

Domenica, la tavola rotonda conclusiva ha visto la partecipazione di Nicoletta Pirota, responsabile politiche del lavoro del gruppo Sinistra per un'altra Lombardia, Leoluca Orlando, portavoce dell'Italia dei Valori, David Sassoli, europarlamentare del Pd, e Giovanni Bachelet, deputato, sempre per il Partito Democratico. Sono emerse alcune riflessioni interessanti, per esempio il fatto che la destra italiana sia ben organizzata sul territorio, intercetti le paure delle persone alimentandole, creando ad arte guerre tra poveri. Dopo la fine della DC, inoltre, la CEI si è lanciata direttamente nel gioco politico, mentre nel quadro generale diminuisce la partecipazione e declina la democrazia.

Orlando ha invitato a mantenere uno sguardo ampio sui problemi del mondo, riflettendo su ciò che le nostre azioni causano negli altri Paesi; ha affermato l'importanza della legalità dei diritti, non tanto della legalità del diritto. Sassoli ha ripreso il discorso, sottolineando il ruolo importante dell'Europa e la necessità di creare un senso di cittadinanza mondiale per far fronte ai problemi che interessano il globo nel suo insieme.

Bachelet ha spostato invece l'asse sul dilemma laici/cattolici, che in realtà è un dilemma laici/clericali: il clericalismo è un analfabetismo di ritorno, che gonfia il terrorismo, non solo quello islamico. Per questo le ideologie sono ben lungi dall'essere finite, se si ascoltano certi proclami della destra e della Lega in particolare: il lavoro da fare è spiegare le "fesserie" di questo governo, come ha detto Giovanni, perché gli unici principi negoziabili stanno solo nella nostra Costituzione.

La scuola di quest'anno si è caratterizzata anche per aver riempito tutte le serate. Abbiamo avuto una testimonianza sui nuovi muri odierni, in particolare quello che Israele sta costruendo per anettere i territori palestinesi. La seconda serata è stata occupata dalla presentazione del libro *Sedie Vuote*, realizzato con interviste fatte da un gruppo di giovani ai parenti delle vittime del terrorismo stragista. Infine, l'ultima sera abbiamo assistito ad uno spettacolo teatrale su "Le strade dell'acqua", tratto da un libretto pubblicato dalle edizioni del Margine.

La speranza di una nuova generazione che condivida le battaglie e le preoccupazioni della Rosa Bianca è stata alimentata da un gruppo di giovanissimi, che sotto la guida di Tommaso Giuntella hanno approfondito il pensiero di Mounier e, per battersi in questa società così stretta e in questa Chiesa così impaurita, hanno scritto un documento di intenti, che tutti noi speriamo diventi il manifesto delle loro e delle nostre vite. ■

La giustizia in Italia: riflessioni tra storia e attualità

VINCENZO CASAMASSIMA

Uno dei tratti caratterizzanti l'ultimo quindicennio della storia italiana è costituito dalla centralità della "questione giustizia" nell'ambito del dibattito politico. Nulla di strano, dal momento che viviamo in un Paese in cui, come ci viene spiegato in occasione di ogni inaugurazione di anno giudiziario e come risulta da documenti periodicamente redatti dalla Commissione del Consiglio d'Europa per l'efficienza nella giustizia (CEPEJ), i livelli di efficienza del sistema giudiziario sono bassissimi. Cattivo utilizzo delle risorse, irrazionale distribuzione sul territorio delle sedi giudiziarie, mancanza di efficaci dispositivi processuali mediante i quali dirottare verso canali di risoluzione extra-giudiziaria una parte delle controversie, certamente anche inerzie e carenze interne allo stesso corpo giudiziario concorrono a produrre un quadro disastroso, che mina la fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di svolgere efficacemente una delle proprie funzioni fondamentali. Non è su questi problemi che si è, però, principalmente concentrata l'attenzione della classe politica. L'accento è stato posto sui profili generali dell'organizzazione giudiziaria e, dunque, sulla definizione della posizione ordinamentale dei magistrati. Anche le questioni attinenti alla disciplina processualistica, soprattutto nel delicatissimo ambito della giustizia penale, sono state molto spesso affrontate in vista non tanto della predisposizione di soluzioni per le questioni sopra accennate, quanto della ridefinizione dei rapporti di forza tra organi interni alla magistratura e tra potere giudiziario ed altri poteri.

L'entrata in vigore della Costituzione del 1948 ha segnato in Italia un momento di decisiva svolta rispetto al passato, sia sul piano della definizione della natura della funzione giurisdizionale sia su quello della organizzazione giudiziaria, profili peraltro tra loro strettamente interconnessi.

