

*Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*  
**n. 8/2021**

<i>Introduzione</i> Giuseppe Acocella	p. 2
<i>Giornalistopoli</i> Antonio Scoppettuolo	p. 3
<i>Postfazione a G. Verde, Giustizia, politica, democrazia. Viaggio nel Paese e nella Costituzione, Rubbettino, 2021</i> Gerardo Bianco	p. 6
<i>I tempi del processo, l'attesa come pena e il ruolo della prescrizione, in Il Sole 24 ore, 28 aprile 2021</i> Natalino Irti	p. 12
<i>La quiete dopo la tempesta: la storia di Francesco Salamone</i> Gaia Fristachi	p. 14
<i>In ricordo di Carlo Mosca</i> Stefano Sepe	p. 17
<i>Indice "Materiali per una cultura della legalità – 2021"</i>	p. 23

## ***Introduzione a cura di Giuseppe Acocella***

In tempi così calamitosi per i destini del principio di legalità – e di profonda apprensione per chi considera quel principio l’inalienabile tutela della stessa società democratica e dello Stato di diritto – si incrociano da un lato il vento impetuoso del discredito della magistratura più acuto che si sia mai verificato (con la ulteriore perdita di fiducia nella amministrazione della giustizia da parte dei cittadini dopo l’esplosione del caso Palamara che ha reso evidente quanto già da anni denunciato da molti) e dall’altro l’urgenza di una radicale riforma della funzione della Magistratura e del processo, che il Ministro della Giustizia Marta Cartabia ha chiarito essere condizione senza della quale l’intero Piano del Recovery sarebbe vanificato.

Giunto al n. 8 della *News-Letter*, l’Osservatorio sulla legalità documenta anche con questo “Bollettino” (è questo il suo fine) la crisi esasperante vissuta dalla nostra società che subisce l’assalto di una oligarchia egoistica che opprime il nostro sistema e lo stesso principio di eguaglianza su cui è fondata la nostra democrazia costituzionale, con conseguenze terrorizzanti.

Antonio Scoppettuolo fa il punto sull’intreccio perverso che ha legato giornalismo e magistratura compromettendo principi fondamentali della nostra convivenza democratica.

Giovanni Verde ha pubblicato un volume che raccoglie riflessioni e considerazioni su legalità e sistemi di giustizia e del quale qui pubblichiamo la esauriente e limpida Postfazione di

Gerardo Bianco, mentre sugli obbrobri che la cancellazione della prescrizione nel giudizio comporta per una civiltà giuridica degna di questo nome pubblichiamo l’esemplare lezione di Natalino Irti. Gaia Fristachi ci propone la rilettura di un episodio emblematico della nostra storia che mette in gioco il cammino che sarà necessario percorrere per rendere effettiva la legalità secondo i principi costituzionali del nostro paese.

Per contrappunto a questo scenario cupo Stefano Sepe ricorda la scomparsa del Prefetto Carlo Mosca, un integerrimo servitore dello Stato che nella sua vita, nel suo lavoro, nel suo impegno professionale ha incarnato i valori che alle malversazioni del giusto e dell’equo per fortuna si contrappongono. Di Carlo Mosca resteranno le sue riflessioni sulla legalità, i suoi contributi ai volumi dei *Materiali per una cultura della legalità*, i suoi interventi decisi e colloquianti nella collaborazione all’OSLE.

G. A.

## *Giornalistopoli*

ANTONIO SCOPPETTUOLO

È stata già definita da alcuni quotidiani come “giornalistopoli” e si tratta dell’addentellato della vicenda che ha coinvolto alcuni cronisti nel flusso di intercettazioni e confidenze portate alla luce dal caso Palamara il quale ha mostrato come la solitudine, spesso invocata per coloro che sono chiamati a decidere in nome del popolo, spesso è un obiettivo più che un dato di partenza. Giornalistopoli fa il paio con “togopoli” o “magistratopoli”; dipende da quale lato si intende osservare quella che molti commentatori hanno bollato come una commistione poco salutare tra competenze e doveri.

La pubblicazione delle intercettazioni, tuttavia, non può che suscitare alcune riflessioni e produrre dei doverosi distinguo: uno di tipo metodologico, l’altro di merito.

La prima considerazione è purtroppo la facilità con la quale conversazioni private vengono date in pasto alla curiosità pubblica senza che esse contengano notizie di reato. Ciò vale quando ad essere coinvolti sono politici e semplici cittadini, ma anche magistrati e funzionari dello Stato.

La “scandalite” è una patologia da cui occorre guardarsi in ogni caso così come la morbosità per ciò che si dice in contesti privati; la ragione è che qui ad essere colpita è sempre la sfera intima della persona. Dall’altro lato, si può obiettare che la differenza tra un privato cittadino e chi esercita un compito di rilievo sociale o addirittura previsto dalla Costituzione è l’interesse

pubblico cosicché, è vero che la pubblicazione delle intercettazioni lede la sfera privata, ma è altrettanto significativo che esse consentono di conoscere un po’ di ciò che ruota intorno a certe posizioni di prestigio. Tuttavia, ci si potrebbe ancora chiedere: ma chi deve sapere? Coloro che sono deputati a valutare se ci sono dei rilievi penali o anche la semplice opinione pubblica? Non è forse vero, infatti, che all’interno del corpo sociale esiste un diritto ad essere informati e a conoscere la qualità dei rapporti che intercorrono tra coloro che sono pagati per vegliare sul rispetto delle norme che ogni singolo si è dato accedendo al patto sociale? Evidentemente sì.

Inoltre, di fronte a certo moralismo in voga in alcuni periodi della storia repubblicana e in alcuni settori sempre prodighi di fervorini colpisce come alla fine “alcuni predichino bene per razzolare male”. Fin qui il metodo.

Ciò che emerge dalle conversazioni, stabilito che non sono di alcun rilievo penale, è che alcuni magistrati nel privato, ma non troppo, quando l’oggetto riguarda incarichi pubblici, sono meno solenni della toga e delle statue di Cicerone di cui si nutre l’immaginario dell’amministrazione della giustizia. Il discorso non è aspirare agli incarichi, che è quanto ci sia di più umano e ordinario nell’esistenza, ma la modalità attraverso la quale si costruiscono. In questo caso, sembra che si riproponga il rischio di ogni realtà sindacale o insieme professionale e cioè quello, che da difesa e tutela dei diritti, si trasformi in strumento di potere e quindi di controllo interno. L’esatto contrario di

quanto viene declamato dagli stessi appartenenti alle cosiddette “correnti” spacciate per garanzia di pluralismo e partecipazione. Chi si straccia le vesti oggi dinanzi a pratiche correntizie e giochi di potere saprà senz’altro che dagli anni ’90 in poi alcuni magistrati non hanno solo legittimamente perseguito i crimini e le ruberie, ma hanno finito per invadere prepotentemente ogni sfera della vita sociale con procedimenti che spesso si sono trasformati in caccia alle streghe e soprattutto con intenti moralizzatori che nulla avevano a che vedere con il compito assegnato loro. Il numero elefantico di procedimenti è stato accompagnato dalla loro lentezza producendo ciò che è sotto gli occhi di tutti sulla vita dei cittadini. La semplice apertura di un procedimento per il senso comune di fatto ha significato aver rovesciato il principio garantista dell’innocenza fino al terzo grado di giudizio. Ciò che può e deve essere definito esecrabile eticamente spesso è stato trasformato, nell’immaginario sociale, che qualche magistrato militante ha contribuito a costruire, in reato.

