





ANNO IV
N. 1 – GENNAIO–APRILE 2026



libertà nel diritto

Rivista quadrimestrale di cultura giuridica

Direttore scientifico

Michele NARDI

Direttore responsabile

Ruggiero CAPONE

Comitato editoriale

Luigi DEGAN
Alessandro DIONISI
Francesca LAVACCA
Ernesta Adele MARANDO
Luca MONTI
Giuseppe REALE
Marco SABA

Comitato scientifico

Avv. Luigi AMMIRATI
Prof. Ilaria Amelia CAGGIANO
Prof. Francesco CAMILLETTI
Avv. Paola DI SALVATORE
Prof. Carlo GAMBAROROTTI—PASSERINI
Prof. Arturo MANIACI
Prof. Alberto MARCHESE
Prof. Maria Pia PIGNALOSA
Prof. Fabrizio POMPILIO
Prof. Ranieri RAZZANTE
Avv. Cristiana ROSSI
Avv. Antonio STRILLACI
Avv. Carlotta TOSCHI
Prof. Aurora VESTO

Comitato di redazione

Luigi CORTELLINO
Camilla DELLA GIUSTINA
Angelo GERMINARIO
Valeria GORGOGNONE
Lidia Rosaria NARDI
Vincenzo Giorgio NARDI
Edoardo NIGRETTI

Anno IV
Fascicolo I
gennaio–aprile 2026

ISBN 979-12-218-2758-3

ISSN 2974-8488

Aracne
è un marchio editoriale di
Adiuvare S.r.l.
via Filippo Pizzicannella, 22
00045 Genzano di Roma

«libertà nel diritto» adotta un sistema di doppio referaggio anonimo.

Registrazione presso l'Ufficio Registro per la pubblicazione di giornali
e periodici del Tribunale Ordinario di Velletri del 29/03/2023 num. 2/2023.

ROMA 10 GIUGNO 2026

INDICE

- 7 Il paradosso sui rapporti uomo–animali
Ruggiero Capone
- 11 Perché ho votato “Sì”
Michele Nardi
- 17 Il monopolio in Italia del Pubblico Ministero e l’esempio dei
contrappesi democratici nei paesi evoluti
Marco Saba
- 23 Questioni attuali in materia di leggi provvedimento nel sistema
costituzionale delle fonti
Stella Feroleto
- 37 L’esperimento costituzionale islandese: un caso per il rinnovo
sovrano contro i patti eterni
Marco Saba
- 55 *L’essential facility doctrine*: origini, evoluzione e applicazione
Antonella Correnti

- 85 Appunti sull'attività negoziale e consensuale della p.a.
Vincenzo Giorgio Nardi
- 129 La giustizia amministrativa. Breve schema per un primo approccio alla disciplina
Lidia Rosaria Nardi
- 153 L'Ordine Pubblico come limite invalicabile. Il ruolo della magistratura nelle stragi di massa: meccanismi di allineamento eccessivo con "ordine pubblico" e "leggi"
Marco Saba
- 171 *Prompting* per avvocati
Alessandro Valerio, Marco Colamussi
- 201 L'auditing forense della storia attraverso il dialogo tra motori di IA allineati e non allineati con libera scelta delle fonti
Marco Saba
- 217 La ricreazione digitale di attori deceduti nel cinema: analisi legale e considerazioni etiche
Marco Saba
- 245 L'intelligenza artificiale generativa e i sistemi RAG nel processo decisionale marittimo: profili critici, sistematici e comparativi di diritto internazionale
Francesco Giordano
- 259 Il culto psicopatico adottato dalle élites finanziarie globaliste
Alessandro Dionisi
- 271 Il neoliberismo ipercapitalista: il carnefice del XXI secolo
Alessandro Dionisi

L'EDITORIALE DEL DIRETTORE

IL PARADOSSO SUI RAPPORTI UOMO-ANIMALI

RUGGIERO CAPONE

Mi diceva un vecchio e saggio amico che, se non vuoi problemi, non devi fare assolutamente nulla: solo osservare senza minimamente fiatare.

