

Parla il giudice costituzionale, coautore di un saggio nel volume degli Annali Einaudi su «La criminalità»

## Neppi Modona: «Sorvegliare e punire Da noi il diritto penale è ancora questo»

«C'è ancora una forte continuità tra le politiche criminali dello stato post-unitario e quelle della democrazia repubblicana. E malgrado la Costituzione abbia introdotto una rottura profonda, i legami con la legislazione fascista rimangono visibili».

I giudici della Corte costituzionale assai raramente rilasciano interviste, per rispettare un dovere di riservatezza congeniale alla funzione esercitata. In occasione, però, dell'uscita del dodicesimo volume einaudiano degli Annali della «Storia d'Italia», dal titolo «La criminalità», a cura di Luciano Violante, il professor Guido Neppi Modona ha accettato di ripercorrere con noi, lontano dalle polemiche che arroventano oggi il dibattito sulla giustizia, la travagliata storia delle politiche criminali in Italia.

**Le leggi del Parlamento e gli atti del governo, della magistratura e delle forze di polizia, finalizzati a fronteggiare il crimine, costituiscono, considerati nel loro insieme, la «politica criminale» di un paese. È giusto affermare che l'analisi di tale politica evidenzia il carattere più autentico di uno stato?**

«I tratti caratteristici di uno stato, cioè la sua essenza autoritaria o democratica, non dovrebbero essere desunti dalle scelte di politica criminale, bensì dal suo assetto istituzionale e dalle opzioni in materia politica, economica e sociale. La politica criminale si limita infatti ad incidere sugli effetti, senza toccare le cause dei fenomeni criminali, che sono appunto politiche, economiche, sociali e di costume. Purtroppo, uno dei caratteri di fondo della storia italiana, dallo stato liberale al cinquantennio repubblicano, è stato invece quello di rispondere alle tensioni presenti nella società mediante un'esasperato ricorso alla criminalizzazione dei comportamenti e allo strumento repressivo. Solo in questo senso distorto possiamo dire che, quantomeno in alcuni momenti della storia italiana, le politiche criminali hanno caratterizzato l'assetto dello stato, sia nello Stato liberale, che nel regime fascista e nell'ordinamento repubblicano».

**La politica criminale si sviluppa, durante il fascismo, in un crescendo autoritario. Quali furono le tappe più importanti di quel processo? Quali i suoi tratti più caratterizzanti?**

«È difficile individuare specifici tratti caratterizzanti la politica criminale del fascismo, perché il regime intervenne in modo organico su tutti i settori della giustizia penale, e la sua forza fu proprio l'organicità degli interventi. Le prime tappe furono comunque finalizzate alla repressione penale e al controllo di polizia su qualsiasi forma di dissenso politico, sociale e ideologico. Nel 1926 venne istituito il Tribunale speciale per la difesa dello stato e fu introdotta la pena di morte per i più gravi reati di natura politica. Furono poi estese le misure di polizia (il confino) nei confronti delle opposizioni politiche. Queste prime scelte si consolidano nel 1930-31 mediante la pressoché contestuale emanazione del codice penale, del codice di procedura penale, del regolamento penitenziario e delle leggi di pubblica sicurezza, elaborati al di fuori di ogni dialettica parlamentare.

Il codice penale è espressione di un'esasperato statalismo, conforme alla concezione autoritaria del regime fascista, e trasforma in reati l'esercizio dei tradizionali diritti di libertà. Analogamente, il processo penale è impostato su base rigidamente inquisitoria: le esigenze di accertamento dei reati e delle responsabilità prevalgono sui diritti di libertà dell'imputato e sul diritto di difesa. Infine, il regolamento penitenziario del 1931 ha un'ispirazione profondamente afflittiva ed emarginante, del tutto congeniale a quella autoritaria degli altri settori della giustizia penale. Vi è poi una pagina dolorosa e vergognosa, troppo sovente dimenticata: la legislazione razzista e antisemita a partire dal 1937-38, che riguardò sia i territori dell'Africa orientale italiana che il territorio nazionale. Infine, nel 1941 venne emanato un nuovo ordinamento giudiziario, volto a rafforzare i controlli del potere politico sulla magistratura, peraltro già presenti nello Stato liberale».

