csm, nel solco del modello costituzionale di magistratura e di ordinamento giudiziario*, in

Associazione "Vittorio Bachelet" – a cura di R. Balduzzi

## **La riforma della legislazione sul Consiglio superiore della magistratura Scritti per il quarantennale dell'Associazione**

EDUCatt, Milano 2022, (pp. 5-32)



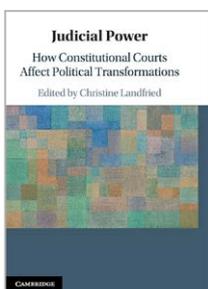
## **Sul ruolo del presidente della Repubblica all'interno del Csm:**

R. Balduzzi, *La presidenza del Consiglio superiore della magistratura, tra sobrietà delle norme e importanza della prassi*, in

a cura di D. Paris

## **Il primo mandato di Sergio Mattarella La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione**

Editoriale Scientifica, Napoli 2022, (pp. 191ss)



## **Sulle tendenze populiste che indeboliscono il ruolo della magistratura:**

C. Landfried, *Introduction*, in

a cura di C. Landfried

## **Judicial Power How Constitutional Courts Affect Political Transformation**

Cambridge University Press, Cambridge 2019, (p. 3)

## Giustizia e carità nella logica del Vangelo

di Monica Del Vecchio

1. È Venerdì Santo e, come in moltissime comunità parrocchiali, anche qui si legge e si medita il Vangelo della Passione del Signore: il racconto del processo più ingiusto della storia, il paradosso di un Dio che, per amore nostro, si fa inchiodare a una croce, morendo come un criminale qualunque. Si fa condannare, per assolverci. Asseconda un clamoroso errore giudiziario, per giustificarci tutti. Da qui, da questo scandalo, si muove qualche passo, per forza di cose non lineare, intorno all'idea di giustizia.

È un concetto che interroga la parte più intima e profonda di noi, quel nucleo di principi e di valori irrinunciabili sedimentati nella nostra coscienza, che a volte le situazioni concrete della vita rivoltano come la terra secca, arida, senz'acqua (Sal 63,2). Perché dobbiamo dircelo: se esiste un'idea di giustizia – ed esiste, ce la consegna chiaramente il Catechismo della Chiesa Cattolica – essa non può essere pienamente compresa e valorizzata se non dentro la realtà, nei fatti e negli accadimenti della vita personale e civile.

Non può esserci una giustizia slegata dalla vita, perché in quanto virtù umana, essa è connaturata all'esperienza del quotidiano. Per intenderci, la giustizia, per essere realmente tale, può essere solo incarnata, in un *qui* e un *ora*. E chi ha a

che fare con i processi decisionali che riguardano diritti e libertà fondamentali delle persone sa bene che questa è la sfida più difficile: scendere dal piano dell'idealità alla nuda e spesso "cruda" concretezza.

**Il Catechismo della Chiesa Cattolica, al n. 1836, definisce la giustizia come la «volontà costante e ferma di dare a Dio e al prossimo ciò che è loro dovuto».**



**Monica Del Vecchio**

Funzionario del Ministero dell'Interno, esperta in diritti umani, già consigliere nazionale e responsabile della promozione associativa dell'Acì.

Praticare la giustizia non ha dunque tanto a che fare con un movimento verso l'alto, quello dell'astrazione, ma piuttosto con lo *scendere*. Come Dio chiede di fare a Geremia: «scendi nella bottega del vasaio; là ti farò udire la mia parola» (Ger 18,1-6). Lì sotto, lì dentro, nelle pieghe della vita, nelle mille facce e contraddizioni della realtà, lì il Signore muove i nostri cuori e le nostre mani per dare forma all'*agire giusto*.

Non è semplice – anzi, è proprio impossibile – compilare una lista di contenuti e indicazioni puntuali, pronte all'uso. Se lo facessimo, ignoreremmo che la realtà è mutevole, complessa, mai uguale a se stessa ed è anche per questo che chi è chiamato a prendere decisioni sa che l'unico approccio veramente giusto è quello "caso per caso". Pretendere di dire cosa è ontologicamente giusto reca in sé l'errore ulteriore di considerare la giustizia come un fatto esclusivamente umano e non un'opera di collaborazione con il Signore. In sostanza, oltre a ignorare che la realtà è argilla, ignoreremmo che Dio modella continuamente, soffia il suo Spirito e forgia il vaso, illumina la bottega, riscalda le mani. Fatta questa doverosa premessa, senza alcuna pretesa di esaustività possiamo provare a individuare alcune tentazioni, per poi cercare di muovere alcuni passi... sulla strada giusta.

2. Nel Vangelo della Passione secondo Matteo, leggiamo:



**A ogni festa, il governatore era solito rimettere in libertà per la folla un carcerato, a loro scelta. In quel momento avevano un carcerato famoso, di nome Barabba. Perciò, alla gente che si era radunata, Pilato disse: "Chi volete che io rimetta in li-**

**bertà per voi: Barabba o Gesù, chiamato Cristo?”. Sapeva bene infatti che glielo avevano consegnato per invidia. Mentre egli sedeva in tribunale, sua moglie gli mandò a dire: “Non avere a che fare con quel giusto, perché oggi, in sogno, sono stata molto turbata per causa sua” (Mt 27,15-19).**



Nell'ascoltare questo celebre brano della Parola, saremo probabilmente soliti soffermare la nostra attenzione sul vile scambio tra Gesù e Barabba, che pure è immagine di una non-justizia. Ma già prima di questo scambio, possiamo scorgere il racconto di un inganno più subdolo e strisciante: l'insidia della manipolazione. La moglie di Pilato, infatti, pur identificando Gesù come "giusto", sobilla il marito perché non vi abbia a che fare.

La manipolazione, la rielaborazione dei fatti funzionale all'affermazione di una posizione su un'altra, è un'esperienza molto comune. Se, come abbiamo detto, la giustizia è tale solo quando è incarnata, capiamo bene quale grande rischio si corre quando i dati di partenza per decidere sono alterati da qualche forma di interesse o dalla narrazione "emotiva" degli accadimenti. Come il racconto della moglie del governatore, che pone dinanzi a Pilato il suo turbamento, nell'intento di governare i suoi tentennamenti e frenare ogni azione in favore di Gesù.

L'antidoto a ogni forma di manipolazione è lei, la *verità*, la grande assente nella scena davanti al Sinedrio: nel Vangelo di Giovanni, interrogando Gesù, Pilato si chiederà: «cos'è la verità?» (Gv 13,38), incapace di riconoscerla davanti ai suoi occhi. Ma questa è la domanda che più di tutte ci affratella al governatore romano. Per aver frequentato la parrocchia e aver guadagnato un po' di familiarità con i passi più noti della Parola, ci potrebbe venire facile dire che Gesù Cristo è «la via, la verità e la vita» (Gv 14,6). Ma dire la verità, agire nella verità per favorirla, è compito assai più arduo. Pilato non conosce la verità e non sa che fare. E nep-

**L'antidoto a ogni forma di manipolazione è la verità**



pure se avesse tra le mani questo breve commento, capirebbe tutta la verità e niente altro che essa, perché la verità non è un dato da possedere: citando il Pontefice, «non entra in una enciclopedia» ed è piuttosto un «incontro con la somma verità, Gesù» (Francesco, *Meditazione mattutina nella cappella della Domus Sanctae Marthae*, 8 maggio 2013). Come incontrarla, dunque, questa verità, per fare e dire giustizia vera?

Un primo passo concreto è legare sé stessi e la propria ricerca personale alla Parola, avvinghiarsi ad essa nell'intimo e lasciarsene guidare con fiducia e totale abbandono. C'è un bellissimo passaggio del Vangelo di Giovanni che traccia una sorta di cammino verso la verità e che, non a caso, segue una serie di provocazioni farisaiche sulla legge e sulla giustizia. Rivolgendosi ai Giudei che gli avevano creduto, Gesù dice: «Se rimanete nella mia parola, siete davvero miei discepoli; conoscerete la verità e la verità vi farà liberi» (Gv 8,31-32). La Parola ci dona una strada, che attraverso la fedeltà al Signore ci conduce alla verità e, da questa, alla libertà. Ecco la radice dell'indecisione di Pilato, dei suoi tentennamenti: non avrebbe potuto riconoscere la verità, non avendo sperimentato prima la sequela. Per noi, invece, questa strada è praticabile ed è questa la prima lieta novella: essere veri, agire per il vero, non è facile ma resta certamente possibile.

3. Torniamo insieme nel sinedrio e rivolgiamo la nostra attenzione sul dialogo tra Ponzio Pilato e la folla.



**Ma i capi dei sacerdoti e gli anziani persuasero la folla a chiedere Barabba e a far morire Gesù. Allora il governatore domandò loro: “Di questi due, chi volete che io rimetta in libertà per voi?”. Quelli risposero: “Barabba!”. Chiese loro Pilato: “Ma allora, che farò di Gesù, chiamato Cristo?”. Tutti risposero: “Sia crocifisso!”. Ed egli disse: “Ma che male ha fatto?”. Essi allora gridavano più forte: “Sia crocifisso!” [...] Allora rimise in libertà per loro Barabba e, dopo aver fatto flagellare Gesù, lo consegnò perché fosse crocifisso (Mt 27,20-23 e 26).**



La dialettica tra il governatore e la folla costituisce occasione di riflessione intorno al rischio di smarrire la strada della giustizia per inseguire il consenso o altre forme di gratificazione, riconducibili alla sfera della *mondanità spirituale*, categoria ormai nota del magistero di papa Francesco (*Evangelii gaudium*, 93-97). Nell'era dei social network e dell'*infotainment*, la tentazione di una giustizia che ricerca l'approvazione della piazza è dietro l'angolo. È mondana la pratica di celebrare processi nei salotti televisivi in luogo delle aule dei tribunali, perché mira allo *share*, punta a consolidare interessi e posizioni di potere. Occorre dirlo senza troppe cautele: una giustizia spogliata del "sacro", denudata e offerta alla piazza, nell'illusione di poter colmare così il vuoto lasciato dalla sfiducia nelle istituzioni, non è credibile e non serve al paese. Molto altro si potrebbe dire sui rischi di una giustizia che fa dell'acclamazione il suo

metodo, ma il tempo del lettore è prezioso ed è per il bene: concentriamoci dunque su ciò che vale. L'agire giusto conduce a passare necessariamente per un percorso di formazione della propria coscienza che sappia cogliere e interpretare le sfide di questo tempo. Comprendere la complessità, sfuggendo alla tentazione di

intrappolarla in una ideologia, trascinati dal leader di turno, è lo spazio di profezia che ci è chiesto di abitare oggi, da cristiani. Acquisire gli strumenti per farsi un'idea delle situazioni libera da condizionamenti, non schiava dell'opinione altrui, è operazione essenziale per proseguire sulla strada della giustizia senza il rischio di deviazioni e fraintendimenti.

Tra le belle esperienze formative, sia consentito evidenziare quella in Azione cattolica, che ha tra i suoi obiettivi (le "mete") la responsabilità verso il mondo e la città degli uomini: la disponibilità a leggere la complessità di questo tempo, l'abilità nel saper comprendere la posta in gioco, coniugando «la capacità di pensiero critico nel giudicare con l'integrità etica nell'agire, ma accettando anche con serenità il rischio delle scelte storicamente situate» (Azione cattolica italiana, *Perché sia formato Cristo in voi. Progetto formativo dell'Azione cattolica italiana*, Ave, Roma 2020, p. 58). Una coscienza formata è una coscienza libera, consapevole che i processi



**Nell'era dei social network e dell'infotainment, la tentazione di una giustizia che ricerca l'approvazione della piazza è dietro l'angolo**



richiedono tempi e luoghi idonei che chiedono di essere rispettati e abitati in modo costruttivo.

4. «Pilato, visto che non otteneva nulla, anzi che il tumulto aumentava, prese dell'acqua e si lavò le mani davanti alla folla, dicendo: "Non sono responsabile di questo sangue. Pensateci voi!". E tutto il popolo rispose: "Il suo sangue ricada su di noi e sui nostri figli"» (*Mt 27,24-25*).

Pilato non conosce la verità e, messo al muro dalla folla, sceglie il disimpegno. La sua scelta è diventata proverbiale ed è oggi metafora della decisione di disinteressarsi di un problema. Di fronte all'ingiusto è sempre possibile distogliere lo sguardo, girarsi dall'altra parte e proseguire per la propria strada. Facendo verità, ciascuno di noi può riconoscere di aver considerato, almeno una volta nella sua vita,

che qualcosa non era "affar suo" e di essere passato oltre. O di aver pensato, semplicemente, che il proprio contributo non sarebbe stato determinante, perché non avrebbe cambiato le cose.

Rassegnazione, delusione, egoismo, autoreferenzialità: sono solo alcune fra le disposizioni dell'animo che nutrono il disimpegno e confermano la scelta di

lavarsi le mani davanti alle piccole e grandi iniquità. Tutte si manifestano nell'individualismo che ci rende indifferenti rispetto alle storie e alle sorti degli altri. Distogliendo lo sguardo, ci illudiamo che l'ingiustizia non entri nella nostra "bolla" a rovinare il quadro, le nostre case, le nostre giornate: non siamo responsabili di quel sangue.

Esiste una «globalizzazione dell'indifferenza» che mina, sistematicamente, il cammino dell'agire giusto, tanto che a volte sembra essere la postura prevalente nelle relazioni interpersonali.

L'espressione compare nel Messaggio del Santo Padre Francesco per la XLIX Giornata Mondiale della Pace, *Vinci l'indifferenza e conquista la pace*, 1 gennaio 2016. Cfr. anche Francesco, *No alla cultura dell'indifferenza. Meditazione mattutina nella cappella della Domus Sanctae Marthae*, 8 gennaio 2019.

«A che serve avere le mani pulite se si tengono in tasca?», si chiedeva don Lorenzo Milani. I passi concreti lungo la via della giustizia sono come quelli della salita che conduce a Barbiana: faticosi e impolverati. Passare da certe indignazioni comode all'impegno personale per la giustizia ha a che fare con il sudore del coinvolgimento, con la polvere dell'abbandono e dell'assenza di opportunità, lasciata sedimentare sulle vite delle persone, anche giovanissime, spesso nella totale invisibilità. Non basta indignarsi per l'ingiustizia: ci è chiesto di abitare le periferie geografiche ed esistenziali, di farci prossimi ai cammini di chi sta ai margini, di testimoniare con scelte concrete l'amore misericordioso del Signore che tutti salva.