Dal primo punto di vista, la stessa esistenza di una Costituzione che pone limiti all'esercizio del potere legislativo conforma diversamente la relazione tra il giudice e la legge. Alla soggezione degli organi giurisdizionali alla legge si sovrappone quella alla Costituzione (e, nel nostro caso, a una

Costituzione che dà grande rilievo alla tutela dei diritti delle persone), nella quale si reperisce anche il fondamento per limitazioni che al legislatore derivano dalla vigenza di norme di diritto internazionale e comunitario. Un giudice cui compete interpretare la legge in conformità con la Costituzione e con atti di diritto comunitario e internazionale è chiamato di fatto a concorrere alla determinazione dei contenuti di un ordinamento non più immaginabile come staticamente compiuto e preesistente rispetto al momento interpretativo (in questo senso, chiaramente, tra gli altri, L. Paladin). Gli sono pertanto richieste qualità ben diverse da quelle tipiche del giudice-burocrate prefigurato dal formalismo positivista costituente l'ideologia alla base dell'ordinamento giudiziario nell'impianto delineato dal regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (il "decreto Grandi"), assicurabili solamente attraverso efficaci garanzie di indipendenza "interna" ed "esterna" dei singoli giudici e di autonomia della magistratura.

Dal secondo punto di vista, la Costituzione contiene varie disposizioni finalizzate proprio ad assicurare che l'esercizio delle funzioni giurisdizionali possa avvenire al riparo da condizionamenti provenienti tanto dall'esterno quanto dall'interno dell'ordine giudiziario. Accanto alla previsione (artt. 104, 105 e 107, comma 1, Cost.) della istituzione di un Consiglio superiore della magistratura, composto per due terzi da magistrati, abilitato a esercitare rispetto agli appartenenti all'ordine giudiziario funzioni amministrative e disciplinari in precedenza esercitate o fortemente influenzate dal Ministro della giustizia, possiamo ricordare: l'art. 101, comma 2, secondo cui «i giudici sono soggetti *soltanto* alla legge», e quindi indipendenti, nell'esercizio delle loro funzioni, da ogni altra autorità; gli artt. 25, comma 1, Cost., sulla precostituzione del giudice per legge, e 107, comma 3, Cost., secondo il quale «i magistrati si distinguono fra loro *soltanto* per diversità di funzioni», che garantiscono specificamente l'indipendenza interna dei magistrati (tanto giudicanti quanto requirenti); l'art. 109, il quale pone la polizia giudiziaria alle dipendenze dell'autorità giudiziaria (e precipuamente del pubblico ministero); l'art. 112, che stabilisce il principio per cui «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale», garantendo, al tempo stesso, l'indipendenza funzionale dell'organo requirente e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla giurisdizione. Al Ministro della giustizia la Costituzione conferisce, oltre alla «facoltà di promuovere l'azione disciplinare» (art. 107, comma 2, Cost.), le attribuzioni relative a «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», lasciandogli, quindi, funzioni che non gli consentono di interferire nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Per accennare solamente alle principali tappe del cammino di attuazione di tali principi, bisogna citare la concreta attivazione del Consiglio Superiore della Magistratura, con una legge del 1958, oggetto di varie successive modifiche e di interventi demolitori della Corte costituzionale, e la modifica, a cavallo tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta, della disciplina relativa alla struttura interna dell'ordine giudiziario ed alla "carriera" dei magistrati. Con riguardo a tale secondo aspetto, si provvide ad abolire il sistema delle promozioni mediante concorsi, cui venne sostituito un sistema "a ruoli aperti", in base al quale gli avanzamenti, ed i relativi adeguamenti del trattamento economico, avvenivano una volta maturati i requisiti necessari, ovvero quasi esclusivamente l'anzianità, a prescindere dalla presenza o meno di posti scoperti nei quali essere collocati. In questo modo i magistrati sono stati liberati dai condizionamenti connessi alla vigenza del sistema basato sui concorsi, ma si deve, d'altro canto, ammettere che il CSM non è stato in grado di individuare elementi di valutazione tali da consentire un'adeguata valutazione della professionalità. Per quel che concerne il pubblico ministero, oltre ad una sostanziale parificazione con gli organi giudicanti sotto il profilo dell'indipendenza esterna, era stato seguito fino a pochi anni fa un percorso che aveva progressivamente rafforzato l'indipendenza dei sostituti procuratori rispetto ai procuratori nell'assunzione delle determinazioni riguardanti l'esercizio dell'azione penale.

