

IL PONTE

Rivista di politica economia e cultura fondata da Piero Calamandrei

Anno LX n. 5



maggio 2004

FUORI QUOTA

Il traffico internazionale di minori (Ferdinando Imposimato), 3 - *Elogio della follia* (Giovanni Terranova), 5 - *Paradossi e allucinazioni* (Daniela Gaudenzi), 8 - *Il gioco dell'oca* (Mino Vianello), 11 - *Quanto contano 2.700 soldati?* (Luigi Maria Reni), 13 - *Collegi elettorali: è aperta la caccia* (Federico Coen), 14 - *Quanto fattura l'industria del posteggio abusivo?* (Mario Centorrino), 15 - *Lettera aperta ai parlamentari italiani* (Pietro Manes), 17 - *Il caso Battisti* (Rino Genovese), 18 - *Intervista sulla religiosità* (Ivano Giovanardi), 19 - *Eredità fascista* (Gian Marco Minardi), 22 - *Francia: l'idiozia del divieto del velo* (Donald Moerdijk), 25 - *Diritti e doveri della memoria di Giuseppe Fava* (Gianluca Corrado), 28

AGENDA POLITICA

- 31 MARCELLO ROSSI, *Per un pugno di dollari in più*
33 GIACOMO BECATTINI, *A capofitto nel baratro*
38 CARLO A. MADRIGNANI, *L'Europa di Zapatero*
43 RENATO GRECO, *Il giudice, la legge e la sovranità popolare*
50 VINCENZO ACCATTATIS, *Il pubblico ministero indipendente in Italia*
59 ANTONIO SANTONI RUGIU, *La Moratti, Darwin e il diavolo senza coperchi*
66 ANGELO CIUFO, *Capitalismo e socialismo alla prova*

AGENDA ECONOMICA

- 76 MASSIMO CAPPITTI, *La crisi rimossa*
85 ANTONIO CASTRONOVI, *Fiat di Melfi, dalla partecipazione al conflitto*

LE MACCHINE DI LEONARDO

- 89 MARIO MELE, *Linguaggio e potere*
96 FRANCO BATTISTRADA, *Pensiero debole e pensiero forte*

LA COOPERAZIONE

- 104 VALERIO CAVALLUCCI, *L'impresa nuova. Note a margine di un dibattito*

QUESTO E ALTRO

- 122 GIUSEPPE FAVATI, *Giuseppe Zagarrìo: Quasi insieme*
132 VITO ZAGARRIO, *Fiumi mistici e buchi neri. Tendenze del cinema contemporaneo*
144 RENATO NISTICÒ, *La polemica Luperini: intellettuali e politica*
150 FRANCESCO PERI, *Beethoven a tempo di marcia. Piero Buscaroli alla terza crociata*

IL PUBBLICO MINISTERO INDIPENDENTE IN ITALIA

Come nella Francia bonapartista, nello Stato liberale italiano bonapartista il pm, posto sotto la direzione del guardasigilli, è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria¹. Ideologicamente si dice, però (in Francia come in Italia), che il pm è l'imparziale rappresentante della legge. Il ministro lo nomina, lo promuove, lo trasferisce, lo ammonisce, lo sottopone ad altre sanzioni disciplinari, lo dispensa dal servizio e, ciò nonostante, egli è l'imparziale rappresentante della legge. Come dire che imparziale rappresentante della legge è l'esecutivo che lo dirige e comanda. Una concezione tipicamente francese, tipicamente bonapartista.

I procuratori generali liberali italiani sono diretta emanazione del governo, sono nominati dal Consiglio dei ministri. Il governo fascista conserva la direzione dei pm con gli altri poteri connessi². Il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale viene mantenuto, ma, ovviamente, è esercitato con orientamento politico. Il pm ha la potestà di archiviare a discrezione (al di fuori del controllo del giudice).

Dal pubblico ministero dependente a quello indipendente

Immediatamente dopo la caduta del fascismo, con dll 14 settembre 1944, n. 288, al pubblico ministero viene sottratto il potere di procedere di sua iniziativa all'archiviazione. Viene ripristinata la disciplina del codice di procedura penale del 1913: per l'archiviazione il pm deve rivolgersi al giudice istruttore il quale, in caso di disaccordo, esercita

¹ Articolo 129 del rd 6.12.1865, n. 2626. Il regio decreto n. 2626 citato introduce il primo ordinamento giudiziario del Regno d'Italia di tipo bonapartista. Per una più ampia analisi cfr. M. D'Addio, *Politica e magistratura*, Milano, Giuffrè, 1966; P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana. Dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967; G. Maranini, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.

