GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La favola della separazione e il cavallo di Troia

Perché dico No a questa revisione costituzionale

di Giorgio Lattanzi

15 marzo 2026

Il Presidente Giorgio Lattanzi è uno dei giuristi che più hanno contribuito alla produzione della legislazione penale e processuale italiana, come addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, come Direttore generale degli Affari penali del ministero, come coordinatore dei lavori per la redazione del "nuovo" Codice di procedura penale nell'ambito della Commissione ministeriale presieduta da Gian Domenico Pisapia, come Presidente della Commissione istituita dalla Ministra Cartabia nel 2021.

Quale giudice e poi quale Presidente della Corte costituzionale ha esercitato un'influenza determinante sul processo penale attraverso decisioni che hanno ridefinito le garanzie difensive – in tema di contraddittorio, durata del processo e tutela cautelare – e promosso una maggiore efficienza del rito. Si tratta di pronunce sempre orientate a una lettura del codice di procedura penale rispettosa

della presunzione di innocenza e delle garanzie difensive e conformi alle convenzioni europee.

Tutto ha inizio con quella che io chiamo la **favola della separazione delle carriere**.

Dopo l'emanazione nel 1988 del nuovo codice di procedura penale si è iniziato ad affermare che la riforma andava completata con la cosiddetta separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri.

E dopo la modifica dell'art.111 Cost. si è sostenuto che il nuovo art. 111 comportava la separazione delle carriere perché stabiliva che il processo si sarebbe dovuto svolgere "tra le parti in condizioni di parità davanti a giudice terzo e imparziale" e la unificazione delle carriere escludeva la parità delle parti e la terzietà del giudice.

Due affermazioni prive di fondamento, che, ripetute in continuazione soprattutto dagli avvocati delle camere penali, sono alla fine sembrate verità indiscutibili.

Il discorso sul nuovo codice e sul nuovo processo, tendenzialmente accusatorio, sarebbe lungo, ma per smentire che questo avrebbe dovuto essere completato con la separazione delle carriere è sufficiente ricordare che durante i lavori per la redazione del codice non si è mai parlato della necessità di separare la carriera dei giudici da quella dei pubblici ministeri e che il decreto legislativo emanato per adeguare l'ordinamento giudiziario al nuovo processo (d.P.R. n. 449 del 1988) non solo non si è dato carico di separare le carriere ma anzi **ha facilitato il passaggio da una funzione all'altra.**

È da aggiungere che la stessa Corte costituzionale ha affermato che il nuovo sistema processuale «non comporta che, sul piano strutturale ed organico, il pubblico ministero sia separato dalla magistratura costituita in ordine autonomo e indipendente» (C. cost. n.88/1991).

I giudici e i pubblici ministeri compongono la magistratura e si distinguono per l'esercizio delle funzioni, giudicanti o requirenti, pur facendo parte di un'unica carriera ed essendo inseriti in un unico ruolo organico, dopo essere stati assunti con il medesimo concorso.

Questo avviene perché **entrambi sono organi di giustizia** e **sono considerati dalla Costituzione autorità giudiziaria**; entrambi, anche se con funzioni diverse, devono concorrere alla corretta applicazione della legge. Infatti, come ha riconosciuto la Corte costituzionale, anche «nell'architettura della delega… il ruolo del pubblico ministero non è quello di mero accusatore, ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, "ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato" (direttiva n.37)» (C. cost. n. 88/1991).

Gli avvocati penalisti però, alla ricerca di una improbabile parità formale e sostanziale con il pubblico ministero, hanno ritenuto di poterla conseguire attraverso la separazione delle carriere, come se fosse l'unificazione delle carriere della magistratura giudicante e di quella requirente a fare dell'avvocato una figura processuale diversa da quella del pubblico ministero.