Ma veniamo all’altra faccia della questione che non riguarda più la magistratura al proprio interno quanto il suo rapporto con l’informazione. Si tratta del medesimo cortocircuito che si realizza quando intercettazioni, ma anche notizie riservate vengono riportate senza che ci sia un reale interesse dell’opinione pubblica e magari prima ancora che le persone coinvolte ne siano state messe a conoscenza. Anche in questo caso, è la sfera personale a soffrirne. Tuttavia, le eccezioni in deroga possono essere

tante come il criterio della notiziabilità che presuppone il pubblico interesse, l’importanza dei protagonisti e via dicendo. Nella società anglosassone, la privacy non è una scelta, ma un vero e proprio culto. I ragazzi, sin da piccoli, sono educati alla separazione tra la sfera privata e quella pubblica, tra l’intimità domestica e le attività che si svolgono socialmente; sul luogo di lavoro possono esserci dei colleghi che vivono per diverse ore al giorno ignorando perfettamente le abitudini o le situazioni familiari di ciascuno. Allo stesso tempo si tratta della medesima società che ha inventato i *tabloid* che, come è noto, costruiscono la propria fortuna sul pettegolezzo e tutto ciò che si impara a difendere gelosamente. La ragione è che chi riveste un ruolo pubblico, un esempio per tutti la *Royal Family*, non esercita solo una funzione pratica, ma soprattutto simbolica. Allo stesso tempo, la libera informazione (come la magistratura) è depositaria di contenuti etici che incarnano delle virtù sociali come la rettitudine, l’indipendenza, l’obiettività. E per questo motivo che, a volte, probabilmente, si pretende da esse anche ciò che non sono sempre in grado di poter dare, dimenticando che si tratta di attività umane, troppo umane.

La vicenda delle intercettazioni ha dato vita a qualche antico sospetto riguardo l’eccessiva confidenza tra alcuni funzionari pubblici e alcuni cronisti. Una confidenza, che delle volte implica il rischio della reciproca strumentalizzazione. Ciò, non perché qualcuna delle parti emetta ordini, ma perché semplicemente finisce per influenzarsi: una notizia data in un determinato

momento può apportare vantaggio a entrambe. Il magistrato può acquisire notorietà, il cronista, manco a dirlo, fa uno *scoop*. È chiaro che, dinanzi a rapporti eccessivamente funzionali, si pone un problema deontologico per ciascun attore.

Per quanto riguarda il mondo dell'informazione, il faro dell'attività e del lavoro quotidiano è fare in modo che il diritto all'informazione di ciascun cittadino possa realizzarsi concretamente. *L'information divide* è una delle sfide principali della nostra epoca; la sua peculiarità non ha a che fare con la quantità delle informazioni disponibili, ma la sua qualità. Non si tratta di quanto conosciamo della realtà, ma di cosa sappiamo e quale peso assume concretamente nelle nostre vite quotidiane. L'informazione deve rispondere ad un'ispirazione etica di fondo che è possibile rintracciare nello sviluppo delle capacità (*capabilities*) così come scrive Sen, ma allo stesso tempo anche restituire a chiunque la contezza del mondo e del contesto nel quale opera, vive e lavora. In questo caso, mettere in evidenza le storture valoriali e le dinamiche molto interne di una categoria vuol dire dare la possibilità di conoscere nei fatti che ogni sistema, per quanto tenda all'ideale sommo, debba essere continuamente riformato.

Corrispondere al diritto sociale di essere informati, come ha teorizzato per la prima volta una sentenza della Corte Costituzionale del 1994 (la n. 420), vuol dire impegnarsi nel dovere di saper coniugare motivata informazione e tutela della sfera privata, ma anche osare, laddove si vorrebbe tenere

tutto nel silenzio. Ciò vuol dire anche fuggire la tentazione della strumentalizzazione e dell'asservimento, evitando di diventare funzionale a qualsiasi disegno che non sia il mandato ricevuto dai doveri della professione. Un motivo per demonizzare entrambi? No, ma una ragione in più per riformare.

***Postfazione a G. Verde, Giustizia, politica, democrazia. Viaggio nel Paese e nella Costituzione, Rubbettino, 2021***

GERARDO BIANCO

Una profonda passione civile e un sentimento robusto della giustizia animano questo libro di Giovanni Verde che accomuna riflessioni dottrinali e coraggiose analisi giornalistiche su eventi, decisioni e scelte che hanno quotidianamente segnato il corso della vita politica e giudiziaria italiana in questo ultimo quinquennio.

A fondamento della concezione di Verde, rigorosamente giuridica, v'è un respiro più ampio di carattere umanistico, di ascendenza cristiana e illuminista che si incentra sulla "dignità della persona" che l'ordine istituzionale dello Stato non deve mai sacrificare. Sotto questo profilo v'è piena corrispondenza con l'ispirazione della nostra Carta Costituzionale che pure Verde sottopone ad una serrata critica che riguarda il titolo IV, l'assetto della magistratura.

Non è certo privo di significato, e suona, anzi, come un vero e proprio ammonimento, che il punto di partenza delle riflessioni di Verde sia il richiamo a una vicenda che non può che definirsi kafkiana, quale fu il caso del rettore dell'Università di Salerno Roberto Racinaro, un episodio inquietante di esercizio del potere giudiziario, una *via crucis* durata quindici anni, con finale assoluzione, ma in un tempo nel quale una persona rischia già di essere stritolata dall'impavido meccanismo della Statuale Inquisizione.

La forza d'animo di Racinaro gli ha consentito di resistere e di trasformare la sua angosciante esperienza in due notevoli libri: *La giustizia virtuosa. Manualletto del detenuto dilettante e Colonne infami. Presente e passato della questione giustizia*, nei quali pacate considerazioni filosofiche e storiche si intrecciano con la problematica di rendere giustizia e non di provocare tortura.

Verde risale a quel processo, significativamente, perché emblematico di una certa mentalità inquirente, di un modo improprio di gestire i processi, per ribadire, amaramente, come nulla sia cambiato, anzi la situazione, sotto alcuni aspetti, sia perfino peggiorata con l'invasività delle intercettazioni e la riduzione degli spazi di riservatezza personale che alterano i rapporti sociali, gettano ombra permanente sulla politica e l'amministrazione della cosa pubblica determinando, inevitabilmente, sfiducia e sfilacciamento della comunità nazionale.

Giovanni Verde, in queste pagine meditate nel tempo e in più occasioni, ma che hanno una coerente connessione e unità di pensiero, condensa le sue molteplici esperienze culturali e di vita professionale, dalla magistratura, all'insegnamento universitario, dall'avvocatura vicepresidenza della CSM, offrendo ad un pubblico più vasto un quadro realistico e preoccupato del sistema giustizia in Italia.

Già nell'*Avvertenza*, v'è una puntuale denuncia dell'alterazione che il sistema giudiziario, dominato dalle Procure, ha provocato negli equilibri istituzionali, e nella vita delle persone, alimentando la

cultura del sospetto per la quale ogni cittadino è una potenziale imputato. Verde individua l'origine degli squilibri nell'organizzazione del sistema giudiziario prevista dal Titolo IV della Costituzione che non esita definire *obsoleto*.

I Costituenti definirono un'architettura fondata sulla nota teoria del Montesquieu della divisione tra i poteri tipici, legislativo, esecutivo e giudiziario, immaginato che assoggettando quello giudiziario alla legge se ne sterilizzasse la potestà, avendo i giudici solo il compito di applicare la legge e non di creare diritto. Per i Costituenti, dunque, il potere dei magistrati era concepito come *nullo* e ritennero di risolvere il problema decidendo quello giudiziario un *ordine*. Verde smitizza questa visione.