Perché in Italia basta davvero poco per finire in Tribunale, anche solo incautamente adottare un animale raccolto per strada, oppure mettersi a coltivare un orto domestico, casomai per tenerci anche un paio di polli ed un coniglio a razzolare. Nelle Procure italiane ci sono sezioni che perseguono proprio chi s'improwisa allevatore o contadino; ci sono “sezioni agrarie” che, oltre alle vertenze tra contadini, si occupano delle denunce a carico di chi detiene un cane senza documenti o alleva conigli senza permesso, caso mani riproduce canarini e poi li regala o li vende a parenti e amici.

Reati gravissimi? Non siamo fatti per giudicare, ma è un dato di fatto che, dal 2019 ad oggi, i controlli di polizie locali e guardie zoofile si siano notevolmente incrementati sui vari possessori di cani; soprattutto su coloro che in giardino hanno cura di colonie di gatti, voliere con tanti uccelletti o spazi con animali da cortile come conigli e pol-lame vario.

Non si tratta di semplici controlli nei parchi pubblici, ed al fine di verificare che i cani vengano condotti al guinzaglio, ma pattuglie congiunte di polizie locali e guardie zoofile che fermano i proprietari dei cani per chiedere loro i documenti dell'animale: nel caso la bestiola sia munita di microchip, invitano a portare la documentazione

al comando entro tempi molto stretti, onde evitare sanzioni o, alla peggio, il momentaneo sequestro dell'animale presso il canile.

Una stretta che sta certamente incidendo sulle abitudini dei proprietari di cani: ovviamente portano a spasso i loro amichetti in maniera sempre più lesta e guardinga, e per timore d'essere fermati. Perché, anche se il cane ha il microchip, non sempre ci si ricorda di portare i documenti a seguito. Poi è davvero difficile rammentare tutta la moda di "*documentazione certificata*" imposta dalla vita di oggi. Intanto la ventata di legalità, con pugno duro delle forze di polizia, impazza dal Piemonte alla Sicilia, dal Veneto alla Puglia, toccando vette inusitate a Roma. Proprio la Capitale, dove nella frequentatissima e multietnica Piazza Vittorio non è casuale che, le guardie abbiano chiesto i documenti del cane ad anziane signore a spasso con volpini e barboncini: per alcune di loro è stato un dramma, avevano animale con microchip ma non ricordavano dove avessero conservato i documenti, altre con animali molto avanti con gli anni (cani di circa vent'anni) non avevano mai pensato di portarli a fare il microchip, poi alcune signore ultraottantenni hanno il cane registrato presso la residenza di figli o nipoti, che avevano sbrigato in loro vece la burocrazia informatizzata dell'animale e solo per agevolare la poco digitale nonnina.

Così a qualche anziana è stata applicata la massima sanzione e tutto il codice: e solo perché la vecchietta, con cane a seguito senza documenti, ha risposto alle guardie per le rime, «perché a me chiedete i documenti del cane e non identificate quel gruppo di migranti che sosta lungo il muretto della villa comunale? Stanno lì tutti i giorni, ma per voi è più facile identificare me ed il cane».

I due poliziotti hanno invitato la donna a non lanciare accuse, quindi sono passati a termini perentori, stilando il verbale per oltre duecento euro: quindi hanno invitato la pensionata a presentarsi in tempi celeri al comando con la documentazione, onde evitare il sequestro del cane presso il canile ed ulteriori implicazioni sia amministrative che penali. Nei rioni di Roma ci sono tanti pensionati con animaletti domestici. Nelle zone Esquilino e San Lorenzo non mancano le lamentele: «ai vigili torna facile fermarci per i documenti del cane, ma non vediamo controlli sui migranti che girano per il quartiere senza meta e solo per chiederci soldi».

