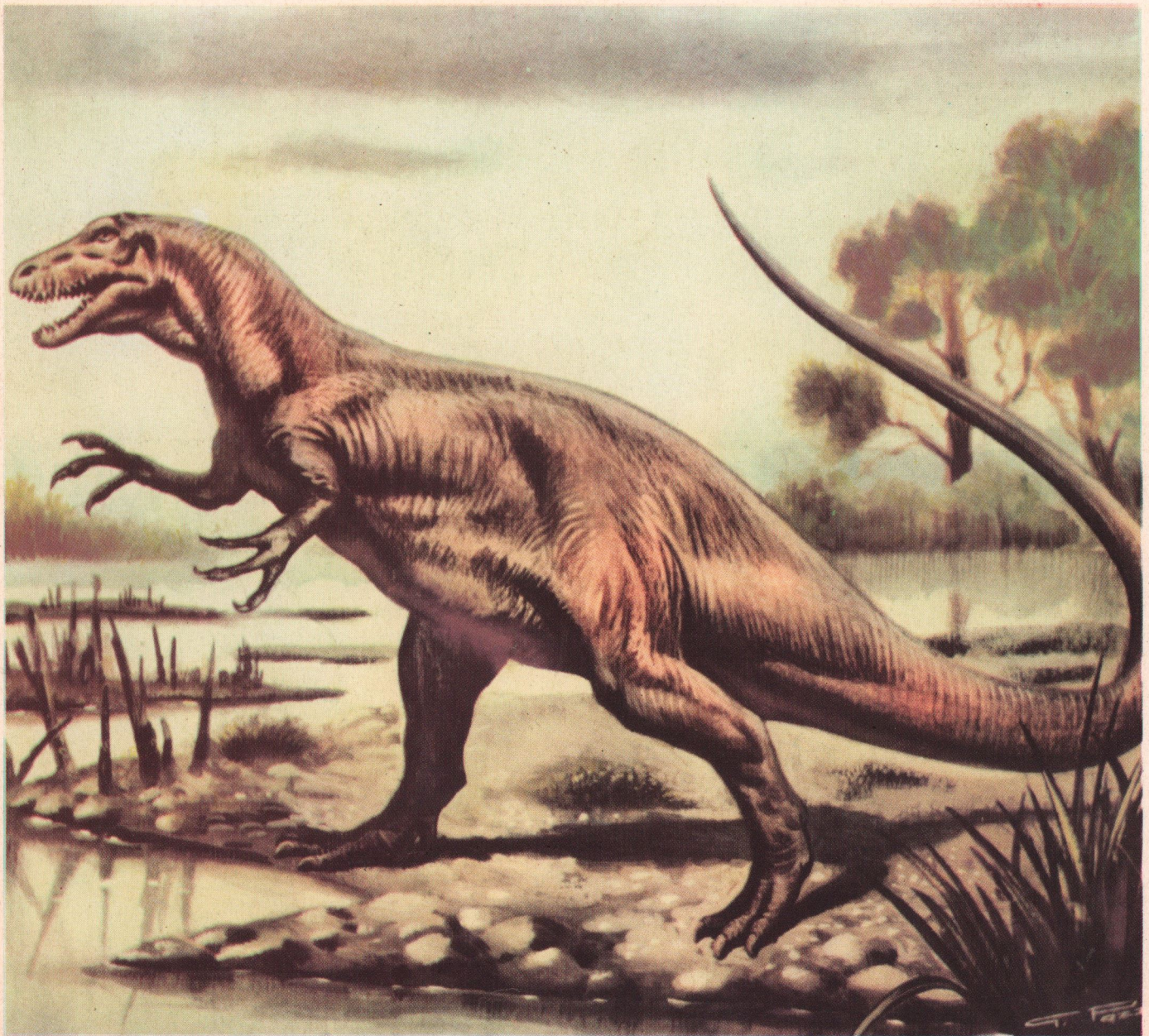


nuova scienza

Il revirement di Paolo VI - Come si fabbrica un re
La "miniriforma" del Consiglio superiore
della magistratura - Escalation del nudo

Dossier
l'energia elettrica in Italia

pag. 26-27





Spagna, ammantandola con i principi del più nero conservatorismo e di una fede cattolica che calpestanto per primi.

La Spagna è un boccone appetitoso per le potenze che guidano il mondo ed i servizi segreti americani e sovietici sono parimenti all'opera per accaparrarsi una zona tanto decisiva. È strategicamente il paese che chiude il Mediterraneo come un lago, ha già un patto di mutua assistenza con gli Stati Uniti in caso di attacco, è membro dell'Onu, si prepara ad esserlo della Nato e della Comunità europea. Artefice di questo graduale inserimento all'estero, Juan Carlos dovrà «reggere» all'interno alla pressione dei movimenti autonomisti baschi e catalani. Ha un compito tutt'altro che facile, qualche commentatore politico ha già anticipato che come comandante in capo delle forze armate di terra, di mare e di cielo, re Juan Carlos potrebbe essere costretto prima o poi a poggiare sull'esercito. Nel qual caso sarebbe facile una nuova involuzione verso i metodi del franchismo da cui Juan Carlos è stato originato.

Franco volle che il giovane principe da lui designato al trono percorresse il paese da un capo all'altro, mentre faceva tirocinio, per stringere la mano alla povera gente e crearsi una base di popolarità. Ora le foto ufficiali del re in mezzo alla sua famiglia vengono diffuse ovunque per solleticare il sentimento degli spagnoli. Rappresentano Juan Carlos in piedi, dietro alla consorte Sofia di Grecia, e con i tre figli dai capelli biondi e ondulati, Elena Maria Isabel Dominica di tredici anni, Cristina Federica Victoria di undici, Felipe Juan Pablo Alfonso de Todos lo Santos di otto.