**Nell'ambito della dottrina penale il fascismo, per giustificare le sue scelte autoritarie, vantò spesso una certa continuità con il passato...**

«Si può dire che le scelte di politica criminale del fascismo non sono



Il giurista Neppi Modona  
Mario Sayadi

In alto un detenuto alla finestra della cella  
A3

mai state scelte di totale novità, ma si innestano su modelli repressivi già sperimentati nel periodo liberale come soluzioni di emergenza. Gli esempi più evidenti sono due: il Tribunale speciale per la difesa dello Stato (composto da esponenti dell'esercito e della milizia volontaria per la salvezza nazionale) sottrae alla magistratura la competenza per i più gravi reati di natura politica e rappresenta la normalizzazione dello strumento di emergenza degli stati di assedio nei periodi di mag-

gior tensione durante lo stato liberale. Allo stesso modo, il ricorso alle misure di polizia (confino) nei confronti degli oppositori era già stato messo alla prova in alcuni periodi dello stato liberale (allora si parlava di domicilio coatto). La tendenza del fascismo a porsi in un rapporto di continuità è significativa nel confronto con l'esperienza del nazismo. In una sorta di ideale continuità con lo Stato liberale, il codice penale del regime fascista mantiene ferme certe garanzie, almeno for-

malmente, come quella della stretta legalità, per cui si può essere puniti solo per un fatto previsto espressamente dalla legge come reato. Al giudice italiano, infatti, si poteva chiedere di reprimere qualsiasi fatto, purché vi fosse una legge che lo definiva come reato. Nel regime nazista, invece, venne introdotto il «principio dell'analogia», che consentiva al giudice di punire anche fatti non espressamente previsti dalla legge come reati, sino a punire qualsiasi fatto ritenuto in contrasto con la volontà del Führer e con il sano sentimento del popolo, in totale violazione della garanzia del principio di stretta legalità in materia penale».

**Dallo Stato liberale fino ad anni recenti la storia d'Italia è costellata di misure e stati d'emergenza. Quale secondo lei la causa di questo continuo ricorso a provvedimenti eccezionali?**

«Questo modo di legiferare attraverso misure e leggi eccezionali e di emergenza è una conseguenza del fatto che nella storia del nostro paese non è mai esistita un'ordinaria politica criminale, volta non solo a reprimere, ma anche a prevenire e rimuovere le cause della criminalità. Si è sempre imboccata la strada opposta, inseguendo in ma-

niera affannosa e contingente e con strumenti d'emergenza i fenomeni criminali in corso di sviluppo. Sono tipiche al riguardo, nel periodo repubblicano, le risposte legislative di emergenza al dilagare dei sequestri di persona negli anni Settanta, e poi, nei due decenni successivi, al terrorismo e alle mafie».

**Per quanto riguarda più in generale la politica criminale, in che misura e con quali innovazioni la repubblica è riuscita a distanziarsi dal modello autoritario del fascismo? E quanto ne è stata condizionata?**

«La debolezza della politica criminale nell'ordinamento repubblicano risiede nell'incapacità di capovolgere con un disegno organico le riforme introdotte nel periodo fascista in maniera coordinata in tutti i settori della giustizia penale. Ma per rispondere alla domanda, bisogna operare una distin-

zione fra la risposta data dalla Costituzione repubblicana del 1948 e le risposte della legislazione ordinaria. Non vi è dubbio che nei limiti in cui una costituzione può dare risposte di politica criminale, la nostra Carta fondamentale lo ha fatto capovolgendo le scelte del regime, perché ha introdotto doverosi principi di libertà e di democrazia in tutti i settori dell'ordinamento della giustizia penale. Ma si tratta appunto di principi generali, i quali, o hanno trovato un'attuazione molto ritardata, o non sono ancora stati attuati. I due settori in cui le indicazioni costituzionali hanno trovato una buona traduzione sono stati, in ordine di tempo, le riforme dell'ordinamento penitenziario del 1975 e del processo penale del 1989. L'ordinamento penitenziario lascia largo spazio al principio che le pene devono tendere alla riduzione del condannato; e il codice di procedura penale dell'89 capovolge l'impostazione rigidamente inquisitoria del codice Rocco, affermando un impianto tendenzialmente accusatorio, sulla base dei principi del contraddittorio fra accusa e difesa, della parità delle parti e della formazione delle prove nella pubblicità e nell'oralità del dibattimento. L'impianto del codice penale, nonostante le molte modifiche e le innumerevoli leggi speciali, è rimasto invece sostanzialmente immutato. E quindi la scala dei valori da tutelare, che era quella congeniale al regime fascista, non ha subito significative variazioni. Fatto che ha messo in crisi anche i settori riformati, non consentendo il decollo e il successo delle riforme. Facciamo due esempi: secondo il principio che ciascun condannato ha diritto ad un trattamento personalizzato in vista del suo recupero, la riforma dell'ordinamento penitenziario presupponeva un carcere con