**Non c'è giustizia senza carità, le due virtù sono inseparabili: la prima precede la seconda, donando a ciascuno ciò che gli spetta, la seconda eccede la prima, aprendo la via all'amore e al perdono (*Caritas in veritate*).**



5. Dall'ingiusto di tutti i tempi, la condanna a morte del Signore, è nata la giustificazione per l'intera umanità. I nostri piccoli passi possibili sulla strada della giustizia nascono lì, sotto la Croce. Nel buio sceso su tutta la terra (*Mt 27,45*), ci è chiesto di non lasciarci rubare la speranza, perché sappiamo che la morte non è la fine.

L'agire giusto è sempre chiamato a servire la vita, anche nelle ore più buie, nelle zone più grigie, quelle che della giustizia più abbisognano. Occorre liberare il proprio sguardo da informazioni distorte, pregiudizi e letture mortificanti: "cosa potrà mai venire di buono da questa o quell'altra situazione?". Punti di vista come questo portano già con sé una condanna e ostano a qualsiasi forma di giustizia. Nulla della realtà è fuori dalla grazia del Signore e non reca, nel profondo, un germe di bene che può fiorire. Ecco che questo passo ulteriore verso la realtà sulla strada della giustizia assomiglia piuttosto a un "salto", perché reca in sé la dinamica della risurrezione. Urge un processo di ri-conoscenza della realtà, una conoscenza nuova

(e persino grata!) di ciò che ci sta intorno, delle persone, dei fatti della vita; è necessario guardare con altri occhi l'ingiusto per provare a scorgere e ad intercettare il desiderio di giustizia di cui è portatore. La verità detta sull'ingiusto produce molto di più della condanna: genera libertà, docilità alla grazia, possibilità di rinascita. Non lasciamoci rubare la speranza!



**È necessario guardare con altri occhi l'ingiusto per provare a scorgere e ad intercettare il desiderio di giustizia di cui è portatore**

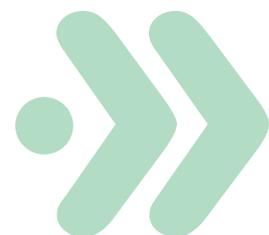


#### Per consultare i documenti citati:



**Evangelii gaudium**

**Caritas in veritate**



**1. Come funziona la giustizia in Italia?**

*Le magistrature e l'organizzazione giudiziaria*

**2. Cosa è il giusto processo?**

*Il processo nella Costituzione*

**3. La giustizia per i minori e i soggetti deboli**

*Rieducare e tutelare*

**4. La giustizia e il carcere**

*Pena, speranze e vittime del reato*

**5. Giustizia e contrasto alle mafie e alla corruzione**

*Una questione democratica*

**6. Giustizia, processo e media**

*Quando il diritto diventa spettacolo*

# FOCUS E INTERROGATIVI

a cura di Francesco Cananzi ed Enrico Andolfatto





# Come funziona la giustizia in Italia?

## Le magistrature e l'organizzazione giudiziaria

“ A difesa della libertà di tutti e soprattutto dei diritti dei più deboli, non potrà non esserci un comune impegno di tutte le forze sociali e politiche, [...] per avere leggi sempre più giuste e magistrati che per umanità, rigore morale, capacità professionale, imparzialità di giudizio sappiano essere corretti interpreti di quelle leggi nella concreta realtà sociale. ”

(V. Bachelet)

### PRO-VOCAZIONE



**La Magistratura - HUB Scuola**

### PER RIFLETTERE

Prima di affrontare qualsiasi tipo di approfondimento relativamente al mondo della giustizia nel nostro paese, è necessario conoscerne – quanto meno a grandi linee – l'organizzazione: **in Italia abbiamo un sistema giudiziario complesso, organizzato secondo principi dettati dalla Costituzione e secondo specifiche norme di legge ordinaria.**

L'obiettivo principale del sistema giudiziario di ogni stato di diritto è quello di garantire l'accesso alla giustizia, il rispetto reciproco dei diritti fondamentali e la tutela dell'ordine pubblico. I pilastri fondamentali del nostro sistema giudiziario – così come di tutti i sistemi democratici – sono il principio della sottoposizione al giudice naturale, l'indipendenza della Magistratura e la sottoposizione del giudice solo alla legge: questi principi, sanciti dalla nostra carta costituzionale, sono indispensabili per garantire un sistema giudiziario imparziale e giusto, in cui i cittadini possono confidare.

Il **principio della sottoposizione al giudice naturale** si basa sull'idea che ogni persona abbia il diritto di essere giudicata da un **tribunale imparziale**, costituito prima dell'instaurarsi del processo, e che abbia le competenze necessarie per affronta-

re la questione in oggetto. Questo principio implica che il giudice debba essere neutrale e indipendente, senza essere influenzato da pressioni esterne o interessi particolari. Il giudice "naturale" offre una garanzia di equità e prevedibilità nel sistema giudiziario, contribuendo a evitare gli abusi e le discriminazioni che altrimenti potrebbero derivare in danno degli imputati o delle parti ove il giudice deputato a decidere nel loro processo fosse costituito e individuato appositamente per il loro caso.

Anche l'**indipendenza della Magistratura** è un elemento cruciale per garantire un sistema giudiziario equo e imparziale. Indipendenza significa che i giudici devono essere liberi da ingerenze politiche o, comunque, da influenze di terzi: ciò permette e impone loro di prendere decisioni basate esclusivamente sulle leggi, sui fatti e sulle prove presentate durante il processo, senza essere influenzati da opinioni personali che vadano contro o oltre la legge, o da interessi esterni al processo. L'indipendenza della Magistratura è garantita attraverso una serie di meccanismi, come l'**autonomia organizzativa** (della quale si fa carico il Consiglio Superiore della Magistratura) e l'**inamovibilità dei giudici** (che, a norma dell'art. 107 della Costituzione, «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»). La **sottoposizione del giudice solo alla legge**, terzo dei principi cardine dell'ordinamento giudiziario, non significa che il giudice è *legibus solutus*: si tratta di un principio che, anzi, sottolinea l'importanza della legalità e dell'uguaglianza di fronte alla legge. Significa che i giudici devono essere vincolati solo dalle norme e dai principi stabiliti dalla legge, che devono applicare in modo obiettivo e imparziale, evitando così l'arbitrarietà nelle decisio-

ni giudiziarie e contribuendo a garantire la coerenza e la coesione del sistema giuridico.

Questi principi, oltre che nella Costituzione, sono affermati anche in diversi trattati internazionali, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu).

### L'organizzazione giudiziaria

Il mondo della giustizia italiana è fondamentalmente diviso in più "ordini" di giudici, che – nel vocabolario tecnico – corrispondono a distinte giurisdizioni: la giustizia ordinaria, la giustizia amministrativa e le "giurisdizioni speciali".

### La giurisdizione ordinaria

La giurisdizione ordinaria è quella che sostanzialmente corrisponde all'idea che vive nell'immaginario comune: in essa, infatti, operano i giudici civili e penali. **I giudici civili si occupano di controversie tra soggetti diversi**, ove l'interesse di una parte (l'attore, cioè colui che "fa causa") è contrapposto alle ragioni di un'altra (il convenuto, cioè colui contro il quale la causa è intentata) in relazione a specifici diritti (ad esempio, Tizio potrebbe "fare causa" a Caio affinché il giudice accerti la responsabilità di Caio per avere causato un incidente stradale e lo condanni al risarcimento dei danni). **I giudici penali, invece, giudicano sulle accuse mosse dallo Stato attraverso il pubblico ministero contro coloro che, all'esito di indagini preliminari, sono accusati di aver commesso un fatto qualificato dalla legge come reato**; la definizione di reato è, perciò, molto importante: non tutto ciò che è contrario alla legge è reato, ma è tale soltanto un comportamento al quale la legge lega le massime sanzioni che l'ordinamento prevede (ad esempio, parcheggiare l'auto in sosta vietata è senz'altro contrario alle norme del codice della strada, ma questa condotta porterà il trasgressore a dover sostenere il costo di una sanzione amministrativa pecuniaria, non certo a conseguenze penali). Il soggetto che procede alle indagini e che sostiene l'accusa nel giudizio penale è, quindi, il pubblico ministero, membro dell'ordine giudiziario al pari dei giudici ordinari. Il Consiglio superiore della magistratura, organo di autogoverno della Magistratura ordinaria, ha il compito di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici e dei pubblici ministeri.

Il sistema giudiziario italiano prevede **tre gradi di giudizio**. Le controversie – sia civili che penali – sono inizialmente sottoposte a un **giudice di primo grado** (il giudice di pace, per le questioni "minori", o il Tribunale); quando una delle parti del processo è insoddisfatta della sentenza di primo grado, può presentare un atto di appello presso un organo di **secondo grado** – la Corte d'appello per le sentenze dei tribunali, il Tribunale per le sentenze dei giudici di pace – che rivaluta nel merito il caso oggetto del giudizio e può eventualmente pronunciare una sentenza di segno diverso da quella di primo grado.

In ultima istanza, ma esclusivamente per i motivi tassativamente previsti dalle leggi processuali, è possibile presentare un "ricorso per cassazione": il giudizio arriva dunque alla **Corte di cassazione, che si occupa non di giudicare nuovamente il merito del caso concreto, ma di valutare tecnicamente la corretta (o non corretta) applicazione della legge da parte dei giudici di merito che l'hanno preceduta** (tribunale e corte d'appello); se la Corte di cassazione rileva errori in diritto (violazione di legge – art. 111, comma 7 Cost.), oppure errori di coerenza logica, nelle motivazioni delle sentenze impugnate avanti a lei, può annullarle (tecnicamente, cassarle) e rinviare la questione alla Corte d'appello affinché esprima nuovamente il proprio giudizio, che dovrà attenersi nel giudizio di rinvio al *decisum* del giudizio di Cassazione.

### La giurisdizione amministrativa

Il sistema di giustizia amministrativa si occupa delle **controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione**: il giudizio amministrativo è, di norma, un giudizio a carattere impugnatorio di un atto che si assume lesivo, di solito, di una posizione di interesse legittimo del cittadino ricorrente (in alcune materie il giudice amministrativo decide anche dei diritti dei cittadini).

Gli unici atti impugnabili sono gli atti amministrativi: per essere considerati impugnabili, essi devono promanare da una pubblica amministrazione o da un soggetto comunque preposto all'espletamento di pubbliche funzioni (non sono dunque impugnabili davanti al giudice amministrativo gli atti emanati da organi non amministrativi, come ad esempio le Camere del Parlamento, che sono organi politici);

sotto il profilo del contenuto, gli atti impugnabili devono essere espressione della potestà amministrativa (ossia il potere della pubblica amministrazione di ingerirsi nella sfera privata del cittadino), devono essere immediatamente lesivi ed efficaci e devono avere valenza lesiva autonoma (non sono impugnabili, in questo senso, gli atti apparentemente amministrativi ma che hanno contenuto legislativo, come i decreti-legge e i decreti legislativi, gli atti di diritto privato della pubblica amministrazione, gli atti non ancora approvati, gli atti meramente confermativi o esecutivi di altri provvedimenti, gli atti interni, i regolamenti – quando sono improduttivi di effetti immediatamente lesivi – e gli atti programmatici o pianificatori).

L'organo principale del sistema di giustizia amministrativa è il **Consiglio di Stato**, che agisce come corte d'appello per le decisioni prese dai **Tribunali amministrativi regionali (Tar)**, i quali sono gli organi di primo grado cui i cittadini si rivolgono per avere tutela contro gli atti della pubblica amministrazione.

## Le "giurisdizioni speciali"

Esistono poi **due giurisdizioni specializzate**, comunque separate tra loro, composte da giudici che hanno competenza su specifiche materie: la **giurisdizione contabile** e la **giustizia tributaria**.

La giurisdizione contabile trova corpo nella **Corte dei Conti**, che – anche tramite le sue articolazioni regionali – si occupa del controllo delle finanze pubbliche (come dimostra il dibattito in atto nel giugno 2023 sulla eliminazione del controllo progressivo), procede ai giudizi per danno erariale nei confronti dei funzionari pubblici e ha competenze in materia pensionistica. La giustizia tributaria, invece, è articolata nella **Corte di giustizia tributaria di primo grado e di secondo grado**, su base regionale, e si occupa delle controversie tra cittadini e amministrazione tributaria: avanti ai giudici tributari vengono condotte, ad esempio, le controversie promosse da coloro che intendono impugnare atti di accertamento provenienti dall'Agenzia delle Entrate. Anche in questo caso le decisioni sono impugnabili dinanzi alla Corte di cassazione nei limiti consentiti dalla legge processuale.

Quanto conosciamo il sistema della giustizia italiana?

Comprendiamo il sistema di garanzie costituzionali a tutela della magistratura, del diritto di difesa, delle persone imputate di un reato?



Per approfondire



G. Falcon  
**Lineamenti di diritto pubblico**  
Cedam, Padova 2021



***I luoghi della giustizia. Approfondimenti in cittadinanzaattiva.it (3 agosto 2017)***



V. Bachelet  
a cura di M Truffelli  
**Scritti civili**  
Editrice Ave, Roma 2005



R. Bin, G. Pitruzzella  
**Diritto costituzionale**  
Giappichelli, Torino 2022

# 2

## Cosa è il giusto processo?

*Il processo nella Costituzione*

### Art. III della Costituzione

La giurisdizione si attua mediante il giusto processo **regolato dalla legge**. Ogni processo si svolge **nel contraddittorio tra le parti**, in condizioni di **parità**, davanti a **giudice terzo e imparziale**. La legge ne assicura **la ragionevole durata**.

Nel **processo penale**, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

**Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.**

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, **è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge**.

Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra. Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

“

Questa giusta distanza fra le parti a confronto [...] riassume bene, io credo, i due aspetti dell'atto di giudicare: da una parte decidere, mettere fine all'incertezza, separare le parti; d'altra fare conoscere a ciascuno la parte che l'altro prende alla stessa società.

(P. Ricoeur)

”

### Art. 6 della Cedu

#### Diritto a un equo processo

1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed **entro un termine ragionevole** da un **tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge**, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è **presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata**.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

- essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
- disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, **se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia**;
- esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

«La giurisdizione si attua mediante **il giusto processo**». Così l'esordio dell'art. 111 della Costituzione italiana, come modificato a seguito della legge costituzionale n. 2/99, per attuare nel nostro ordinamento nazionale, con la forza propria di una norma costituzionale, i principi del «processo equo» dell'art. 6 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu).

La comparazione fra i due articoli consente di evidenziare alcune differenze, perché sembra che l'art. 6 preveda garanzie non richiamate dall'art. 111. Ma non è così: nella nostra Costituzione altre norme prevedono le medesime garanzie, come per esempio la **presunzione di innocenza** (art. 27 Cost.) e la **difesa** assicurata dallo Stato **per i non abbienti** (art. 24 Cost.).

Andiamo con ordine cercando di chiarire alcune garanzie serventi il processo "equo".