«Se tutti rimarremo uniti — ha detto agli spagnoli Juan Carlos — avremo vinto il futuro». È però un futuro che né lui né altri può vedere con chiarezza ed al quale molti spagnoli che hanno vissuto le spaventose stragi della guerra civile, con il loro milione di morti, guardano con un certo timore.

Filippo Pucci

che segue alle dittature. Fu così dopo il fascismo in Italia, nel periodo posthitleriano e in quello staliniano, e sempre sarà così per i secoli dei secoli. Juan Carlos, educato come un robot, in questo circo ha le funzioni del funambolo, in attento equilibrio sulla corda tesa. Dalla platea c'è chi guarda a lui per cogliere il momento dell'incertezza e se metta un piede in fallo. Vi sono nel grande spettacolo i buffoni mascherati, i pigmei dalla faccia tinta che mendicano attenzione con lazzi originali e smorfie cattivanti, ci sono coloro che si dimostrano abilissimi nel salto, le fiere pronte a ribellarsi. Leoni che ruggiscono in gabbia e più opportunisti leoni che non hanno niente da perdere e che ruggiscono di fuori, all'estero.

Juan Carlos deve badare a de-

Il principe Juan Carlos all'Accademia militare nel 1955.

streggiarsi tra le limitazioni imposte all'esercizio della sua autorità dalle Cortes e dal Consiglio del regno, moderare i rigurgiti del franchismo, aprire la Spagna al pluralismo delle idee ed avviarla gradatamente a reinserirsi nel concerto delle nazioni europee. La «democrazia» iberica è chiusa ai comunisti che sono fuori legge e la cui attività si configura come passibile delle pene previste dalla legge sull'antiterrorismo in nome della quale Francisco Franco concluse la sua vita condannando a morte cinque giovani. E poi Juan Carlos I deve fermare le bande dei «guerriglieri di Cristo re» che seminano violenza nelle strade di

Un "parlamentino" in piena regola

Alfredo Nesi

La divisione della magistratura in correnti che si combattono accanitamente costituisce un fenomeno triste che toglie prestigio e credibilità a tutto l'ordine giudiziario. La riforma non farà che accrescere la gravità delle conseguenze che derivano dalla politicizzazione del "parlamentino" che la magistratura si è dato

L'amministrazione della giustizia, da anni ormai, è in una crisi così profonda da rasentare la paralisi. Una delle conseguenze più appariscenti è il dilagare della criminalità e il rigurgito di imputati negli stabilimenti carcerari divenuti insufficienti, dove, in aggiunta alle evasioni quotidiane, si alternano agitazioni e rivolte.

Le cause della disfunzione giudiziaria sono molte e di accertamento non facile; però qualche rimedio bisogna pur trovarlo. L'Associazione nazionale magistrati in una recente deliberazione ha indicato alcuni provvedimenti — che ci trovano consenzienti — da adottare con assoluta urgenza. Dovrebbero consistere nella riduzione del numero dei componenti i collegi giudicanti, nell'abolizione degli uffici giudiziari con indice di scarso lavoro, nella depenalizzazione degli illeciti penali di scarsa rilevanza sociale, nel potenziamento degli organici del personale ausiliario e nella fornitura di adeguati strumenti operativi.

L'ordine del giorno votato è severo e perentorio; se il governo e il parlamento non daranno segni di voler provvedere con immediatezza, la magistratura entrerà in sciopero. La mi-

naccia di questa misura drastica che, adottata da uno dei poteri dello stato, disorienta profondamente l'opinione pubblica, dimostra che la situazione, già difficile, è ormai diventata quasi esplosiva.

Alla palese crisi della giustizia si aggiunge ora una crisi della magistratura che interessa direttamente i magistrati e minaccia di risolversi in uno scontro frontale fra associazioni, in occasione della legge riguardante la cosiddetta «mini-forma» del Consiglio superiore della magistratura. Si potrebbe pensare, a prima vista, che il contrasto interesserà molto i magistrati ma niente i cittadini, data la natura tecnica delle questioni che concernono la struttura dell'organo di autogoverno dei magistrati. Ma non è così; il lettore se ne convincerà se avrà la pazienza di seguirci in quanto verremo esponendo.

Il Consiglio superiore, come dicevamo, è l'organo di autogoverno della magistratura e la sua struttura è delineata dalla costituzione (artt. 104 e 105), la quale stabilisce che lo presiede il presidente della repubblica, «ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione e gli altri com-

ponenti (non si specifica quanti) sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie e per un terzo dal parlamento in seduta comune».

Con la legge ordinaria sono state integrate le disposizioni costituzionali; oltre ai membri di diritto fanno parte del Consiglio superiore quattordici membri eletti dai magistrati col sistema maggioritario e sette dal parlamento.

Però, dopo l'emanazione della costituzione, si sono verificati, in seno alla magistratura, molti avvenimenti. Fra essi due sono i più notevoli: si sono liberalizzate le promozioni per cui ogni magistrato se non viene destituito è sicuro di conseguire, alla scadenza prestabilita, le relative promozioni fino ad arrivare, in non molti anni, al grado che un tempo comportava il titolo di «eccellenza». Praticamente l'avanzamento nell'anzianità coincide con l'avanzamento di grado. Non esistono, però, migliaia di posti di presidente di sezione della cassazione o equiparato e così «l'eccellenza» potrà e il più delle volte dovrà restare ad esercitare le funzioni di pretore di Roccamannuccia. Infatti, su un organico che prevede 600 magistrati di cassazione ve ne

sono oggi 2286: 596 di presidenti di sezione in luogo dei 102, e 1690 consiglieri che triplicano il numero dell'organico.

L'ermellino non copre più le spalle dei migliori né li addita al maggior rispetto, ma è scaduto a un semplice indumento che non differenzia più alcuna qualificazione dei valori un tempo tanto in auge.

