

## **GIUSTIZIA**

di *Livio Pepino*

1. Il sistema giustizia, inteso come strumento di regolazione dei conflitti e di controllo della legalità, vive una stagione di *sofferenza* in tutte le società contemporanee. I punti critici sono ovunque gli stessi: l'effettività del servizio giudiziario (cioè la sua capacità di dare risposte adeguate e tempestive a una domanda di tutela in crescita esponenziale) e il ruolo della giurisdizione nel sistema politico (che indusse, già nell'ottobre 1994, il compassato *Le Monde* a scrivere, non senza ironia, «un fantasma si aggira per l'Europa: il *governo dei giudici*»). L'entità della crisi non consente *palliativi* e richiede, a fianco della gestione razionale dell'esistente, un progetto innovativo di ampio respiro, esteso a strumenti, contenuti e obiettivi.

È, esattamente, ciò che manca nel nostro Paese. Vi osta, certo, la politica del governo Berlusconi, fondata su una concezione *proprietary* della giustizia e concentrata su obiettivi quali la sottrazione al controllo giudiziario dei poteri forti (oltre che del presidente del Consiglio e di alcuni suoi autorevoli consiglieri), la delegittimazione della giurisdizione e della magistratura, il disastro organizzativo della macchina giudiziaria (consapevolmente perseguito in applicazione dell'antico principio «tanto peggio, tanto meglio»). Ma a tale esito concorrono anche subalternità culturali e inadeguatezze della (attuale) opposizione, che hanno determinato, in un passato recente, guasti non secondari. Uno su tutti, dal quale conviene prendere le mosse.

La Costituzione del 1948 disegna un assetto istituzionale moderno e complesso, in cui la giurisdizione ha un ruolo centrale (e in parte inedito) di promozione dell'uguaglianza dei cittadini (art. 3, primo e secondo comma) e di controllo diffuso della legalità (art. 101, comma 2, e art. 112) e i giudici e i pubblici ministeri godono, per questo, di garanzie di indipendenza e autonomia particolarmente accentuate (artt. 104 e seguenti). Orbene, nel mezzo secolo che ci separa dal 1948, l'attacco più pesante a questo sistema è stato portato con i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella scorsa

legislatura, fortemente voluta dalla sinistra e presieduta dall'on. D'Alema<sup>1</sup>. L'attività della Commissione si è conclusa, in termini di modellistica istituzionale, con un nulla di fatto, ma l'inserimento della giustizia nel progetto di revisione, in assenza di una riconosciuta necessità e di un progetto autonomo e coerente della sinistra<sup>2</sup>, ha delegittimato il sistema vigente, avvalorato l'idea della sua strutturale inadeguatezza, diffuso la percezione che *tutto* fosse (e sia) trattabile<sup>3</sup>, indotto la convinzione che un accordo sul punto tra destra e sinistra fosse a portata di mano (e che sia sfuggito solo per alcuni *excessi* dell'on. Berlusconi).

Dalla conclusione dei lavori della Commissione bicamerale sono trascorsi cinque anni densi di cambiamenti politici. In essi lo schieramento dell'Ulivo ha dimostrato indubbe capacità di gestione dell'apparato giudiziario e dei relativi servizi (realizzando, nel periodo di governo, significativi interventi di razionalizzazione, anche di carattere normativo, e conseguendo importanti risultati di crescita di funzionalità), ma si è, contemporaneamente, rivelato incerto sul ruolo della giurisdizione nel sistema istituzionale e privo di una capacità progettuale coraggiosa e innovativa; anche per questo, soprattutto dopo il passaggio alla opposizione, sono emerse, al suo interno, rilevanti divisioni tra

---

<sup>1</sup> La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1, aveva come obiettivo la definizione di un progetto di modifica della seconda parte della Costituzione, in particolare della normativa riguardante la forma di Stato, la forma di governo, il bicameralismo e il sistema delle garanzie. La giustizia non ne faceva originariamente parte (secondo ripetute dichiarazioni degli *aspiranti costituenti* e secondo lo stesso testo della legge istitutiva) ma venne aggiunta, su sollecitazione della destra, come parte del «sistema delle garanzie».