### Il giudice precostituito per legge

L'art. 6 richiede che il giudice sia «costituito per legge», cioè sia predeterminato rispetto alla trattazione del processo che gli viene assegnato. L'art. 25 della Costituzione prevede che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge». Si tratta di una prima garanzia perché il processo sia giusto, perché nessuno possa scegliere il giudice discrezionalmente per sé o per altri, né nell'ambito della Magistratura (indipendenza interna), né da parte di altri poteri dello Stato (indipendenza esterna). Questa garanzia non è personale del magistrato ma servente il processo giusto, garantisce l'imparzialità nel giudicare e va di pari passo con il principio della inamovibilità del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero (art. 107 Cost.), tranne che il Csm vi provveda per illeciti disciplinari o per situazioni oggettive senza colpa del magistrato che gettino discredito sull'istituzione.

Oggi la precostituzione del giudice è assicurata dalle leggi processuali e da quelle di ordinamento giudiziario, cosicché il giudice del singolo procedimento è predeterminato sulla base delle regole della competenza territoriale, per materia (penale, civile, lavoro) e per funzione, nel senso che le cause di minor valore (civile) o di minore allarme sociale (penale) vengono assegnate ai giudici onorari di pace, e poi, progressivamente

man mano che i menzionati parametri si innalzano, il processo viene assegnato a un solo giudice di carriera, cd. monocratico, ovvero a un collegio composto da tre giudici, nel penale poi alla corte di assise.

La corte di assise è composta anche dai giudici popolari, vale a dire cittadini che si rendono disponibili per comporre la "corte" e vengono sorteggiati: ciò dimostra plasticamente, per i reati più gravi, come sono quelli di omicidio, che le sentenze vengono emesse «nel nome del popolo italiano» (art. 101 Cost.).

Mentre nel processo penale statunitense la giuria, come abbiamo visto in molti film, ha un ruolo autonomo dal giudice che presiede il processo, che si limita a garantire la regolarità del processo penale nella fase pubblica di acquisizione delle prove, rimettendo la decisione ai "giurati" che si ritirano da soli in camera di consiglio, nel processo italiano la "giuria popolare" partecipa con i magistrati di carriera alla camera di consiglio e la decisione viene presa congiuntamente.

Questa differenza fra il diritto italiano – nel quale con il "popolo" decidono anche due magistrati "togati" – e quello americano si spiega con la circostanza che, se tutte le sentenze in Italia recano l'intestazione «Repubblica Italiana – In nome del popolo italiano» ciò non vuol dire che siano espressione diretta della volontà popolare, bensì di un giudizio che deve essere tecnico, perché compiuta dal giudice chiamato ad applicare la legge al caso concreto, alla quale solo è sottoposto (art. 101 Cost.),

Non è questa la sede per un approfondimento sul populismo penale, già richiamato in *Dalle parole alla Parola*, ma se populismo è disintermediazione, assenza di mediazione tecnica, anche il ruolo del giudice è a rischio se non viene garantito. Perché il giudice è mediatore professionale fra la norma astratta e il caso concreto e volutamente non è eletto dal popolo, ma selezionato per capacità tecniche attraverso un concorso pubblico (art. 106 Cost.). Ciò per non dover rispondere a logiche di consenso, altre rispetto alla sola sottoposizione alla legge, che è garanzia di eguaglianza dinanzi alla legge. La capacità tecnica è necessaria perché è sempre richiesto di dar conto con la motivazione della propria decisione (art. 111, comma 6, Cost.),

il che è garanzia democratica per il cittadino interessato e per la comunità. In Italia non si decide con un verdetto, ma con una sentenza motivata, sia per l'esigenza interna al processo, di consentire alle parti interessate di impugnarla, sia anche dinanzi all'opinione pubblica, che deve essere messa al corrente delle ragioni della decisione per le quali una persona è stata condannata o assolta, ovvero è stata ritenuta responsabile in sede civile o meno, o anche per dar conto dei provvedimenti in tema di minori e di questioni bioetiche che in assenza dell'intervento del legislatore (es. eutanasia, procreazione assistita e riconoscimento della filiazione, e così via) spetta comunque decidere al giudice, che non può mai sottrarsi al risolvere la controversia che gli è stata posta.

Ecco perché il giudice deve essere parte di un ordine autonomo e indipendente (art. 104 Cost.), perché la decisione «in nome del popolo italiano» deve essere giusta e non deve corrispondere al sentire della piazza e agli agitatori del *crucifige*, né al desiderio di vendetta, perché il diritto implica l'accertamento terzo della verità affinché la decisione sia giusta (G. Zagrebelsky, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Einaudi, Torino 2007). Quanto accade periodicamente, a fronte di sentenze poco gradite ora all'opinione pubblica, ora al potere politico, con presunzioni di colpevolezza o di innocenza, alla ricerca di colpevoli a tutti i costi, per vicende note e meno note, chiarisce come sarebbe auspicabile – prima di giudizi affrettati senza aver letto la motivazione che quasi sempre segue di giorni la decisione – una reciproca legittimazione fra i poteri dello Stato.

Il bene della fiducia è "liquido": sottrarlo a una istituzione vuole dire sottrarlo anche alle altre.

Il giudice, quindi, precostituito per legge non deve essere condizionato dal populismo giudiziario, deve declinare la propria indipendenza interna ed esterna nell'applicazione delle regole, con alta professionalità e temperanza nelle espressioni, nel rispetto delle parti in causa e della loro dignità. Ciò seppur si viva in tempi di processi mediatici: la decisione giusta non può che essere quella ispirata dalla applicazione della legge al caso concreto, certamente non dalla ragion di Stato o dalla ragion di Popolo, anche se in alcune stagioni le due ragioni sembrano coincidere.

## Il fattore T e i fattori Q

Quando il Vasari completò nel 1593 l'Allegoria della Giustizia, opera ora esposta al Museo Nazionale di Capodimonte, le pose a fianco due figure: una femminile, raffigurante la Verità, l'altra di un anziano, con in testa una clessidra, il padre della Verità, il Tempo. Se la verità è figlia del tempo, certamente Vasari non sospettava che a distanza di oltre 400 anni noi ci stessimo interrogando su come incide il **fattore T**-tempo sul processo.

*Allegoria della Giustizia* di G. Vasari, vede Vasari delineare già la sottoposizione del Giudice alla legge e l'essere il Giudice libero dalle passioni, come si suol dire, "*nec spes nec metu*".



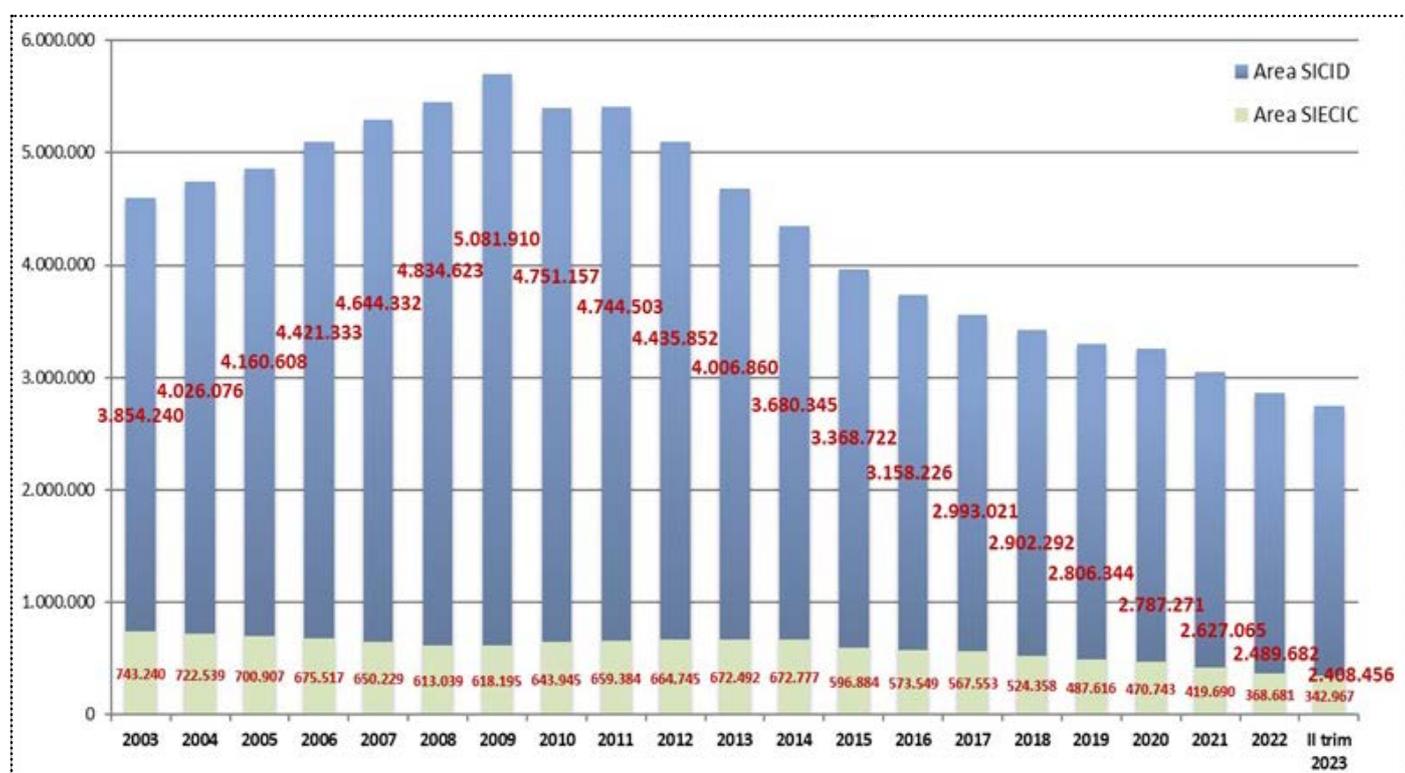
Il tempo è un fattore decisivo per accertare la verità durante le indagini, come anche per evitare che i testimoni dimentichino quanto hanno visto, ma soprattutto una giustizia che arriva tardi, come scrisse M.L. King in *Lettere da Birmingham Jail*, è una giustizia negata per tutti, imputato, vittima, parti della causa civile. Queste considerazioni sono riassunte dal principio-valore che la decisione giudiziaria deve giungere in un tempo che sia «ragionevole» (art. 111, comma 2, Cost.), che non vuol dire né veloce né lento,

ma, appunto ragionevole, tenendo in conto la complessità del processo, il numero delle parti, il numero dei testimoni, lo sviluppo concreto e dinamico del procedere, gli ostacoli frapposti alla definizione dalle parti e così via. Non è quindi un valore assoluto **il fattore T**, ma un valore “relazionale”, anche da parametrare alla salvaguardia degli altri principi in gioco per il giusto processo, come quello del contraddittorio e della parità delle parti, che sono regole “dispendiose” quanto alla risorsa tempo, ma indispensabili per assicurare la giustezza della decisione. Ultimo, ma non ultimo, per quanto elemento non riguardante il processo in sé, incide sul tempo anche il numero degli altri processi da celebrare, **il fattore Q**-quantità.

Quest’ultimo è un fattore decisivo per comprendere perché la giustizia spesso è denegata perché tardiva.

Molti passi in avanti sono stati fatti.

Se solo si guarda all’evoluzione complessiva dei procedimenti civili pendenti raffigurata nel grafico tratto dal sito del Ministero della Giustizia, si può notare come dal 2009 al 2022 vi sia stata una riduzione del numero di procedimenti pendenti, cioè in corso di giudizio, sia grazie a provvedimenti legislativi, sia anche grazie alla migliore organizzazione degli uffici giudiziari e all’impegno dei magistrati e degli avvocati nelle realtà più virtuose attraverso i cd. protocolli, che ha visto più che dimezzato il numero dei processi.



(Per approfondire i dati statistici in relazione al settore civile, vedi il **Monitoraggio della giustizia civile – anni 2003 – Il trimestre 2023** .

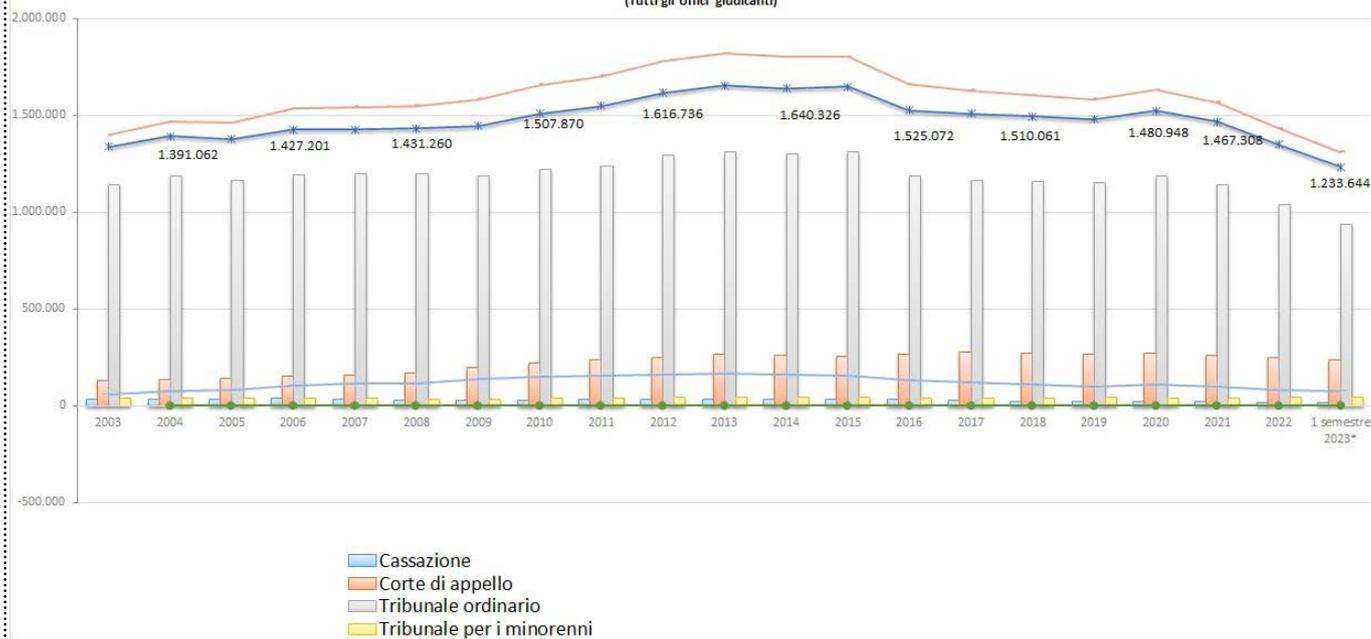
Per il settore penale i risultati sono meno significativi, anche perché la base di partenza è inferiore e i

tempi del dibattimento penale sono più esposti alle variabili di complessità già indicate, che incidono sulla durata e sulla sua ragionevolezza. Le sentenze penali di primo grado, emesse dai tribunali, si riversano poi sulle Corti di appello, che costituiscono oggi un vero e proprio “imbuto”.