Troppo fragile era lo schema concettuale dei Costituenti di porre un argine al potere giudiziario con l'articolo 101 della Costituzione per reggere all'urto della storia, nella quale, il giudice è stato sempre colui che ha la funzione di rendere il diritto, dai tempi di Esiodo in poi.

Verde mette bene in luce questo aspetto, dimostrando come sia irrealistico non considerare *potere* quello giudiziario, essendo ampio lo spazio dell'interpretazione pensata dai tempi e dall'evoluzione culturale per cui diventa inevitabile che il magistrato con le sue decisioni, assunte peraltro in totale indipendenza e autonomia, dei termini creatività di diritto di sì e, quindi, eserciti un *potere*.

La magistratura non poteva non avere la consapevolezza di non essere soltanto

una burocrazia tecnica, e si è comportata di conseguenza, nella logica, appunto, di essere un *potere* e quindi di espandersi.

Già negli anni '70 del secolo scorso che fu un animato periodo di grandi rivendicazioni interne e esterne dei magistrati una corrente, rompendo ogni ipocrisia lessicale, si autodefinì *Terzo Potere*, assumendosi il compito, più propriamente politico, di "rinnovamento della società", interpretando il ruolo della magistratura come un contropotere, essendo suo compito – si affermava – quello di svolgere: «*una funzione critica e il contenimento degli altri poteri dello Stato in una visione di dialettica permanente e perciò autenticamente democratica, dei rapporti tra le istituzioni*», una posizione concettuale non estranea ad altre correnti.

A quale approdo possa condurre una tale pretesa di supervisione è facilmente prevedibile e non sarebbe certo la democrazia rappresentativa prevista dalla nostra Costituzione.

Combinando la teorizzazione del controllo critico degli altri poteri, con l'abolizione delle carriere, con distinzione solo per funzioni, per cui uno vale l'altro e con la cancellazione della gerarchia nelle Procure per realizzare, si sostiene, il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, si determinerebbe, come logica conseguenza, che migliaia di magistrati, *tot capita, tot sententiae*, possano entrare, secondo l'ideologia del *Terzo Potere*, in dialettica democratica con gli altri poteri dello Stato, di fatto sovrastandoli, in quanto titolari dell'ultima parola quale è il giudizio.

Di questa abnorme dilatazione di potere, in particolare delle Procure, favorita peraltro da una legislazione approssimativa, caotica e perfino contraddittoria, Verde indica, con rigore alcuni nevralgici, ma al centro delle sue osservazioni critiche vi è l'articolo costituzionale sull'obbligatorietà dell'azione penale.

Per Giovanni Verde la questione giustizia è fondamentale per la coesione sociale e per la realizzazione di una buona democrazia, ma il fondamento va posto sui suoi valori condivisi, su una diffusa cultura della legalità, sul senso dei doveri, sul controllo sociale e non sulla sorveglianza penale, sugli agenti provocatori, come pure si è prospettato, in definitiva sulla «*cultura del sospetto*», che non può che generare autoritarismo e paralisi operativa, per la perdita di discrezionalità dei funzionari pubblici e degli amministratori ai quali «*l'abuso d'ufficio*», «*l'omissione di atti di ufficio*» o il «*poteva non sapere*», può essere sempre contestato.

La lentocrazia burocratica italiana, messa sempre sotto accusa, ma che non trova rimedi, ha anche questa causa, come indica Verde, nell'occhiuta, invasiva presenza delle procure penali contabili, che spesso da lontano valicano con criteri diversi dalle amministrazioni la normativa, avendo, peraltro, in materia l'ultima parola.

Nella sua serrata critica al sistema giudiziario Verde ragiona da giurista, non da politologo sociologo; interviene, per dir così, da «*addetto ai lavori*», per cui le sue osservazioni risultano particolarmente concrete e pertinenti.

Sono pagine, insisto, che vanno lette direttamente per la ricchezza di dottrina

e di sapienti considerazioni.

Al giudice Verde dedica un intero capitolo, ne difende la terzietà, fedele ai principi del positivismo giuridico, essendo convinto – egli scrive – che «*la giustizia non deve avere scopi di tutela o di promozione di chicchessia*», ma nel contempo constata come ormai i confini siano stati varcati e come l'assetto della magistratura previsto dal titolo IV della Costituzione sia diventato un innocuo *flatus vocis*.

Particolarmente argomentato è l'esame delle Procure con un persuasivo chiarimento dell'interesse politico per le nomine da effettuare. La causa di questa attenzione è determinata dall'articolo 112 della Costituzione sull'obbligatorietà del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, ma che è arbitro, osserva Verde, di come deve essere esercitata.

Nell'ipocrisia, così definita da Verde, dell'obbligatorietà dell'azione penale, v'è l'origine di quel conflitto con la magistratura inquirente che circola in ambiente politico e amministrativo e di quella diffusione pan penalistica della «*cultura del sospetto*» che si aggira nella nostra società.

È un clima avvelenato da una mentalità inquisitoria che ignora la doverosa ricerca della prova di innocenza a favore dell'imputato e che si limita soltanto alla cosa che spesso diventa già condanna.

Diventare protagonista di un processo accusatorio in particolare di una personalità pubblica, con conseguente circo mediatico giudiziario, è troppo allettante per resistervi. La questione non è «*prerogativa*» italiana. Alla realtà



francese Daniel Soulez-Larivière, ha dedicato un graffiante volumetto, tradotto in Italia nel 1994, con un'icastica introduzione di Giuliano Ferrara, in un momento di piena crisi del rapporto politica-magistratura, un nodo mai seriamente affrontato che il volume di Verde contribuisce a chiarire, prospettando soluzioni.

Se Giovanni Tarello nel suo libro *Cultura giuridica e politica del diritto*, del 1988 ritiene che «*uno stato di crisi della giustizia è non solo endemico ma in un certo grado necessario e permanente nel caso di organizzazioni giuridiche conformate come la nostra*», per Giovanni Verde la crisi va invece affrontata nelle sue cause, anche di ordine costituzionale per trovare rimedi. Il conflitto fra le istituzioni, infatti, comporta inevitabilmente che ci siano sconfitti e vincitori, mentre invece è l'equilibrio tra i poteri che rende salda la democrazia e pienamente rispettata la libertà dei cittadini.

In questa direzione sono orientate le appuntite pagine di Verde sul Consiglio Superiore della Magistratura e sulla Corte di Cassazione che nascono dalla sua diretta esperienza in ambedue gli organismi.

Semplice e fattibile è, per esempio, il suggerimento di integrare la composizione della Cassazione come previsto dal terzo comma dell'articolo 106 della Costituzione con professori e avvocati insegna che contribuirebbero ad aprire orizzonti e a spezzare chiusure mentali e corporative.

Sul problema delle correnti nella magistratura e sulla loro influenza nelle nomine, un argomento che sta agitando il dibattito pubblico, con balzane

proposte come, per esempio, il sorteggio, Verde interviene con disincanto, né demonizza.

Altre e ben più gravi sono le questioni aperte nel pianeta giustizia. Dagli ultradecennali ritardi nella chiusura dei processi alle impossibili valutazioni meritocratiche dei magistrati, dopo l'abolizione dei concorsi interni che rende inevitabile il sostegno relazionale delle correnti e che favorisce i conflitti interni, particolarmente gravi nelle Procure. Ancora nel 1993 il Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione, Vittorio Sgroi, così affermava nella sua relazione: «*il primo tema concerne i tormentati rapporti intercorrenti fra il Procuratore della Repubblica e i sostituti, rapporto sul quale l'abbattimento delle strutture gerarchiche [...] non è riuscita a prospettare una soluzione appagante condivisa*».