<sup>2</sup> La mancanza di un progetto siffatto trova riscontro nel *tourbillon* di proposte, spesso tra loro contraddittorie, che hanno caratterizzato le diverse «bozze Boato» (così definite in base al nome del relatore, parlamentare dei Verdi).

<sup>3</sup> Né si tratta di una semplice impressione. Il testo finale dell'articolato predisposto dal relatore prevedeva infatti, quanto all'ordinamento della magistratura, modifiche sostanziali dell'attuale sistema in punto composizione e competenze del Consiglio superiore della magistratura (con rafforzamento della componente di nomina parlamentare, divisione in due sezioni, rispettivamente per giudici e pubblici ministeri), attribuzioni del ministro della giustizia (preposto alla «formazione propedeutica» dei magistrati e chiamato a riferire annualmente al Parlamento «sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine»), separazione (di fatto) delle carriere di pubblici ministeri e giudici, accentramento e burocratizzazione degli uffici di Procura, fuoruscita dal Consiglio superiore del sistema disciplinare e sua attribuzione a un sistema *ad hoc* composto dal Procuratore generale disciplinare e dalla Corte di giustizia della magistratura.

una posizione *realista* (alla ricerca di un dialogo con il centro destra) e una più intransigente (impropriamente definita *giustizialista*).

Per approfondire l'analisi occorre fermarsi sui punti cruciali della questione giustizia emersi nel dibattito politico di questi anni: il sistema dei diritti e delle tutele, la questione morale, la sicurezza, il *modello* di giudice.

2. Il sistema giustizia non si identifica con l'apparato giudiziario. Il suo segno, la sua *cifra* distintiva è il catalogo dei diritti (di libertà e sociali, individuali e collettivi) che lo ispira. Esso è, in altri termini, un progetto di relazioni sociali e di tutele e un modello di rapporto tra libertà e autorità: un sistema di valori, dunque, da cui dipende l'organizzazione del servizio giudiziario (i suoi strumenti, i suoi tempi, le sue priorità, la destinazione delle risorse).

La stella polare di questo sistema è, nel nostro modello costituzionale, il primato dell'uguaglianza e dei diritti, che ha costituito, fino alla metà degli anni '80, il punto di riferimento delle politiche della giustizia della sinistra e ha stimolato interventi legislativi (statuto dei lavoratori, processo del lavoro, diritto di famiglia, divorzio, riforma sanitaria, ordinamento penitenziario e via elencando) che hanno cambiato il rapporto tra giustizia e cittadini e il ruolo dei magistrati.

Orbene, da oltre un decennio, questa linea segna il passo: nella politica della (attuale) maggioranza, ma anche in quella della (attuale) opposizione. Con riferimento a quest'ultima, l'affievolimento della cultura dei diritti si è espresso in numerosi atti normativi del centro sinistra (la legge n. 196/1997 che, introducendo il lavoro interinale e potenziando i contratti a termine, ha segnato l'inizio dell'era della flessibilità nel rapporto di lavoro; la legge delega n. 70/1999 che, senza essere necessitata dalle direttive europee, ha aperto la strada alla nuova disciplina del lavoro a termine e a tempo determinato; la legge costituzionale n. 3/2001 che, in sede di modifica dell'art. 117 della Costituzione, ha reso l'uguaglianza dei cittadini bene meritevole di tutela solo nei suoi *standard minimi*<sup>4</sup>; la legge n. 149/2001, in tema di

---

<sup>4</sup> Il nuovo testo dell'art. 117 Costituzione, infatti, affida alla legislazione nazionale la sola determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato.

adozione e affidamento dei minori, a cui si deve l'inaugurazione della categoria dei «diritti subordinati alle risorse»<sup>5</sup>; il testo unico n. 286/1998, contenente la nuova disciplina della immigrazione, che ha infranto il sogno di una società di uguali<sup>6</sup> e introdotto strappi gravissimi anche al sistema dei diritti di libertà<sup>7</sup>; etc.), e ha poi trovato definitivo suggello nella scomparsa, finanche terminologica, dei conseguenti riferimenti nel programma elettorale dell'Ulivo per le elezioni del 2001<sup>8</sup>.