L'altro avvenimento importante è stato la divisione della magistratura in due associazioni (Unione magistrati italiani e Associazione italiana magistrati) e in numerose correnti delineate sempre più marcatamente. Le correnti non sono determinate da ragioni di natura corporativa o sindacale ma hanno un'ispirazione politica (Magistratura indipendente, Terzo potere, Impegno costituzionale, Magistratura democratica).

L'art. 98 della costituzione stabilisce che per i magistrati possono essere posti limiti alla libertà di iscriversi ai partiti, ma tale norma non ha avuto alcuno sviluppo nel senso possibilistico previsto dal costituente, anzi qualche corrente associativa ha sostenuto apertamente, anche sugli organi di stampa, la necessità che le sentenze rispecchino le convinzioni politico-sociali di chi le emana e l'opportunità che il magistrato prenda contatto con i partiti al fine di coordinare attività politicamente impegnate.

La situazione, a tutti nota, si può riassumere affermando che la magistratura italiana negli ultimi anni si è politicizzata.

Nelle elezioni del Consiglio superiore del 1972 le varie correnti presentarono le loro liste; ma di esse quella di Magistratura indipendente, che passa per la corrente di centro, riportò poco meno del 40% dei voti e in applicazione del sistema maggioritario conquistò tutti i seggi elettivi.

Fu una vittoria strepitosa, ma una vittoria di Pirro poiché le altre correnti si misero in moto per denunciare una situazione sperequata che qualificarono iniqua. Si disse a tutti i livelli, si scrisse su tutti gli or-

gani di informazione, si sostenne nei convegni e dibattiti anche televisivi che l'inconveniente doveva essere assolutamente rimosso. Anche l'on. Bosco — oggi vice presidente del Consiglio superiore — si fece promotore di un disegno di legge, decaduto per scioglimento delle Camere, nel quale si propone il sistema proporzionale. Nella presente legislatura sono stati presentati alcuni disegni di legge che si ispirano allo stesso principio. Il governo, edotto di ciò, ritenne opportuno di sentire in proposito il Consiglio superiore e sollecitò un suo parere con nota del 18 luglio 1974.

È bene fissare l'attenzione su questa data perché il detto che le date sono gli occhi della storia si applica in modo particolare alle vicende delle quali ci stiamo occupando.

La proposta Viviani-Coppola

Passarono molti mesi nel più assoluto silenzio. Il 1° febbraio dello scorso anno fu fatto un energico sollecito poiché bisognava pur dire qualcosa al Senato che aveva preso in esame la proposta di legge Viviani-Coppola e finalmente il 14 febbraio venne comunicato il sospirato parere. Se sono stati necessari sette mesi per emettere un parere in una materia che tocca direttamente l'organo che doveva emetterlo, viene spontaneo chiedersi con quale celerità si svolgono le pratiche di ordinaria amministrazione. Il rilievo è stato fatto in sede di discussione parlamentare dove alcuni senatori hanno parlato di «inefficienza», di «deludente attività»; qualche altro, invece, ha osservato che è strano che sia stato espresso un parere favorevole all'adozione del metodo proporzionale nelle elezioni, ma contrario all'aumento del numero dei componenti, quando proprio il ritardo censurato può essere assunto come prova che il Consiglio superiore nell'attuale composizione non è in grado di far

fronte a tutte le attribuzioni che gli competono.

Il lettore apprezzi i fatti come crede e ne tragga le conseguenze, pensando magari che si è trattato di una forma di ostruzionismo.

Ma passiamo al merito della riforma. Già sotto la passata legislatura erano stati presentati alcuni disegni (Bosco e altri, Cacciatore); ad essi si è aggiunto, nel corso di questa legislatura, il disegno dei senatori Viviani-Coppola (3573); la Camera ha dovuto occuparsi anche delle proposte di legge dei deputati Spagnoli e altri (3024), Riccio (33), Falisetti (3514). Il Senato si è mosso per primo e ha approvato un testo legislativo di sei articoli il cui contenuto — senza scendere in dettagli tecnici non agevolmente comprensibili — si può così riassumere: il numero dei componenti il Consiglio eletti dai magistrati passa da quattordici a venti; il numero di quelli eletti dal parlamento passa da sette a dieci. Le elezioni dei magistrati avranno luogo con il sistema proporzionale. Fra i magistrati di cassazione due dovranno essere scelti fra quelli dichiarati idonei all'esercizio

delle funzioni direttive superiori. Non sono rieleggibili i magistrati che hanno fatto parte del Consiglio prima che sia passato un periodo di tempo corrispondente alla durata del Consiglio, ossia otto anni.

Per quanto concerne l'aumento del numero dei componenti, il Consiglio superiore aveva espresso parere nettamente contrario sostenendo che all'espletamento dei compiti «meglio sembra rispondere un organismo collegiale meno pleutorico. L'esperienza amministrativa a tutti i livelli insegna che proprio gli organi collegiali di più numerosa composizione sono quelli che trovano, sul piano funzionale, maggiori difficoltà». Per dimostrare che «il Consiglio nella sua attuale composizione è in grado di far fronte pienamente e tempestivamente a tutti i suoi compiti istituzionali» è stato riassunto il lavoro espletato nel 1974, in esso compreso l'esame di 1538 istanze per promozione in cassazione quasi tutte accolte!

Il punto di vista contrario all'ampliamento del numero dei componenti non è stato condiviso dal parlamento.

Il rappresentante del gover-

no ha rilevato che l'aumento proposto è in stretta connessione con le accresciute funzioni del Consiglio superiore e costituisce una garanzia maggiore di rappresentatività dei valori e degli interessi della magistratura.

I senatori Viviani e Petrella hanno sostenuto che l'aumento dei componenti consentirà al Consiglio superiore di esercitare, nell'interesse della collettività, un potere «di vigilanza costante sul concreto funzionamento della giustizia ed un controllo effettivo ed avveduto». Il senatore Cifarelli ha auspicato addirittura un ulteriore aumento degli elementi laici.