Quello delle Procure, del loro ruolo crescente con interventi in ogni campo della vita sociale e amministrativa, dalla gestione dei servizi all'ambiente, non poteva che determinare una sorta di supremazia su ogni altro organismo dello Stato. A creare equilibrio dovrebbe essere il ragionevole, rapido processo che, per la sua intrinseca natura dialettica apre la via alla ricerca della verità e, quindi, alla vittoria del diritto. Ma anche il processo è in crisi, osserva Verde, e depotenziato è il ruolo della difesa che nel processo è pilastro essenziale, in base ha un secolare principio di civiltà giuridica: *audiatur et altera pars*. Giovanni Verde ha un sentimento alto dell'avvocatura e della sua missione, mortificarne il ruolo, e la Magistratura non è esente da questa

responsabilità, non giova alla causa della buona giustizia. Mi ha colpito quel suo esplicito richiamo all'oralità nei processi che evoca millenni di civiltà giuridica. È ciò a cui mira la prima parte di questo volume.

Non sfugge all'attenzione di Verde l'incidenza che la legislazione sovranazionale e le sentenze delle Corti europee esercitano, ormai, nel sistema giudiziario nazionale, con un forte impatto anche sul ruolo dei nostri magistrati. È un capitolo aperto che richiede forti riflessioni e ripensamenti, come sollecita, appunto, Giovanni Verde in questo suo libro.

Come ho già prima sottolineato Giovanni Verde evita le astrazioni e guarda la realtà anche contingente, come quella quotidiana e la pone sotto esame con i suoi articoli giornalistici, quasi per verificare la corrispondenza tra la sua concezione della giustizia e i fatti.

Si direbbe che egli applichi il metodo scientifico di esame della teoria sottoponendola alla sperimentazione empirica.

Ecco perché questi interventi giornalistici mi appaiono come integrativi della prima parte e non "stanno a pigione", come avrebbe detto Francesco De Sanctis.

Gli articoli coprono un arco di tempo di circa un quadriennio e riguardano delicate questioni di giurisprudenza creativa e di eventi emblematici. Verde, per esempio, prende in esame una sentenza della Corte di Cassazione su un episodio di adozione da parte del convivente del genitore biologico che di fatto si sostituisce al legislatore, dimostrando come sia labile l'articolo

101 della Costituzione.

Verde affronta il campo minato della bioetica, dell'eutanasia, della libertà religiosa con misurate considerazioni che sono anche suggerimenti propositivi. Egli non si lascia soggiogare dalle ondate di opinione pubblica e con serenità esamina, per esempio, il caso Palamara che non può essere soltanto demonizzato.

I contatti della Magistratura con la politica devono essere trasparenti ma è insensato condannarli in via di principio, anzi, sono opportuni e persino necessari come riteneva un grande magistrato milanese Adolfo Beria di Argentine.

Verde trova corrispondenza della sua valutazione sulla crisi giudiziaria italiana nelle parole del presidente della Cassazione, Giovanni Canzio, che accuratamente commenta in un articolo. Ma non mancano anche altre testimonianze in libri e interventi vari di illustri magistrati, coincidenti con le tesi di Giovanni Verde.

Con il suo libro ancora una volta egli invita ad aprire un libero, forte dibattito sul sistema giudiziario che significa anche riscoprire e ripensare complessivamente le istituzioni democratiche, oggi in grave crisi.

Si tratta di ricostruire in modo saldo la base organizzativa della società che soprattutto nelle istituzioni e non, come molti ritengono, nelle strutture economiche, trova le sue fondamenta.

In un passaggio del libro Verde afferma che bisogna avere "senso storico" per costruire un assetto istituzionalmente adeguato ad una società che vuole tutelare valori di libertà e di democrazia.

È, appunto, con la storia del nostro tempo, con inediti problemi etici e valoriali, esplosi, con nuovi diritti di famiglia e di convivenza rivendicati, con le questioni aperte dalla medicina, dalla “società informatica”, dall’intelligenza artificiale, dalla tutela dell’ambiente ed altro ancora che bisogna misurarsi.

Giovanni Verde, con questi suoi scritti scevri da luoghi comuni, da *idola tribus et fori* offre, anche sotto il profilo metodologico, una buona guida per trovare la strada per dare buone risposte.

*I tempi del processo, l'attesa come pena e il ruolo della prescrizione, in Il Sole 24 ore, 28 aprile 2021*

NATALINO IRTI

Il processo, qualsiasi processo (giudiziario, scientifico, tecnologico), ha in sé, nel suo “procedere”, la dimensione del tempo. Esso avanza di atto in atto, dal principio alla fine, dalla domanda alla risposta. E risposta è, nel campo giuridico, la decisione del giudice, che distingue fra ragione e torto, fra innocenza e colpevolezza. Entro questa comune identità, si coglie tuttavia la distinzione suprema, che sta prima di ogni altra: nel giudizio civile si agitano in linea di massima, conflitti di interessi economici; nel giudizio penale, è in giuoco la libertà individuale. E perciò la misura del tempo acquista un diverso rilievo e riceve una particolare attenzione.

Questa prospettiva consente di avvertire che il processo giudiziario costituisce di per sé una pena. Già si è detto, e si vuole ribadire, che il processo, come giudizio di uomini su altri uomini, si svolge nel tempo, si scompone in indefinita pluralità di atti, passa di grado in grado, e infine trova conclusione nella sentenza che non è la “verità”, ma viene considerata come “verità” (*pro-veritate accipitur*, nell'incisivo latino degli antichi giureconsulti). Nel tempo necessario per raggiungere questa finzione di verità – una finzione indispensabile per la convivenza e per riporre il caso in archivio – un uomo è sottoposto a giudizio, si sente oggetto di ricerca e materia di studio. Tutto il suo passato è ricostruito, osservato, scrutato.

Propriamente giudicata non è una singola azione, un frammento, ma l'intera vita, spogliata denudata ridotta a schema, tipizzata in base alla “figura” di ciascun reato. Non basta “sentirsi innocenti”, poiché il giudizio solleva la domanda sull'innocenza: e già questo interrogarsi scuote l'animo e reca dolore.

Per tutti – innocenti o colpevoli (come il sapremo nell'ora della decisione) – il processo è pena. La grande letteratura ha avvertito, e tradotto in angosciose narrazioni, la sofferenza del processo, questo soggiacere ha un potere senza volto e senza nome, ha una violenza impersonale che sovrasta tutti e di volta in volta sceglie e colpisce i singoli “imputati”. Questo è, per usare l'immagine acutissima di Albert Camus, l'«*universo del processo*», l'universo delle società contemporanee, sempre più sospettose e inquisitorie.

La letteratura, si diceva poco sopra, ha colto la ineluttabile tragicità dell'attesa, il peso di una domanda, che poi in volta non si conosce o non si comprende. Il celebre libro di Franz Kafka, *Der Prozess*, risale al 1925, ed è romanzo di una sofferenza che non si scioglie e di una misteriosa domanda che invano attende risposta. È appena del 2017 il racconto suggestivo di Andrea Salonia, dove già il titolo esprime l'angoscia dell'attesa, *Domani, chiameranno domani*. La sofferenza del giudizio è anche tema di un grande studioso di diritto, fra i più eminenti del secolo ventesimo, Francesco Carnelutti. Concludendo il lungo itinerario accademico che lo vide sulla cattedra di tutte, o quasi tutte, le discipline giuridiche, Carnelutti tenne da ultimo

l'insegnamento romano del diritto processuale penale.