In questa Italia delle tante leggi e leggine è anche facile passare i guai, anche solo per un bel gesto come adottare un cane smarrito o abbandonato: perché la mancata denuncia tempestiva del ritrovamento di un cane può portarci a processo per “appropriazione di cose smarrite” (art. 647 c.p.), e starà al nostro avvocato dimostrare l’errore, la buona fede, il caso fortuito. Perché, nel peggiore dei casi, a denunciarci potrebbe essere il proprietario del cane che vuole evitare grane per l’abbandono: normalmente potrebbe anche farlo una qualsivoglia guardia che ci vede raccogliere l’animale per strada e caricarlo in auto.

Il nostro gesto salva la povera bestiola, ma la querela del proprietario in malafede o la denuncia della guardia ci portano a rischiare la reclusione fino a un anno con una multa da 30 euro fino a 309. Quando si trova un cane abbandonato necessiterebbe chiamare le forze dell’ordine e, solo dopo l’affidamento al canile, se ne può richiedere l’adozione secondo l’iter burocratico di legge: e non c’è da giurare che lo affidino a chi lo ha rinvenuto.

Essi, ci piacerebbe tanto allevare animali, ma le leggi hanno reso questo sogno fiabesco sempre meno entusiasmante: cani, gatti, canarini, pappagalli, polli e conigli ci portano ad essere attenzionati. Non va certo meglio a chi si coltiva orto e campagna per autoconsumo: potrebbe subire controlli ispettivi, o anche solo essere fermato mentre porta frutta e verdura a casa e non sa come dimostrare alle guardie l’autoproduzione.

Leggi nazionali, normative europee e regolamenti comunali hanno edificato una burocrazia che sta dissuadendo gli italiani dal coltivare ed allevare.

La giurisprudenza italiana già disciplinava gli aspetti specifici del benessere animale, nonché il diritto di coabitazione dell’uomo con l’animale: poi l’Unione Europea ci ha messo lo zampino, introducendo norme che rendono complicato essere in regola con qualsivoglia allevamento. Così tenere galline in un centro abitato o per uso domestico stanno comportando non poche denunce e sequestri: capita che i vicini non tollerino la presenza di animali domestici e indipendentemente dalla distanza del confine (per legge dieci metri, ma la presenza può comunque recare disturbo e dipende dalla sensibilità dei singoli). Così fioccano le cause, anche perché l’autoconsumo di pollame

offende la sensibilità animalista del vicino, che telefona continuamente alle guardie.

Le normative nazionali badano allo stato di salute della popolazione avicola (dal punto di vista veterinario) e quelle comunali all'igiene e alla sanità pubblica. Comunque, potrebbero aprirsi un mondo di reati quando la denuncia di un animalista finisce in mano al magistrato: ecco che le polizie locali sconsigliano di detenere animali in casa o in giardino. Un tempo, ed aldilà di ogni normativa, vincevano le regole di buon vicinato e buon senso; accudire galline o avere una bella voliera con canarini, pappagalli, fagiani, passeracei in genere era un piacere, oggi può comportare uno spiacevole inter-processuale, con costi legali e condanne penali. Poi nell'epoca della tracciatura continua di ogni nostra attività, con gente sempre pronta a fotografare o denunciare, non potrebbe sfuggire al Grande Fratello nemmeno la boccia con i pesci rossi parcheggiata sul frigorifero.

Qualsiasi nostra azione è di fatto sanzionabile, soprattutto siamo continuamente chiamati a dimostrare d'aver titolarità nell'agire. Così può capitare che un vicino denunci, e con prove fotografiche, che nel nostro giardino abbiamo catturato e soppresso topi e ratti, mammiferi a cui potremmo aver procurato sofferenza: per aver ucciso un ratto si può finire davanti al magistrato per aver infranto l'art. 544-ter del codice penale in materia di "maltrattamento animale", perché «Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie e morte [...] è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 5.000 a 30.000».

Quindi siate razionali prima di essere generosi con un animale, di desiderare una vita bucolica tra polli e conigli, o di reputare giusto eliminare topi e ratti.

C'è un Grande Fratello che vi punisce, vi identifica, vi traccia; soprattutto vi considera polli in batteria agli ordini di norme europee e pruderie dei Tribunali.