Ma l'aumento costituisce un mezzo che può essere utilizzato anche ad altri fini. «Da una composizione più democratica — ha detto il senatore Cucinelli — discenderà un metodo più democratico di azione. Nell'ambito della magistratura esistono già forze democratiche che, riuscendo ad emergere in seno al Consiglio, potrebbero determinare un diverso funzionamento».

Quanto al metodo di elezione da adottare, in astratto non si può negare la razionalità del

sistema proporzionale. Il Consiglio superiore in carica eletto col sistema maggioritario ha espresso il parere che quello proporzionale «è il più aderente al principio costituzionale e la dialettica instauratasi in seno alla magistratura consiglia di assicurare una equa proporzionale rappresentanza dell'intero corpo giudiziario in seno all'organo di autogoverno».

In realtà nell'arco della discussione parlamentare solo il senatore Brosio ha espresso parere contrario osservando che il sistema proporzionale favorirà l'aumento della politicizzazione della magistratura accentuando i contrasti a scapito della imparzialità. «Il Consiglio superiore — egli ha detto — lungi dall'essere una sede di controversie e diatribe fra magistrati e correnti diverse, deve rappresentare l'alta espressione del pensiero unitario o quanto meno maggioritario della maggioranza nel suo complesso».

La prospettiva di contrasti è tutt'altro che infondata poiché il senatore Petrella non ha avuto difficoltà a dichiarare che «il provvedimento in esame è il risultato di un compromesso in rapporto alle ben più radicali proposte di riforma del Consiglio superiore che avrebbero dovuto essere portate avanti e che saranno portate avanti in avvenire. I comunisti tendono all'attuazione di un sistema il più aperto e rappresentativo possibile, senza barriere di casta. La concezione tradizionale del magistrato come corpo separato e chiuso nel suo corporativismo è stata superata per effetto del processo di profonda rinnovazione sociale che ha investito il paese, per cui oggi in seno alla magistratura si svolge un ampio dibattito sulla politica della giustizia e sui grandi temi del diritto contemporaneo. Di tale fenomeno e della trasformazione qualitativa del Consiglio superiore occorre prendere atto facendo in modo che tutte le espressioni del pensiero moderno trovino rappresentanza nell'organo rappresentativo dell'intero ordine giudiziario».



L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

A sinistra il procuratore generale della cassazione dott. Colli; qui sopra il primo presidente della corte suprema dott. Stefano Richter (a destra) e il presidente di cassazione dott. Rosso (a sinistra).

A questo punto il discorso dell'osservatore deve essere franco. La divisione della magistratura in correnti che si combattono accanitamente fino a lanciare l'accusa che certi provvedimenti disciplinari adottati dal Consiglio superiore non furono determinati dal comportamento del magistrato incolpato ma dell'ideologia che egli professava costituisce un fenomeno triste che toglie prestigio e credibilità a tutto l'ordine giudiziario. La riforma in esame non considera tale fenomeno come un fatto transiente, ma lo istituzionalizza e offre gli elementi necessari per incrementarlo. Bisognerebbe riflettere che le attribuzioni del Consiglio superiore sono molteplici ed eterogenee. Per deliberare la concessione di un'aspettativa per motivi di salute o dare atto della cessazione del servizio per sopraggiunti limiti di età non occorre certamente un dibattito. Ma per nominare procuratore della repubblica o procuratore generale di Milano Tizio invece di Caio, per decidere se sia venuto meno ai suoi doveri il magistrato che ha scritto un certo articolo o ha preso parte a una certa manifestazione, per esprimere il parere su una certa legge e in genere per i provvedimenti che si prestano a un'interpretazione politica, i contrasti possono diventare aspri e interminabili. Ad essi darà poi incentivazione la partecipazione degli elementi laici che saranno fatalmente espressione dei partiti.

Organismo politicizzato

Anche in seno al Consiglio superiore si determinerà il gioco delle maggioranze, degli schieramenti, delle transazioni come già avviene nei consigli regionali e comunali con le conseguenze a tutti note. Purtroppo, con questa riforma, il Consiglio superiore si è praticamente trasformato in un organismo politicizzato.

L'attuazione del principio della rappresentatività proporzionale presenta però notevoli dif-

ficoltà. Nel Consiglio superiore devono essere rappresentati i magistrati di tribunale, di Corte di appello e di cassazione.

Ma a questo proposito bisogna tenere conto, come si legge nella relazione al progetto Viviani-Coppola, delle promozioni in soprannumero e «del maggiore prevedibile numero dei magistrati di cassazione e della minore permanenza dei magistrati nella categoria di appello (solo sette anni su un periodo di servizio che supera i quaranta)», i magistrati di cassazione saranno quanti e forse più di quelli di tribunale. Perciò si attribuiscono otto posti ai magistrati di cassazione, quattro ai magistrati di appello e otto a quelli di tribunale.

L'esame di questa disposizione riguarda un dettaglio che sembra soltanto tecnico mentre è il tallone di Achille di tutta la legge.

Legittimità delle promozioni

Aperta la discussione in Senato, il sottosegretario Dell'Andro dichiarava di «invitare preliminarmente l'assemblea ad una particolare riflessione: la costituzione prevede la distinzione dei magistrati per gradi o qualità e la legge istitutiva del Consiglio superiore, ribadendo il principio costituzionale, sottolinea, almeno implicitamente, il criterio della rappresentatività delle funzioni. Il progetto invece attribuisce la rappresentatività non in ragione delle funzioni effettivamente esercitate, ma alle categorie in quanto tali o alle qualità acquisite o ai gradi». L'obiezione ha un evidente riflesso costituzionale che trascende la legge in esame e getta il dubbio sulla legittimità delle promozioni in soprannumero: un vero terremoto nell'ordine giudiziario.