² Cfr. l'articolo 69 del rd 30.1.1941, n. 12.

l'azione penale. Il decreto Togliatti, 31.5.46, n. 511 (legge sulle garantigie della magistratura) – primo governo De Gasperi – , recide il rapporto di dipendenza fra pm ed esecutivo. Secondo Guido Neppi Modona, il richiamato decreto avrebbe creato «un circolo vizioso»: da una parte, la magistratura non defascistizzata, poco sensibile alle esigenze di dare attuazione alle sanzioni contro il fascismo, che avrebbe costretto i guardasigilli comunisti (Togliatti e Gullo) a fare ricorso alle direttive ministeriali per tentare, ma con scarso successo, di imporre i nuovi indirizzi politici; dall'altra, il perdurante ricorso alle circolari, che avrebbe rafforzato nella magistratura la convinzione che nulla fosse cambiato nel rapporto fra magistratura e potere esecutivo, e che il referente naturale dell'attività giudiziaria continuasse a identificarsi «nelle direttive dei governi in carica». Si sarebbero poste così, secondo Neppi Modona, le premesse della profonda contraddizione fra la solenne affermazione dei valori dell'indipendenza della magistratura, contenuta nella Carta costituzionale, «e le tradizionali prassi di gestione dei rapporti tra potere esecutivo e ordine giudiziario»³.

L'analisi di Neppi Modona suscita problemi. Una prima riflessione: la magistratura non defascistizzata era allora impegnata a contrastare le sanzioni contro il fascismo, ma ciò non vuol dire che abbia “costretto” i guardasigilli comunisti a fare ricorso alle direttive ministeriali. A mio avviso, su tale questione si è svolto un gioco ambiguo e complesso. Il problema della mancata applicazione delle sanzioni contro il fascismo, ovviamente, non può essere approfondito in questa sede. Le circolari dei guardasigilli comunisti non hanno rafforzato nella magistratura la convinzione che nulla fosse cambiato: la magistratura non defascistizzata operava, allora, con volontà politica conservatrice-isolazionista per contrastare la politica di rinnovamento democratico del paese e, soprattutto, quella portata avanti dagli odiati ministri comunisti. La citata legge sulle garantigie (31.5.46, n. 511) interviene a “guerra fredda” già iniziata (il ben noto discorso di Churchill sulla “cortina di ferro” è del 5 marzo 1946). Precisamente dal marzo del 1946 la “cortina di ferro” incomincia a chiudersi. Le sanzioni contro i fascisti vengono prima rallentate e poi bloccate. Con intransigenza si condannano i partigiani, non i fascisti.

Altro problema, che non può essere approfondito in questa sede: la magistratura fascistizzata non era contraria ai governi in carica, alla politica, così come proclamava; era, invece, contraria alla politica portata avanti dai partiti democratici, specie da quelli di sinistra, i più impegnati nella lotta antifascista e nella politica di epurazione. Nel

³ Cfr. G. Neppi Modona, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, Torino, Einaudi, 1997, p. 106 ss.

1946 in Italia era presente un pm fascistizzato – parte di una magistratura fascistizzata, non epurata –, dipendente dalla gerarchia, ma indipendente di fatto dal potere politico per ragioni politiche (perché lo Stato fascista era crollato e il vertice politico dello Stato era in forse), che ha operato nel senso precisamente indicato da Neppi Modona. In altri termini, il vecchio Stato, con personale non epurato, ha cercato di gestire in proprio l'azione penale in modo indipendente dalla nuova classe politica democratica. La nuova classe politica democratica, composta, ancora debolmente al governo, ha ceduto potere, mentre la magistratura fascistizzata lo ha acquistato. Il processo alla Resistenza, invece che ai fascisti, ha avuto nel pubblico ministero fascistizzato, indipendente dalle nuove forze politiche, ma dipendente dalla gerarchia interna, uno dei suoi fondamentali ingredienti. Il pm indipendente di oggi è, quindi, l'erede di un'operazione politica di tipo conservatore.