Il fascinoso corso di lezioni ha per motivo dominante l'identità tra processo e pena, o, se si preferisce in più semplici parole, il carattere punitivo dello stesso processo. Sapersi giudicati è, già in sé, una pena, una sofferenza che dura nel tempo, che rimane incancellabile nella vita. Anche la sentenza di assoluzione "scioglie" dal reato e dalla sanzione prevista nella legge, ma non cancella, né potrebbe, la sofferenza del giudizio e l'ansia dell'attesa.

La pena del processo è stata già "scontata". Sempre ammoniva Carne-  
lutti che nel processo penale la "*res iudicanda* è un uomo", che tutti gli atti – del suo iniziare svolgersi e concludersi – riguardano un uomo, il quale patisce, dal principio alla fine, la sofferenza del giudizio.

Si suole replicare, da cupi e zelanti accusatori, che hanno in sé, e quindi vedono intorno a sé, un'umanità peccatrice e colpevole; si suole obiettare che tale sofferenza è un costo necessario, che qualsiasi comunità ha bisogno di conoscere e colpire i fatti criminali: un costo pagato da innocenti e colpevoli, ossia da tutti coloro che un giorno conosceremo autori o non autori di reati. Proprio la sofferenza del processo, di questa pena legata a un'incognita, che incombe a tutela di un certo ordine giuridico, vuole di per sé la brevità della durata. Soltanto così la "presunzione di innocenza", enunciata dal secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione, e la "ragionevole durata del processo" (art. 111, 2° comma), acquistano un senso pro-

fondo: l'indagine giudiziaria e la "imputazione" segnano già l'inizio di quella "pena", di quel soffrire d'attesa, che si scioglierà soltanto con la sentenza "della fine". Tra l'inizio e la fine si svolge l'angoscia del processo, che è già pena irrogata dal diritto, pena nell'attesa che l'incognita si dischiuda e dia risposta alla domanda. La "prescrizione" cancella l'incognita dal destino di un uomo, e serve a "estinguere", non solo il reato, ma la paura e la pena del processo. C'è una giustizia del tempo che domina l'esistenza di singoli individui, la storia degli Stati: ed essa comprende in sé, oltre alla memoria, anche la dimenticanza. Il passato – come avvertiva Nietzsche – non può soffocarci e distruggere le energie della vita, che si esprimono e costituiscono con lo sguardo al presente e al domani. E così si spiegano quelle "amnistie", concesse allo spegnersi di guerre crudeli, da avveduti uomini di Stato, che conoscono la necessità dell'oblio. Di quell'oblio che restituisce la pace dell'anima e dei popoli. Questa è la prospettiva integrale in cui il problema della prescrizione va discusso e deciso.

## ***La quiete dopo la tempesta: la storia di Francesco Salamone.***

GAIA FRISTACHI

“Vi sono momenti, nella vita, in cui tacere diventa una colpa e parlare diventa un obbligo”, scriveva Oriana Fallaci nel suo romanzo intitolato “*La rabbia e l’orgoglio*”. Ed è proprio da questa considerazione che si potrebbe partire per tentare di ripercorrere brevemente le tappe della emblematica disavventura vissuta da Francesco Salamone, pescatore originario di Milazzo, piccolo comune della città metropolitana di Messina.

Egli, nel 2002, dopo una lunga vita di sacrifici, decide di avviare una nuova attività turistica costituendo la società “Navisal s.r.l.”. Il progetto imprenditoriale, però, subisce una terribile battuta di arresto nel dicembre 2014. Nel silenzio della notte la motonave “Solo d’Oro” viene data alla fiamme, portando via tutte le speranze e i sogni della famiglia Salamone. Le vittime di questo vile attentato, grazie anche al supporto della comunità locale, non si sono lasciate andare alla disperazione e hanno denunciato immediatamente l’accaduto dinanzi alle autorità competenti. I sospetti nutriti da Salamone e dai suoi cari erano infatti correttamente fondati: i *rei* e i loro complici – tra l’altro già coinvolti nelle indagini condotte precedentemente per l’Operazione *Gotha* – sono stati dichiarati colpevoli e condannati con pena detentiva.

Ma la famiglia Salamone non è mai stata sola in questa lotta contro la criminalità locale: le istituzioni sin da

subito hanno manifestato la propria solidarietà nei confronti della vicenda. Ancora una volta l’operato delle forze dell’ordine e della Prefettura di Messina si è dimostrato efficace ed impeccabile.

Un plauso deve essere dedicato inoltre al ruolo delle organizzazioni antiracket, prima fra tutte “SOS Impresa”, nota associazione Confesercenti, organizzata su base locale e volta a difendere la libera iniziativa imprenditoriale, nonché impegnata a fornire assistenza alle vittime di attività estorsive e usurarie, tipiche del *modus operandi* mafioso.

La vicenda Salamone è però emblematica sotto diversi punti di vista. In primo luogo, è una vicenda che riaccende la speranza in coloro i quali sono chiamati a confrontarsi quotidianamente con le violenze fisiche e psicologiche perpetrate dagli affiliati alle organizzazioni criminali. In questa occasione nello specifico – come in tante altre – è stato dimostrato che lo Stato non abbandona al proprio triste destino le vittime di tali comportamenti delittuosi. Al contrario, come ribadito dallo *slogan* ministeriale promosso dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, “Chi sceglie, trova lo Stato”.<sup>1</sup> Il *claim* della campagna di comunicazione, realizzata in collaborazione con il Dipartimento per l’informazione e l’editoria della presidenza del Consiglio dei ministri, si pone il proposito di evidenziare il ruolo proattivo e civicamente responsabile

---

<sup>1</sup> <https://www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-chi-sceglie-trova-lo-stato/16502>

che deve essere insito nella coscienza di ciascun cittadino.

Ruolo più che mai necessario in un'epoca in cui la propagazione del virus da SARS-CoV-2 ha letteralmente messo in ginocchio l'economia nazionale, causando gravi problemi per gli imprenditori che già precedentemente si ritrovavano in condizioni di indigenza. In questo contesto così precario e preoccupante, lo strisciante fenomeno mafioso non tarda infatti ad insinuarsi con ancora maggiore pervasività nel tessuto economico e sociale, delapidando i già modesti risultati conseguiti.

Lo Stato deve mostrarsi vicino a chi è in difficoltà e deve farlo in maniera coerente, offrendo tutto il proprio supporto alle vittime, a partire dal riconoscimento di adeguati sistemi incentivanti per i denunzianti.

Il d.P.R. n. 455/1997, recante “norme concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura”, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 44/1999, costituisce una pietra miliare in quest'ottica.

E, ritornando alla vicenda di cronaca in esame, è stato proprio da tali finanziamenti di ristoro che è riuscito a ripartire a testa alta l'imprenditore messinese. Secondo Salamone il condizionamento della libertà imprenditoriale non deve più costituire un'opzione al giorno d'oggi grazie all'aiuto fornito dalle istituzioni: chi subisce atti intimidatori ha il diritto – e specularmente anche il *dovere* – di reagire denunciando i propri aguzzini.