Per limitare l'indagine al Consiglio superiore si tratta di stabilire, ai fini della elettività, se per magistrati di cassazione si devono intendere solo quelli che lavorano in cassazione o invece gli innumere-

voli magistrati che con il progredire dell'anzianità hanno conseguito lo stipendio e il grado, ma prestano servizio in uffici giudiziari diversi.

La questione ha rilevanza pratica di palmare evidenza: equiparando funzione e grado potrebbero, in ipotesi, essere eletti a rappresentare la cassazione magistrati che hanno il grado ma in cassazione non hanno mai messo piede.

Le considerazioni proposte da Dell'Andro hanno dato luogo a una intensa discussione al termine della quale il Senato è pervenuto alla conclusione che bisogna avere riguardo alla «categoria» dei magistrati di cassazione, includendo fra i cassazionisti anche quelli che hanno conseguito il grado ma non le funzioni.

Un'altra disposizione della legge stabilisce che chi ha fatto parte del Consiglio superiore non può essere rieletto prima che decorra il tempo di durata di due Consigli successivi. Ma come si fa a sostenere la legittimità di questa inibizione quando la costituzione stabilisce che i «membri eletti durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili»?

Anche questa obiezione venne disattesa e il testo, approvato dal Senato, venne trasmesso alla Camera.

Il contenuto degli atti parlamentari di questo secondo ramo del parlamento merita di essere analiticamente riferito perché costituisce un esempio tipico di come oggi si legifera.

Il testo approvato dal Senato venne portato in commissione in sede referente. Dopo una breve discussione il deputato Galloni richiamava l'attenzione sulla urgenza di approvare il disegno di legge.

In realtà il Consiglio superiore aveva fatto presente che scadrà il 18 luglio 1976 e siccome bisogna indire le elezioni tre mesi prima la legge deve entrare in vigore prima del 18 aprile. Venne perciò avanzata la proposta di chiedere il passaggio alla commissione in sede legislativa.

Si oppose il socialdemocratico Reggiani. I rappresentanti dei vari partiti insistettero perché desistesse dall'opposizione, ma egli rifiutò asserendo che ostava il regolamento non potendosi comprendere il provvedimento in esame fra quelli «non aventi speciale rilevanza di carattere generale». Gli venne allora ricordato che leggi di ben altro momento, come la riforma del diritto di famiglia e il primo libro del codice penale, erano state approvate in commissione. Il deputato, però, non si arrese e così la discussione si trasferì in assemblea.

La discussione fu qualificata da molti interventi. L'ex sottosegretario alla giustizia Pennacchini riconobbe la fondatezza delle eccezioni di illegittimità costituzionale, chiese anzi che di tale riconoscimento si desse atto in verbale ma, data l'urgenza, dichiarava che avrebbe votato a favore del testo approvato dal Senato. L'onorevole Gargani riconobbe, a sua volta, che nel testo «qualche imperfezione può esistere» ma suggeriva di rivolgere «un plauso» all'opera del Senato.

Il messaggio di Leone al parlamento

Il ministro Reale, che era presente in assemblea, rilevava che gli oratori avevano posto l'accento più sull'urgenza che sul merito. Aggiungeva che a suo avviso «lo spirito proporzionalistico deve incentrarsi sull'esercizio effettivo delle funzioni», mostrando di aderire a una tesi opposta a quella accolta dal Senato. A conclusione di questi rilievi dichiarava, con coerenza certamente non esemplare, che il governo non si sarebbe opposto all'approvazione del testo già approvato dall'altro ramo del parlamento.

In questo modo è stata varata la «miniriforma del Consiglio superiore della magistratura».

Quanto abbiamo riferito è uno stralcio di cronaca parla-

mentare e solo per non appesantire questo scritto non abbiamo citato le pagine dei resoconti sommari delle varie sedute. Una legge riconosciuta unanimemente imperfetta e da taluni perfino costituzionalmente illegittima è stata approvata in nome della urgenza trascurando lo strascico delle conseguenze negative che potrà produrre.

E qui apriamo il sipario su un altro atto del dramma.

L'onorevole Leone, in sede di discussione del testo della costituzione, quando si trattò di approvare l'articolo nel quale è detto che «i magistrati si distinguono fra loro per diversità di funzioni» (art. 107), rilevò che «essendosi creato l'ordine giudiziario nel seno di esso occorre una gerarchia di funzioni. In questa gerarchia non devono giocare i gradi come per gli impiegati dello stato — diversità, se non erro, dovuta al fascismo — ma la diversità di funzioni ossia di attribuzioni che possono essere maggiori o minori in quanto esprimono maggiore o minore ampiezza di giudizio, non di grado» (atti cost., p. 2525).

Ricevuta la legge per la promulgazione non poteva dimenticare quanto aveva precedentemente sostenuto e quale fu effettivamente lo spirito che animò il costituente nel formulare la statuizione in questione. Avvalendosi dell'art. 74 della costituzione, il presidente ha inviato un messaggio al parlamento evidenziando i punti di dubbia legittimità e invitandolo a una nuova deliberazione.

I magistrati non potevano restare insensibili all'avvenimento. Difatti il comitato direttivo dell'Unione magistrati italiani ha riassunto la situazione in una sua deliberazione e ha invitato il parlamento «ad emendare la legge con la maggiore rapidità possibile».

A sua volta il comitato direttivo dell'Associazione dei magistrati ha ritenuto di «esprimere il proprio dissenso» nei riguardi dei rilievi mossi a talune delle disposizioni approvate.

Che avverrà adesso?

L'arte del profeta è azzardata e difficile, specialmente quando gli avvenimenti hanno un chiaro sfondo politico e la situazione generale è fluida come in questo momento. È possibile che il parlamento consideri che questo messaggio perviene a breve distanza da un altro assai più vasto che però non ha avuto alcun seguito. La motivazione in virtù della quale il precedente messaggio è stato disatteso è che aveva natura vaga e programmatica, esorbitando così dalle attribuzioni presidenziali. Questo secondo messaggio denuncia punti specifici e perciò rientra nel paradigma dell'art. 74 della costituzione che attribuisce la facoltà di un veto sospensivo per ragioni di legittimità.