non più di 15-20mila detenuti in tutto, ma a monte sarebbe stata necessaria una riforma del codice penale, in cui la pena detentiva non fosse più stata, come era nel codice fascista, praticamente l'unica sanzione. E invece abbiamo un carcere che continua ad ospitare oltre 50mila detenuti. Anche il nuovo processo penale avrebbe presupposto che l'intervento penale fosse molto meno diffuso, ad esempio ricorrendo a strumenti di controllo sociale diversi dallo strumento penale.

Ci possiamo così rendere conto di quanto sia stato lungimirante, dal suo punto di vista, il legislatore fascista, che ha perfettamente capito che il sistema penale è composto di tanti settori che sono collegati insieme. E quanto da questo punto di vista sia stato imprevisto il legislatore repubblicano, che non ha avuto la forza di impostare una politica criminale organica, adeguata all'ordinamento di uno stato democratico».

**Ma ci sono stati tentativi di riforma del codice penale?**

«Nel primo trentennio dopo il fascismo ci sono state alcune iniziative parlamentari e di governo per la riforma del codice penale, ma non sono mai state iniziative di riforma globale, né sorte una forte volontà politica. Dopo un periodo di lunga stasi, il ministro Vassalli all'inizio degli anni Novanta ha nominato una commissione di professori universitari, che ha poi prodotto un progetto di legge-delega per la riforma sia della parte generale che della parte speciale del codice penale, ma purtroppo il progetto non è ancora stato discusso dal Parlamento. Per fare una riforma, soprattutto del codice penale, è necessaria una forte coesione politica sulle scelte di valore, evidentemente sinora ostacolata dalla profonda instabilità della politica italiana. La mancanza di una riforma organica in questo settore è probabilmente una delle principali ragioni della gravissima crisi in cui si dibatte da decenni la giustizia penale».

Eleonora Martelli

Un saggio molto polemico dello storico

## Tranfaglia: «È provato, ci fu uno stato parallelo che consentì alle Br di eliminare Moro»

«A chi scrive pare ormai di fatto accertata una volontà politica prevalente all'interno del governo guidato da Andreotti e negli apparati repressivi e di sicurezza, che si esprimeva nel lasciar mano libera ai brigatisti, prima di nascondere la prigione in cui era rinchiuso l'uomo politico democristiano, poi di ucciderlo e di restituirlo nella maniera teatrale e macabra che si realizzò». Sull'assassinio di Aldo Moro, Nicola Tranfaglia giunge a questa conclusione. A vent'anni dalla morte dello statista, non più un giudice, o un protagonista, o un testimone, o un politico, ma uno storico si è andato a rivedere tutti i documenti e il suo saggio, che apre il quinto volume Einaudi della *Storia della prima Repubblica*, a fine novembre in libreria, si chiude con questo inquietante giudizio. E perché non si nutrono dubbi sulle sue convinzioni, Tranfaglia rincara: «Se le cose andarono nel senso indicato, è chiaro che vi fu un condizionamento e una strumentalizzazione dell'azione terroristica da parte di un blocco di potere annidato nel governo e nelle istituzioni». E infine l'ultimo affondo: «È inevitabile chiedersi in che cosa sia consistito il condizionamento delle Br, se nel vertice brigatista ci fossero stati uomini dei servizi, quale peso tutto ciò abbia avuto nella nascita e nello sviluppo del terrorismo rosso». L'insieme di queste osservazioni fatte dallo storico fa ritenere che il «caso Moro» resti il più grande mistero fra «i misteri d'Italia».

Dopo aver consultato tutti i documenti sull'argomento (relazioni parlamentari, carte di polizia, giornali e altro) Tranfaglia enuncia una serie di punti sui quali ancora non si è riusciti a fornire risposte. E l'elenco è lungo e inquietante. Ecco brevemente: l'insoddisfatta ricostruzione dell'agguato di via Fani riguardo alla presenza di una moto Honda e riguardo al numero e all'identità dei brigatisti, la mancata estradizione di Alessio Casimiri, sicuramente presente a via Fani, i dubbi sul luogo dell'assassinio di Moro, la storia avventurosa e controversa delle carte di via Montenevoso. Accanto a questo c'è la sparizione ormai certa di una documentazione fotogra-

