GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

Storia della magistratura italiana da Gardone al referendum

Processi, magistrati, ideologie. Sessant'anni di giustizia in Italia 1965-2025 **di**

Riccardo Ferrante

di **Antonella Meniconi**

24 ottobre 2026

Sommario: 1. **Premessa. La prospettiva generazionale e la centralità della giustizia** – 2. **Tra "macchina" e "discorsi": la scelta metodologica** – 3. **Un percorso tra emergenze, politica e giurisdizione** – 4. **La crisi della giustizia**

Il volume di Riccardo Ferrante analizza sessant'anni di giustizia italiana (1965-2025), ponendo al centro dell'indagine l'evoluzione delle ideologie della giurisdizione e il dibattito culturale tra magistrati, giuristi accademici e politici. Ripercorrendo le grandi emergenze del Paese – dal terrorismo alle mafie fino a Mani Pulite –, il testo mostra come le diverse visioni ideologiche abbiano conformato l'amministrazione della giustizia e guidato il ruolo della magistratura. Vengono inoltre approfonditi l'insorgere della "supplenza" nei confronti del potere politico, il

populismo giudiziario e i recenti nodi critici legati al caso Palamara e alle riforme costituzionali. Viene dunque in evidenza come la storia della giustizia e delle sue idee sia un fenomeno dinamico, cruciale per gli equilibri democratici e i diritti dei cittadini.

1. Premessa. La prospettiva generazionale e la centralità della giustizia

> «Ci sono uomini diversi, mentalità diverse; concezioni politiche e civili diverse; generazioni diverse. Soprattutto generazioni diverse. La Costituzione della Repubblica è stata la conclusione (interlocutoria ma egualmente importante), di un intenso e appassionato momento storico dell'Italia. La guerra, la caduta del fascismo, la Resistenza, la Repubblica, e – da ultimo e in sintesi – la Costituzione, sono stati tutti avvenimenti eccezionali; difficilmente assimilabili da coloro che non vi erano preparati per essere vissuti ed essersi formati – come uomini e come cittadini – nell'epoca e nel clima anteriori; avvenimenti che, di conseguenza, hanno aggravato enormemente il consueto salto fra una generazione e l'altra».

Così nel 1961 scriveva Marco Ramat in un saggio uscito su «Il Ponte» e dedicato a *L'indipendenza della giustizia*.

Il libro di Riccardo Ferrante parte, a mio parere, proprio da questa considerazione "generazionale", in qualche modo fatta propria da quella nuova leva di magistrati che, a partire dagli anni Sessanta, ridefinì il ruolo della giustizia nel sistema dei poteri così come la Costituzione lo aveva configurato nel 1948. E si concentra sul grande cambiamento intervenuto allora non solo nel campo giudiziario, ma in quello sociale, politico ed economico. Allo stesso tempo, all'inizio l'autore interroga il lettore sui motivi per cui la questione della giustizia sia sempre stata centrale nel dibattito pubblico, e fornisce una risposta da storico, e in particolare da storico del diritto, ovvero che dalla "nascita della modernità" l'amministrazione della giustizia è diventata «la preoccupazione principale per chi esercita la sovranità» e che quindi il rapporto dialettico o apertamente conflittuale tra il potere politico e quello giudiziario (anche se si trattava di un ordine) ha sempre connotato il mondo occidentale almeno dall'età moderna.

Ma il viaggio in cui ci conduce il volume (perché di questo si tratta) concentra le sue tappe principali in un periodo definito, e cioè negli ultimi sessant'anni della Repubblica, quando «la

storia del Paese è stata in gran parte la storia del suo ordinamento giudiziario, dei suoi magistrati, delle ideologie che hanno conformato l'amministrazione della giustizia». Questa la chiave di lettura di Ferrante. Si tratta di un percorso che segue periodizzazioni diverse da quelle della storia politica (anche se parzialmente simili e con ampi affondi in quella storia). Vale la pena di citare i titoli dei capitoli, perché essi per così dire parlano da soli, delineando i confini del libro: "La svolta", dedicato al Congresso dell'Associazione nazionale magistrati (Anm) del 1965 e al "disgelo della Costituzione"; "L'emergenza", sul terrorismo e la lotta alle mafie; "Lo scontro con la politica" a partire dagli anni Ottanta; "L'incontro con la politica" tra Falcone e Mani pulite; e le "Conclusioni. Il 'sogno'' di Berlusconi e le due magistrature».