È possibile dunque che la legge sia rielaborata con evidente dispendio di tempo perché la eventuale modificazione incide sull'equilibrio del sistema.

Però è possibile, data la compattezza dello schieramento politico che ha approvato la legge (il Movimento sociale-Destra nazionale si è astenuto), che le Camere approvino nuovamente lo stesso testo e in questo caso la legge dovrà essere promulgata.

Però la legge ha molti nemici. Avvenute le elezioni non mancherà l'occasione — che potrà essere appositamente creata — per denunciarne l'incostituzionalità. A questo punto entrerà in gioco un altro organo: la Corte costituzionale. Il suo presidente, nella sua discrezionalità, potrà decidere che il ricorso sia esaminato entro un tempo brevissimo — come talvolta è avvenuto — o potrà decidere di accantonarlo in attesa che il parlamento con una nuova legge di più ampio respiro provveda anche in ordine alle disposizioni impugnate.

Pure in questo caso le date, come si avvertiva all'inizio, sono gli occhi della storia; attendiamo come le cose andranno a finire per comprenderle e giudicarle nel loro intimo significato.

Alfredo Nesi

POESIA

Farba

CANTICO

Dammi la mano, uniamoci.

Che le mie radici scavino la tua terra profonda
Che esauriscano la sete del mio fogliame
Ti cullerò nell'arco dei miei rami
Il vento è dolce, quando frema ai fili di luce
Che il sole semina.

Dammi la mano, uniamoci.

Che la febbre delle mie vene, il fuoco del mio sguardo
Trovino pace nelle tue braccia,
La tua mano è la culla di ogni vita
Il tuo seno è il calice di ogni nascita.

Dammi la mano, uniamoci.

Lungi dal tuo respiro, sono albero sradicato che il sole divora
Mi disseto alla magnificenza dei tuoi seni.
Non me ne sazierò mai.
La mia presenza, nel bagliore del tuo sguardo la scopro
Senza presenza, temo la vita: è il tuo seno che mi dà rifugio
Mi rigenero all'ombra della tua misericordia. Mi aggrappo ad essa
[disperatamente]

Non appartengo a nessuna terra. Tutte le mie strade conducono al tuo seno.
Se mi rivolto, la rivolta mi riporta a te
Tu sei il Tempo che placa il mio smarrimento
Tu sei il Tempo che ritma l'armonia della Creazione.

Dammi la mano, uniamoci.

Senza te, erro nel caos
Guerreggio contro cielo e terra
Il mio ardore mi conduce verso battaglie già perse in partenza.

È il tuo seno, dove riposa la mia pace
È il tuo seno, che guarisce le mie ferite
È il tuo seno, ove ritrovo il mio respiro
È sul tuo seno che abbasso la fronte
È sul tuo seno che il mio corpo frema e si compie
È nel tuo seno che si merita il perdono.

Tu sei sempre là ad attendermi
Vengo nell'ora della debolezza
So che mi libererai dell'armatura
Che resterò indifeso di fronte alle minacce del mondo ostile
Ma le tue braccia mi proteggono e mi proteggeranno sempre,
Finché il mio essere si esalterà di te.

L'armatura deposta ai tuoi piedi, me ne copro di nuovo,
Mi slancio ove mi portano i venti
Tra tutte le mie lotte, la più dura
È contro la tua immagine
Più delle altre è senza speranza
E verso te torno sempre
Per aprire la porta della mia nascita.

Dammi la mano, uniamoci.

Tu sei il Tempio della mia preghiera
Tu sei il Tempio della mia pace.

Giustizia

PER UNA POLITICA DEMOCRATICA DI REPRESSIONE CRIMINALE

Da vari anni ormai la delinquenza opera nel paese con i metodi scientifici di una impresa criminale: ogni resistenza al delitto è pagata col sangue, ogni approfondimento delle responsabilità trova nelle garanzie processuali la possibilità di un rallentamento delle indagini, moventi politici vengono addotti per giustificare efferatezze e stragi, gli scandali « di regime » vengono propagandati da una stampa frettolosa che vuol anticipare il giudizio dei giudici, suggerendo colorazioni di effetto, e l'opinione pubblica sempre più appare un concetto astratto, per l'inquinamento delle fonti di informazione.

La crisi della giustizia è, tra gli altri aspetti, crisi di valori: valori di libertà, spirituali ed economici; valori di metodo democratico, di illuministica tolleranza, di progresso come cultura ed arricchimento della persona.

La giustizia penale, i giudici, gli investigatori vengono così chiamati in causa per un aspetto secondario, se pur relevantissimo, della questione principale: il modello di giustizia sociale che lo Stato democratico, dopo un trentennio, ha saputo realizzare.

E veniamo al dato sociologico. L'indice di impunità è in costante aumento: al livello della mancata identificazione dei delinquenti (e qui vengono in rilievo i progressivi limiti che la procedura ha imposto all'attività degli investigatori); al livello dell'applicazione della pena (e qui vengono in considerazione le amnistie e gli altri benefici che annullano, ritardano o attenuano il momento espiativo); al livello del costante mancato risarcimento delle vittime del delitto.

La gravità estrema della situazione, specie nelle città, ricorda il periodo dell'immediato dopoguerra, quando bande armate insanguinavano intere regioni e, guarda caso, anche allora non mancarono le motivazioni politiche del delitto.

Né il gioco o girotondo delle responsabilità vale a risolvere il problema: efficienza della magistratura è correlativa efficienza della polizia giudiziaria.