Tuttavia, l'avvincente storia a lieto fine di Francesco Salamone non può essere correttamente riportata se si ignora il preponderante ruolo di supporto solidale esercitato dalle associazioni antimafia attraverso azioni integrate di prevenzione e di contrasto al fenomeno del *racket* e dell'usura. Queste ultime, infatti, ancora oggi testimoniano l'estrema difficoltà che connota il tortuoso percorso di coloro che decidono coraggiosamente di denunciare tali reati alle autorità competenti. L'operato di “SOS Impresa” è stato dunque cruciale e lo testimonia lo stesso Francesco Salamone in una lettera pubblicata sul sito *web* dell'associazione, a cui egli, tra l'altro, ha intitolato la sua nuova motonave, *Sweet Harmony*.<sup>2</sup>

La storia del pescatore milazzese costituisce, però, anche un importante punto di partenza per una riflessione a più ampio raggio. In *primis* bisognerebbe ipotizzare una effettiva manutenzione evolutiva dell'assetto normativo vigente in tema di *racket* ed usura.

Certamente questi ultimi sono ancora oggi fenomeni profondamente diffusi nell'intera penisola italiana; tuttavia, bisogna rilevare che essi stanno progressivamente subendo un processo di metamorfosi, adottando tecniche e strumenti di pressione singolari ed inconsueti. Ciò è ancor più vero se si prende in considerazione il più recente arco temporale (2020-2021), caratterizzato dall'applicazione di misure di paralisi del sistema produttivo ed economico.

---

<sup>2</sup> <https://www.sosimpresa.org/la-lettera-di-francesco-salamone-imprenditore-siciliano-che-ha-detto-no-al-pizzo/>

Dall'altro lato si pone la questione della scarsità delle cifre: nonostante le indagini condotte dal Ministero dell'Interno abbiano registrato un incremento del 9%, rispetto al 2019, del numero di denunce per attività illegali di natura estorsiva e usuraria<sup>3</sup>, sono ancora poco incoraggianti i risultati conseguiti. Non c'è da sorprendersi se paura e vergogna costituiscano i freni motore posti alla base di tali rilevazioni. Lo Stato deve dunque preoccuparsi di valutare quali siano nel concreto gli strumenti più utili ed efficaci ad incoraggiare le vittime e – più in generale – i cittadini a contrastare legalmente tali comportamenti delittuosi.

Costruire con rinnovato impegno una rete solidale di supporto per le vittime di tali illeciti è dunque assolutamente cruciale, oggi più che mai. Trattasi di una priorità che deve essere fatta propria non solo dai programmi d'azione provenienti dai massimi vertici istituzionali nazionali ma anche dal tessuto sociale, costituito da associazioni *antiracket* e *antiusura* ma, soprattutto, dai cittadini, quali primi depositari dei principi di giustizia sociale. Soltanto facendo leva su di essi sarà possibile sfibrare le opache reti di interessi clientelari attraverso cui opera oggi giorno la criminalità organizzata.

---

<sup>3</sup> <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emergenza-covid-19-netta-diminuzione-delittuosita-italia>



## *In ricordo di Carlo Mosca*

STEFANO SEPE

Per tutti coloro che hanno avuto la fortuna di conoscerlo, Carlo Mosca rappresentava due cose fondamentali. La figura esemplare di funzionario integerrimo e dedito ad adempiere immancabilmente “con dignità ed onore” ai compiti che il suo ruolo gli affidava; l’esempio altissimo di uomo sempre disponibile al dialogo, perennemente attento ai problemi che gli venivano posti.

A ciò si aggiungeva una sensibilità umana molto rara. Carlo Mosca era un uomo buono, ancorché rigoroso nella richiesta a sé e agli altri della massima dedizione nel lavoro e nella vita.

Formatosi all’Accademia militare della “Nunziatella” di Napoli (sua città natale), Carlo Mosca ha praticato in ogni circostanza quei valori di rispetto e di consapevolezza civile in tutto l’arco della sua lunga e prestigiosa carriera. Percorso di carriera prestigioso che lo pone ai vertici dell’*élite* prefettizia dell’intera storia italiana. Protagonista di primo livello della delicatissima funzione di rappresentante dello Stato sul territorio. Tanto è già stato scritto dalla sua improvvisa scomparsa nel marzo scorso.

Chi scrive non potrebbe aggiungere altro e preferisce limitarsi a ricordare due contributi con i quali Carlo Mosca ha arricchito l’attività di ricerca e di studio dell’Istituto di studi politici “S. Pio V”: il pregevolissimo saggio *Legalità penale e ruolo del giudice penale*, pubblicato nei “Materiali per

una cultura della legalità, 2018”, nonché il denso e illuminante contributo *Felicità, sicurezza, libertà e forze di polizia* (pubblicato in questa *Newsletter*) nel quale l’Autore sviluppava ancora una volta il concetto della sicurezza come “diritto di libertà”.

Chi scrive preferisce rendere omaggio alla grande statura etica ed intellettuale di Carlo Mosca, riportando alcuni stralci di un’intervista pubblicata sulla rivista “Amministrazione pubblica” della quale Egli era direttore.

*Da tempo uno dei cardini della Sua riflessione e del Suo impegno di analisi è la sicurezza come “diritto di libertà”. Il tema è controverso: potrebbe illustrarne gli elementi salienti?*

Da molti anni, certamente dalla metà degli anni Novanta, ho dedicato i miei studi allo specifico tema della libertà e della sicurezza, o, come nel tempo ho preferito precisare, della sicurezza come diritto di libertà, un argomento che ho sempre ritenuto fascinoso, pur se complesso in ragione di molteplici profili che esso pone allo studioso, al cultore della materia e all’operatore, ma da considerare strategico ai fini del radicamento di una moderna cultura democratica della sicurezza.

Secondo il mio pensiero, non è condivisibile l’impostazione teorica della contrapposizione libertà-sicurezza, invero anche in tempi recenti ancora sostenuta, dal momento che la sicurezza va percepita come diritto di libertà, uno dei tanti diritti di libertà enunciati esplicitamente e implicitamente dalla nostra Costituzione, un diritto – mi è capitato di dire più volte

– da apprezzare nella dimensione individuale e collettiva, propria quest’ultima dei diritti sociali. Una sicurezza democratica coerente con i principi costituzionali e che contiene i valori, i limiti e le connotazioni proprie di ciascun diritto di libertà, prima fra queste ultime quella di non potere negare sé stessa.

Non vi è dubbio che, nel secondo dopoguerra, il contagio dei valori e dei principi costituzionali, progressivamente con sempre più convinzione, abbia modificato la cultura istituzionale e aperto prospettive importanti di riforma. Sono così stati ridisegnati, con la legge 1 aprile 1981, n. 121, lo scenario e il modello dell’Amministrazione della pubblica sicurezza e poi si è accreditata una nuova teoria dello Stato e della stessa autorità che, proprio per quella segnalata contrapposizione con la libertà, si era arresa davanti alla forza dei valori costituzionali, ma che grazie alla presenza di un rinnovato Stato democratico ha iniziato, sin da allora, a riaccreditarsi come garante della libertà, occupata e preoccupata dell’esercizio delle libertà da parte dei cittadini, nel rispetto della legalità formale e sostanziale, in ciò ritrovando una nuova identità repubblicana in termini di autorevolezza, di prestigio e di democrazia.

L’ho detto più volte: se in uno Stato democratico è imprescindibile affermare il diritto alla sicurezza, è altrettanto importante difendere il principio della sicurezza di ogni diritto di libertà.

Per poter poi cogliere meglio il valore e il significato della sicurezza come diritto di libertà, ritengo utile un sintetico riferimento al Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa, più noto come Trattato Costituzionale, firmato a Roma nell’anno 2004.