2. Tra "macchina" e "discorsi": la scelta metodologica

Come ha sostenuto più in generale Pietro Costa la storia della giustizia appare la storia di un «multiverso cangiante, ma coeso, che rivela forme e figure diverse a seconda del punto di osservazione», senza che sia possibile imporle un modello storiografico dominante**[1]**. Questa storia può anche essere definita come un vero e proprio caleidoscopio, ovvero, secondo il dizionario Treccani, un «apparecchio che, ruotato controluce, mostra mutevoli forme geometriche simmetriche. 2. (fig.) continuo mutamento di immagini e di colori fantasmagoria, mutevolezza, varietà». Sempre secondo Costa, però, esistono in realtà (almeno) due facce di questa storia, in comunicazione (difficile) tra di loro: quella della giustizia-apparato (della macchina della giustizia), nonché degli individui che ne manovrano le leve; che finisce però per comprendere anche l'altra storia, quella dei «discorsi» (della cultura), che alimentano e producono giustizia (tra cui sentenze, atti istruttori, atti processuali, comparse degli avvocati, discorsi giudiziari ex cathedra dei presidenti delle corti nelle occasioni ufficiali, persino i rituali, cioè la rappresentazione e autorappresentazione della giustizia). E tra le fonti, mi sembra, che debbano essere prese in considerazione non solo quelle edite, ma anche quelle archivistiche pubbliche (gli archivi giudiziari), e private (che spesso contengono documenti pubblici), i diari, le lettere, le memorie, tra l'altro.

In questo quadro così vasto di possibilità una scelta era forse necessaria e Ferrante ha compiuto la sua. Il suo sguardo si incentra principalmente nella direzione di una storia delle ideologie della giurisdizione (dei "discorsi", seguendo la definizione di Costa), ovvero del dibattito pubblico, e, principalmente, di quello tra giuristi e politici sulla giustizia, mantenendo un'attenzione particolare alle biografie dei protagonisti di primo piano del mondo giudiziario (e non solo). Ciò

non significa che manchino riferimenti alla “macchina” della giustizia e ai processi più rilevanti del periodo. Anzi viene scandagliata a fondo la pubblicistica dell’epoca, soprattutto quando ospita (come «Mondoperaio» nel 1984, «Micromega» nel 1993-94, «L’Espresso» gli atti dei convegni dell’Anm, delle correnti o di istituzioni, come il Centro nazionale di difesa e prevenzione sociale), alla ricerca di interventi chiave dei protagonisti della magistratura e della cultura giuridica e istituzionale che si confrontano su temi scottanti dell’attualità, ma anche sulle prospettive della giustizia.

Con ciò l’autore forse non scrive la storia a tutto tondo, ma certo ci mostra efficacemente a che punto fosse la riflessione e quali le posizioni e le soluzioni avanzate rispetto, tra l’altro, al pentitismo, all’obbligatorietà dell’azione penale, alla creazione della Direzione nazionale antimafia, solo per citarne alcune. Emerge anche lo iato tra questa riflessione così di alto livello, sviluppatasi soprattutto tra gli anni Settanta e l’inizio degli anni Novanta, e le successive involuzioni della situazione della giustizia, dovute, certo, anche alle terribili difficoltà in cui si trovò il Paese drammaticamente stretto tra lo stragismo nero, il terrorismo, gli attacchi mafiosi e la corruzione endemica.