Nell'ordinamento, anche senza considerare la sua posizione in materia civile e nelle altre materie in cui è previsto il suo intervento, il ruolo del pubblico ministero è diverso per vari aspetti da quello del difensore: pure quando interviene per la tutela di un interesse specifico l'orizzonte del pubblico ministero è sempre costituito dall'applicazione della legge; è questa il suo fine ultimo. Perciò **il pubblico ministero è considerato un "organo di giustizia"**, e, benché nel processo penale costituisca una parte, si dice, mi sembra correttamente, che è una "**parte imparziale**", diversamente dall'imputato e dal suo difensore, che agiscono per la soddisfazione di un interesse personale, indipendentemente dalla conformità o meno di questo interesse alla legge.

Che l'attività del pubblico ministero debba essere finalizzata alla corretta applicazione della legge, anche nell'interesse dell'imputato, emerge da alcune significative disposizioni del codice di rito e innanzi tutto dall'art. 358 c.p.p. Questo, infatti, in attuazione della direttiva 37 della legge delega, stabilisce che «il pubblico ministero… compie altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini».

È una disposizione cui si tende a non dare troppa importanza, però, quale che ne sia in concreto l'applicazione, a me sembra che delinei chiaramente la funzione del pubblico ministero, che, come "parte imparziale", raccoglie non soltanto le prove a carico e che pone tutte le prove raccolte, sia quelle a carico, sia quelle a discarico, a disposizione del difensore, a differenza di questo, che acquisisce gli elementi probatori in piena libertà e in piena libertà ne dispone, versandoli o meno, a seconda delle convenienze, negli atti processuali.

Parimenti significativo è l'art. 408 c.p.p., nei termini risultanti dalla riforma Cartabia. Innovando rispetto a quanto era previsto in precedenza, questo articolo stabilisce che il pubblico ministero richiede l'archiviazione non solo nel caso di infondatezza dell'accusa, ma anche «quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna», e ciò significa che compito del pubblico ministero non è quello di far valere sempre e comunque gli elementi di accusa, che pure esistono, ma quello di porsi nella prospettiva del giudice, rinunciando ad esercitare l'azione penale quando questa non avrebbe successo, cioè negli stessi casi in cui il giudice dell'udienza preliminare, a norma dell'art. 425, comma 3, c.p.p., dovrebbe pronunciare una sentenza di non luogo a procedere.

Il pubblico ministero è il **promotore di una decisione formalmente e sostanzialmente giusta**, e non l'accusatore a ogni costo, perciò, mentre per il difensore l'aver ottenuto l'assoluzione costituisce sempre una vittoria, anche, e forse a maggior ragione, se l'imputato è colpevole, per il pubblico ministero l'aver ottenuto la condanna quando l'imputato effettivamente è innocente, rappresentando una sconfitta per la giustizia, è di fatto anche una sua sconfitta.

È da aggiungere che il principio di parità delle parti, consacrato dall'art. 111 Cost. e pure richiamato a fondamento della separazione delle carriere, comporta l'esistenza processuale di una complessiva equivalenza delle opportunità riconosciute alle parti per concorrere alla decisione del giudice, il che, come ha chiarito la Corte costituzionale non significa che debba esserci una perfetta simmetria tra le posizioni dell'una e quelle dell'altra, e in particolare, per quanto concerne il processo penale, tra le facoltà riconosciute al pubblico ministero e quelle riconosciute all'imputato e alla sua difesa (C. cost. n. 34/2020, n. 421/2001, n. 26/2007 e n. 298/2008).

In più occasioni la Corte costituzionale ha rilevato che «nel processo penale il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato, potendo una disparità di trattamento risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (C. cost. n. 34/2020).

È a aggiungere che il principio della parità delle parti, analogamente a quello della **terzietà e della imparzialità del giudice, riguarda il processo e non l'ordinamento giudiziario**, come risulta dal contesto della disposizione e dall'inserimento dell'art. 111 nella sezione seconda del titolo quarto della Costituzione, sulla giurisdizione, e non nella sezione prima, sull'ordinamento, della quale invece fanno parte tutti gli articoli modificati dalla legge costituzionale, ad eccezione

dell'art. 87. Perciò se nel processo non fosse garantita la parità delle parti è questo che andrebbe riformato, non la Costituzione.