L'indipendenza del pubblico ministero e la rule of law

Occorre analizzare bene le radici storiche dell'indipendenza del pubblico ministero italiano. Di seguito prenderò in considerazione l'analisi sul pm fatta da Edmondo Bruti Liberati in un suo saggio del 1997, ancora attuale: «il dibattito sul pubblico ministero: le proposte di riforma costituzionale in una prospettiva comparata»⁴. Lo prenderò in considerazione per varie ragioni: 1) perché Bruti Liberati parte da un'analisi relativa alle proposte emerse nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, proposte da tenere ancor oggi presenti, perché utilizzate dal governo di centrodestra per le sue riforme involutive⁵; 2) perché fa il punto dell'analisi di diritto comparato al 1997; 3) perché fa un'analisi storica assunta oggi come base di tutte le analisi di Magistratura democratica⁶; 4) perché fa un'analisi storica dell'origine del pm indipendente italiano, seguita da altri in magistratura, però, a mio avviso, erronea⁷; 5) perché nell'ambito di Magistratura democratica la discussione è stata sempre aperta, ed è bene che tale rimanga (le correnti associative non sono delle “sette”, ma luoghi aperti di discussione).

⁴ Cfr. E. Bruti Liberati, *Il dibattito sul pubblico ministero: le proposte di riforma costituzionale in una prospettiva comparata*, «Questione Giustizia», n. 1, 1997.

⁵ Per l'analisi delle proposte di riforma della Commissione bicamerale v. il n. 3, 1997, di «Questione Giustizia», *Giustizia e Bicamerale*; in particolare cfr. il saggio di Livio Pepino, *Il pubblico ministero: magistrato, funzionario o superpoliziotto?*

⁶ Tutte le elaborazioni fatte in Magistratura democratica tengono presente l'elaborazione di Bruti Liberati.

⁷ L'analisi di Bruti Liberati è seguita da P. Borgna e M. Maddalena, *Il giudice e i suoi limiti*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Definire il pm significa, in certo senso, definire lo Stato, la *rule of law*. La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali voleva ridefinire i poteri dello Stato, ridurre – nelle intenzioni di Silvio Berlusconi e di altri – il ruolo del potere giudiziario, porre il pm in condizione subalterna. Nel Comitato delle garanzie, nota Bruti Liberati, il dibattito aveva finito per concentrarsi proprio sul pm, e nel suo saggio opportunamente tratta dello *special prosecutor* americano. La magistratura, afferma correttamente, è un concetto globale, che include e non può non includere il pm, l'esercizio dell'azione penale. Il problema fondamentale, per una democrazia, è quello di "garantire" un esercizio legale del potere, un esercizio del potere in limiti costituzionali: «se gli uomini fossero angeli» – dice Bruti Liberati citando Madison – il governo non sarebbe necessario. Se i governanti fossero angeli non sarebbero necessari i controlli, ma, visto che angeli non sono, sono necessari, e necessaria è l'indipendenza della magistratura e l'indipendenza del pm. A mio avviso, il ragionamento non fa una grinza. L'indipendenza del pm deve essere collegata, infatti, alla *rule of law*. La separazione delle carriere va rifiutata perché è prodromo alla dipendenza del pm. L'inamovibilità del pm deve essere difesa. Con decisione vanno rifiutati la gerarchizzazione⁸ e il potere di avocazione del procuratore generale (tenuta presente, in particolare, la storia della magistratura italiana).

Da ricordare una proposta di riforma emersa in Commissione bicamerale: «i magistrati titolari degli uffici del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge», gli altri dovevano essere subordinati del capo. Una chiara inversione di tendenza rispetto al nuovo codice di procedura penale, che ha soppresso il potere di avocazione del procuratore generale, veicolo per il "porto delle nebbie". E la gerarchia di per sé è stata veicolo del "porto delle nebbie"⁹. Lo vuole chi intende reintrodurre gerarchizzazione e avocazione: vuole l'impunità dei potenti. Tutto questo è stato tema di dibattito nel recente congresso dell'Associazione nazionale magistrati di Venezia, dove è stato proclamato lo sciopero perché i cittadini si rendano conto dell'importanza della posta in gioco¹⁰.

Il pubblico ministero diviene indipendente in fase costituente

Bruti Liberati fa la storia del pm bonapartista e contrappone il modello bonapartista al modello toscano (o, se si vuole, al modello Carra-

⁸ Per un'ampia elaborazione sui punti indicati, cfr. L. Pepino, op. cit.

⁹ Per una più ampia analisi in merito, cfr. E. Bruti Liberati, op. cit., e L. Pepino, op. cit.

¹⁰ Andrebbe condotta un'analisi accurata sullo sciopero dei magistrati e sul suo significato, ma non è questa la sede adatta per farla.

ra-Mortara). Segue la ricostruzione storica dell'indipendenza del pm, e qui inizia il mio dissenso.