3. Un percorso tra emergenze, politica e giurisdizione

Dunque, nel primo capitolo è affrontata la delicata fase di passaggio successiva all’approvazione della Costituzione fino al Congresso di Gardone del 1965. Fu senza dubbio quello per la magistratura italiana un periodo segnato dalla “lotta” sorda (a colpi anche di procedimenti disciplinari) tra conservatori (le cd. “toghe di piombo” così definite dal libro, riprendendo l’inchiesta di Nello Ajello uscita sulle pagine de «L’Espresso» nel 1965) e innovatori (tra cui il citato Ramat, importante esponente alla guida della nascente corrente di Magistratura democratica a partire dal 1964). Un contrasto che si sviluppò a partire dal significato da dare alle norme della Costituzione e, più in particolare, sul peso e il ruolo da attribuire al Consiglio superiore della magistratura, istituito nel 1958.

Il Congresso di Gardone costituì, questo era già noto ed è stato più volte ribadito, una svolta in questo scontro (va ricordato che l’alta magistratura era uscita dall’Anm, fondando una propria associazione, l’Unione magistrati italiani nel 1961): perché espresse nella sua mozione finale, condivisa da tutte le correnti (anche se Ferrante ricorda una mancata unanimità su altre conclusioni non meno rilevanti) punti da ritenersi essenziali. Non solo venne ribadita l’imparzialità e l’indipendenza del giudice «nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni

centro di potere», ma si sostenne che lo stesso giudice poteva: o applicare direttamente le norme della Costituzione quando possibile; o rinviare direttamente alla Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi reputate incostituzionali; o infine, «interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statuale».

Insomma, era un vero e proprio scossone alla logica gerarchica all'epoca ancora dominante negli uffici giudiziari, e in qualche misura, anche nelle prime consiliature del Csm. La "svolta di civiltà" – ci ricorda l'autore – si intrecciò inevitabilmente con il "disgelo" della Costituzione, che condusse all'attuazione della Carta anche nel campo dei diritti sociali e civili (con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale e l'abolizione dei manicomi del 1978, tra le altre, importanti riforme) e del diritto privato (con la costruzione della categoria del danno biologico con il contributo di giuristi come Stefano Rodotà e Guido Alpa), cui contribuirono il legislatore e la stessa magistratura. Ma vi fu – bisogna ammettere – anche una reazione in negativo a questo complessivo rinnovamento, ovvero contro di esso agì apertamente la inossidabile continuità di apparati, la persistenza di mentalità e il conservatorismo delle stesse dinamiche processuali. Come dimostrò la tormentata via crucis del processo per la strage di Piazza Fontana (lo spartiacque anche nella storia della giurisdizione penale, di cui qui sono ricostruite le tortuose vicende).

Nel secondo capitolo lo sguardo di Ferrante si rivolge ai processi che più hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica e la discussione sul piano politico e giuridico; ma meno – se è lecito osservarlo – sull'amministrazione della giustizia minuta, quella, verrebbe da dire, di "tutti i giorni", con cui il cittadino ha spesso a che fare (ad es. nell'ambito civilistico con qualche statistica giudiziaria).

Il processo "politico", categoria rilevante a partire dell'Otto-Novecento, è analizzato in questa parte sotto più aspetti e seguendone, per alcuni casi, il preciso svolgimento, ma anche il suo carattere "formante" o paradigmatico per la storia della giustizia italiana.