L'on. Mario Zagari — all'epoca del citato intervento ministro di Grazia e Giustizia — intervenendo al congresso di Arona (ottobre 1974) dove i magistrati dell'UMI discutevano sui rapporti tra magistratura e polizia giudiziaria, così si esprimeva:

« Una constatazione ritengo assolutamente pacifica: l'attuale normativa del codice di procedura penale non assicura l'effettiva dipendenza della polizia giudiziaria dalla magistratura. Ciò è dimostrato non solo, al livello legislativo ed organizzativo, dal rilievo che gli organi di polizia giudiziaria dipendono direttamente, per tutta una serie di considerazioni, dal potere esecutivo (in particolare, ministero dell'Interno, della Difesa e delle Finanze) ma è avvalorato da una consolidata prassi operativa che limita in maniera considerevole i poteri di direzione che per legge spettano alla magistratura nei confronti della polizia giudiziaria ».

L'on. prof. Giacinto Bosco, vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, nel medesimo convegno teneva a precisare: « Fu adottata la formula dell'art. 109 della Costituzione secondo cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria », che a parere della Commissione dei 75 comprende la dipendenza funzionale ma non anche quella gerarchica. L'assemblea costituente peraltro approvò un ordine del giorno nel quale auspicò la creazione di un corpo specializzato alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria.

Il dato normativo: Costituzione e de lege delegata

La rilevanza politica delle predette citazioni ci offre lo spunto per esaminare il dato normativo partendo dalla fonte prima: l'art. 109 della Costituzione.

La norma, ci sembra, è di estrema chiarezza: « L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria ».

« Autorità giudiziaria » è qualunque organo giudiziario che, nell'esercizio dei suoi poteri di giustizia penale, ha bisogno di servirsi della polizia giudiziaria: non è soltanto il pubblico ministero, ma il pretore, il giudice istruttore e persino il giudice del dibattimento, se necessita.

« Dispone direttamente »: si avva-

le direttamente, senza passare attraverso l'organizzazione gerarchica (citaz. Bosco) dell'ufficiale di polizia giudiziaria per le investigazioni.

« della polizia giudiziaria », che non è il solo nucleo di polizia giudiziaria previsto nel codice di procedura penale, ma è qualsiasi soggetto qualificato a svolgere attività di ricerca ed accertamento dei reati (cfr. art. 221 cod. proc. pen.); si capisce pertanto che proprio la specializzazione dei compiti può giustificare l'esistenza di varie polizie (come accade in tutti i paesi), mentre polizia giudiziaria è qualsiasi polizia che, nello svolgimento dei propri compiti, si viene a trovare alla presenza di un comportamento umano qualificabile come reato.

Per quali ragioni, secondo il ministro Zagari, esiste una prassi operativa, consolidata ed incostituzionale? Quale è la gravità del rilievo? Si è autorevolmente affermato (prof. Conso): « Alla base del problema si profila un'esigenza non discutibile: la magistratura deve sapere; ciò non solo perché venga resa giustizia, ma soprattutto perché il paese possa sapere (v. la funzione informatrice ed educatrice della stampa). Occorre che la magistratura sappia nel modo più genuino, senza limiti e senza condizionamenti ».

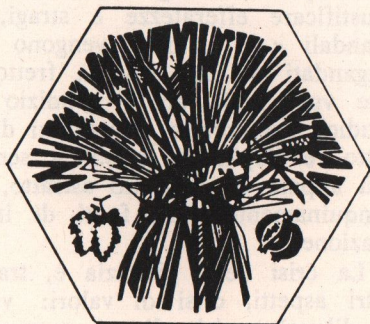
E dunque il magistrato che ha la responsabilità della legittima acquisizione probatoria: l'attività di polizia giudiziaria è solo attività preparatoria, anche se parzialmente sostitutiva nei casi di assoluta urgenza.

Dimenticare ciò, dimenticare che anche il pubblico ministero è magistrato, significa dimenticare che l'esercizio dell'azione penale è atto dovuto, obbligatorio e irretrattabile, non soggetto a valutazioni di opportunità politica e quindi non affidabile alla discrezionalità di organi soggetti al potere esecutivo.

La legge delega, al punto 29, non ha fatto che riprodurre testualmente il dettato costituzionale, lasciando nelle mani del governo delegato la responsabilità di porre termine alla prassi consolidata seguendo le linee di riforma che riterrà più pertinenti.

Se la prassi consolidata ha consentito alla polizia una autonomia di iniziativa, per contro deve rilevarsi che a partire dal 1945 il legislatore ha progressivamente limitato l'attività della polizia, incidendo sulle condizioni di autonomia, speditezza, segretezza interna ed esterna. In ultima analisi può dirsi che l'espansione della partecipazione proba-

CREATA DAI PRODUTTORI AGRICOLI PER SERVIRE L'AGRICOLTURA



- diffonde le nuove tecniche colturali
- fornisce i mezzi moderni di produzione
- difende il lavoro dei produttori agricoli provvedendo, con efficienti attrezzature e con tecnici qualificati, a conservare, trasformare e commercializzare i prodotti del suolo e degli allevamenti
- è forza propulsiva del progresso agricolo

la **FEDERAZIONE ITALIANA DEI CONSORZI AGRARI**

toria ha coinciso con la riduzione del segreto istruttorio interno ed esterno e dell'attività di investigazione.