fica dei luoghi della strage qualche minuto prima e subito dopo la sua esecuzione, il blocco delle linee telefoniche della zona, l'identità precisa del sedicente ingegner Altobelli, il falso comunicato riguardante il lago della Duchessa. Due punti di grande importanza, infine, non sono mai stati chiariti: perché il covo di via Gradoli, più volte segnalato, è stato scoperto con tanto ritardo? (anziché visitare quella via polizia e carabinieri riuscirono persino ad andare nel paese di Gradoli); il secondo punto riguarda il perché i terroristi abbiano corso l'enorme rischio di essere presi la mattina del 9 maggio, quando trasportavano il cadavere di Moro in via Caetani. Leggere una dopo l'altra tutte le oscurità e le mancanze nell'operato delle forze dell'ordine fa veramente impressione. Sembra non esserci dubbio: per salvare Moro non fu fatto tutto il possibile. Ci fu chi tramò, depistò, occultò in quei giorni drammatici e dopo quei giorni drammatici.

Il saggio di Tranfaglia è particolarmente interessante per questa impietosa analisi del caso Moro, ma contiene anche altri approfondimenti. Investe un arco temporale che va dal 1969 al 1984, ripercorrendo cioè «la stagione delle stragi e dei terrorismi»: dalle origini della strategia della tensione, sino al terrorismo nero e rosso. Dal caso Moro al declino del partito armato, non senza aver dato micidiali colpi di coda come l'assassinio di Guido Rossa e di Taranelli. Nel primo capitolo Tranfaglia introduce per interpretare i quindici anni in questione la «categoria del doppio stato», che definisce così: «Si dà stato duale, quando una parte delle élite istituzionali, a fini di conservazione, si costituisce in potere occulto, dotato di un proprio principio di legittimazione, estraneo e contrapposto a quello della Costituzione formale, per condizionare stabilmente il sistema politico attraverso metodi illegali, senza giungere al sovvertimento dell'ordinamento formale che conserva una parte della propria efficacia». È andata proprio così.

Gabriella Mecucci

## Cos'è l'educazione flessibile Un convegno a Verona

La risorsa del 2000? L'educazione. Su questa traccia, resa plasticamente dallo slogan «Chi trova una buona scuola trova un tesoro», L'Ente Fiera di Verona, in collaborazione con l'Enaip (l'ente di formazione professionale delle Acli), lancia dal 27 al 29 novembre la VII edizione di Job '97, col titolo «L'educazione: un tesoro. Verso la società cognitiva», con la presenza del presidente della Camera Luciano Violante, dell'economista Jeremy Rifkin, del ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, il leader sindacale Sergio Cofferati e Sergio D'Antoni. Il convegno metterà a fuoco un argomento quanto mai decisivo per il futuro del paese: la trasformazione dei sistemi formativi alle soglie del nuovo secolo. Con l'assunto che i giovani trovano nella formazione il tesoro per conservare un lavoro che cambia, o per «inventarsi» il lavoro di domani, per fare fronte alla sfida della globalizzazione e della società cognitiva. Una delle caratteristiche principali dei nuovi processi di trasformazione viene individuata nella velocità, ossia nell'accelerazione in ogni campo dei processi, al punto che oggi, nell'epoca dell'accelerazione globale e del «turbocapitalismo», l'unico modo per non essere tagliati fuori dalla società cognitiva è appunto quello di formare persone con competenze di base tali da favorire un apprendimento veloce e continuo, polivalente e flessibile. E, in questo quadro, all'educazione viene affidato anche un altro importante compito: regolarizzare e umanizzare gli attuali, travolgenti processi in atto.

**ANTI**

**Il 13 e 14 Dicembre nelle Città Italiane LE STELLE DI NATALE diventano LE STELLE DELLA SOLIDARIETA'.**

Sarà il tuo contributo a sostegno della ricerca scientifica degli ospedali domiciliari gratuiti dell'ANTI

ASSOCIAZIONE NAZIONALE TUMORI  
ENTE MURALE D. P. R. 9/3/87

PER INFORMAZIONI: OFFICIO ASSISTENZA E SEGRETERIA ORGANIZZATIVA  
VIA RAZZAZZI DEL 96, 3 - 40133 BOLOGNA  
TEL. (051) 38 31 31 - FAX (051) 38 23 90

PER VERSAMENTI DONAZIONI E CONTRIBUTI:  
CONTO CORRENTE POSTALE N° 11424405  
CON CARTA DI CREDITO TEL. (051) 38 01 11