Mi soffermo in particolare – tra gli altri processi analizzati della stagione del terrorismo (da Piazza Fontana, all'affaire Moro, al caso Barbone-Tobagi) – sul c.d. "7 aprile", cui l'autore dedica molto spazio, vedendolo come l'avvio vero e proprio del «populismo giudiziario mediatico». In questa parte, da un lato, è ricostruito accuratamente il contrasto tra il pubblico ministero Pietro Calogero e il giudice istruttore Giovanni Palombarini sulla qualificazione del reato a carico degli appartenenti all'Autonomia operaia padovana (e il sofferto dibattito che ne scaturì anche nelle file di Magistratura democratica) e, dall'altro, grazie a un denso excursus su «processo, storia

orale e verità mediatica», si affronta il tema del rapporto tra giudice e storico e le differenze e analogie tra i due "mestieri" ("giudicare" è quello del primo, e "comprendere" quello del secondo). Qui il riferimento d'obbligo è ai lavori di Marc Bloch (*Il mestiere di storico*, appunto), ma anche di Guido Calogero, Piero Calamandrei, Carlo Ginzburg e Alessandro Portelli, la cui riflessione conduce Ferrante a fare propria l'analisi critica di Ramat su un processo divenuto «di storia e di politica fatta da chi non era adatto ad operare gli strumenti dell'indagine storico-politica» (p. 79). Appaiono in proposito molto stimolanti le considerazioni metodologiche dell'autore sull'utilizzo delle fonti giudiziarie da non limitare alle requisitorie dell'accusa (una sola voce verrebbe così ascoltata), ma estendere alla "storia del giudicato" (ovvero all'intero fascicolo del dibattimento), e all'*expertise* richiesta per valutare le fonti orali (ad es. le testimonianze trascritte), o ancora sulla necessità di distinguere, oltre che tra verità processuale «sempre una verità relativa e approssimativa» e verità storica, anche tra queste e la verità mediatica, a partire da allora affermatasi sempre di più come protagonista dell'agone pubblico.

Nel terzo capitolo viene in evidenza lo "scontro con la politica", che ha segnato il nostro Paese (ma non solo) a partire dagli anni Ottanta del Novecento. Oltre a ricostruire con attenzione il conflitto tra Cossiga, Craxi e Martelli e il Csm (analizzati scrupolosamente attraverso i verbali dell'organo) nel libro si sottolinea il passaggio da "Mafia pulita" a "Mani pulite" teorizzato da Antonio Di Pietro, evidenziando come la magistratura, dopo aver condotto e in qualche misura vinto (a caro prezzo, va detto) la lotta al terrorismo in prima persona, ne sarebbe uscita rafforzata e più autonoma rispetto agli altri poteri dello Stato. Ma, nei complessivi mutamenti anche generazionali all'interno del corpo giudiziario, si cominciava a evidenziare quell'ideologia della supplenza rispetto alla politica che sarebbe stata foriera di un riequilibrio complessivo delle istituzioni pubbliche (p. 145).

Il quarto capitolo è dedicato al cruciale decennio 1982-1992 (anche se del periodo si discute pure nella parte precedente). E qui domina la scena la figura di Giovanni Falcone, sia per la vicenda tragica che lo riguardò, sia per i cambiamenti politici e ordinamentali di quegli anni. Molto indagati da Ferrante sono, infatti, il ruolo del Pm (e la visione di Falcone per l'istituzione della "superprocura") e il suo intrinseco mutamento (anche con la creazione dei pool investigativi), con il conseguente rafforzamento della pubblica accusa in seguito al peso acquisito dalla magistratura nelle tre emergenze (terroristica, mafiosa e corruttiva, in parte risolte almeno nella loro fase acuta) rispetto alla politica; il nuovo codice di procedura penale di stampo accusatorio (mutato ben presto da interventi legislativi e della Corte costituzionale in chiave inquisitoria); e il

pentitismo, lo strumento usato con successo per contribuire a sconfiggere l'attacco allo Stato sia terroristico sia mafioso.

4. La crisi della giustizia

Secondo Ferrante, tutti questi fattori hanno contribuito in varia misura e insieme ad altri all'attivazione della crisi della giustizia, con il conseguente avanzare del populismo giudiziario e alle successive controreazioni. Si può, infatti, sostenere come l'impegno coraggioso in prima fila del corpo giudiziario contro questi fenomeni abbia alla lunga determinato una torsione del ruolo del magistrato, visto sempre più nella sua veste di pubblico ministero (quasi un eroe) dall'opinione pubblica, e sempre meno come giudice terzo, imparziale. E questa torsione potrebbe aver determinato, negli anni successivi, delle conseguenze anche sull'esercizio della giurisdizione, un esercizio delicato che deve tener conto di tutti i settori (anche quello civile, spesso trascurato) e di tutti i diritti.