È anche per questa ragione che ho parlato inizialmente di una favola perché, come ha riconosciuto la Corte costituzionale, «la Costituzione… pur considerando la magistratura come un unico "ordine", non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti» (C. cost. n. 37/2000 e n. 58/2022).

Dunque, la separazione delle carriere non è imposta ma neanche esclusa dalla Costituzione è ben può essere realizzata dal legislatore se lo ritiene opportuno. Dell'opportunità si può discutere, ma certamente **la sua realizzazione non richiedeva una revisione costituzionale perché ben sarebbe potuta avvenire con una legge ordinaria** (C. cost. n. 37/2000), e la favola della necessità della separazione anche per osservare i principi dell'art. 111 Cost. è servita al Governo per innalzare la questione al livello costituzionale e fare apparire opportuno anche un intervento di revisione della Costituzione.

A ben vedere la favola è stata il cavallo di Troia utilizzato dal Governo per **penetrare nella cittadella del Titolo IV della Costituzione** e sostituirne o modificarne ben sette articoli.

Ho sempre sostenuto che la Costituzione di regola non si dovrebbe toccare e che solo eccezionalmente può essere assoggettata a revisione.

Perché ritengo che per principio si debba dire no alla revisione della Costituzione?

Perché la stabilità di una nazione è legata alla stabilità della sua Costituzione.

La Costituzione è la sua Carta fondamentale e non può essere trattata come una qualunque legge ordinaria, che viene modificata a seconda delle esigenze e delle convenienze anche politiche del momento, come sta avvenendo per la legge elettorale.

La Costituzione è come un orologio di precisione, se se ne cambiano gli ingranaggi è assai probabile che cessi di funzionare correttamente.

Perché poi, in particolare, ritengo si debba dire no a questa revisione?

Innanzitutto, perché è stata approvata in un modo indecente, sulla base di un disegno di legge governativo blindato, che nei quattro passaggi parlamentari non ha potuto ricevere miglioramenti e correzioni, di cui pure avrebbe avuto bisogno, come se la Costituzione fosse patrimonio di una parte politica e non dell'intera Nazione.

È stato infatti realizzato, in solitudine, dalla maggioranza governativa, un ampio intervento modificativo di una parte della nostra Carta fondamentale, che è nata dal lavoro comune di tutte le forze politiche all'epoca presenti nel Parlamento ed è stata approvata a grande maggioranza, con 458 voti favorevoli e 62 contrari, su un totale di 520 votanti.

In secondo luogo, perché comportano un mutamento della natura del pubblico ministero e la disarticolazione dell'ordinamento costituzionale contenuto negli articoli 101-110 Cost., con un forte indebolimento del potere giudiziario.

Questo potere oggi si fonda soprattutto sull'organo di autogoverno, il Consiglio superiore della magistratura, che costituisce il riferimento unico, anche disciplinare, per tutta la magistratura, giudicante e requirente, ed è evidente che il suo smembramento in tre organi (due Consigli superiori e l'Alta Corte disciplinare) e la loro composizione con un sorteggio indeboliscono sostanzialmente la posizione costituzionale della magistratura.

Per non parlare della diversità tra i due sorteggi: uno avviene tra tutti i membri togati e l'altro tra le persone comprese in un elenco di professori in materie giuridiche e avvocati, formato dal Parlamento.

L'aver assimilato i due sorteggi è una manifesta furbizia allo scopo di esercitare una maggiore influenza politica sugli organi in questione, perché i membri di provenienza parlamentare sono comunque di estrazione politica. La parità dei meccanismi elettivi avrebbe richiesto per i membri non togati un sorteggio tra tutti i professori in materie giuridiche e tutti gli avvocati, non solo tra quelli selezionati dal Parlamento.