In questo modo, si è riusciti a mutare progressivamente il volto del sistema giudiziario, creando le condizioni per una più diffusa e penetrante estensione del controllo sulla rilevanza penale dei comportamenti a territori in precedenza poco frequentati o frequentati con scarso successo dagli organi della giurisdizione. Possiamo riferirci, per fare degli esempi, alla difficilissima azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, alle indagini ed ai processi che hanno tentato di fare luce su omicidi, stragi ed altri fatti che hanno segnato una lunga stagione della vita sociale del nostro Paese e anche, naturalmente, alle inchieste giudiziarie dell'inizio degli anni novanta sulla "Tangentopoli".

La magistratura dall'altare nella polvere

Osservando la realtà con sguardo oggettivo, le inchieste sulla Tangentopoli milanese furono un complesso di indagini contraddistinte dalla sola peculiarità di avere ad oggetto fatti commessi da uomini politici, nel quadro di relazioni intrattenute prevalentemente con imprenditori o con altri politi-

ci. La scoperta delle tracce di una corruzione così diffusa e pervasiva, da apparire eretta a modalità “normale” di gestione della cosa pubblica, inferse un duro colpo alla credibilità della classe politica e svolse un ruolo determinante nel far esplodere la crisi di un sistema partitico, che è uscito rivoluzionato dal passaggio per quella fase della nostra storia recente.

La magistratura, in particolare quella requirente, divenne, agli occhi dell’opinione pubblica, l’istituzione da cui ci si attendeva non solo il perseguimento e la punizione di singoli fatti criminosi, bensì la conduzione, in un certo senso, di una generale azione di risanamento morale della politica italiana e delle sue relazioni con la società, compito che esorbita dalle possibilità e, soprattutto, dalle funzioni correttamente intese degli organi giurisdizionali. L’aver di fatto affidato alla magistratura, in un certo senso, il monopolio del giudizio circa i comportamenti della classe politica ha prodotto effetti non certo positivi. Ha, in primo luogo, concorso a determinare un abbassamento al livello della rilevanza penale degli *standard* di comportamento richiesti ai politici (e, soprattutto, che i politici esigono da se stessi): se (e fino a quando) non si viene condannati con sentenza passata in giudicato, si è reputati pienamente all’altezza di svolgere funzioni politico-rappresentative. Il principio costituzionale garantistico della presunzione di non colpevolezza viene letto così da molti come la fortezza entro la quale resistere ad ogni possibile rilievo fondato su parametri diversi dalla legge penale.

La commistione tra piani del giudizio penale e della valutazione politica è poi, in secondo luogo, approdata al livello della accusa di politicizzazione dell’esercizio di funzioni giurisdizionali. È praticamente impossibile tentare di fare, in questa sede, la storia degli episodi che hanno costellato l’incessante opera di delegittimazione dell’operato della magistratura, nella persona di magistrati rei di aver svolto indagini o concorso all’emanazione di sentenze penali nei confronti di più o meno potenti personaggi politici e, perciò, accusati di perseguire surrettiziamente finalità di lotta politica mediante strumenti giudiziari, contribuendosi così ad alimentare nell’opinione pubblica sentimenti di sfiducia nei confronti di un’istituzione fondamentale dello Stato. All’azione di delegittimazione realizzata per mezzo di interventi pronunciati in ogni sede politico-mediatica si sono aggiunti “puntuali” interventi, legislativi e non. Si pensi, per fare solamente degli esempi, oltre al tentativo, non adeguatamente contrastato dalle forze di centro-sinistra, di fare della giustizia “merce di scambio” durante i lavori della Commissione bicamerale D’Alema (XIII legislatura), alle cosiddette leggi *ad personam* approvate nella XIV legislatura, ai “lodi” Schifani nella XIV ed Alfano nella

XVI e ad atti di indirizzo politico, come la mozione approvata dal Senato il 5 dicembre 2001.

Particolarmente significativa per la “programmaticità” dei suoi contenuti ci pare quest’ultima. Vi si rimproverava, tra l’altro, a dei magistrati, requirenti e giudicanti, di aver svolto riunioni finalizzate a cercare mezzi e modi per disapplicare una legge dello Stato «appellandosi a una non dimostrata e non dimostrabile prevalenza di asseriti principi e convenzioni di diritto internazionale sul diritto nazionale [...] sostituendosi così di fatto e di diritto al legislatore». Si rimproverava agli stessi, in altre parole, di fare il proprio lavoro. In un ordinamento complesso, alla cui conformazione concorrono una pluralità di fonti del diritto, tale lavoro consiste, infatti, proprio nell’interpretare i precetti legislativi tenendo conto delle norme di diritto internazionale, così come dei principi costituzionali, parametri per giudizi di validità delle leggi e, al tempo stesso, direttamente utilizzabili dai giudici al fine di elaborare soluzioni per casi concreti impossibili da risolvere cercando risposte al livello sub-costituzionale. Quest’ultima circostanza si è verificata, per portare uno degli esempi più dibattuti degli ultimi tempi, mediante recenti decisioni giudiziarie sul “caso Englaro”, attraverso le quali i giudici comuni non hanno fatto altro, consentendo l’interruzione delle cure, che rispondere ad una domanda di giustizia con gli “strumenti giuridici” a loro disposizione, tra i quali l’applicazione della Costituzione e di norme di diritto internazionale.