Nel proclamare i valori fondanti del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, della solidarietà, e offrendo ai cittadini europei uno spazio di sicurezza, di libertà e di giustizia, quel documento riconosceva come essenziali i diritti e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che costituiva la parte seconda del Trattato. Nel titolo secondo si ritrovava sotto la rubrica “diritto alla libertà e alla sicurezza” la previsione costituzionale secondo cui “ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza” in un’endiadi espressiva della concezione del diritto alla sicurezza come diritto di libertà.

La tesi sostenuta della sicurezza come diritto di libertà ha il pregio di attenuare i rischi che nel ventunesimo secolo le democrazie corrono, nel momento in cui si vedono sollecitate da una parte della pubblica opinione, strumentalmente utilizzata per fini diversi da quelli dell’interesse generale, a comprimere i diritti di libertà riconosciuti e proclamati, in ragione dei bisogni percepiti o di fronte alle intolleranze etniche, religiose o sociali. La tesi è sostenibile pure allorché non vi siano le richiamate intolleranze, ma sussistano ugualmente dei rischi potenziali.

Essa è soprattutto ricca di effetti sul piano dei comportamenti degli operatori della sicurezza, ai quali viene affidata la missione di garantire il diritto alla sicurezza, in tal modo venendosi a nobilitare la loro funzione in chiave preventiva e repressiva. Ricomprendendo la sicurezza tra i diritti di libertà, si proteggono le libertà e i diritti che le vivificano, i quali garantiscono le moderne democrazie occidentali, quasi costringendo a perseguire un circuito virtuoso, dove è poi la stessa forza dei principi democratici a diventare il presupposto delle libertà e tra queste ultime ha un posto di rilievo la libertà della sicurezza.

Dinanzi alla obiezione della difficoltà di ricomprendere la sicurezza nel catalogo dei diritti fondamentali elencati dalla Costituzione, non essendo la medesima rintracciabile negli articoli 13 e seguenti della Carta dedicati ai diritti e non potendosi dilatare lo schema dei diritti soggettivi di libertà per la loro tassativa individuazione, deve convenientemente ribattersi che è lo stesso contenuto dell'articolo 2 della Costituzione a consentire e a pretendere di riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo e a farsi carico di garantirli.

Tale riconoscimento contiene in sé il valore del significato della tesi di quanti propendono per l'esistenza di una serie di diritti originari preesistenti all'ordine positivo e di quanti ritengono che la persona è di per sé portatrice di valori che informano l'ordinamento giuridico.

Tramite il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, vi è, in sostanza, il recupero di una sorta di categoria "aperta" dei diritti, non solo di quelli in qualche misura naturali e preesistenti o di per sé comuni alla persona quanto, pure in una visione evolutiva, di quelli emergenti o avvertiti in un determinato momento storico dalla società.

Questa concezione della sicurezza come diritto di libertà consente di ben inquadrare la stessa missione dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza che è missione innanzitutto dello stesso Dicastero dell'Interno: garantire l'esercizio dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini. Una missione quest'ultima che nobilita la funzione di ciascun appartenente all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, di ogni Autorità e di ogni ufficiale e agente di pubblica sicurezza e ciò a prescindere dal far parte di una o di un'altra Forza di Polizia. Una missione che consente, inoltre e in particolare, di avere una identità comune ad ogni appartenente a ciascuna Amministrazione del Dicastero e a ciascuna Forza di polizia, una identità che non si sostituisce alla identità originaria di ogni componente, ma si aggiunge ad essa come un nuovo valore arricchente.

Intendo dire che Amministrazione Civile, Amministrazione della Pubblica Sicurezza e Amministrazione dei Vigili del Fuoco, le tre grandi famiglie storiche del Ministero dell'Interno hanno una comune identità che si colloca e ricomprende le singole identità che pur rimangono integre con la loro storia e tradizione, ma che trovano un'ulteriore ragione di essere

coerente con la lettura dei dettati costituzionali, i quali pongono al centro dei loro interessi la persona e la sua dignità, determinando la caratteristica essenziale della nostra democrazia repubblicana garante della libertà, della uguaglianza e della solidarietà.

Analogamente, è possibile affermare per ciascuna e per tutte le Forze di Polizia che, accanto alla loro singola identità originaria, ne vedono aggiungere una comune e plurale, ravvivata dal modello del coordinamento e tesa al raggiungimento di un'unica missione a vantaggio dell'esercizio dei diritti di libertà. E a tale missione devono fare riferimento pure quegli agenti di pubblica sicurezza delle Forze di polizia locale o riconosciuti da norme specifiche come tali, rientrando essi funzionalmente nell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Tutto ciò consente al Ministero dell'Interno di potere essere definito un dicastero di garanzia e non più un ministero di polizia, come per tanto tempo e non immotivatamente era stato definito. E consente alle Forze di Polizia e agli altri soggetti che comunque fanno riferimento all'Amministrazione della p.s., proprio attraverso l'assunzione di questa comune identità valoriale, di nobilitare compiti, attività e servizi da esse svolti nell'interesse generale.

Ragionare e riflettere in termini di identità comune rafforza, peraltro, il senso dello stare insieme finalizzato al curare o meglio al prendersi cura dell'interesse comune che è quello generale.

La sicurezza come diritto di libertà diventa così una sorta di DNA concettuale per esprimere l'affidabilità democratica dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e delle sue componenti, così come configurate dalla legge 1 aprile 1981, n. 121 sulla riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e come identificate in termini di autorità, di ufficiali e di agenti di pubblica sicurezza, in un ambito di collaborazione e di lealtà interistituzionale, dove le istituzioni costituiscono gli argini effettivi di una moderna democrazia.

*Altro terreno sul quale Lei ha coerentemente sviluppato le Sue riflessioni e il rapporto tra "diritti inviolabili" e "doveri inderogabili". Sarebbe interessante per i lettori una Sua breve sintesi al riguardo.*

Inviolabilità e solidarietà sono i poli del progetto voluto dai Costituenti per riscattare la dignità della persona umana, mortificata dal regime autoritario fascista, in una visione che non è però soltanto oppositiva rispetto al precedente assetto politico e ordinamentale, ma è accrescitiva di una dimensione nuova che intende realizzare una società più giusta in cui la persona si senta integrata nella comunità sociale e valorizzata proprio perché persona alla quale vengono riconosciuti e garantiti i diritti civili di libertà e quelli sociali di istruzione, di salute e di lavoro che consentono una vita libera e degna di essere vissuta.

La proclamata inviolabilità dei diritti, su si è giustamente concentrata, nei primi decenni della Repubblica, una

particolare e costante attenzione, è venuta a collegarsi nel nuovo millennio, in maniera sempre più incisiva, con l'esercizio dei doveri costituzionali, la cui inderogabilità va intesa come impossibilità di esentare alcuno dall'adempimento richiesto dal dettato costituzionale.

In questo quadro la massima forma di garanzia dei diritti cioè l'inviolabilità di essi ha finito con il rafforzare il principio di solidarietà, in base al quale l'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui esprime la sua personalità, è coinvolto in una sorta di patto politico, che esige la sua forte condivisione e la sua profonda partecipazione alla realizzazione di quella società più giusta, più libera e più uguale che è il segno distintivo della Repubblica proclamata dal disegno costituzionale.

In tal senso, inviolabilità dei diritti e inderogabilità dei doveri si pongono come poli vincolanti per la concreta attuazione della Costituzione, strettamente legati e collegati fra di essi, motivo per il quale senza la citata inderogabilità diventa impossibile la tutela dell'inviolabilità dei diritti e, di converso, senza quest'ultima tutela risulta privo di sostanza l'esercizio connesso all'adempimento dei doveri.