In tutti questi aspetti (e in altri qui non citati) l'attenzione dell'autore è acutamente rivolta all'affacciarsi, di fronte all'emergenza del momento, di una contraddizione che si ripropone costantemente nello scenario italiano. È questa la contraddizione tra la consapevolezza di una parte della cultura giuridica (togata o meno, ma sicuramente quella più consapevole) del crinale su cui si stava avvitando la giustizia italiana e che avrebbe condotto alla sua crisi; e, dall'altra, la manifesta debolezza del sistema istituzionale nel suo complesso (Parlamento e governo *in primis*) nell'individuare soluzioni, processi condivisi per rispondere a tale crisi senza procedere a "rese dei conti" con il corpo giudiziario (o anche solo nel dare seguito a leggi già approvate, penso alla riforma Cartabia del 2022 – l. n. 71 – in merito ai criteri generali per «garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale» da parte dell'organo legislativo).

Ci si concentra così, nelle "Conclusioni" del volume, sugli eventi più recenti legati al tentativo (bocciato dal referendum del 2026) di riforma costituzionale, con la proposta di separazione delle carriere requirente e giudicante e del Csm in due organi e in una Alta corte disciplinare, che voleva concretizzare il "sogno di Berlusconi" (che, tra parentesi, intervenne pesantemente anche sul sistema penale con leggi ad hoc, su cui bisognerebbe compiere ormai una riflessione storica).

A questo intreccio di questioni e responsabilità si aggiunge, ci ricorda Ferrante, una certa "autoreferenzialità" che «non ha giovato alla riflessione dei magistrati» sulle diverse proposte di riforma, che è risultata anche poco autocritica (p. 250) e, soprattutto a causa del caso Palamara

del 2019 (su cui l'autore specificamente si sofferma) ha generato un vero e proprio vulnus nel rapporto con l'opinione pubblica.

D'altro lato il fenomeno della crescente *judicialization* è complesso (deriva anche dall'impoverimento del valore assoluto della legge in un quadro sovranazionale vieppiù rafforzatosi) e non è solo italiano, ma avvertito anche in altri paesi occidentali e dibattuto da tempo (qui si affronta anche il tema della crescente nomofilachia della Corte di cassazione anche in campo penale). Contro il superamento "della sottomissione del giudice" alla legge e il rischio di una "democrazia giudiziaria" (di non eletti dai cittadini) Ferrante avverte un pericolo sia per i cittadini che per gli stessi magistrati, anche per le reazioni che può suscitare (pp. 242-243).

Sin qui il libro. Che attesta come la storia della giustizia sia sempre attuale proprio perché appare (ed è di fatto) una storia in movimento continuo (anche quando sembra ferma e perenne come l'ideale di giustizia). È un «insieme eterogeneo di istituzioni, uomini, ceti, discorsi» che «interviene sempre e comunque [e obbligatoriamente, aggiungerei] su snodi specifici dell'interazione sociale»[2], interviene su determinati, concreti, nodi di interessi, di conflitti, modificando in generale gli equilibri, gli assetti e anche le prassi sociali, e, cosa assai importante, agisce sulla vita e sulla libertà dei cittadini.

---

[1] P. Costa, *Di che cosa fa storia la storia della giustizia? Qualche considerazione di metodo*, in *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, a cura di L. Lacchè, M. Meccarelli, Macerata, EUM, 2012, pp. 17-43.

[2] Ivi, pp. 28-29.

Riccardo Ferrante, *Processi, magistrati, ideologie. Sessant'anni di giustizia in Italia 1965-2025*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2026.