Nel mondo politico sono state avanzate fortissime critiche alle succitate decisioni. Si è contestato sostanzialmente, andando al di là dell’ovvia libertà di esprimere valutazioni su questioni eticamente delicate, la possibilità per il giudice di applicare direttamente la Costituzione, in mancanza di una specifica disciplina legislativa, al fine di risolvere questioni sottoposte alla sua attenzione. Sul piano giuridico, si è arrivati, come è noto, fino al sollevamento di un conflitto di attribuzioni davanti alla Consulta nei confronti di una decisione della Corte di Cassazione (conflitto dichiarato inammissibile con ord. n. 334/2008) ed all’approvazione di un decreto-legge (trasformato in un disegno di legge dopo il rifiuto da parte del Presidente della Repubblica di apporvi la sua firma) finalizzato ad impedire che fosse data esecuzione alle decisioni dei giudici. Dietro la continua azione di delegittimazione della magistratura pare trasparire una concezione populisticamente assolutistica del “primato della politica” sulla giurisdizione.

Per un verso si propugna l’idea di un giudice che si conformi rigidamente alla volontà del legislatore, con ciò parendo volersi alludere non sem-

plicemente alla necessità per un organo giurisdizionale di applicare la legge, senza esorbitare dai confini che il testo normativo in ogni caso pone alla sua attività di ricerca dei significati, bensì a quella di una decisa restrizione dei suoi margini di autonomia interpretativa. In quest'ottica può leggersi, nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario realizzata con la legge n. 150/2005 ed i decreti legislativi emanati in attuazione della stessa, l'emblematico inserimento, tra le previsioni in materia di responsabilità disciplinare del magistrato, di un'esenzione per «l'attività di interpretazione delle norme in conformità all'art. 12 disp. sulla legge in generale». Mediante tale previsione, abrogata nella XV legislatura, veniva minacciata una sanzione per i giudici che, «indisciplinatamente», avessero osato... interpretare la legge nell'unica maniera seriamente possibile, secondo la praticamente unanime dottrina, ovvero non reputando esaustivi i canoni scritti in una previsione a sua volta bisognosa di interpretazione e, comunque, figlia di un'epoca rispetto alla quale moltissimo è cambiato, nella realtà come nella riflessione giuridica. Anche il ripristino, venuto meno nella XV legislatura, di un sistema di progressione in carriera basato su concorsi per titoli ed esami pareva oggettivamente in grado, tra l'altro, di alimentare nella magistratura tendenze «conformistiche» o, comunque, di introdurre condizionamenti impropri rispetto all'operato di soggetti, spinti magari a preferire orientamenti suscettibili di riscuotere approvazione in sede concorsuale.

Per un altro verso, si afferma l'idea di un primato della politica inteso come asserito diritto ad una speciale protezione nei confronti del controllo di legalità. Il pensiero va, *in primis*, alla tendenza «corporativistica» delle Camere, accentuatasi negli ultimi anni ma certamente non nuova, ad interpretare estensivamente la prerogativa dell'insindacabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari (art. 68 Cost.), al fine di far rientrare sotto lo scudo protettivo dell'immunità qualunque tipo di dichiarazione ingiuriosa o diffamatoria avente ad oggetto spesso non parlamentari. Una novità degli ultimi tempi è data, invece, dal ricorso all'approvazione di leggi ordinarie mediante cui porre al riparo alcune cariche dello Stato (le «alte cariche») da processi penali riguardanti reati commessi fuori dall'esercizio delle funzioni pubbliche ed anche prima della nomina o dell'elezione, prevedendo la sospensione degli stessi. Rilevanti dubbi di costituzionalità erano posti dall'art. 1 della legge n. 140/2003 (dichiarato poi incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 24/2004) e sono posti dall'articolo unico di cui si compone la legge n. 124/2008 con riguardo, tra l'altro, alla loro compatibilità con il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e, dun-

que, anche davanti alla giurisdizione, nonché con un disegno costituzionale in cui, come rilevato dalla Corte nella succitata sentenza del 2004, non vi sono fondamenti costituzionali per una differenziazione di *status* tra i presidenti e gli altri componenti dei collegi governativo e parlamentari.