## Dato nazionale dei procedimenti penali pendenti a fine periodo

(Tutti gli Uffici giudiziari)



(Per approfondire i dati statistici in relazione al settore penale, vedi il [Monitoraggio della giustizia penale – anni 2003 – I semestre 2023](#) .

Alcuni rimedi quanto al tempo sono stati introdotti da una recente riforma che prevede nel settore penale l'istituto della **improcedibilità** (art. 344-bis cod. proc. pen.). Queste regole stabiliscono che se non verranno rispettati i tempi di trattazione – 1 anno in cassazione, 2 anni in appello – per i processi relativi ai reati commessi dopo il 1° gennaio 2020, il processo diventa improcedibile, cioè si dissolve.

Si tratta di una risposta radicale al problema della eccessiva durata dei processi, che è causa di numerose condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio per la violazione dell'art 6 Cedu, ma che rischia di frustrare le esigenze di giustizia di chi denuncia o delle parti del processo civile.

Allo stato la Corte di cassazione penale risulta già in linea con i tempi della improcedibilità perché in media il processo è stato definito in 132 giorni, mentre per le Corti di appello il tempo medio di definizione è di 755 giorni, quindi di poco sopra i due anni, ma si tratta di un dato medio nazionale, mentre l'improcedibilità fa scomparire il singolo processo se supera i due anni.

Con il Pnrr il **fattore T** diventa ancora più centrale. L'obiettivo in tema di giustizia è la riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024; del 90% in

Tribunale e in Corte di Appello entro giugno 2026 e la riduzione del *disposition time* (che indica la durata dei procedimenti) del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026. Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, forse troppo, assunti dal Ministero della Giustizia con l'UE.

Si è promosso anche un intervento di riforma sulle ragioni di un così elevato numero di processi penali e civili promossi in Italia.

A questo fine si è agito anche con la riforma cd. Cartabia del processo penale e del processo civile (vedi [Attuazione misure Pnrr](#) .

L'Upp è una seria risorsa, assiste gli uffici giudiziari creando uno staff, pur se solo a termine e con un forte *turn over*, per cui appena acquisite le competenze il personale opta per altre carriere più stabili cessando dall'incarico (vedi

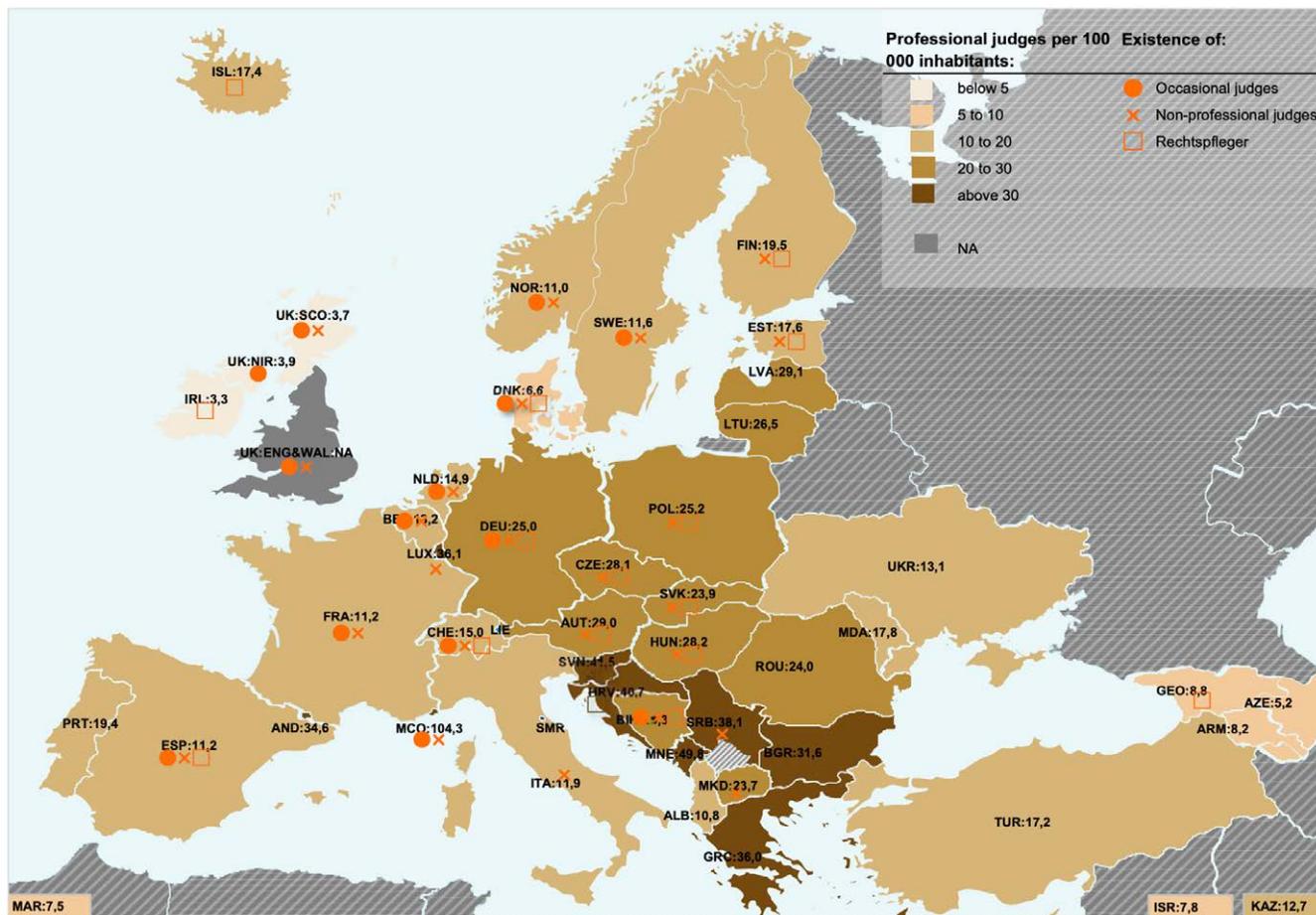
[Capitale umano e Ufficio per il Processo](#) .

Il tema delle risorse, del numero di magistrati e cancellieri, è uno dei fattori incidente sul **fattore T**. Basti pensare che in Italia il Cepej, l'organo di verifica dello stato della giustizia nei paesi aderenti al Consiglio di Europa, ha pubblicato il rapporto 2022, che fotografa la situazione al 2020, dal quale risulta che in Italia il rapporto fra numero di magistrati giudicanti e abitanti è pari a 11,9 per 100mila abitanti, uno fra i più bassi, a fronte dei 25 della Germania e a una media del 22,2. La Spagna ha un numero inferiore di giudici

per abitanti, ma conta 102 unità di staff di cancelleria per 100mila abitanti contro i 35,8 dell'Italia. Ovviamente nella valutazione occorre tenere conto della diversità dei sistemi giudiziari ma anche

della diversa presenza di fenomeni criminali (vedi **European Commission for the Efficiency of Justice – Cepej** ). Non diversa è la situazione per i pubblici ministeri.

Map 3.2 **Number of professional judges per 100 000 inhabitants in 2020 (Q1, Q46)**



Si sta cercando di porre mano alla riduzione della domanda di giustizia, inoltre, con la riforma Cartabia in sede penale trasformando molti reati da procedibili di ufficio in reati punibili solo a querela (es. il furto anche aggravato dalla destrezza o dalla violenza sulle cose). L'aspettativa è che ciò ridurrà la domanda di giustizia, in quanto se le vittime resteranno inerti e non presenteranno querela non avrà inizio il processo.

Ma la riflessione più profonda sul **fattore Q**-quantità andrebbe svolta chiedendosi il perché di una domanda di giustizia davvero spropositata, anche rispetto agli altri paesi europei, il che si spiega oltre che per fenomeni criminali radicati, anche per un tasso di litigiosità elevato, determinato anche da una povertà crescente, un *welfare state* in dismissione, una pubblica amministrazione inefficiente nei pagamenti dovuti ai fornitori e inadeguata a irrogare le sanzioni amministrative, che dovrebbero

sostituire quelle penali: fattori tutti che “scaricano” sul giudiziario la soluzione dei conflitti. Come pure una logica pan-penalistica rendendo ogni illecito reato e la logica dell'emergenza, per cui ad ogni caso di cronaca eclatante si risponde con la previsione di un nuovo reato, produce l'effetto paradossale di paralizzare per quantità anche processi penali e cause civili spesso ben più serie.

E poi c'è un altro rischio: al **fattore T** si contrappone il **secondo fattore Q**, il fattore **Q**-qualità della risposta di giustizia.

Nella Magistratura il dibattito è intenso sul punto: accelerare per la definizione del processo, anche per raggiungere gli obiettivi del Pnrr, non determinerà un giudice conformista, che non riconosce nuovi diritti e nuovi doveri, che non avrà tempo di ascoltare gli avvocati a fronte della società che cambia, preoccupato di “fare presto” e non di decidere bene? L'efficienza rischia di diventare effi-

cientismo. Quali garanzie per il rispetto di un altro valore costituzionale fondamentale, quello del diritto di difesa, inviolabile in ogni stato e grado del processo (art. 24 Cost.)? Quale spazio sarà riservato nei fatti al ruolo decisivo dell'avvocatura, chiamata a dare un contributo essenziale alla decisione? I cittadini certamente avranno processi definiti prima, ma con che qualità della risposta? La durata deve essere "ragionevole" perché il processo sia giusto, ma una durata irragionevole per troppa brevità, o l'improcedibilità del processo penale che conduce alla eliminazione della causa, renderanno più giusta la decisione? Anche in questo caso bisognerà con equilibrio tenere in

sieme i valori in gioco e il Csm sta cercando di assicurare qualità e quantità.

Al **fattore T** sono legati anche  **gli istituti della decadenza e della prescrizione in sede civile** e in sede penale, dove il reato si estingue se non interviene una sentenza di condanna, come anche la possibilità di chiedere un indennizzo per la violazione della ragionevole durata del processo (**cd. legge Pinto**: se si superano tre anni in primo grado, due anni in secondo grado, un anno in cassazione). Per **la difesa dei non abbienti**, anche garantita dall'art. 24 Cost. oltre che dall'art. 6 Cedu, in Italia esiste l'istituto del **Patrocinio a spese dello Stato** .

Conosci il presidente del Tribunale e il procuratore della Repubblica competenti per il tuo territorio e il presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati?

Per te quali caratteristiche deve avere il processo "giusto"?

Esiste sul tuo territorio un'associazione di avvocati che presta servizio gratuitamente per i meno abbienti e gli uffici giudiziari hanno un ufficio di relazioni con il pubblico?

Hai mai pensato che come cittadino la giustizia "bene comune" richiede di conoscere cosa si sta facendo nel tuo territorio per migliorare la resa del servizio giustizia per ogni cittadino?

Quale contributo offrono le istituzioni locali al "servizio giustizia"?



**Giusto processo, in Enciclopedia Treccani, con molteplici link di approfondimento**

**Articolo 6 CEDU – Guida – Diritto a un processo equo (profilo penale)**

**Rapporto 2022 del CEPEJ**

**G. Russo, *L'Allegoria della Giustizia di Giorgio Vasari. Una sceneggiatura del penale di Antico Regime*, in «LawArt – Giappichelli», 2 (2021), 43ss**



G. Zagrebelsky  
**Il «Crucifige!»  
e la democrazia**  
Einaudi, Torino 2007



P. Ricoeur  
**Il Giusto**  
Editrice Sei,  
Torino 1998



**A. Caratta, *Giusto processo. Le parole del nuovo millennio*, RaiEdu**



**12**, di Nikita Mikhalkov,  
Sony Pictures Classics-Metro-Goldwyn-Mayer, Russia 2007,  
con N. Mikhalkov, S. Makovetsky, S. Garmash

Dodici giurati popolari vengono rinchiusi nella palestra di una scuola per decidere le sorti di un uomo accusato di omicidio. La certezza della condanna è messa in dubbio da uno dei giurati che costringe tutti a rivedere la propria posizione. Remake de *La parola ai giurati*, di Sidney Lumet.



# La giustizia per i minori e i soggetti deboli

## Rieducare e tutelare

“ Ecco, questo è la detenzione: una cicatrice che nel corso del tempo scompare non va considerata più perché non è la caratteristica della persona. [È] dovere dello Stato [...] agevolare il reinserimento, il protagonismo nella vita sociale. (S. Mattarella, Nisida 2021) ”

### PRO-VOCAZIONE



**Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne: il video Istat**

### PER RIFLETTERE

Quando si affrontano casi giudiziari relativi a **reati commessi da minori**, spesso l'opinione pubblica resta stupita di fronte a **pene che, a primo acchito, non paiono particolarmente severe**: ad esempio, quando, nel dicembre 2001, venne pronunciata la sentenza sul noto "omicidio di Novi Ligure", uno dei commenti più frequenti – anche sulla stampa – in relazione alla pena di 16 anni di carcere inflitta alla ragazza che uccise furiosamente la madre e il fratello fu «solamente 16 anni?». Ciò accade perché, normalmente, alla maggior parte delle persone sfuggono le **peculiarità della giustizia minorile**. In Italia, la giustizia minorile è un settore specifico del sistema giudiziario che si occupa dei **reati commessi da ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni**; sotto ai 14 anni esiste una presunzione legale di totale incapacità del minore, di talché è del tutto esclusa per questi soggetti l'imputabilità (ossia l'idoneità a rispondere penalmente di una propria condotta). **L'obiettivo principale della giustizia minorile è quello di garantire la tutela e la protezione dei minori coinvolti in procedimenti giudiziari come indagati o imputati**, promuovendo la loro riabilitazione e reintegrazio-

ne nella società: proprio in quanto minori si tratta di soggetti deboli, ancora in crescita, e dunque meritevoli di una tutela particolare.

Il sistema di giustizia minorile nel nostro paese si basa su una serie di **principi fondamentali**, tra cui l'**interesse superiore del minore**, la **proporzionalità delle sanzioni** e l'**educazione** come mezzo per favorire la reintegrazione sociale: principi, questi, che sono sanciti anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che l'Italia ha ratificato nel 1991. Il processo minorile si svolge davanti a tribunali specializzati, chiamati Tribunali per i Minorenni: questi tribunali sono composti da un giudice togato (cioè un giudice professionale) e due giudici onorari, esperti in materie psicologiche e nella tutela dei minori. Le peculiarità di questo sistema mirano a garantire una giustizia adeguata ai minori, tenendo conto delle loro specifiche esigenze e capacità di comprensione.