Un breve excursus sulle innovazioni che hanno più profondamente inciso sull'attività di polizia giudiziaria convalida ulteriormente le considerazioni sopra riferite:

a) l'obbligo della stretta osservanza delle norme sull'istruzione formale, a pena di nullità assoluta, anche nella fase investigativa (cfr. art. 225 cod. proc. pen. modificato nel 1969 e nel 1971).

b) il diritto di intervento del difensore quando l'indiziato sia identificato in quasi tutti gli atti di investigazione, ivi compresa la perquisizione personale;

c) l'obbligo della immediata trasmissione all'autorità giudiziaria, e del successivo deposito, di tutti gli atti relativi ad operazioni alle quali i difensori hanno diritto di assistere, nonché dei processi verbali dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali (art. 304 quater modificato dalla legge 1971 n. 62);

d) il divieto, per gli ufficiali di polizia giudiziaria, di procedere all'interrogatorio o di eseguire ricognizioni e confronti, introdotto dall'art. 225 modificato dalla legge 1971, abrogato dalla legge 1974 n. 98, ribadito nei principi generali della legge delega per la riforma del codice di procedura penale;

e) la nuova disciplina dell'interrogatorio (legge 1974 n. 98) che ha sottratto alla polizia uno strumento di investigazione immediato;

f) la diversa nozione dell'imputato (art. 78 cod. proc. pen. modificato dalla legge 1969 numero 932) e l'obbligo della comunicazione giudiziaria (introdotto nel 1969 e perfezionato nel 1972).

Come si vede l'evoluzione legislativa agisce in senso contrario alla prassi consolidata, ma eludendo il problema costituzionale della divisione dei poteri per il libero svolgimento della giurisdizione penale. Problema non più rinviabile nella struttura del nuovo processo penale, dove i compiti della polizia giudiziaria e dei magistrati inquirenti sono ulteriormente limitati, spostandosi la fase istruttoria (eccetto per gli atti irripetibili ed urgenti ovvero diretti a dimostrare l'innocenza dell'indiziato-imputato) nel dibattimento di primo grado (sistema accusatorio puro di tipo anglosassone).

La chiave del problema, che è quello dell'acquisizione probatoria

nel contraddittorio delle parti interessate, non sembra che sia stata compiutamente afferrata.

In vero se il pubblico ministero è parte — se pur qualificata dall'interesse pubblico e dalla posizione costituzionale — e se la polizia fornisce al magistrato la notizia immediata del reato (v. l'obbligatorietà del rapporto immediato orale, eventualmente per iscritto) e le fonti di prova, da valutarsi però dinanzi al giudice istruttore in contraddittorio (eccezione fatta per la testimonianza, altra incongruenza) non si vede per quale ragione i limiti di iniziativa e di indagine debbano essere mantenuti se la polizia giudiziaria non fornisce prove ma solo elementi di valutazione, non al giudice ma alla parte pubblica.

È questo il fondo del problema che nel sistema anglosassone ha trovato una logica soluzione: è solo dinanzi al giudice che si formano le prove; le parti hanno l'onere di produrre gli elementi di fatto, che vengono deliberati per la loro rilevanza, liceità, genuinità.

Prima di tale fase di acquisizione non si hanno prove ma elementi di valutazione, liberamente acquisiti dai privati o dagli investigatori, tutti comunque tenuti all'osservanza del segreto esterno. Dunque nessuna prova può dirsi preconstituita: l'inquisito ha sempre la possibilità di conoscere, durante la deliberazione istruttoria preliminare, non solo il tema di accusa, ma tutti gli elementi che l'accusa ha lecitamente raccolto.

Da quel momento (ecco perché la comunicazione giudiziaria dovrebbe essere coeva alla formazione della notizia del reato precisata dal magistrato) l'indiziato-imputato potrà apprestare una difesa globale.

Nel nostro sistema (anche dopo l'imminente riforma) questa radicale distinzione tra elementi di valutazione (proposti dalle parti) ed elementi di prova (formati dinanzi al giudice e legittimamente acquisiti) non esiste.

Esiste e continuerà ad esistere l'atto di polizia giudiziaria, urgente e necessario, e così irripetibile, costituente la prova prima, in ogni grado e fase del giudizio.

Quid iuris? L'urgenza e la necessità esigono o escludono la partecipazione difensiva?

Esiste una norma, l'art. 304 ter, che certamente sarà conservata: « Nei casi di assoluta urgenza il giudice può procedere agli atti istruttori...

anche senza darne avviso ai difensori... »; l'ultimo testo dell'art. 225 (introdotto dalla legge 1974 n. 497) prevede la possibilità dell'intervento del difensore di fiducia o di ufficio se gli atti sono compiuti dalla polizia giudiziaria, nel caso di necessità ed urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservare le tracce. È applicabile in questo caso l'art. 304 ter? La risposta è sicuramente negativa, perché in tema di restrizione dei diritti della difesa non è possibile una interpretazione analogica o estensiva.

Pertanto la soluzione è funzionale: in caso di assoluta urgenza è sempre il magistrato che deve intervenire motivando la decisione.

Conclusioni

Per una politica democratica di repressione criminale — ci sembra di dover concludere — non è sufficiente la riforma del codice di procedura penale se contemporaneamente non si riformano gli uffici dei magistrati inquirenti e l'organizzazione della polizia giudiziaria, rafforzandone e qualificandone gli organici.

La soluzione è nel chiarissimo dettato costituzionale: disponibilità diretta non implica la creazione di corpi separati di polizia a disposizione del potere giudiziario, ma la possibilità effettiva di utilizzazione diretta, con vincolo di segreto interno ed esterno, degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria ed obbligo di riferire immediatamente all'autorità giudiziaria qualsiasi notizia di reato. In tal modo la funzione di giurisdizione penale potrà essere tempestivamente avviata e né il giudice potrà giustificare la propria inerzia o inefficienza né la polizia potrà riversare il proprio comportamento omissivo sulle responsabilità personali dei giudici.

Divisione dei compiti ma unica direzione del processo di acquisizione probatoria. La giurisdizione penale è sempre *iuris dictio*, accertamento del diritto; la divisione dei poteri, voluta dai padri costituenti e dal popolo italiano, è garanzia delle libertà civili e politiche. Nel trentennale della liberazione, la questione penale deve trovare nell'impegno politico e nella responsabilità dei giudici almeno un avviamento di soluzione. Se non la giustizia — ideale del perfettibile — almeno il diritto alimenti la costituzione materiale della società civile.

Giovanni Battista Petti