Il che sta ad indicare che quasi sempre ad ogni diritto corrisponde un dovere e ad ogni dovere un diritto e che diritti e doveri non possano essere scissi a seconda delle convenienze del momento.

Quando, peraltro, entrambi facciano riferimento alla esaltazione della per-

sona umana e della sua dignità perché funzionali, tutti e due, all'affermazione delle condizioni di sviluppo di essa persona, diventa difficile scindere la valenza dei diritti dalla forza dei doveri, richiesti questi ultimi non soltanto sul piano giuridico e politico in virtù dall'appartenenza alla società in cui si è scelto di vivere, ma soprattutto a livello etico e morale, quasi come efficace e dovuto corrispettivo del riconoscimento dei diritti.

Può esservi cioè inviolabilità dei diritti senza la solidarietà espressa dall'adempimento dei doveri, senza l'impegno comune e solidale per dare sostegno all'ideale di una democrazia repubblicana fatta di libertà, uguaglianza e giustizia?

Questo dinamismo dei diritti e dei doveri è comunque sempre fondato sulla inviolabilità dei primi e sulla inderogabilità dei secondi, arricchendo la finalità del progetto costituzionale, il quale è reso così adeguato alle nuove esigenze emergenti dai bisogni della società.

Ciò facilita la difficile azione della Repubblica (e dei suoi rappresentanti istituzionali) chiamata a rimuovere gli ostacoli sociali ed economici presenti nella stessa società, che limitano in concreto la libertà e l'uguaglianza di cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, secondo quanto previsto dall'articolo 3 della Costituzione che sviluppa, sul versante del principio solidaristico, le enunciazioni

contenute nel precedente articolo 2 e che è indicatore della stretta relazione esistente tra due dettati.

A proposito di siffatto legame, e affrontando il tema dei doveri sotto un'altra prospettiva, ugualmente ricca sotto l'aspetto valoriale, etico e morale, non posso dimenticare – e negli ultimi anni l'ho ricordato in più di una circostanza – quanto affermò Norberto Bobbio il quale, rispondendo ad una domanda di Maurizio Viroli (domanda e risposta riportate nel libro *Dialogo intorno alla Repubblica* del 2001) ebbe a dire «*se avessi ancora qualche anno di vita, che non avrò sarei tentato di scrivere l'età dei doveri*».

In quel dialogo, l'anziano Maestro ad una esplicita richiesta del giovane Professore rispondeva che il primo dovere del cittadino è quello di rispettare gli altri e che il primo dovere di chi detiene il potere e l'autorità è quello di coltivare un profondo senso dello Stato, cioè il dovere di perseguire il bene comune e non il bene particolare o individuale, quel bene comune che lo stesso professore Viroli evidenziava essere il principio fondamentale del pensiero politico repubblicano, dipinto con grande efficacia, quasi ottocento anni fa, nell'allegoria del buon governo e del bene comune da Ambrogio Lorenzetti nella Sala del Consiglio dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena.

Ho accennato innanzi alla finalità cui i doveri costituzionali sono ispirati: quella dello sviluppo di una società più giusta e più uguale. Invero, tutti i doveri, anche quelli morali (interiori e di coscienza) e quelli religiosi (verso il

Trascendente) sono ispirati da una finalità ugualmente apprezzabile, quella di sviluppare la coerenza del nostro essere nel comportarci bene con gli altri e attraverso il rispetto di questi ultimi a nobilitare la nostra vita e a fare, di conseguenza, del bene a noi stessi e alle persone a noi vicine, per raggiungere quella felicità interiore data dalla pace che si raggiunge quando si è a posto con la propria coscienza.

L'adempimento dei doveri costituzionali, categoria a tutti gli effetti ascrivibile ai doveri giuridici, in quanto definiti pure essi da una norma di condotta posta al massimo livello e vigente nell'ordinamento, esprime poi, nella maniera più semplice, l'esercizio di virtù richieste ai cittadini, senza le quali è ben difficile realizzare quella Repubblica a cui fa riferimento la Carta Costituzionale, in cui sono contestualmente consacrati i valori e i diritti civili e sociali di libertà riconosciuti agli appartenenti alla Comunità nazionale.

## *Indice*

### *“Materiali per una cultura della legalità – 2021”*

*Prefazione*

(P. De Nardis-G. Acocella)

*Legittimità e legalità. Per la critica della sociologia del potere di Max Weber*

(H. Hofmann)

*Legalità senza legge. La fase attuale della lotta per la produzione del diritto*

(Sandro Staiano)

*Legalità e legislazione di emergenza. Profili politici e costituzionali*

(F. Musella)

*Legalità costituzionale ed emergenza sanitaria*

(G. D'Alessandro)

*La dimensione temporale del diritto nella produzione della normativa  
emergenziale*

(C. Acocella)

*Necessitas non habet legem. Profili ordinamentali e gestione dell'Emergenza  
Covid-19*

(C. De Angelis)

*Appunti per uno studio sulla incompletezza della legalità*

(A. Merone)

*Legalità e diritto all'oblio: l'equilibrio instabile dei "nuovi" diritti*

(A. Maietta)

*Legalità sportiva e legalità statale. Conflitto o armonizzazione tra ordinamenti?*

(R. Caprioli e L. Giacomardo)

*La percezione della mafia tra legalità e illegalità. Una analisi nel mondo dei giovani*

(P. Rella e L. Rossotti)

*Interviste sulla legalità: Carlo Nordio e Michele Scudiero*

(a cura di G. Acocella)

### ***Biblioteca della legalità***

*Il sasso nello stagno è lanciato. Fu vera provocazione o un avviso di riflessione?, di Aniello Parma*

*La rivoluzione digitale e la sfida populista alla liberaldemocrazia: problemi e rimedi, di Giorgio Ridoldi*

*Forme di contestazioni nella legalità, di Diego Forestieri*

*Violenza di genere. Un tema scottante per la coscienza civile, di Stefano Sepe*

*La scienza come astrazione determinata: le istituzioni criminali di fronte all'analisi economica, di Vincenzo Rapone*

*Colloqui sulla amministrazione giudiziaria, di Elia Fiorillo*

*Le legalità in gioco, di Diego Forestieri*



*Diritto e linguaggio: un viaggio tra natura ed interpretazione, di Antonio Scoppettuolo*

*La cassetta degli attrezzi per il Governo dell'anticorruzione, di Ersilia Crobe*

*La sicurezza come garanzia delle libertà. Cultura, formazione ed etica istituzionale, di Giovanni Aliquò*

*Note biografiche*

*Indice generale 2014-2021*

**Il Comitato tecnico-scientifico dell'OSLE:**

- *Giuseppe Acocella*, Coordinatore dell'Osservatorio;
- *Carmine De Angelis*, sezione “*Istituzioni e federalismo*”;
- *Elia Fiorillo*, sezione “*Comunicazione*”;
- *Diego Forestieri*, sezione “*Società*”;
- *Giorgio Ridolfi*, sezione “*Diritto e Politica*”;
- *Antonio Scoppettuolo*, sezione “*Fondamenti Culturali*”;
- *Stefano Sepe*, sezione “*Pubblica Amministrazione*”.

*Segretario dell'Osle: Gaia Fristachi*

*In Redazione: Ersilia Crobe*

Per proporre un contributo per la newsletter scrivere a: [redazione@osle.it](mailto:redazione@osle.it)