Uno degli aspetti fondamentali della giustizia minorile è l'**attenzione alla responsabilità educativa**: invece di concentrarsi esclusivamente sulla punizione, il sistema cerca di affrontare le cause profonde dei comportamenti devianti dei minori attraverso misure educative e riabilitative. Questo approccio mira a favorire la crescita personale e a prevenire la recidiva, promuovendo il reinserimento del minore nella società. Le misure previste dalla legge per i minori che commettono reati possono variare da **misure (ri) educative a misure restrittive della libertà personale**. Le prime includono, ad esempio, l'affidamento in prova ai servizi sociali, la partecipazione a programmi di riabilitazione, l'obbligo di frequentare la scuola o corsi di formazione professionale; le seconde, invece, contemplano l'affidamento in comunità o la reclusione in strutture di tipo penitenziario (ma dedicate esclusivamente ai minori che hanno commesso delitti, che possono perma-

nervi non oltre il compimento dei 25 anni), e sono applicate solo in casi gravi e dopo una valutazione attenta delle circostanze individuali.

L'idea che **la maggior parte dei soggetti che hanno commesso reati possono essere recuperati e reintegrati nella società**, alla base dell'intero procedimento penale (l'art. 27 Cost., infatti, afferma che «le pene devono tendere alla rieducazione del condannato»), è particolarmente forte nel sistema di giustizia minorile; anche il **coinvolgimento dei genitori** è considerato fondamentale, poiché essi svolgono un ruolo chiave nel sostegno e nella responsabilità dei minori (è previsto, infatti, che in tutte le delicate fasi del procedimento penale possa essere presente un genitore accanto al minore).

Nonostante gli sforzi per garantire un sistema di giustizia minorile efficace, ci sono ancora sfide da affrontare: una di queste è la necessità di una maggiore specializzazione degli operatori del settore e di un adeguato sostegno finanziario per garantire servizi e programmi di qualità per i minori; inoltre, è importante continuare a promuovere la collaborazione tra il sistema giudiziario, i servizi sociali, la scuola e gli altri attori istituzionali coinvolti nella tutela dei minori.

Il sistema giudiziario italiano, in ogni caso, non guarda con favore ai soggetti deboli solamente quando essi si macchiano della responsabilità di un crimine, ma è attento anche alle **tutele da apprestare alle vittime dei reati**: vi è una crescente consapevolezza e attenzione verso le **persone offese, che possono essere particolarmente vulnerabili e che necessitano di una protezione adeguata**. Si pensa, in primo luogo, alle vittime di violenza domestica, di *stalking*, di abusi sessuali, di tratta di esseri umani, di violenza di genere e di altri reati che possono avere un impatto devastante sulla vita delle persone coinvolte.

Per rispondere a queste esigenze di tutela, è stata recentemente introdotta la cosiddetta **“legge codice rosso” (Legge 19 luglio 2019, n. 69)**, che ha introdotto importanti modifiche al sistema penale per **rafforzare la protezione delle vittime di violenza di genere e di altri reati sessuali**. Il codice rosso mira a garantire una risposta più efficace e tempestiva da parte delle autorità competenti in occasione della commissione di questi reati. La legge prevede diverse disposizioni volte a tutelare le vittime e ad aumentare le pene per gli autori

di reati di violenza di genere: il delitto di atti persecutori (lo *“stalking”*, art. 612-*bis* cod. pen.), ad esempio, ha visto un inasprimento della pena; per i delitti di violenza sessuale (artt. 609-*bis* e segg. cod. pen.) il legislatore ha scelto di inasprire le pene, ha ampliato il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela e, parallelamente, ha rimodulato e inasprito il regime delle circostanze aggravanti quando la violenza sessuale è commessa in danno di minore; il delitto di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.) è stato dotato di una nuova circostanza aggravante nei casi in cui gli atti siano commessi con minori di anni 14 in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche se solo promessi; per il delitto di omicidio, infine, è stato esteso il campo di applicazione delle aggravanti relative all'esistenza di una relazione qualificata tra vittima e colpevole (ad esempio, la pena è aumentata – fino ad arrivare all'ergastolo – se il fatto è commesso contro il coniuge, l'altra parte dell'unione civile o la persona legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva).

Sono state poi introdotte nuove figure delittuose:

- il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (nuovo art. 583-*quinquies* cod. pen.), punito con la reclusione da 8 a 14 anni;
- il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (si tratta del cosiddetto *“revenge porn”*, inserito all'art. 612-*ter* c.p. dopo il delitto di *stalking*), punito con la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro, aggravato se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;
- il delitto di costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* c.p.), punito con la reclusione da 1 a 5 anni e aggravato quando il reato è commesso in danno di minori;
- il delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis*), punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Tra le misure introdotte, poi, è di particolare interesse l'**obbligo per le forze dell'ordine di seguire specifici protocolli di intervento in caso di violenza**

**domestica o di altri reati di genere:** con formazione continua e immediatezza di intervento gli operatori del sistema penale possono riuscire a garantire una risposta efficace e una tutela effettiva per le vittime di reati di genere e per tutti gli altri soggetti deboli.

Un aspetto rilevante del “codice rosso” riguarda anche la **protezione delle vittime durante le indagini e i processi penali:** sono state previste misure per garantire la privacy e la riservatezza delle vittime, come ad esempio l’uso di sale d’ascolto apposite e la possibilità di testimoniare in modalità protetta; inoltre, la legge promuove la formazione specifica degli operatori del sistema giudiziario per garantire una migliore comprensione delle dinamiche di violenza di genere e una maggiore sensibilità nell’affrontare queste casistiche.

Un’altra importante disposizione della legge n. 69 del 2019 riguarda l’**irrigidimento della tutela cautelare contro gli autori di reati di violenza di genere:** sono state introdotte norme che rendono più difficile per gli autori di violenza ottenere misure alternative alla detenzione e che, per converso, favoriscono l’applicazione della custodia cautelare in carcere.

Nonostante l’importanza e la valenza positiva della legge codice rosso, è importante sottolineare che

la sua efficacia dipende dalla corretta applicazione e dalla collaborazione tra i diversi attori del sistema giudiziario, come le forze dell’ordine, i pubblici ministeri e i giudici. È poi **necessario sensibilizzare anche le possibili vittime di reati di genere:** in molti casi, l’esperienza giudiziaria mostra come siano le stesse vittime di violenza a denunciare con ritrosia ciò che subiscono, magari per il senso di ingiustificata vergogna che provano o per il senso di impotenza indotto dall’essere oggetto di determinate, terribili, condotte.

Nel 2023, gli omicidi di Giulia Tramontano e Giulia Cecchettin hanno determinato la scelta del Governo, che dovrà essere valutata dal Parlamento, di ulteriori modifiche alla legge del cd. Codice rosso con particolare attenzione alla attuazione di misure di prevenzione – ammonimento da parte del questore, allontanamento dell’aggressore, braccialetto elettronico – in caso di reati-spia che di solito preludono a un aggravamento dell’aggressione.

Anche per questa tipologia di reati, come si dirà in relazione alla criminalità organizzata, oltre alla risposta repressiva è necessaria una risposta culturale e formativa, in via preventiva, per gli uomini rispetto alla relazione affettiva e alla vita di coppia.

Consideriamo “giusto” il diverso trattamento riservato dalla giustizia ai minori che commettono reati?

Ci interroghiamo a sufficienza, a livello personale e di comunità, sulla problematica dei reati commessi ai danni di donne, di persone fragili, di soggetti deboli?

Cosa possiamo fare, come società civile e come famiglie, per prevenire problematiche di delittuosità minorile e di violenza contro le donne?

## PROPOSTA

In ogni procura della Repubblica c’è un gruppo di lavoro dedicato alle indagini del cd. Codice Rosso: invitare il procuratore aggiunto che guida il gruppo di lavoro o un ufficiale della polizia giudiziaria che si occupa di tali reati, un responsabile di un centro anti-violenza, una donna vittima di violenza.

Per approfondire 



G. Marinucci, E. Dolcini, G. Gatta, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*  
XIII edizione, Giuffrè, Milano 2023



# La giustizia e il carcere

*Pena, speranze e vittime del reato*

## PRO-VOCAZIONE



### Il Viaggio Della Corte

#### PER RIFLETTERE

##### **Sovraffollamento e trattamenti inumani**

La nostra Costituzione, all'articolo 3, stabilisce che tutti i cittadini debbano avere pari dignità sociale, qualunque sia la loro condizione personale o sociale; dunque, anche se sono cittadini privati della libertà personale.

Questa dignità viene a essere declinata nell'articolo 27 della Costituzione che stabilisce che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità» e aggiunge che «devono tendere alla rieducazione del condannato». La lettura combinata degli articoli 3 e 27 della Costituzione afferma un primo principio importante e non derogabile: le condizioni di vita del detenuto devono essere rispettose della dignità della persona.

Al problema del sovraffollamento carcerario, ormai strutturale, il nostro paese ha provato a dare risposte concrete solo dopo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia con la sentenza del 2013 nel caso Torreggiani affermando, fra l'altro, il principio che la detenzione debba avere caratteristiche tali da non sottoporre il detenuto a una sofferenza supplementare, rispetto a quella inevitabilmente insita nella limitazione della libertà personale.

“

Forgeranno  
le loro spade in vomeri,  
le loro lance in falci.  
(Isaia 2,4)

”

Il tema affrontato dai giudici europei, com'è noto, era quello molto concreto dello spazio vitale del quale deve poter godere un detenuto nella cella a lui assegnata, come anche della possibilità di fruire di acqua calda, illuminazione e ventilazione sufficienti. La Corte di Strasburgo richiamava l'Italia affermando che «la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione». Anzi, lo stato di detenzione «implica una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato». L'articolo 3 della Cedu pone a carico delle autorità «un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana», a cominciare dalla sufficienza dello spazio assegnatogli.

Le misure richieste allo Stato membro dall'art. 3 della Convenzione sono tutte quelle tese a evitare che il detenuto sia sottoposto a uno stato di sconforto né a una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; Norbert Sikorski c. Polonia, sopra citata § 131). Dall'onere di cura conseguente allo stato di affidamento allo Stato, deriva una violazione oggettiva, vale a dire senza che sia necessaria l'intenzione di umiliare o di degradare i detenuti (si veda, tra altre, Peers c. Grecia, n. 28524/95, § 74, CEDU 2001 III).

In questo caso l'intervento della Corte di Strasburgo è stato decisivo per dare avvio almeno a un processo di riflessione. Questa vicenda è paradigmatica, perché partendo dalle condizioni logistiche della detenzione si mette al centro la persona del detenuto.

Ancora oggi, a distanza di dieci anni, il sovraffollamento è strutturale e al 30 aprile 2023 risultano detenuti 5425 detenuti in più della capienza prevista negli istituti penitenziari come emerge dalle tabelle sui **Detenuti presenti – aggiornamento al 30 aprile 2023** .

### Certa la pena, certa la speranza

È evidente che il compito di "tendere alla rieducazione" assegnato dalla Costituzione al sistema penitenziario è frustrato in partenza in condizioni di sovraffollamento.

Rinviando alle testimonianze di due direttori di carcere, Luigi Pagano e Giacinto Siciliano, richiamate nella sitografia, deve prendersi atto che seppur con una certa fatica, con tentativi vani più volte frustrati, la politica ha iniziato un percorso verso una visione non più "carcerocentrica" della pena.

In questo senso, con la riforma Cartabia, viene introdotto un meccanismo per cui già il giudice al momento della condanna può comminare da subito una pena – la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità, la pena pecuniaria sostitutiva – in luogo di quella tradizionale detentiva.

Nello stesso senso va anche l'estensione agli adulti della cd. *probation*, l'istituto della messa alla prova, di origine minorile, che sospende il processo per "mettere alla prova" l'imputato che in caso di prova positiva non sarà condannato. Occorrerà verificare se queste novità legislative produrranno i frutti sperati, perché le pene non detentive prima della riforma erano sostanzialmente fallite (nel 2021 in Italia solo 11 condannati si trovavano in semidetenzione, 540 in libertà controllata).

Oltre a una finalità di "sfollamento" del carcere e di trattamento "umano" dei detenuti, tali misure alternative sono anche funzionali a personalizzare la pena rispetto al condannato, che evidentemente potrà evitare il carcere procedendo in un percorso di reinserimento sociale, quindi con una finalità autenticamente costituzionale.

La visione carcerocentrica deve pertanto essere abbandonata, non per una ragione ideologica, bensì

per due ordini di ragioni: l'una riguardante i valori costituzionali, l'altra la convenienza sociale.

Il tema della dignità richiama un principio più generale, che permea la cultura giuridica europea, come anche le decisioni della Corte costituzionale italiana e che caratterizza il sistema cautelare italiano: il principio di proporzione, corollario di quello di ragionevolezza.

È da questo principio che si deve trarre una conseguenza: non ogni reato deve essere punito con la stessa pena, non solo come durata, ma anche come tipologia di pena. Quando vi sono diritti contrapposti – il diritto alla sicurezza e il diritto alla libertà personale – il bilanciamento deve avvenire secondo ragionevolezza, secondo un criterio di proporzione che deve avere chiare le funzioni della pena. Per un verso deve punire il reo, per l'altro deve evitare che costui commetta altri reati, infine deve reinserirlo nel contesto sociale.

Ecco una prima ragione per cui il modello che vede il carcere come unica forma di pena deve essere superato e le pene non possono essere solo quella carceraria (reclusione o arresto) e quella pecuniaria (multa o ammenda), ma devono essere differenziate, modulate, così da adeguarsi al caso concreto, temperando le funzioni della pena con una proporzionata e giustificata riduzione della libertà personale.

L'opzione "deflattiva" delle presenze in carcere dovrebbe consentire di investire, quanto alla detenzione carceraria, non tanto costruendo nuove carceri, ma impegnando le risorse in un'effettiva ristrutturazione anche edilizia delle stesse, oltre che nella diversificazione degli istituti penitenziari, già richiesta dalla riforma penitenziaria del '75, ma mai pienamente attuata, che veda salvaguardata la distinzione fra istituti da destinarsi in via esclusiva ora ai detenuti in attesa di giudizio, ora ai recidivi, ora ai condannati alla prima esperienza detentiva, ora ai detenuti tossicodipendenti, e così via. La diversificazione anche dei luoghi e dei modi della detenzione garantirebbe un trattamento adeguato alla storia di ciascun detenuto, evitando commistioni dannose che, come accade oggi, rischiano che il carcere sia luogo nel quale si cresce in criminalità e non in socialità.

Certezza della pena è anche reinserimento sociale del condannato.

In sostanza pena certa è quella che garantisce con la retribuzione per il delitto commesso anche un percorso personalizzato, che consenta a tutti coloro che ne abbiano il desiderio e dimostrino di “provarci”, la speranza di un reinserimento. Quindi pena certa ma anche speranza certa.