RITORNA IL NOSTRO DIRETTORE SCIENTIFICO

PERCHÉ HO VOTATO “SÌ”

MICHELE NARDI

Qualche giorno orsono mi è recapitata fra le mani la relazione ispettiva che mio padre, magistrato e vicecapo dell’Ispettorato generale fece nel ’94 su richiesta del ministro della Giustizia sulla indagine “mani Pulite”.

Ci sono particolarmente legato, perché mio padre non c’è più da alcuni anni e perché in quelle pagine ritrovo tutto il suo modo di pensare e di essere stato magistrato.

In quella relazione non c’era scritto — perché il dato non era ancora consolidato — che il 90% delle persone arrestate nel corso di quella indagine che scosse l’Italia dalle fondamenta, è risultata assolta all’esito dell’iter giudiziario.

Ciò significa che centinaia, anzi migliaia, di persone furono distrutte nella dignità, nella libertà e, alcune di loro, nella loro stessa vita, sulla base di accuse del tutto infondate o, comunque, non provate.

Quella relazione di mio padre che dava merito a quell’indagine denominata “Mani pulite” di aver scoperto il vaso di Pandora della corruzione in Italia, tuttavia, terminava con una riflessione amara sull’uso eccessivo e sconsiderato della custodia cautelare da parte dei magistrati di Milano, spesso finalizzato ad ottenere, sarebbe meglio dire estorcere, confessioni che non hanno retto al dibattimento, ed ha coinvolto soggetti che non erano in grado di sostenere la violenza e la privazione del carcere. In sostanza erano mancate quell’equilibrio, saggezza e moderazione che sono sempre richieste nell’esercizio della giurisdizione.

Per via di quella sola pagina e di quelle considerazioni, alla fine di una relazione corposa di diverse centinaia di pagine, mio padre ha subito una autentica persecuzione da parte di alcuni ambienti della magistratura che è durata fino alla fine dei suoi anni e, quando lui è morto, nel 2018, questa persecuzione l'ho ereditata personalmente perché entrambi, io e mio padre, eravamo magistrati non coerenti con un certo sistema che governa la magistratura.

Sono un convinto sostenitore della separazione delle magistrature da sempre, da quando entrai, oltre 30 anni fa, in magistratura, perché sono sempre stato convinto, e l'ho sperimentato personalmente, che il pubblico ministero e il giudice svolgono due professioni profondamente diverse che hanno bisogno di bagagli culturali e giuridici specifici ed anche particolari attitudini caratteriali.

Per questo dico che è assolutamente falso affermare che questa riforma non avrebbe inciso sulla efficienza della giustizia: oggi un ragazzo si laurea, si prepara per il concorso, a volte lo vince fortunatamente e, in base alla graduatoria, sceglie fra le possibilità che gli si offrono e deve spesso ripiegare su ruoli non congeniali.

Ed allora succede che chi avrebbe fatto bene il giudice civile finisce in procura — e poi vediamo le indagini disastrose di cui parliamo per anni — o viceversa, chi aveva attitudini per fare il P.M finisce per fare il giudice, ed allora vediamo sentenze di condanna che non hanno alcun senso, con innocenti buttati in carcere a scontare pene per reati non commessi.

Invece, la separazione delle magistrature avrebbe comportato percorsi formativi e selettivi, distinti e concorsi distinti, in modo da avere magistrati più preparati, già preselezionati per attitudine e ciò significa meno errori giudiziari e più velocità decisionale, insomma più efficienza.

In Italia abbiamo altre magistrature autonome che vengono selezionate con concorsi appositi e che presentano un alto tasso di professionalità: quella contabile, quella amministrativa, quella tributaria ed anche quella militare.

E ognuna di quelle magistrature che ho summenzionato ha un suo Csm che viene chiamato Consiglio di Presidenza ma funziona in tutto e per tutto esattamente come il CSM della magistratura ordinaria.

E allora non si comprende perché non possiamo avere una magistratura inquirente ed una magistratura giudicante, autonome e

indipendenti, con accessi professionali differenziati, formazioni differenziate e selezioni differenziate.

Ma ai cittadini cosa interessa la separazione delle magistrature?