Parto da una citazione: «La riforma introdotta nel 1946 dalla legge sulle guarentigie assume un particolare rilievo se si tiene conto del contesto storico. La liberazione del pm rispetto al ministro è andata di pari passo con il ristabilimento della democrazia: e il governo dell'epoca (ministro della Giustizia Togliatti) non esitò, nonostante la difficilissima situazione dell'ordine pubblico [...]. Si può dunque dire che, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, la ristabilita democrazia, quanto all'assetto del pm, individua immediatamente quali garanzie di libertà ed eguaglianza dei cittadini le seguenti linee fondamentali: assicurare a tutti i magistrati senza distinzione l'inamovibilità, riaffermare e rendere effettiva l'obbligatorietà dell'azione penale, recidere il legame del pm con l'esecutivo. Qui stanno le radici del sistema di garanzie voluto, a partire dal 1944, dal ristabilito libero ordinamento in Italia»¹¹.

Tratterò prossimamente del «ristabilito libero ordinamento in Italia» nel 1944. In questa sede basti solo rilevare che i problemi storici, anche se di storia istituzionale, non possono essere trattati senza inquadrarli in una cornice storica appropriata. La storia dell'indipendenza del pm anni quaranta non può non essere inquadrata nell'intera storia italiana del periodo, storia politica inclusa. Solo alcuni dati: il governo Parri, succeduto al governo Bonomi, dura cinque mesi; sotto il governo Parri l'Italia «fu più vicina a conoscere un processo di radicale trasformazione sociale e politica di quanto non fosse mai accaduto dopo il 1861», ma, «sulla soglia di drastici mutamenti» democratici, «il paese si arrestò a causa degli orientamenti conservatori di una gran parte del suo popolo, della forza tenace degli interessi costituiti e della presenza di un esercito alleato di occupazione»¹². Con il primo governo De Gasperi (costituito il 9 dicembre del 1945 ed entrato in funzione il giorno successivo) iniziò l'era degasperiana, prima fase dell'era democristiana¹³.

La fase che va dalla caduta del fascismo all'elezione dell'Assemblea costituente è una fase costituente. Un costituzionalista distingue fra atti legislativi costituzionali e atti legislativi non costituzionali; e la legge delle guarentigie della magistratura rientra, indubbiamente, fra gli atti legislativi "ordinari", ma cade in un momento costituzionale acu-

¹¹ E. Bruti Liberati, op. cit., p. 140.

¹² D. Mack Smith, *Storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 567. Per una più ampia analisi sul governo Parri, cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. XI, Milano, Feltrinelli, 1986, p. 52 ss.; Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy*, London, Penguin Books, 1990, p. 89 ss.

¹³ Per una precisa analisi dell'inizio dell'era democristiana, cfr. G. Scarpari, *La Democrazia cristiana e le leggi eccezionali*, Milano, Feltrinelli, 1977.

tissimo, proprio quando si tratta di decidere, con referendum, se in Italia debba restare la monarchia o debba instaurarsi la repubblica. Le legge delle guarentigie viene emanata pochi giorni prima del referendum istituzionale, con “tregua istituzionale” già rotta dalla monarchia e dalle forze conservatrici. La dislocazione di potere dal governo politico alla magistratura fascistizzata è atto politico di portata rilevante.

Quando, nel dicembre del 1945, viene approvata la legge sulle guarentigie, sotto il “re di maggio”, con il primo governo De Gasperi, guardasigilli Togliatti, il sistema istituzionale italiano è già in fase involutiva. Secondo Bruti Liberati, Togliatti non avrebbe esitato a “liberare” il pm, nonostante la difficilissima situazione dell’ordine pubblico. Osservo: Togliatti non ha agito volontariamente, ha agito, invece, sotto pressione. Occorre aggiungere che l’esigenza di un pm da “liberare” era lontanissima dalla cultura di Togliatti. Il pm è stato “liberato” dalla magistratura conservatrice fascistizzata, che ben poco capiva di divisione dei poteri (il fascismo non aveva fatto altro che combattere la divisione dei poteri), mentre molto capiva dell’amore per l’esercizio del potere in modo incontrollato (ossia fascista).