D’altro canto, i nostri Costituenti, che avevano vissuto la guerra, la dittatura, la violenza del conflitto, proprio da quell’esperienza lacerante per la coscienza sociale trassero un’idea di società ispirata a rapporti di una comunità solidale. La lettura degli articoli 3 e 27 della Costituzione, che collega la dignità alla pena non contraria al senso di umanità, senza distinzioni di condizioni, è una prescrizione passiva, che non implica l’impegno attivo della comunità. E però le stesse due disposizioni, nelle rispettive parti finali (artt. 3 Cost., secondo comma, e 27 Cost., terzo comma), si occupano invece del compito del-

la Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, sia essa libera o detenuta. Qui si palesa il volto attivo, il dovere positivo che spetta all’amministrazione penitenziaria ma non solo, bensì a tutta la Repubblica. La Repubblica – cioè istituzioni, corpi intermedi e cittadini – se per un verso deve riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell’uomo, anche quando è detenuto, deve anche richiedere a tutti i cittadini l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, economica e politica (art. 2 Cost.).

La Repubblica tutta è chiamata a operare perché l’eguaglianza e i diritti non siano solo riconosciuti formalmente, ma lo siano sostanzialmente: perché questo accada occorre che al condannato sia offerta la possibilità della rieducazione per la sua promozione umana.

Corte Cost. n. 149 del 2018: «La personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss’anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva, quest’ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell’intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa – assieme – la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società».

## **Una ragione di convenienza economica e sociale**

Creare alternative al carcere e rendere il carcere una occasione possibile di reinserimento non è “regalo buonista” al condannato, ma una opzione razionale per la comunità: le statistiche ci dicono che il rischio di commettere di nuovo reati, al momento della scarcerazione, si riduce quanto più il detenuto è stato “accompagnato” in un percorso attivo di reinserimento, grazie all’istruzione, al lavoro, alla religione, alla socialità, al rapporto con educatori e volontari qualificati, sui quali occorre anche investire.

L’indice di recidiva dal momento della liberazione si aggira intorno al 68%, nel caso in cui il detenuto

sconti solo la pena in carcere senza percorsi di recupero, contro il 19% nel caso in cui vi sia stato un percorso di recupero personalizzato e responsabilizzante, anche grazie alle misure alternative.

Questa è la seconda ragione, quella di convenienza, che giustifica la funzione specialpreventiva della pena.

## **Un impegno diffuso per la funzione rieducativa della pena**

Questa riflessione dovrebbe far comprendere che la funzione rieducativa non è solo un dovere dello Stato e un diritto del detenuto, ma anche un’opportunità per la comunità perché si riduca la criminalità.

La pena deve essere “seria” e anche grave a fronte di reati gravi, appunto secondo quel criterio di proporzione. Ma la serietà e la certezza devono riguardare tutte le sue concrete declinazioni: quella retributiva, quella specialpreventiva, quella rieducativa in carcere e fuori dal carcere. È questa serietà dei percorsi che deve determinare la sicurezza nella comunità sociale, non l’aver “buttato la chiave”. L’idea di sicurezza che, per mantenere la convivenza democratica, esige di usare fermezza verso comportamenti illegali e trasgressivi di regole e norme, deve necessariamente essere includente e accudente per poter essere umana e democratica.

La cultura dello “scarto”, richiamata da papa Francesco, riguarda anche i detenuti e le carceri. Spesso si sente dire della volontà di delocalizzare gli istituti detentivi rispetto al centro delle città. Il carcere non deve essere nascosto o allontanato, bensì va percepito come presente e interpellante. Una comunità non cresce e non migliora se allontana da sé i problemi e le persone che li incarnano: anziani, infermi, malati di mente, detenuti. La civiltà di un paese si misura dalla capacità di prendersi cura di chi non produce, di chi è malato, di chi delinque. Non far perdere a nessuno la speranza, anche se detenuto, questa la sfida che va raccolta

«A volte, una certa ipocrisia spinge a vedere in voi solo delle persone che hanno sbagliato, per le quali l’unica via è quella del carcere. Io vi dico: ogni volta che entro in un carcere mi domando: “Perché loro e non io?”. Tutti abbiamo la possibilità di sbagliare: tutti. [...] E l’ipocrisia fa sì che non si pensi alla possibilità di cambiare vita: c’è poca fiducia nella riabilitazione, nel reinserimento nella società. Ma in questo modo si dimentica che tutti siamo peccatori e, spesso, siamo anche prigionieri senza rendercene conto [...] Sappiamo infatti che nessuno davanti a Dio può considerarsi giusto (cfr. Rm 2,1-11). Ma nessuno può vivere senza la certezza di trovare il perdono! Il ladro pentito, crocifisso insieme a Gesù, lo ha accompagnato in paradiso (cfr. Lc 23,43). Nessuno di voi, pertanto, si rinchioda nel passato! Certo, la storia passata, anche se lo volessimo, non potrebbe essere riscritta. Ma la storia che inizia oggi, e che guarda al futuro, è ancora tutta da scrivere, con la grazia di Dio e con la vostra personale responsabilità. Imparando dagli sbagli del passato, si può aprire un nuovo capitolo della vita. Non cadiamo nella tentazione di pensare di non poter essere perdonati. Qualunque cosa, piccola o grande, il cuore ci rimproveri, “Dio è più grande del nostro cuore” (Gv 3,20): dobbiamo solo affidarci alla sua misericordia».

(Papa Francesco, *Omelia per il Giubileo dei carcerati*, Basilica Vaticana, 6 novembre 2016)

## **E quale il ruolo della vittima del reato? Dal reo alla vittima**

*La giustizia crea speranza:* così il titolo di un libro del teologo Moltmann, in riferimento alla giustizia in generale. Ma non è un automatismo che vale sempre per la giustizia giudiziaria.

L’esperienza giudiziaria narra, invece, che per la vittima del reato, specie se grave, e ancor più per i congiunti della vittima, in caso di omicidio, non vi è condanna del reo che conduca a soddisfazione.

La giustizia giudiziaria è importante, serve a ripristinare il diritto, ad accertare la verità, ad attribuire la responsabilità, a irrogare la sanzione, a dare vita a un percorso che possa punire ma anche riabilitare. È indispensabile, ma spesso non risana se non in parte le ferite delle vittime, non restituisce chi è stato ucciso per un errore ai suoi familiari, non

arriva a risolvere l’intima sofferenza di chi ha subito violenza o un grave torto. Occorre altro, occorre attivare processi, occorre restituire dignità alla vittima, ai suoi familiari, occorre vicinanza, discreta e rispettosa. La riconciliazione fra vittima e autore del reato è del tutto eventuale, ha tempi lunghi, deve essere caratterizzata dalla verità, dall’ammissione della responsabilità, dalla giustizia, dal dialogo, dalla spontanea volontà reciproca: questa è la giustizia riparativa, quella che può provare a ricucire il tessuto sociale che il dolore del delitto ha lacerato. Ma a fianco a questo c’è la necessità che la vittima e i suoi familiari non siano lasciati soli. Starà a loro decidere come vivere il dolore. È compito dello Stato e della comunità accompagnare e non abbandonare chi ha subito queste tragedie, garantendo il riconoscimento pubblico. Occorre rimettere al cen-

tro la funzione rieducativa della pena come irrinunciabile per ogni condannato, ma anche restituire dignità alla vittima dopo il delitto, durante e dopo il processo, soggetto leso e certamente non risarcito da una pena solo retributiva. Le due prospettive non sono alternative, bensì complementari.

D'altro canto, è anche necessario evitare che le vittime siano "strumentalizzate" per i percorsi riabilitativi degli autori dei reati. Occorre gratuità, serietà e tempo nella giustizia riparativa.

Esistono poi esperienze di conversione del dolore in impegno civile contro la camorra e l'illegalità, un "fare memoria pubblica" da parte dei familiari delle vittime innocenti, un'esperienza in ordine alla quale in questa sede non si può né deve aggiungere altro. Per il rispetto dovuto. Può solo sottolinearsi come il tempo sia superiore allo spazio (*Eg* 222 e ss.) e come i buoni percorsi meritino sempre di essere accompagnati e incoraggiati anche dalla comunità ecclesiale, con spirito di fraternità e amicizia (*Ft* 3 e ss.), specie quelli, come in questo caso, che sono testimonianza di credenti e non credenti nonostante tutto verso una speranza di futuro, in cui vi potrà essere più dignità per ogni persona.

E pure la storia del nostro paese, dalle vittime del terrorismo fino a quelle delle mafie, indica che le parole per gli assassini non sono sempre state di odio e vendetta: la tragedia dell'omicidio di una persona cara può condurre a un impegno per la

giustizia e la solidarietà, in modo inspiegabile e paradossale. Alcune esperienze, alcuni percorsi anche durati decenni, che hanno coinvolto i familiari delle vittime del terrorismo e delle vittime innocenti della camorra, ci dicono che è possibile fare dei passi in avanti in questa direzione. Partendo dalla verità e dal suo accertamento, che è il primo passo per la giustizia, l'incontro fra la vittima e il reo può dare senso sia all'una che all'altro, senza semplificazioni e banalizzazioni.

Istituti come la mediazione penale devono affacciarsi con più convinzione nel sistema penale degli adulti e alcuni istituti di giustizia riparativa sono stati introdotti dalla recente riforma Cartabia. Come ha scritto il professor Eusebi, la giustizia riparativa «in concreto cerchi di sanare nella misura possibile la frattura aperta dal reato nei rapporti interpersonali e sociali».

La dignità che l'art. 3, comma 1, Cost. riconosce a ogni persona, declinata a ogni persona dal presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento nel 2022, quale che sia la sua condizione, vale tanto per la situazione del condannato detenuto che per la vittima non soddisfatta, come di solito accade, dalla condanna di un Tribunale. C'è un onere di cura e di tutela della dignità che spetta all'Istituzione, tanto verso la vittima quanto verso il reo, per un nuovo umanesimo giuridico. Non sarà un percorso facile, ma non per questo non va tentato.

La giustizia riparativa  
"serve" al condannato  
o alla vittima?

Qual è lo spazio pubblico  
che hanno le vittime dei  
reati nel tuo territorio?  
Esiste una rete solidale in  
grado di accompagnarle?

La comunità  
civile ed ecclesiale  
del tuo territorio  
che rapporto ha  
con il carcere  
e con i detenuti?

## PROPOSTA

Promuovere un incontro con un cappellano del carcere o con un responsabile di una associazione che lavora nelle carceri.

**Sentenza Torreggiani: Strasburgo condanna l'Italia**

G. Giostra, *La Riforma Penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 4 (2018)

**Relazione al Parlamento 2022, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, pp. 22ss**

L. Eusebi, *La risposta al reato e il ruolo della vittima*, in «Penale Diritto e Procedura», 6 (2013), 527.



G. Bertagna, A. Ceretti,  
C. Mazzucato  
**Il libro dell'incontro**  
**Vittime e responsabili**  
**della lotta armata a confronto**  
Il Saggiatore, Milano 2015



**Due direttori ci raccontano il carcere**  
(in particolare, L. Pagano e G. Siciliano)



**Intervento di Sabina Rossa**  
**agli Stati Generali dell'Esecuzione Penale**



**Io non ho paura**  
**Documentario per le vittime innocenti**  
**di Camorra**



**Discorso di insediamento del Presidente**  
**della Repubblica Sergio Mattarella**

**LINK AL TESTO**



**Giustizia riparativa.**  
**Voci di un incontro**



**Cesare deve morire,**  
di Paolo e Vittorio Taviani, Italia 2012

**Grazie Ragazzi,**  
di Riccardo Milani, Italia 2023



**Viaggio in Italia: la Corte costituzionale nelle carceri**  
di Fabio Cavalli, Italia 2019

*disponibile gratuitamente su Raiplay*

# 5

## Giustizia e contrasto alle mafie e alla corruzione

Una questione democratica

“

Non voglio fare il pastore di un popolo di rassegnati, basta con la paura, basta con la vita da topi, reagite, liberatevi da questo assedio... scegliete di essere liberi [...].

(Don A. Riboldi)

”

### PRO-VOCAZIONE



#### Il testimone dell'omicidio Livatino Caro Marziano

### PER RIFLETTERE

#### Uno sguardo indietro per comprendere il presente

La storia del nostro paese è segnata dalla presenza invasiva della criminalità organizzata, delle mafie tradizionali e storiche, presenti in Sicilia (mafia), Calabria ('ndrangheta), Campania (camorra) e Puglia (sacra corona unita), nonché delle "colonie" delle stesse presenti in tutte le regioni italiane, dal nord al centro Italia.

C'è oggi una generale sottovalutazione del fenomeno, anche perché le mafie dopo le stragi del 1992 e gli attentati del 1993, come quello di via dei Georgofili a Firenze, hanno abbandonato la strategia stragista che ha comportato una reazione politica e legislativa, che oggi ci fa vantare la legislazione più avanzata in materia. Per questo le mafie hanno intrapreso un'azione di *low profile* che prevede l'esercizio della violenza solo nei casi indispensabili. La Cassazione a novembre scorso ha affermato che l'uccisione di Paolo Borsellino era inserita nell'ambito di una più articolata "strategia stragista" unitaria e rispondeva a tre finalità di Cosa Nostra. Vendicarsi, per l'attività professionale del magistrato; prevenire, in relazione alla possibilità che Borsellino

divenisse capo della Procura Antimafia; destabilizzare, per esercitare una pressione sulla politica e sul governo e mettere in ginocchio lo Stato.

Fino a quel luglio del '92 rappresentanti dello Stato, politici come Pier Santi Mattarella (1980) e Pio La Torre (aprile 1982), il prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla Chiesa (1982), poliziotti, carabinieri, imprenditori, giornalisti, cittadini inermi, erano stati uccisi dalla mafia, come anche altri magistrati: Pietro Scaglione (1971), Cesare Terranova (1979), Gaetano Costa (1980), Giacomo Ciaccio Montalto (1983), Rocco Chinnici (1983), che a capo dell'Ufficio Istruzione di Palermo creò il "pool", un gruppo di magistrati, fra i quali proprio Falcone e Borsellino, che coordinavano le indagini, mettevano insieme "i pezzi", condividevano le informazioni, una "buona prassi" che dopo la morte di Chinnici fu proseguita da Falcone e Borsellino e condusse al maxi-processo, che sanciva l'esistenza di una struttura unitaria di Cosa nostra.

Grazie a Chinnici, a Falcone e a Borsellino il principio di coordinamento investigativo è oggi una realtà nell'ordinamento giudiziario italiano ed europeo, con l'istituzione della Direzione nazionale antimafia, voluta fortemente da Falcone, con Eurojust e la Procura europea. Un crimine globalizzato richiede un'azione investigativa altrettanto globalizzata.