La tendenza della politica a liberarsi del controllo di legalità si esprime qui nella forma estrema dell'introduzione di uno «schermo», a protezione non della sfera funzionale dei titolari di alcune cariche istituzionali, bensì della sfera delle attività compiute dagli stessi come comuni cittadini. Al di là delle valutazioni di ordine più strettamente tecnico circa l'ammissibilità dell'introduzione per legge ordinaria di un trattamento differenziato per alcuni titolari di cariche a protezione del bene del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni inerenti alle stesse, pare significativo che, con riguardo alla figura del Presidente del Consiglio, sia stato in dichiarazioni politiche addotto come giustificazione il rischio che una condanna del suddetto potesse obbligarlo alle dimissioni ed impedirgli così di portare a termine il mandato politico ricevuto dagli elettori. La legittimazione politica derivante dal consenso elettorale viene così apertamente richiamata come presupposto della scelta di sottrarre al normale corso della giustizia il destinatario di un'investitura popolare, la quale anela a dispiegare le proprie potenzialità al di là di confini normativamente previsti, avvertiti come ostacolo sulla strada del dispiegarsi delle potenzialità di un'investitura democratico-plebiscitaria.

Ma i giudici sono chiamati a dare attuazione esclusivamente alla volontà popolare come espressa negli atti normativi. È stato anche di recente rilevato da Stefano Rodotà che è molto pericoloso porre la questione della legittimazione della magistratura nel sistema in termini che la riconnettano in qualche modo al consenso che la sua azione gode presso l'opinione pubblica. Così facendo, si tende a distorcere il rapporto che deve intercorrere tra attività dei magistrati e società nella quale essi operano, ponendo le basi per opinioni sull'azione giudiziaria non fondate su una valutazione della correttezza dei comportamenti rispetto al parametro della rigorosa applicazione delle norme e delle regole anche deontologiche che vincolano gli appartenenti all'ordine giudiziario, bensì rispetto a quello del raggiungimento di finalità extra-giudiziarie. E, come è successo in Italia nell'ultimo quindicennio, «con il mutare del vento», si può passare dall'unanime esaltazione dei magistrati come «salvatori della patria» alle strumentali accuse di politicizzazione della funzione giudiziaria. Gli stessi poi che rivolgono ai magistrati l'accusa di perseguire finalità politiche attraverso strumenti giudiziari sono peraltro i più decisi nel pretendere che i giudici, in un certo senso «politiciz-

zando” la loro azione, assecondino gli orientamenti che appaiono politicamente dominanti in riferimento a determinate questioni. Della “deriva securitaria” di cui siamo sempre più in balia è, per esempio, parte l’orientamento ad addebitare ai magistrati un atteggiamento “lassista” rispetto ai responsabili di reati che suscitano un elevato “allarme sociale”.

I più recenti progetti di riforma

Nella legislatura in corso, le tendenze appena descritte hanno formato per molti versi la base per iniziative di riforma dell’ordinamento giudiziario e delle normative processuali, che, pur non avendo l’ampiezza delle innovazioni introdotte nella XIV legislatura (e poi parzialmente riviste nella XV), ci paiono molto significative.

Il riferimento è, *in primis*, al disegno di legge di iniziativa governativa A.S. 1440. Per citare solo le innovazioni più significative dal nostro punto di vista, si vorrebbe, in primo luogo, modificare l’art. 36 c.p.p. nel senso di inserirvi una nuova ipotesi di astensione/ricusazione del giudice: quest’ultimo dovrà astenersi o potrà essere ricusato dalle parti se esistono gravi ragioni di convenienza, «anche rappresentate da giudizi espressi fuori dall’esercizio delle funzioni giudiziarie, nei confronti delle parti del procedimento e tali da provocare fondato motivo di pregiudizio all’imparzialità del giudice». Il codice prevede attualmente, tra le cause di astensione, l’inimicizia grave tra il giudice o un suo prossimo congiunto e una delle parti e l’aver, fuori dalle funzioni giudiziarie «dato consigli o manifestato il suo parere sull’oggetto del procedimento». La nuova ipotesi sembra, dunque, voler precludere al giudice l’espressione, fuori dall’esercizio delle funzioni, di ogni tipo di valutazione in qualunque modo riferibile ad una delle parti, anche nel caso si tratti di giudizi relativi a condotte di pubblico interesse, estranee alle questioni dedotte in giudizio, tenute da una parte nella sua qualità, per esempio, di uomo politico. L’obiettivo perseguito, attraverso una previsione la cui indeterminatezza pone problemi di compatibilità con il principio di legalità, come segnalato dal CSM in un parere deliberato il 23 luglio 2009, pare essere quello, inconcepibile, del giudice senza opinioni (o, comunque, silente), qualcosa di diverso, cioè, da un giudice che mantenga nei suoi interventi pubblici un doveroso atteggiamento di *self-restraint*.