Borgna e Maddalena si compiacciono del fatto che, da un certo momento in poi, le circolari del guardasigilli ai procuratori generali «spariscono». Ma ciò significa che i procuratori generali fascistizzati governano in proprio la magistratura, che resta gerarchizzata, e che la rinata Associazione magistrati vuole che resti gerarchizzata. Questa fase è l’apogeo dei procuratori generali. Solo a partire dal 1968 il potere concentrato dei procuratori generali viene contestato e poi smantellato.

Bruti Liberati incorre in una disattenzione: cita Nobili (*Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*), che correttamente afferma come un sistema che assicuri l’indipendenza del pm in un quadro di forte gerarchizzazione in effetti realizza la separatezza corporativa dei pm e della magistratura tutta intera – esattamente l’operazione attuata dalla magistratura conservatrice fascistizzata negli anni quaranta –, ma non riflette sull’affermazione di Nobili¹⁴. Oggi non abbiamo più un pm chiuso in «separatezza corporativa», sicché l’indipendenza del pm acquista un diverso significato: significa eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Il pubblico ministero nella Costituzione

Il pubblico ministero indipendente ha oggi il suo ancoraggio positivo forte nella Costituzione repubblicana. Ai sensi della Costituzione,

¹⁴ Cfr. E. Bruti Liberati, op. cit., p. 135.

la magistratura, pm compreso, costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. I magistrati sono inamovibili, e quindi anche il pm lo è. Non può essere dispensato, o sospeso dal servizio, o destinato ad altra sede o funzione, se non a seguito di decisione del Consiglio superiore della magistratura. Ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Il guardasigilli ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare contro tutti i magistrati e, quindi, anche contro i pm. Aspetto fondamentale da rimarcare: il guardasigilli non ha sul pm poteri maggiori che sugli altri magistrati. Si tratta di uno *status* opposto rispetto a quello precedente (del pm dipendente dal potere esecutivo), di una situazione singolare italiana, di cui ho cercato di rintracciare l'origine.

Le domande di fondo sono oggi queste: l'articolo 112 della Costituzione deve essere eliminato? Il principio di obbligatorietà è un principio democratico, nonostante che molti paesi "democratici" lo ignorino? È da correlare con il principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, oppure no? Nel mondo occidentale c'è una tendenza a introdurre il principio di obbligatorietà? La tendenza a introdurlo è tendenza democratica oppure no? È auspicabile che in Italia il pm ridiventi dipendente dal potere politico, come ai buoni vecchi tempi antichi?¹⁵ La resistenza gollista all'introduzione di un pm indipendente è "sana" oppure è "malata"?¹⁶

L'uguaglianza formale fra magistrati, requirenti e giudicanti, e la privazione all'esecutivo del potere di nominare i pm hanno sottratto al governo italiano il principale strumento di controllo. È rimasto il "concerto" del guardasigilli, interpretato dal Consiglio superiore della magistratura in modo debole, non vincolante. La residua strada verso l'indipendenza effettiva è stata percorsa dal Consiglio superiore e dalla Corte costituzionale, con l'abolizione di quasi tutti i vincoli gerarchici all'interno delle procure. Il governo di centrodestra si propone, oggi, di fare marcia indietro su tutta la linea.

¹⁵ Per un'ampia analisi cfr. A. Rossi, *Pubblico ministero e giudice: separazione delle carriere?*, «Questione Giustizia», nn. 3-4, 1996; E. Bruti Liberati, op. cit.; V. Borraccetti, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, «Questione Giustizia», n. 1, 1997; M. Delmas-Marty, *Evoluzione del pubblico ministero e principi direttivi del processo penale nelle democrazie europee*, «Questione Giustizia», n. 1, 1997; L. Pepino, op. cit.; V. Borraccetti, *Note sulla controriforma annunciata del pubblico ministero*, «Questione Giustizia», n. 4, 2003; A. Caputo, «Obbligatorietà dell'azione penale: il principio, l'effettività, le prospettive», in A. Burgio (a cura), *La forza e il diritto*, Roma, DeriveApprodi, 2003; A. Pizzorusso, «Relazione», Quarta conferenza dei procuratori generali d'Europa, Bratislava, 2 giugno 2003, in corso di pubblicazione nella raccolta di studi in onore del professor Fausto Cuocolo; P. Borgna e M. Maddalena, op. cit.

¹⁶ Per una più ampia analisi cfr. V. Accattatis, *Il pubblico ministero dipendente*, «Il Ponte», n. 1, gennaio 2004.

Rimane ancora un rapporto da non trascurare: quello fra il pm e la polizia giudiziaria¹⁷.