Dopo Chinnici furono uccisi dalla mafia ancora Alberto Giacomelli (1988), Antonino Saetta con il figlio Stefano (1988), Rosario Livatino (1990), Antonino Scopelliti (agosto 1991), magistrato che doveva rappresentare la Procura generale in Cassazione proprio nel maxi-processo a Cosa nostra. La scansione dei tempi è importante. Dicembre 1991: i capi di Cosa nostra decidono gli omicidi di Falcone e Borsellino. Gennaio 1992: il maxi-processo viene concluso in Cassazione. Maggio e Luglio 1992: Cosa Nostra uccide Giovanni Falcone e Francesca Morvillo, Paolo Borsellino, Rocco Dicillo, Antonio Montinaro, Vito Schifani, Agostino Catalano,

Walter Eddie Cosina, Vincenzo Li Muli, Emanuela Loi, Claudio Traina. Falcone viene ucciso, con le donne e gli uomini che lo tutelavano, nonostante tre auto blindate, un'azione di guerra. La morte di Borsellino poco meno di due mesi dopo l'attentato a Falcone. Sembrava che lo Stato non fosse in grado di proteggere i suoi uomini, che la mafia, nonostante il maxiprocesso, avesse comunque vinto. Questo era il risultato "politico" che la mafia voleva raggiungere, riaffermarsi nel sentire collettivo come vincente nonostante le condanne del maxiprocesso di Palermo fossero divenute definitive. Chi ha vissuto quei mesi percepiva il pericolo per la tenuta democratica del paese, si vide Cosa nostra attaccare lo Stato come mai era accaduto, mentre in Parlamento la politica si mostrava debole, incapace di eleggere il Presidente della Repubblica. Ma Cosa nostra con le stragi non vinse, perché le morti dell'estate del '92 e poi gli attentati del '93 a Firenze e Roma fecero crescere una consapevolezza

za politica e civile nuova. Vi fu una mobilitazione civile, sociale e culturale a Palermo, in Sicilia, in tutta Italia, un'operazione di conoscenza e di contrasto anche sociale alle mafie come mai vi era stata prima: a cominciare dalle scuole.

Di queste vicende oggi solo il 45% della popolazione italiana ha contezza diretta per aver vissuto quella terribile estate di Palermo del 1992. Si pone anche un problema di continuare a narrare per fare memoria.

### La reazione legislativa e giudiziaria.

#### Indagini, processo, sequestri.

#### Corruzione e intercettazioni

Dobbiamo a quelle vittime delle mafie **la legge denominata Rognoni-La Torre n. 646/1982** 

nata da una iniziativa legislativa proprio di Pio La Torre e poi anche quelle degli anni Novanta promosse da Falcone.

Agli anni Ottanta risale l'introduzione dell'art. 416 bis del codice penale:

### Art. 416-bis.

#### Associazione di tipo mafioso

Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.

Coloro che promuovono, dirigono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni.

**L'associazione è di tipo mafioso** quando coloro che ne fanno parte si avvalgano della **forza di intimidazione** del vincolo associativo e della **condizione di assoggettamento e di omertà** che ne deriva per commettere delitti, per **acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche**, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od **ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri** in occasione di consultazioni elettorali.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è **sempre obbligatoria la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.**

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

La legge Rognoni La Torre introduceva anche con le misure patrimoniali del sequestro e della confisca. Altre leggi nacquero dopo le stragi dell'inizio degli anni Novanta, sia per iniziativa di Falcone al Ministero della Giustizia, come Direttore generale degli affari penali, sia per l'enormità della strategia stragista mafiosa: l'istituzione della Direzione Nazionale Antimafia (e anche Antiterrorismo, dopo i fatti di Parigi del 2015 di Charlie Hebdo – Dna), il varo della legge sui collaboratori di giustizia (cd. pentiti), la disciplina del regime dell'art. 41bis dell'ordinamento penitenziario, per i capi mafia ai quali deve essere impedito di dare messaggi e comandare dal carcere. Ai tradizionali strumenti di contrasto si sono affiancati sempre più le confische dei patrimoni mafiosi e il loro riutilizzo con finalità sociale, dovuto alla legge di iniziativa popolare promossa da Libera (vedi **Uso sociale dei beni confiscati di Libera** ): si tratta di uno strumento e di una finalità che sancisce il segno della vittoria dello Stato-comunità, che trasforma la protervia mafiosa in servizi per i cittadini, spesso i più fragili (vedi **Il riuso sociale dei beni confiscati funziona grazie al Terzo Settore** .

Anche le regole del processo tengono in conto la forte capacità di intimidazione delle mafie, cosicché si prevedono meccanismi "semplificati" per raccogliere le prove, come accade per le intercettazioni, che per la criminalità organizzata richiedono presupposti meno rigidi per procedere a quelle relative alle conversazioni telefoniche, ambientali, telematiche e con il captatore informatico (il cd. *trojan*).

Resta il fatto che né le indagini, né il processo penale devono mai essere "contro" qualcosa o qualcuno, né contro persone, né contro un fenomeno, come quello socio-mafioso, anche quando si tratta di presunti mafiosi, perché il processo serve ad accertare la verità sulla base delle prove e, perché sia "giusto", vanno applicate senza deroghe le regole che ne garantiscono l'equità.

Sono stati raggiunti risultati davvero significativi da un punto di vista investigativo, nel corso di questi decenni, riscontrati da sentenze di condanna e da confische.

Si sono affinate le tecniche di indagine grazie a corpi di polizia giudiziaria specializzati: è patrimonio comune, istituzionalizzato con la Dna, il principio di coordinamento investigativo, promosso da Chinnici

e sperimentato dai colleghi del pool di Palermo, per cui le informazioni vanno condivise a fronte di fenomeni complessi, le indagini non si possono svolgere in solitudine; il *follow the money* – metodo investigativo di Falcone, nel senso che seguire il flusso del denaro consente di ricostruire le dinamiche mafiose perché le mafie si muovono verso i luoghi del potere e del denaro – oggi è patrimonio comune, tanto che le operazioni economiche sospette devono essere segnalate da soggetti onerati di ciò, per la funzione svolta, agli organi investigativi come la Dna, per implementare le indagini partendo dall'ipotesi del riciclaggio di denaro "sporco".

E però, nonostante tutta questa azione di contrasto e una legislazione molto avanzata, la presenza delle mafie continua a essere molto radicata in Italia e non solo nelle regioni meridionali, come attesta la relazione del primo semestre 2022 della Dia – Direzione investigativa antimafia, che coordina le forze dell'ordine – con una mappatura per province di tutta Italia e dà conto anche delle relazioni internazionali delle mafie.

**Relazione del primo semestre 2022 della Direzione Investigativa Antimafia al Parlamento, che fotografa la situazione della criminalità organizzata.**

**Relazione al Parlamento del Procuratore nazionale antimafia del 2021.**



Le mafie ormai sono non solo meridionali, ma nazionali e globalizzate: affari per il narcotraffico con il Sudamerica, con l'Oriente e i Balcani, triangolazioni con altri paesi europei, enorme flessibilità strutturale, che non significa inconsistenza ma capacità di inabissarsi e di riemergere, di adattarsi al contesto, "liquidità" funzionale agli interessi mafiosi.

Il controllo del territorio violento al Sud, il controllo del mercato dei servizi al Nord, il narcotraffico, la mafia dei colletti bianchi che non minaccia ma compra e corrompe, le "locali" di 'ndrangheta al settentrione, la presenza a Roma di tutte le organizzazioni criminali tradizionali.

Ecco perché la corruzione è oggi un reato spia della presenza di mafie, specie nelle regioni del Nord: per corrompere ci vuole denaro e oggi le mafie ne

hanno in quantità infinita, hanno il problema di riciclarlo e lo fanno investendo in società e professionisti che possono garantire servizi a basso costo, in grado di vincere la concorrenza perché avvantaggiate dalla ricchezza illecita con la quale sono in grado di "risolvere" ogni difficoltà e di offrire servizi para-legali assolutamente concorrenziali e quindi vincenti. Il mercato e il principio di concorrenza vengono così drogati e alterati. Per questa connessione fra corruzione e criminalità mafiose l'utilizzo prospettato delle intercettazioni per i soli delitti tradizionalmente di mafia è un passo indietro del tutto irragionevole: la corruzione è un reato bilaterale, nessuna parte, né il corrotto né il corruttore, denuncia, tantomeno se uno dei due è un mafioso. Abbassare la guardia sulla corruzione vuole dire lasciare campo libero alle mafie, specie nel momento in cui il denaro del Pnrr affluisce in Italia.

### **Non solo repressione: azione educativa e presenza attiva**

È evidente che se le mafie non sono state debellate, perché si riproducono in forza di una struttura di base familistica, non basta la sola azione repressiva. Non è un caso che negli anni successivi alle stragi vengono uccisi don Pino Puglisi a Palermo (1993) e don Peppe Diana a Casal di Principe (1994). Le mafie comprendono che un pericolo alla loro sopravvivenza veniva non solo dall'azione repressiva, ma anche alla reazione culturale, morale e religiosa che da quelle stragi era nata, che invitava a percorsi di liberazione, a pronunciare la parola mafia senza paura, a combattere l'omertà.

Questa azione è oggi più che mai necessaria, per reagire alla mafia militare, quella del controllo del territorio, ma anche a quella finanziaria, occulta, che inquina l'economia con le grandi risorse economiche di cui dispone grazie al narcotraffico. Una responsabilità educativa che il mondo ecclesiale deve ancora di più fare propria, nella vicinanza e nella solidarietà a chi è sottoposto oggi all'azione delle mafie, a chi ne è stato vittima, nel dare coraggio, perché solo l'agire insieme, l'associarsi, il favorire la coesione sociale da contrapporre a quella mafiosa, l'essere comunità aiuta a sconfiggere l'omertà e la sopraffazione che si nutrono dell'isolamento e della solitudine.

Chi è vittima della mafia deve essere aiutato ad associarsi, perché l'omertà e l'assoggettamento ven-

gono sconfitte solo se ci si riunisce, come dimostrano le tante esperienze di associazioni antiracket che sostengono i commercianti sottoposti al "pizzo".

### **Azione sociale e politica: una questione democratica**

La presenza pervasiva delle mafie pone una questione che non è solo penale o di ordine pubblico, ma è questione democratica, della quale la politica deve farsi carico, ponendo al centro dell'agenda politica di governo, ma anche delle opposizioni, il tema delle mafie.

Un recente libro su don Riboldi ricorda come al suo arrivo dal Belice ad Acerra, in quella terra di camorra, il vescovo declinò due concetti centrali: il *popolo* e la *libertà*: «Non voglio fare il pastore di un *popolo* di rassegnati, basta con la paura, basta con la vita da topi, reagite, liberatevi da questo assedio». E poi, acconsentendo a dare il teatro vescovile agli studenti che si stavano organizzando per la prima manifestazione contro Cutolo: «Scegliete di essere liberi davanti a tutti, politici e non politici, camorristi e non camorristi... non vivete come talpe».

Il tema della "liberazione" è tema esistenziale e resistenziale per poter godere delle libertà costituzionali e dei diritti fondamentali: le libertà vanno conservate e promosse, ma anche rivendicate da parte dei cittadini e garantite da parte della politica, sottratte al giogo della criminalità organizzata. La nostra Costituzione nasce dalla Resistenza e la Festa della Liberazione è anche, per rispetto a chi quelle libertà costituzionali ci ha assicurato e per evitare che si tratti solo di uno sguardo al passato o rivolto verso l'altrove, l'occasione per guardare in casa propria ai diritti costituzionali assicurati solo formalmente, perché conculcati dalle mafie in assenza di politiche di contrasto, non solo repressive ma preventive.

### **L'iniziativa privata economica è libera**

L'art. 41 Cost. viene frustrato dal "pizzo" richiesto a tappeto ai commercianti e agli imprenditori, perché condiziona e limita la libertà di iniziativa economica. Costoro sono tenuti a una doppia esazione: quella tributaria e doverosa allo Stato per il bene comune, prevista dall'art. 53 della Costituzione («Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»); quella delle mafie per alimentare il finanziamento

delle associazioni criminali e degli associati e per manifestare il controllo del territorio.

### Il diritto alla abitazione

Promosso dall'art. 47 Cost. è frustrato ogni qual volta un comune non riesce a gestire gli appartamenti dell'edilizia residenziale pubblica lasciandoli in balia della gestione parallela delle mafie: il diritto a un bene essenziale come l'abitazione viene lasciato nelle mani del gruppo mafioso al comando, che espropria e amministra oltre ogni legge. E di quartieri delle nostre città in mano alle mafie ce ne sono (vedi **Lo Stato sgombera la mafia foggiana dagli alloggi popolari occupati abusivamente** )

### Il diritto-dovere al lavoro

L'art. 4 Cost. è tradito nella vita dei cittadini ogniqualvolta si crei un mercato del lavoro parallelo, quello delle mafie, che, in assenza di lavoro lecito propone alternative di lavori illeciti.

### Il diritto di voto, personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico

L'art. 48 Cost. viene frustrato in alcune realtà del paese come dimostra lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni della criminalità organizzata, che condiziona la democrazia in sede locale. Selezionare una classe dirigente competente e "per bene" dovrebbe essere una priorità della politica. I dati dello scioglimento degli organi democratici locali per infiltrazioni mafiose sono allarmanti (vedi

**Le mani della mafia sulle città, il caso dei Comuni sciolti per infiltrazioni** )

### La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore è obbligatoria e gratuita

L'art. 34 Cost. richiede che sia assicurata l'istruzione. L'evasione scolastica che costituisce l'*humus* nel quale "pescano" le organizzazioni criminali è una spia dell'abbandono sociale e familiare dei minori e richiede l'attivarsi di sostegni sociali immediati. La circostanza che le mafie, in alcuni territori, non si palesino più con azioni militari eclatanti ottiene quello che le mafie vogliono ottenere: non attirare l'attenzione di fronte a istituzioni e cittadini distratti. Il *low profile* militare è strategia acuta. Se l'azione politica non si accorge di questo, che il tema delle mafie non è questione di omicidi ma questione democratica da affrontare, non coglie i segni dei tempi e non rileva il rischio che la democrazia e la libertà vengano svuotate nel silenzio. Eppure, nell'agenda politica del paese e dell'UE, nel corso dell'ultima campagna elettorale, il tema delle *mafie* è scomparso. Quello mafioso è problema non solo nazionale ma globale, non solo militare, ma economico, sociale e democratico, perché incide sulla libertà di voto. Dove lo Stato è assente le mafie si affermano come stato parallelo. Una politica che davvero voglia eliminare il consenso sociale alle mafie deve preoccuparsi non solo di reprimere ma di prevenire, garantendo diritti e libertà costituzionali, con politiche per la casa, per il lavoro, per la famiglia, contro l'evasione scolastica. Occorre riappropriarsi di interi quartieri, oggi in mano alle mafie, con politiche di investimento privato oltre che pubblico, che facciano riconoscere dello Stato il volto amico e solidale e non solo quello delle manette e degli arresti. Non è più tempo di sole delegate alle forze di polizia e alla magistratura.