Mentre si propugna tale idea dell’organo giudicante, il progetto contiene disposizioni che mirano a limitare i poteri del pubblico ministero, sottraendogli il potere di prendere notizia dei reati «di propria iniziativa», che re-

sterebbe alla sola polizia giudiziaria, e ad accrescere i poteri degli organi di polizia giudiziaria anche nella fase successiva delle indagini. Misure che andassero in questa direzione porrebbero dubbi di costituzionalità, in primo luogo, in relazione all’art. 109 Cost., secondo cui «l’autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria». La dilatazione degli spazi di autonomia investigativa della polizia giudiziaria, oltre a poter incrementare il tasso di conflittualità tra i due principali soggetti dotati di funzioni investigative, ha come inevitabile risvolto la limitazione della sua dipendenza funzionale dal pubblico ministero, voluta dal costituente al fine di sottrarre l’esercizio della potestà requirente a possibili influenze del potere esecutivo, di cui la polizia giudiziaria è strutturalmente parte.

In secondo luogo, soprattutto, la sottrazione al pubblico ministero della potestà di prendere autonoma notizia dei reati è in grado di incidere sui principi dell’obbligatorietà dell’azione penale (art. 112 Cost.), dell’indipendenza del magistrato requirente e dell’eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Impedendo al Pm di raccogliere notizie di reato di propria iniziativa, si raggiunge il risultato, infatti, di impedirgli in concreto di esercitare l’azione penale in relazione a fatti rispetto ai quali la notizia di reato non sia raccolta dalla polizia giudiziaria o non gli pervenga a seguito di denuncia o di referto proveniente dai soggetti tenuti a farlo. Ciò impatta chiaramente anche sulla eguaglianza dei cittadini di fronte alla giurisdizione, la cui garanzia non potrebbe che ridursi di intensità, nel caso si svuotassero significativamente i poteri di un organo, come il pubblico ministero, che, a differenza della polizia, è indipendente dall’esecutivo (si vedano anche le critiche mosse alle previsioni in esame nel succitato parere del CSM), ed è capace perciò anche di garantire al meglio, a vantaggio di tutti e non solo di alcuni, oltre che la legalità dell’azione penale, anche gli stessi diritti della difesa.

E in direzione di un indebolimento del pubblico ministero vanno anche alcune disposizioni contenute nel disegno di legge governativo in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali (A.C. 1415). Ci riferiamo, *in primis*, alla limitazione del ricorso allo strumento delle intercettazioni, salvo che con riguardo ad alcune fattispecie criminose, solamente in presenza di «evidenti indizi di colpevolezza» nei confronti di una persona già previamente individuata e ove siano assolutamente indispensabili ai fini della prosecuzione delle indagini, e non, come adesso, in presenza di «gravi indizi di reato» a carico di una persona da individuare. In secondo luogo, rileva la previsione di ristrettissimi limiti di durata delle intercettazioni, eccezion fatta, anche in questo caso, per alcuni reati, cosa che annulla la pos-

sibilità di valutazioni congruenti con le peculiarità dei singoli casi. Potrebbe risultarne fortemente ridotta la capacità di contrasto giudiziario nei confronti di fenomeni criminosi di estrema gravità, compresi i reati di associazione mafiosa e terroristica, per i quali pure non varranno le nuove limitazioni in via di introduzione. In molti casi, infatti, è attraverso indagini relative ad altre ipotesi di reato, per le quali le intercettazioni subirebbero le limitazioni che si è detto, che si giungono a riscontrare indizi e prove della commissione di reati di mafia e terrorismo.

Si prevede, inoltre, comprimendo pesantemente la libertà di informazione anche in relazione a vicende di pubblico interesse, un divieto di pubblicazione di ogni tipo di atto di indagine preliminare e di tutto quanto acquisito al fascicolo del pubblico ministero o del difensore, anche se si tratti di materiali rispetto ai quali non sussista più il segreto istruttorio, stabilendosi pesanti sanzioni per la violazione dei divieti. Si va, dunque, decisamente e criticabilmente oltre la opportuna garanzia della posizione delle persone non coinvolte nelle indagini, che sarebbe stata perseguibile per esempio attraverso istituti che consentano di secretare i soli atti in grado di violare la sfera privata soprattutto dei soggetti non indagati.