I diritti e le libertà di cui tutti noi godiamo hanno un senso perché possono trovare tutela in sede giurisdizionale. E in sede giurisdizionale occorre poter esercitare appieno il diritto di difesa, così come prevede l'articolo 24 della Costituzione.

Non vi è giurisdizione senza difesa.

Appare evidente che la separazione delle magistrature è funzionale ad un maggiore equilibrio del processo, ad eliminare quella superiorità dell'accusa rispetto alla difesa che, peraltro, non ha alcun senso nel processo accusatorio, anzi è la negazione del processo accusatorio.

Non va, infatti, dimenticato che la magistratura unica così come è adesso, aveva un senso fintanto che abbiamo avuto nel nostro ordinamento il processo inquisitorio, caratterizzato dalla centralità della figura del giudice che raccoglie le prove, conduce le indagini e celebra il dibattimento, accompagnato da una funzione meramente ancillare del pubblico ministero che aveva solo il compito di avviare l'iter investigativo.

Nel 1989 abbiamo abbandonato il sistema inquisitorio per accogliere il sistema accusatorio dove il p.m. diventa il dominus assoluto nella fase delle indagini preliminari ma non raccoglie prove, raccoglie elementi di prova che dovranno essere poi confermati nel dibattimento che si svolge nel pieno contraddittorio e dinanzi ad un giudice "terzo e imparziale".

Questo principio accusatorio è stato costituzionalizzato nel 1999 con la riforma dell'articolo 111 della Carta Fondamentale che prevede, appunto, la parità di armi processuali fra accusa e difesa e un dibattimento che deve svolgersi dinanzi a un giudice terzo e imparziale.

E cosa significa imparziale? Non di parte!

E come può essere non di parte un Giudice che condivide con il p.m. carriera, CSM, formazione professionale, stesso inquadramento istituzionale, stesso sindacato (l'ANM)?

Ne consegue che la divisione delle magistrature diviene una necessità logica, costituzionale, direi anche morale.

Ecco perché in quasi tutti i Paesi occidentali a democrazia avanzata vige un sistema accusatorio ed anche dove è rimasto quello inquisitorio, come in Francia e in Spagna, risulta fortemente ammorbidito da

una serie di inserzioni di strutture e istituti di natura accusatoria e vige comunque la separazione delle magistrature.

Quindi, è falsa anche l'affermazione che questo tema non interessi ai cittadini. Interessa invece, e fortemente, perché riguarda l'efficacia della tutela dei diritti e delle libertà in sede giurisdizionale.

Qualche benpensante dirà, ma sì, ma queste sono cose che riguardano i criminali, i delinquenti, "io sono una persona perbene", non mi capiterà mai di finire sotto processo.

Ebbene, ogni anno in Italia finiscono sotto processo oltre 200.000 persone (solo meno della metà risulterà colpevole) ed in carcere, in custodia cautelare, finiscono ogni anno alcune migliaia di innocenti.

Ne vengono risarciti solo un migliaio ogni anno per ingiusta detenzione perché per avere il risarcimento occorre davvero superare una serie di ostacoli posti da una legge fatta male e applicata peggio, per cui la maggioranza di coloro che subiscono una ingiusta detenzione non riceve mai un risarcimento.

Pensate al povero Zuccheddu, 33 anni in carcere da innocente e la magistratura gli ha negato anche il risarcimento dei danni!

Si può finire in carcere da innocenti senza aver fatto nulla e questo significa che questa riforma riguarda anche coloro che ritengono che interessi solo i delinquenti.

Dunque, la separazione delle magistrature è un fatto naturale, inevitabile, logico, coerente con la Costituzione e il sistema processuale accusatorio.

Ma si osserva, da parte di qualcuno, che sarebbe inutile perché di fatto c'è già. Sono, infatti, pochi i magistrati che ogni anno passano da una funzione all'altra.

Io sono uno di quelli che ha fatto sia il p.m. che il giudice, ma il problema non è la separazione delle funzioni, il punto è la separazione delle magistrature, perché quando facevo il giudice per le indagini preliminari, il pubblico ministero stava in una stanza a pochi passi dal mio ufficio e quando voleva bussava, entrava e mi chiamava Michele e magari si lamentava pure perché non gli avevo concesso la misura cautelare che mi aveva richiesto.