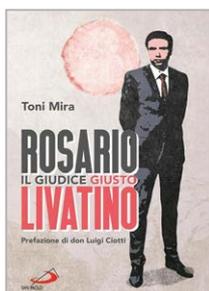
Nel tuo territorio esistono le mafie? Ne hai percezione diretta, nella tua vita da cittadino, grazie a quali elementi sintomatici?

L'economia del tuo territorio è libera o condizionata?

Esistono associazioni di commercianti, imprenditori o cittadini che contrastano le mafie? E la comunità ecclesiale, laici e sacerdoti, come si pone di fronte al fenomeno mafioso?

### PROPOSTA

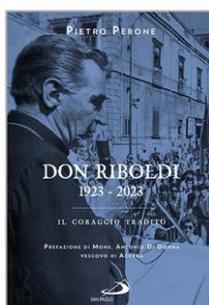
Promuovere un incontro con una vittima di mafia o con un familiare di una vittima innocente.



T. Mira  
**Rosario Livatino.  
Il giudice giusto**  
San Paolo, Milano, 2021



I. Abate  
**Il piccolo giudice  
Fede e giustizia  
in Rosario Livatino**  
Ave, Roma 2021



P. Perone  
**Don Riboldi 1923-2023.  
Il coraggio tradito**  
San Paolo, Milano, 2022



M. Ravveduto  
**Il sindaco gentile**  
Melampo, Milano 2016



**Piersanti Mattarella, 6 gennaio 1980**

**Storia di un delitto**

*disponibile gratuitamente su Raiplay*



**Alla luce del sole**

di Roberto Faenza, Italia 2005



**La mafia uccide solo d'estate**

di Pif, Italia 2013

*disponibile gratuitamente su Raiplay*



**Per amore del mio popolo**

di Antonio Frazzi, Italia 2014

*disponibile gratuitamente su Raiplay*



### Le Sfide della legalità

Video sulla affiliazione di giovanissimi alla camorra e sugli istituti a tutela dei minori, come l'allontanamento dalle famiglie di origine consultabile a titolo gratuito.

Corso gratuito sulla piattaforma [federica.ue](https://federica.ue) **Le sfide della legalità**, che propone una occasione di autoformazione sui temi della giustizia e della legalità, partendo dalla esperienza giudiziaria, dalle indagini, dai processi, dalle sentenze.

Il corso è composto di 6 lezioni in forma di Mooc (videotestimonianze e materiali documentali e video). Clicca per vedere il trailer e accedere al **corso** .

Si tratta di singoli casi narrati da magistrati che se ne sono occupati, con moduli dedicati ai temi seguenti:

Pierpaolo Filippelli e Luigi Giordano, Lezione 1.

*Il contrasto al racket ed all'usura. Il modello Ercolano*, sull'associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.) e la possibilità il riscatto della città di Ercolano, grazie alla scelta di "stare insieme" e denunciare i clan di camorra e alla fiducia fra cittadini-vittima, forze dell'ordine e magistratura.

Maurizio De Marco, Lezione 2.

*Lo skyline di Scampia icona della Camorra*, sulla più grande piazza di spaccio d'Europa e la morte di alcune vittime innocenti, come anche sull'incidenza delle scelte urbanistiche, sociali e politiche in relazione a un territorio trasformato in una grande piazza di spaccio come Scampia.

Giuseppe Cimmarotta, Lezione 4.

*Una indagine contro il narcotraffico internazionale*, a proposito dell'Unione Europea e delle tecniche di indagine in ambito sovranazionale nella lotta al narcotraffico attraverso Eurojust.

Marcello De Chiara, Lezione 5.

*Camorra e Calcio*, sulla ingerenza delle mafie nel mondo del calcio e nelle scommesse e il condizionamento dei campionati di calcio.

Enrica Parascandalo e Antonella Fratello, Lezione 6.

*Donne e Camorra*, sul ruolo delle donne nelle mafie.



# Giustizia, processo e media

*Quando il diritto  
diventa spettacolo*

“

L'imputato non è  
considerato colpevole  
sino alla condanna definitiva.  
(Art. 27 della Costituzione italiana)

”

## PRO-VOCAZIONE



**▶ Tutti i plastici del delitto di Cogne**  
*Porta a Porta*

## PER RIFLETTERE

**I mass media svolgono un ruolo chiave nel fornire informazioni al pubblico riguardo ai casi giudiziari di rilevanza penale:** essi hanno la responsabilità di dover riportare fatti in modo accurato e oggettivo, permettendo al pubblico di formarsi un'opinione consapevole e informata sulle vicende di cronaca di maggior interesse. Tuttavia, l'interazione tra i mass media e il procedimento penale può presentare diversi problemi: **le campagne di stampa, infatti, possono influenzare – positivamente o negativamente – l'opinione pubblica, possono plasmare le percezioni e possono avere un impatto significativo sul corretto svolgimento del processo e sulla tutela dei diritti delle persone coinvolte.**

Una delle principali sfide è la **salvaguardia del diritto all'informazione** e della libertà di espressione, garantendo al contempo il **rispetto del diritto di difesa e la presunzione di innocenza** dell'imputato (il quale resta innocente fino alla pronuncia di sentenza definitiva di condanna). È fondamentale che i media rispettino l'equilibrio tra queste esigenze, evitando di creare pregiudizi o di influenzare negativamente il processo giudiziario.

Spesso, la necessità di veicolare al pubblico informazioni processuali contenute in migliaia di pagine di documenti comporta un'**inevitabile semplificazione**, che – per sua natura – può non analizzare compiutamente alcune complessità processuali o di merito; in particolare, poi, **la diffusione di notizie incomplete o non verificate può alimentare la creazione di opinioni pregiudizievoli** – innocentiste o colpevoliste – e così compromettere la corretta amministrazione della giustizia. È importante che i cronisti giudiziari siano responsabili nell'effettuare ricerche accurate, verificare le fonti e presentare i fatti in modo obiettivo ed equilibrato. Inoltre, **è cruciale che i media evitino la sensazionalizzazione dei casi di cronaca nera**, concentrandosi invece sulla corretta informazione e sulla sola analisi dei fatti; il tutto, evitando la divulgazione di informazioni sensibili che potrebbero ledere la privacy delle persone coinvolte, spesso anche terze estranee alle indagini, o compromettere l'effettività dell'indagine o del processo. In molti casi, anche nel nostro paese, **la spettacolarizzazione del procedimento penale ha prodotto casistiche aberranti:** ci sono state trasmissioni televisive in cui i luoghi del delitto sono stati riprodotti tridimensionalmente, con un plastico, all'interno di uno studio televisivo (accadde nel caso del "delitto di Cogne", nel 2002); trasmissioni che hanno dato in diretta l'annuncio a una madre del ritrovamento del cadavere della figlia (accadde nel caso del "delitto di Avetrana", nel 2010); casi in cui campagne di stampa di impronta innocentista hanno fatto di tutto per mettere in dubbio quadri probatori che, nella lettura dei provvedimenti giudiziari, appaiono più che mai solidi, finendo per indurre gli stessi imputati a mutare radicalmente strategia difensiva (passando da una piena confessione alla professione di innocenza) e per convincere l'opinione pubblica – e anche qualche magistra-

to – dell'ingiustizia di una condanna pronunciata in tre gradi di giudizio: il che è legittimo ma richiede molta cautela e non sposare una tesi a prescindere, in quanto le regole del processo sono diverse da quelle di un *talk show*.

Allo stesso modo, a fuorviare l'opinione pubblica è lo **smodato utilizzo giornalistico delle intercettazioni telefoniche**: uno strumento di fondamentale importanza per la fruttuosa conduzione di indagini penali anche di enorme portata è diventato, per un certo giornalismo, la fonte di notizie sensazionalistiche e prive di ogni filtro. L'esperienza giudiziaria non è nuova a casi in cui ampi stralci di intercettazioni telefoniche o di altri atti d'indagine appaiono in prima pagina sui quotidiani o nei salotti televisivi serali: in molte occasioni, la "crocifissione" pubblica di un indagato, immediatamente etichettato come colpevole, ha portato alla fine di carriere, anche in situazioni processuali successivamente concluse con l'assoluzione.

Per affrontare queste problematiche, molti paesi hanno adottato **leggi e norme specifiche per regolamentare la copertura mediatica dei procedimenti penali**. Ad esempio, possono essere introdotti divieti o restrizioni sulla divulgazione di informazioni che potrebbero influenzare negativamente il corretto svolgimento del processo o pregiudicare i diritti delle persone coinvolte. Tali divieti possono riguardare, ad esempio, la divulgazione di dettagli riguardanti le prove, le testimonianze o la vita privata di indagati/imputati e persone offese. In alcuni casi, le corti possono emettere ordini re-

strittivi che limitano la copertura mediatica o impongono restrizioni sulla divulgazione di particolari informazioni durante il processo. Queste misure sono volte a preservare l'imparzialità e l'equità del processo, garantendo che le decisioni siano basate sulle prove presentate in tribunale e non influenzate dall'opinione pubblica.

Nonostante ciò, il ruolo della stampa resta comunque fondamentale per garantire la trasparenza e l'accessibilità della giustizia: **la trasparenza e la pubblicità dei processi (intese come conoscibilità ai cittadini dell'operato del potere giudiziario) sono essenziali per garantire la fiducia nell'amministrazione della giustizia e nell'imparzialità dei tribunali**.

Inoltre, i mass media possono svolgere un ruolo importante nella **promozione di una cultura di rispetto dei diritti e di una giustizia equa**: essi possono contribuire a informare il pubblico sui principi fondamentali del sistema giudiziario, sulle garanzie procedurali e sui diritti delle persone coinvolte nel procedimento penale, favorendo in tal modo una maggiore consapevolezza dell'importanza di garantire un processo giusto e imparziale per tutti. Per questo, è fondamentale che i giornalisti e gli operatori ricevano una formazione adeguata sui principi e le norme che regolano il procedimento penale: una maggiore comprensione delle dinamiche processuali può contribuire a una migliore copertura mediatica, evitando la diffusione di informazioni inesatte o pregiudizievoli.

Ci capita di esprimere giudizi od opinioni sui casi di cronaca giudiziaria senza avere conoscenza diretta dei fatti o degli istituti giuridici rilevanti?

Ci abbandoniamo alla spettacolarizzazione della cronaca giudiziaria, fidandoci di trasmissioni televisive sensazionalistiche?

### PROPOSTA

Promuovere un incontro con un giornalista di cronaca giudiziaria.

Per approfondire 



**S. Bologna, La presunzione di innocenza nel D.lgs. 188/2021: un'occasione persa?**

sulla recente legge sulla cd. presunzione di innocenza, che implica restrizioni nella comunicazione in favore dell'indagato.

a cura di Francesco Cananzi

## L'attenzione ai minori

L'esempio della **Cooperativa Intrecci**, tratta dal **Bilancio di sostenibilità dell'AC**, (p. 90) , potrebbe essere replicato.

Si tratta di un progetto di formazione e reinserimento per minori segnalati dal Tribunale per i Minorenni.



### Intrecci – Cooperativa sociale

9 minori coinvolti, 1 cooperativa sociale costituita, 200 ore di incontri e laboratori, 4 socie individuate fra le partecipanti al progetto. Sono questi i numeri della cooperativa Intrecci, un'impresa tutta al femminile inaugurata il 15 settembre 2021 e composta dalle ragazze indicate dal Tribunale per i Minorenni e la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, nell'ambito del progetto di mediazione penale minorile e avviamento professionale "Ri-Mediamo: oltre il conflitto", organizzato dall'organismo di Ismed Mediazione e il DiGies dell'Università Mediterranea.

Il progetto ha preso avvio nel febbraio del 2020 e si è svolto in due fasi: un modulo sulla gestione del conflitto, coordinato dai professionisti Ismed e dai docenti del DiGiES e un modulo sull'avviamento professionale all'interno del quale le maestranze dell'Azienda Orafa del Maestro Gerardo Sacco hanno avviato i minori alla lavorazione dei semipreziosi. Il taglio del nastro della Cooperativa è stato affidato alla Ministra delle Pari Opportunità e della Famiglia Elena Bonetti, che nel giorno dell'inaugurazione ha guidato una riflessione sul valore delle pari opportunità negli ambienti di marginalità e sul valore dei progetti che creano rete fra le co-

munità. Per la valenza educativa del progetto, che coinvolge ragazze e ragazzi dai 15 ai 18 anni, proprio come i nostri Giovanissimi, l'Azione Cattolica diocesana di Reggio Calabria ospita gratuitamente presso i suoi locali la Cooperativa e ha inserito le ragazze nei gruppi parrocchiali con l'obiettivo di consentire il rafforzamento di legami positivi con i coetanei. Il nome della Cooperativa è stato individuato dalle ragazze stesse durante il percorso e ha colpito la presidenza diocesana, che subito si è fatta portavoce del progetto e ha iniziato a sponsorizzare fra tutti i soci i manufatti della cooperativa: «Inizia con un intreccio di mani il nostro percorso. Mentre annodi ti accorgi che mediare è un modo di vivere e di concepire i rapporti, ogni rapporto e le tecniche di negoziazione non sono solo astute competenze per portare a casa il risultato, ma la chiave per entrare nel mondo dell'altro e guardarlo dal suo punto di vista, per entrare in te stesso e attraversare quel conflitto che un po' tutti ci portiamo dentro e che quando esplose si allarga a chi è fuori e l'onda d'urto fa un sacco di danni. Mentre annodi tutti i fili di cotone, si sciolgono i tanti nodi che hai nello stomaco. E più sciogli i nodi, più hai chiara la consapevolezza che è sempre possibile un riscatto: perché non sempre è buona la prima. A volte si può ripartire anche dal secondo ciak».



a cura di Francesco Cananzi

## Le buone prassi istituzionali

Una fondazione regionale si occupa del sostegno umano e tecnico ai familiari delle vittime innocenti delle mafie.

Un modello di vicinanza delle istituzioni che potrebbe replicarsi per tutte le vittime innocenti, anche non da criminalità organizzata.

La Regione Campania ha costituito la **Fondazione Polis**  per sostenere i familiari delle vittime innocenti della camorra e sostenere chi gestisce i beni confiscati nel riutilizzo sociale. Il sostegno ai familiari delle vittime innocenti, che riacquistano così una centralità pubblica, viene riconosciuto nella dignità del loro dolore, trasformandolo in impegno civile, perché non accada più, divenendo educatori di studenti e anche di detenuto, attuando quando possibile la giustizia riparativa.



 **Fondazione Polis:**  
15 anni tra memoria e impegno





**azionecattolica.it**