Un documento del 10 giugno 2009 della Giunta Esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati parla di «morte della giustizia penale in Italia», come conseguenza dell'approvazione di tale progetto di legge e di quello in materia di processo penale e ordinamento giudiziario di cui sopra si è detto. L'affermazione, certamente molto forte, è indicativa dell'inquietudine che suscitano molte delle iniziative che l'attuale maggioranza di governo sta promuovendo all'interno della magistratura come tra tutti coloro che hanno a cuore la saldezza del modello di ordinamento giudiziario delineato in Costituzione. La preoccupazione aumenta se si amplia lo sguardo al di là delle questioni strettamente concernenti il sistema giudiziario e processuale.

Il “doppio binario” come cifra delle recenti politiche sulla giustizia

La tendenza ad incrementare il ricorso al diritto penale, ampiamente utilizzato a fini di assicurazione di un'opinione pubblica mobilitata contro nemici additati ultimamente soprattutto negli immigrati, ha un duplice risvolto. Interventi che deteriorano drammaticamente la condizione giuridica (e, conseguentemente, esistenziale) di migliaia di persone, come, per fare un esempio, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno irregolare sul terri-

torio italiano prevista dalla legge n. 94/2009, implicano, in prospettiva, un enorme aggravio di lavoro per la magistratura, già adesso fortemente impegnata nello svolgimento di numerosi processi per reati variamente connessi al fenomeno dell'immigrazione irregolare. L'obiettivo di una giustizia efficiente non potrà che allontanarsi ulteriormente, se al diritto penale, e quindi al processo penale, si ricorre sempre più non come ad un'*extrema ratio*, bensì, massicciamente, al fine di stigmatizzare (mediante scelte normative di dubbia compatibilità con la Costituzione sotto il profilo della tutela dei diritti delle persone e della garanzia del principio di eguaglianza) condotte rispetto alle quali la sanzione penale non è né proporzionata, eccedendolo, al disvalore espresso dalle stesse, né produttiva, non essendo la via per affrontare efficacemente i problemi collegati a fenomeni che necessiterebbero di ben altri e diversi interventi. Mentre, peraltro, il securitarismo imperante produce gli effetti che si sono accennati, le riforme progettate paiono indirizzate a indebolire la capacità dei pubblici ministeri di individuare e perseguire gli autori dei reati, a discapito proprio delle esigenze di garanzia della tanto invocata sicurezza.

Ci sarebbe da parlare di legislatore schizofrenico. Aprendo, però, lo sguardo all'insieme delle principali politiche messe in campo nel corso dell'attuale legislatura (si tratta peraltro un'*escalation* di tendenze affermatesi ormai da un quindicennio, per molti versi assecondate anche dalle forze attualmente all'opposizione), ci accorgiamo che, se si vuole parlare di follia, bisogna riconoscere come vi sia del metodo in questa follia. Possiamo trovare, infatti, tracce di una “perversa coerenza”, qualora proviamo a riflettere sulle finalità complessivamente perseguite e sulla sottostante idea del rapporto tra potere politico e poteri di garanzia. Paiono affermarsi un'idea della politica come “macchina del consenso” da alimentare con qualunque tipo di carburante ed un'idea del consenso popolare come investitura capace di giustificare l'adozione di ogni genere di decisione sia reputata opportuna dagli investiti e la sua implementazione, nell'indifferenza rispetto ai vincoli posti da norme anche di livello costituzionale, le quali si osservano se possibile e si violano se necessario.

In quest'ottica, non desta poi molta meraviglia il fatto che si miri a costruire consenso intorno alle retoriche securitarie, che scelgono come obiettivo principale gli immigrati ed altri “marginali”, e, al tempo stesso, intorno all'ostilità o quanto meno alla sfiducia nei confronti della magistratura, pur fondamentale strumento istituzionale di contrasto di ogni forma di criminalità e quindi di tutela della sicurezza dei cittadini. Si individuano nemici poli-

tici nella persona dei magistrati che esercitano il controllo di legalità nei confronti di esponenti della classe politica e, per altro verso, si manifesta insofferenza verso atti giurisdizionali che possano in qualche modo ostacolare l'operatività del precipitato normativo delle retoriche di cui sopra e/o si grida contro l'inefficienza della macchina giudiziaria, imputata in via quasi esclusiva agli stessi magistrati, senza peraltro compiere quanto nelle possibilità della politica per affrontare i problemi esistenti.