L'avvocato, invece, doveva prima andare in cancelleria, chiedere di potermi incontrare se era il giorno previsto (ed io ero uno dei pochi

magistrati che riceveva gli avvocati); la cancelleria mi telefonava ed io, secondo le mie necessità o arbitrio, decidevo se riceverlo o non lo riceverlo; e se lo ricevevo costui veniva col cappello in mano dandomi del "voi" e chiedendomi se potesse sperare, presentando un'istanza di liberazione, di ottenere quantomeno i domiciliari per il suo assistito.

Questo per darvi plasticamente l'idea della differenza che oggi c'è fra accusa e difesa e questa differenza non è più tollerabile perché crea quella mancanza di equidistanza del giudice dalle parti processuali e lo rende naturalmente e involontariamente più sensibile ad accogliere le istanze dell'accusa.

La separazione delle magistrature è diretta ad ottenere che anche il P.M, se vorrà parlare con il Giudice, dovrà prendere appuntamento con la sua cancelleria e dargli del "voi".

Ovviamente, se vi fossero due magistrature autonome e indipendenti, come prevede l'articolo 104 della Costituzione nella formulazione proposta della riforma non approvata dal popolo, è evidente che vi sarebbero stati due concorsi distinti, che sarebbero stati gestiti e banditi da due Consigli Superiori della magistratura distinti.

E l'Alta Corte di Giustizia diventava necessaria per evitare che i due CSM applichino in maniera disomogenea le norme deontologiche nei confronti dei magistrati. Per cui un'unica alta Corte di giustizia avrebbe assicurato quella omogeneità di giudizi disciplinari ed eviterà disuguaglianze nel trattamento dei magistrati inquirenti e di quelli giudicanti.

Ma il vero motivo per cui la magistratura (e tutta la parte politica che da sempre appoggia la magistratura perché, in qualche modo, è stata anche favorita politicamente dalla magistratura) si è opposta alla riforma è il sorteggio dei componenti del CSM perché questo elimina il potere delle correnti di eleggere i propri rappresentanti al CSM.

Interesse vitale per le correnti della magistratura perché una volta che hai piazzato i tuoi rappresentanti nel Consiglio puoi pilotare carriere, controllare Procure, determinare anche la politica parlamentare e governativa, come abbiamo visto succedere in questi ultimi decenni.

Il sistema cosiddetto "Palamara" non l'ha inventato Luca Palamara, preesisteva ed è sopravvissuto a Luca Palamara ed io che possiedo legalmente copia intera della memoria del suo cellulare e mi sono letto tutte le migliaia e migliaia di chat presenti su quel telefono vi posso dire che

erano in molti ad essere coinvolti in tali modalità, anche se poi hanno fatto pagare il prezzo della colpa solo a Palamara.

E ci sarebbero centinaia di magistrati, anche capi degli uffici di Procura, anche importanti, che avrebbero dovuto essere destituiti dal loro incarico perché, documentalmente, quegli incarichi sono stati ottenuti attraverso intralazzi, scambi di favore e raccomandazioni.

Ed è questo il veleno della magistratura italiana, questo scambio istituzionalizzato, questa modalità di fare carriera, questo creare personaggi, super magistrati, a scapito di quello che è il merito e le capacità anche grazie a campagne stampa come quella che vediamo in atto da mesi a favore del dr Gratteri diventato un divo televisivo un guru onnisciente oggetto di idolatria da parte delle masse.

Una ulteriore prova della deriva culturale antidemocratica di questo disgraziato Paese.

Ci riempiamo la bocca con il nome di Giovanni Falcone ma non si ricorda nessuno che il Csm bocciò la sua nomina Procuratore capo di Palermo per preferirli un soggetto assolutamente non all'altezza di Giovanni Falcone ma fortemente voluto dalle correnti che anche all'epoca dominavano il CSM.