Che l'obiettivo sia quello dell'indebolimento del potere giudiziario è evidente perché gran parte delle dichiarazioni dei membri del Governo e dei membri della maggioranza che lo sostengono accusano giudici e pubblici ministeri di adottare provvedimenti e di assumere iniziative da loro non condivise, che vengono contestate in modo particolarmente accanito quando riguardano attività o iniziative governative.

Si sta formando una nuova cultura, diversa da quella che informa la nostra Costituzione e che vede nel giudice un applicatore della legge, anche eventualmente in contrasto con gli altri poteri dello Stato; una cultura, tipica dei regimi autoritari, che considera la funzione giurisdizionale servente rispetto all'indirizzo politico dominante e pretende che il giudice con i suoi provvedimenti non ostacoli l'azione governativa ma anzi l'assecondi.

È la linea che aveva espresso nella costruzione dell'ordinamento giudiziario il Guardasigilli fascista Dino Grandi quando aveva escluso «che la Giurisdizione costituisca un potere autonomo

dello Stato, dovendo anch'essa informare la sua attività alle direttive generali segnate dal governo».

Per indebolire il potere giudiziario e ottenere l'approvazione della riforma è stata scatenata una accanita campagna di delegittimazione della magistratura, con l'effetto, tra l'altro, di determinare un pericoloso sentimento di sfiducia nella giustizia.

Circola sui social un video in cui la dottoressa Bartolozzi, capo di gabinetto del Ministero della giustizia, nel corso di una trasmissione televisiva, piuttosto accalorata, ha detto: «**votate sì e ci togliamo di mezzo la magistratura».**

Parole da resa dei conti.

Allora è vero che, come è stato detto, la separazione delle carriere in realtà non c'entra niente con la revisione costituzionale e che si vuole una resa dei conti con la magistratura.

Per raggiungere questo risultato sono state strumentalizzate indagini, processi e decisioni, senza neanche considerare la specifica situazione processuale e la motivazione dei provvedimenti e senza considerare la loro conformità alla legge, a volte, anzi molto spesso, formulando nei confronti dei giudici accuse basate su vere falsità.

Alcuni giorni fa ho assistito a un *talk show* serale su Rete 4 in cui uno dei partecipanti ha ricordato un delitto commesso da una persona condannata, che invece di essere in carcere era libera, e ha accusato il magistrato di averla lasciata in libertà.

Tutti d'accordo. Nessuno, neppure il conduttore, è intervenuto per spiegare che il magistrato non c'entrava nulla e che la libertà dipendeva esclusivamente dalla legge.

Nessuno ha ricordato che l'art. 656 del codice di procedura penale stabilisce che quando la condanna non è superiore a quattro anni di reclusione il condannato può chiedere l'applicazione di una misura alternativa alla pena e che in attesa della decisione l'esecuzione è sospesa.

Si tratta di una disposizione che ha dato origine al fenomeno dei cosiddetti condannati liberi sospesi, che attualmente sono circa centomila, il che significa che non per un provvedimento dei magistrati ma per una disposizione del codice di procedura penale circa centomila persone, anche condannate per gravi reati (dato che con pene fino a quattro anni sono puniti anche gravi reati), sono libere. E c'è da chiedersi, considerato l'attuale sovraffollamento carcerario, dove altrimenti queste persone potrebbero essere detenute.

È una situazione di una gravità eccezionale, analoga a varie altre che affliggono il mondo della giustizia e che non dipendono dai giudici. Sono situazioni alle quali certo non è diretta a porre rimedio la legge di revisione costituzionale.

Voglio concludere ricordando che ormai **non è più in questione la separazione delle carriere ma il ruolo nell'ordinamento della giurisdizione** e che **con la forsennata delegittimazione della magistratura è stato arrecato alle istituzioni un danno gravissimo; spero solo che il danno non aumenti e che gli italiani, come hanno già fatto nel 2006 e nel 2016 si oppongano alla riforma costituzionale votando NO.**

Testo rielaborato dell'intervento all'incontro tenutosi al Teatro Apollo di Lecce il 10 marzo 2026 sul tema "*Referendum* giustizia"