Al termine di queste sparse riflessioni, rimane senza risposta l'interrogativo circa le possibili vie d'uscita da una situazione in cui risulta praticamente impossibile, nelle sedi deputate all'assunzione di decisioni normative, una discussione sui temi della giustizia pacata ed orientata alla risoluzione dei concreti problemi del nostro sistema giudiziario, nel quadro di un imprescindibile rispetto dei principi costituzionali. Soprattutto in relazione al versante della giustizia penale, i presupposti di un dibattito di questo tipo sono minati alla radice, per un verso, dalla presenza in campo di un fortissimo interesse, specialmente ma non solo, dell'attuale Presidente del Consiglio alla delegittimazione della magistratura e, per un altro, dal manifestarsi di una generale insofferenza nei confronti dell'indipendenza dell'ordine giudiziario e delle sue potenzialità limitatrici della libertà di azione degli organi politici.

A proposito del primo aspetto, ci si può augurare che tra le forze di opposizione si riesca, al di là e al di sopra del livello delle polemiche e dello scontro quotidiano, a ricostruire un discorso pubblico sulla giustizia diverso da quello adesso dominante. Un discorso, cioè, che sappia tenere insieme i valori dell'efficienza del servizio giudiziario e della professionalità dei magistrati, del garantismo, a protezione dei diritti di tutti e soprattutto dei più deboli, e dell'indipendenza e autonomia della magistratura, non come presidio corporativistico, ma come presupposto essenziale per il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. In relazione al secondo, non si può che ribadire che il *proprium* della magistratura è, in uno stato *costituzionale* di diritto, la soggezione alla legge (ed alla Costituzione) e non al legislatore inteso in senso soggettivo. Quest'ultimo deve accettare di non poter avere l'ultima parola, per la semplice ragione che non è tra le sue prerogative l'interpretazione e l'applicazione delle norme ai casi concreti. Non lo era in passato, quando pur era dominante l'idea di un "magistrato senza qualità", chiamato a un'applicazione quasi meccanica del diritto. Ancora meno lo può essere adesso, in relazione ad ordinamenti complessi e contraddistinti dalla presenza di costituzioni sovraordinate rispetto alla legge. ■

Letteratura e terrorismo

ROBERTO ANTOLINI

Mentre stavo portando a termine il lavoro di revisione per la pubblicazione presso un piccolo editore romano (Robin edizioni) di un mio romanzo sul terrorismo, mi sono imbattuto nel libro *Una tragedia negata* di Demetrio Paolin (*Una tragedia negata: il racconto degli anni di piombo nella narrativa italiana*, Il Maestrone, Nuoro 2008, euro 15), che tratta esattamente di questo argomento: il modo in cui gli anni di piombo sono stati visti nella letteratura italiana. Il libro – nato in rete prima che sulla carta stampata, in quanto pubblicato on-line sul sito www.vibrisselibri.net un paio di anni prima, e solo nel 2008 in forma cartacea – passa in rassegna poco meno di una quarantina di romanzi (e memoriali) che raccontano, da varie angolazioni, storie italiane di terrorismo. Romanzi scritti in genere da autori appartenenti alla generazione che era giovane negli anni settanta (la mia) e pubblicati soprattutto a partire dal 2003, fatta eccezione per l'ormai classico *L'affaire Moro* (1978) di Sciascia e *Alonso e i visionari* (1996) della Ortese.

Il libro mi è sembrato di estremo interesse, non credo solo in virtù della coincidenza del momento in cui l'ho scoperto. Il fatto è che Paolin si occupa di questi testi con un'ottica molto produttiva. Guarda alla letteratura non come *divertissement* o ricerca formale fine a se stessa, ma come a una autonoma forma di conoscenza. Passa in rassegna e paragona le strutture letterarie – i temi, gli stilemi, i *topoi*, le figure retoriche – usate da questi autori, per farne uscire un panorama dell'atteggiamento della società italiana (in realtà soprattutto del "movimento" degli anni settanta e della mia generazione) verso la violenza politica, la sua genesi, le sue vicende e quello che ne resta di incrostato nelle nostre vite. Ma quello di Paolin non è un discorso "neutro", da osservatore asettico. Le ragioni della sua operazione critica sono inscritte nell'esigenza di un bilancio etico/politico di quegli anni, stimolato da ragioni e vicende anche molto attuali, parallele al suo lavoro presso l'ufficio stampa della CISL di Torino, e legate al ricordo delle recenti esecuzioni terroristiche di D'Antona e Biagi.