Dunque, il sorteggio sarebbe servito ad evitare lo scandalo delle carriere costruite, degli scambi correntizi che generano inefficienza e sfiducia nella giurisdizione.

Questa riforma non sarebbe stata certa la migliore possibile, non lo era, ma era una medicina amara e necessaria per cominciare a risanare i mali della giustizia italiana.

IL MONOPOLIO IN ITALIA DEL PUBBLICO MINISTERO E L'ESEMPIO DEI CONTRAPPESI DEMOCRATICI NEI PAESI EVOLUTI

MARCO SABA

Nel panorama dei sistemi giudiziari europei, il ruolo del Pubblico Ministero (p.m.) rappresenta un elemento centrale per garantire l'equilibrio tra indipendenza giudiziaria, efficacia dell'azione penale e accountability democratica. In Italia, il principio di obbligatorietà e monopolio dell'azione penale, sancito dall'articolo 112 della Costituzione, affida al p.m. un potere esclusivo che, pur mirato a preservare l'uniformità e l'indipendenza, ha suscitato dibattiti su possibili inerzie o abusi privi di contrappesi diretti da parte dei cittadini. Questo articolo intende analizzare tale modello italiano, confrontandolo con i meccanismi di contrappeso presenti nei paesi scandinavi — dove il procuratore è spesso subordinato all'esecutivo ma con garanzie democratiche — e in Irlanda, dove le “private prosecutions” consentono un'iniziativa penale privata. Per ampliare l'indagine, si illustrano anche i casi di Germania, Austria e Svizzera, altri ordinamenti civil law che presentano sfumature interessanti in termini di monopolio e accountability. Il confronto, arricchito da prospettive comparate, mira a evidenziare opportunità di riforma, specialmente alla luce delle discussioni in corso in Italia nel 2025.

1. Il monopolio dell'azione penale

L'ordinamento italiano, radicato nella tradizione civil law, attribuisce al p.m. il monopolio dell'azione penale, come stabilito dall'articolo 112

della Costituzione: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale». Questo principio, introdotto per evitare discriminazioni e garantire l'uguaglianza di fronte alla legge, implica che solo il p.m. possa iniziare un procedimento penale in presenza di una notizia criminis, senza possibilità di discrezionalità politica o privata. Il fondamento costituzionale risale ai lavori dell'Assemblea Costituente, dove si optò per un modello centralizzato per contrastare influenze esterne, come quelle fasciste del passato.

Tuttavia, questo monopolio non è privo di critiche. In casi di inerzia o di priorità selettive, i cittadini non dispongono di strumenti diretti per supplire, salvo ricorsi al giudice per le indagini preliminari o denunce al CSM (Consiglio Superiore della Magistratura). Scandali storici, come quelli emersi durante Mani Pulite, hanno evidenziato rischi di politicizzazione interna alla magistratura, alimentando proposte di riforma. Nel 2025, il dibattito si è intensificato con la proposta governativa di separazione delle carriere tra giudici e p.m., mirata a rafforzare l'imparzialità e introdurre maggiori controlli, senza però alterare il monopolio costituzionale. Tale riforma, ancora in discussione parlamentare, riflette tensioni tra indipendenza giudiziaria e accountability democratica, con critici che temono un indebolimento del p.m. a favore dell'esecutivo.

2. Contrappesi democratici nei paesi scandinavi

I sistemi giudiziari scandinavi — Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia — offrono esempi di contrappeso attraverso una struttura gerarchica che subordina i procuratori all'esecutivo, bilanciata da forti meccanismi di accountability democratica. Pur condividendo radici civil law con l'Italia, questi paesi integrano principi di obbligatorietà con un controllo parlamentare, favorendo trasparenza e responsabilità.

In Svezia, il Prosecutor General dirige l'autorità prosecutoria, emettendo linee guida e supervisionando i casi, ma opera sotto il Ministero della Giustizia. L'accountability è garantita dal Parlamento (Riksdag), che può indagare su abusi attraverso commissioni, e da un Ombudsman che monitora l'amministrazione pubblica, inclusa la procura. Similmente, in Norvegia, la Norwegian Prosecuting Authority è subordinata

al Consiglio di Stato, con il Director of Public Prosecutions che coordina a livello nazionale; qui, il principio di legalità (obbligatorietà) coesiste con discrezionalità limitata, e l'accountability passa attraverso rapporti annuali al Parlamento e possibili interventi ministeriali in casi specifici.