A mio avviso, la presenza di un pm strettamente collegato con la polizia giudiziaria, che in Italia è ancora collegata con il potere politico – tenuto anche conto del fatto che l'Italia è il paese delle molte polizie centralizzate – crea dei pericoli non trascurabili. Infatti, può effettivamente rendere precaria la libertà dei cittadini. Tuttavia, un pm dipendente dal potere politico, collegato con una polizia centralizzata, dipendente dal potere politico stesso, sarebbe ancora peggio: ripristinerebbe la situazione dell'Italia liberale bonapartista, e poi fascista.

La soluzione deve essere trovata, invece, frazionando la polizia italiana ipercentralizzata, e mantenendo l'indipendenza del pm. Questo problema è poco analizzato, mentre dovrebbe essere oggetto di attenti esami.

Il modello classico inglese

Finora (in questo e in precedenti interventi) mi sono occupato del modello americano, francese e italiano di esercizio dell'azione penale, ma c'è un altro modello da tenere presente, quello inglese classico. Tale modello si muove nel senso che a indagare è la polizia (una polizia non centralizzata, molto diversa da quella italiana), ed è la polizia, unitamente ai privati, a esercitare anche l'iniziativa penale. Dalla società civile emergono le denunce e la polizia le raccoglie, le esprime e le porta a conoscenza della magistratura. Il piano dell'iniziativa penale risulta, quindi, del tutto scisso da quello della politica e della responsabilità politica. La polizia non è chiamata a bonificare la politica né i pm, che oggi in Gran Bretagna esistono, ma con funzioni limitate¹⁸.

La politica stessa e la critica della pubblica opinione sono chiamate a bonificare la politica, e non la magistratura. E, per verità, la magistratura è incapace di farlo; può dare solo un contributo, come sta facendo in Italia, in Francia e in altri paesi¹⁹.

¹⁷ L. Pepino, op. cit., esamina questo rapporto.

¹⁸ Richiama la riforma con cui nel 1985 in Gran Bretagna è stato istituito l'ufficio del pm (*Crown Prosecution Service*) L. Pepino, op. cit., il quale, però, non indica i limiti di potere e di intervento dei pubblici ministeri inglesi. In Gran Bretagna il *Crown Prosecution Service* è ancor oggi in discussione; cfr. G. Slapper & D. Kelly, *The English Legal System*, London, Sydney, Cavendish Publishing Limited, 1999, p. 363 ss.

¹⁹ Cfr. *Comparative corruption*, «The Economist», 17.5.2003. Per un'analisi della corruzione nell'Italia di Silvio Berlusconi, cfr. *European corporate governance, Turning sour, Europe's businesses have much to learn from the unfolding disaster at Italy's Parmalat, The crisis at Parmalat*, «The Economist», 3.1.2004; *The pause after Parmalat*, «The Economist», 17.1.2004. Per un'analisi aggiornata del conflitto maggioranza di centro-destra-magistratura, cfr. *Berlusconi rebuffed*, stesso numero dell'«Economist».

Qui si pone un problema radicale: occorre un pm «mediatore delle azioni»? È di utilità o è di danno? In termini di costi-benefici, prevale l'utilità o il danno? L'utilità è nell'imparzialità, nella migliore salvaguardia del principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, anche di fronte alla legge penale. Il danno è nel controllo della politica da parte di organi "irresponsabili", non "rappresentativi".

«Il n'y a point de plus atroce tyrannie» – ha scritto Montesquieu – «que celle que l'on exerce à l'ombre des lois et sous les couleurs de la justice». I magistrati devono tenere ben presente questa massima. I pubblici ministeri sono dotati di enorme potere; potere che, se strettamente collegato a quello della polizia, effettivamente può divenire pauroso. Un'analisi seria dello *status* del pm deve prendere in considerazione tutti gli aspetti. E si tratta di analisi molto complessa.

Da tener presente che stiamo ragionando all'interno di un modello liberale di giustizia, di divisione dei poteri. In altri termini: nell'ambito di tale modello fin dove può giungere l'indipendenza del pm? Fino a soluzioni liberali-puritane europee, non oltre. L'iniziativa dei pm di «Mani pulite» è stata originariamente sorretta dal populismo di destra e di sinistra, ma – e non è strano – ha spostato l'asse politico verso destra. Con il diritto penale non si giunge all'eguaglianza sostanziale. Solo con la politica si può tentare di giungere all'eguaglianza sostanziale.

VINCENZO ACCATTATIS