In Danimarca, i procuratori sono organizzati in una gerarchia sotto il Ministero della Giustizia, con il Director of Public Prosecutions al vertice; il sistema enfatizza l'indipendenza operativa ma con oversight parlamentare, inclusi audit e interrogazioni ministeriali. La Finlandia presenta un modello simile: il Prosecutor General, nominato dal Presidente su proposta del governo, è indipendente nelle decisioni individuali ma soggetto a direttive generali dal Ministero, con accountability al Parlamento tramite relazioni periodiche e possibilità di rimozione per gravi inadempienze.

Questi meccanismi — radicati in una cultura di fiducia istituzionale e bassa corruzione — fungono da contrappeso al potenziale abuso di potere, differenziandosi dal monopolio italiano per l'integrazione con l'esecutivo democraticamente eletto. Studi comparati sottolineano come tale approccio riduca inerzie, mantenendo alti standard di rule of law.

3. Il modello irlandese delle *private prosecutions*

L'Irlanda, ancorata alla tradizione common law, introduce un contrappeso più diretto attraverso le "private prosecutions", ovvero procedimenti penali iniziati da privati cittadini o entità non statali. Questo diritto, codificato nel Petty Sessions (Ireland) Act 1851 e nel Prosecution of Offences Act 1974, permette a individui di perseguire reati quando il Director of Public Prosecutions (DPP) — omologo del p.m. italiano — decide di non procedere o ritarda.

Il DPP detiene il monopolio per i reati gravi (indictable offences), ma per quelli minori (summary offences) nei District Courts, le private prosecutions sono ammesse e rappresentano un "valuable right" contro inerzie statali, come confermato dalla High Court in casi recenti. Sebbene rare — limitate a offese minori dopo rifiuto del DPP — offrono un empowerment civico, con il privato che emette summons e porta

prove in tribunale. Il DPP può subentrare o fermare il procedimento, garantendo un filtro contro abusi.

Questo modello contrasta nettamente con l'Italia, dove l'iniziativa privata è esclusa, ma illustra come un sistema common law possa bilanciare il monopolio statale con diritti individuali, riducendo rischi di impunità.

4. Contrappesi nel sistema tedesco

La Germania, anch'essa radicata nel civil law, assegna alla Staatsanwaltschaft (pubblico ministero) un monopolio sull'azione penale, guidato dal principio di legalità (Legalitätsprinzip), che impone l'obbligo di perseguire ogni reato noto, salvo eccezioni per reati minori. Il pubblico ministero dirige le indagini preliminari, istruisce la polizia e decide sull'esercizio dell'azione penale, operando come organo esecutivo sotto il Ministero della Giustizia, ma con indipendenza nelle decisioni individuali. L'accountability è garantita da gerarchie interne, rapporti al Ministero e possibili interventi parlamentari, anche se critiche emergono su una presunta discrezionalità in casi complessi.

Un contrappeso significativo è rappresentato dalle private prosecutions (Privatklage) per reati minori, come diffamazione o lesioni lievi, dove la vittima può perseguire direttamente se il pubblico ministero non ravvisa interesse pubblico. Inoltre, nei reati gravi, le vittime possono unirsi come Nebenkläger (procuratori accessori privati), partecipando attivamente al processo con diritti di interrogatorio e appello, fungendo da controllo sull'operato del pubblico ministero. Questo meccanismo, introdotto nel XIX secolo, bilancia il monopolio statale con un empowerment delle vittime, riducendo rischi di inerzia.

5. Contrappesi nel sistema austriaco

In Austria, il pubblico ministero (Staatsanwaltschaft) detiene un monopolio simile, dirigendo le indagini e decidendo sull'azione penale in un quadro gerarchico subordinato al Ministero della Giustizia. Anch'esso