3. Il controllo di legalità anche sui poteri forti, *nuova frontiera* delle democrazie contemporanee, ha assunto in Italia il nome e la dimensione della «questione morale». Superfluo dire che il terreno su cui tale questione va affrontata non è esclusivamente, né prevalentemente, quello giudiziario (se non altro perché non spetta alla giurisdizione risolvere le patologie del sistema bensì solo, più semplicemente, rimuovere ingiustizie e illegalità in atto, mentre il motore del «vivere giusto» sta in azioni e provvedimenti della politica, estranei alle aule di giustizia), ma altrettanto ovvio è che l'intervento di pubblici ministeri e giudici sul punto è fisiologico e non supplente e va, conseguentemente, assunto come elemento *stabile* nell'equilibrio del sistema.

La circostanza, ancorché all'apparenza pacifica, è ben lungi dall'essere, nella cultura e nella prassi della politica, patrimonio acquisito. La crescita, nell'ultimo decennio, di indagini e pro-

---

<sup>5</sup> L'art.1 di tale legge, nell'affermare che le condizioni di indigenza non possono essere di ostacolo al diritto del minore di essere educato nella sua famiglia, prevede l'obbligo a carico dello Stato e degli enti locali di attuare misure di aiuto economico per le famiglie «a rischio» (non già in modo incondizionato ma) «nei limiti delle loro risorse finanziarie».

<sup>6</sup> Mi riferisco alla costruzione della categoria dell'irregolarità come *status* immutabile e irreversibile che, lungi dal contribuire a un razionale governo della immigrazione, ha il solo effetto di creare una cittadinanza differenziata tra nativi e immigrati.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla detenzione amministrativa in attesa di espulsione, una ipotesi di privazione della libertà personale senza commissione di reato inedita e pericolosissima anche per i suoi potenziali effetti espansivi.

<sup>8</sup> A ribadire la centralità dei diritti e delle tutele è così rimasta in questa fase, insieme a componenti minoritarie della sinistra parlamentare, quasi esclusivamente la CGIL, la cui mobilitazione (soprattutto, ma non solo, nella imponente manifestazione romana del 23 marzo 2002) ha, peraltro, confermato la percezione diffusa della impossibilità, per un sistema giustizia in sintonia con i cittadini, di prescindere da tali temi.

cessi su corruzione e illeciti rapporti tra mafia e *colletti bianchi*<sup>9</sup> ha avuto come reazione prevalente un *mix* di sostegno tattico (iniziale) e di aperta ostilità (nel seguito). Dell'intervento giudiziario si è colto e utilizzato, spesso con un appoggio sopramisura, il ruolo *servente* nella liquidazione di un ceto di governo in precedenza inamovibile. Lungi dall'essere valutati come vicende giudiziarie, Tangentopoli e i processi paralleli sono stati vissuti e sponsorizzati come momenti di lotta politica, con la magistratura in funzione di supporto del ceto politico emergente. L'«utilità» si è affermata come metro di valutazione dell'intervento giudiziario, sostituendo, con effetti culturali (e talora pratici) devastanti, i tradizionali criteri di correttezza e rigore. La *direzione*, non il metodo, delle indagini e dei processi è diventata la chiave di lettura della professionalità e della serietà degli inquirenti e dei giudici. Poi, gradualmente, il sostegno si è spento. Il raggiungimento dell'obiettivo politico ha eroso - né poteva essere altrimenti alla luce delle premesse - l'iniziale consenso sino a trasformarlo nel suo contrario. Così quando le indagini e i processi hanno toccato i «nuovi potenti», uno tra i maggiori *sponsor* di *Mani pulite* (l'on. Bossi) non ha esitato a discettare sul «costo delle pallottole» destinate ai magistrati e l'attuale presidente del Consiglio (seguito come un sol uomo dal suo partito) ha ingaggiato una ossessiva battaglia personale, fatta di leggi *ad hoc* e di quotidiana delegittimazione, contro la magistratura, indicata come responsabile di un *golpe* strisciante nei suoi confronti e affiancata «alla piazza e ai colpi pistola» nell'elenco dei propri avversari.

Orbene da questa ambiguità non è andata (e non va) esente l'opposizione, al cui interno si va sedimentando, pur con marca-

---

<sup>9</sup> Non è qui possibile ricostruire le fasi del complesso intervento giudiziario nel settore della corruzione politica che ha accompagnato, e in parte condizionato, le vicende politiche del nostro Paese nell'ultimo decennio. Non è, peraltro, inutile una *fotografia* riassuntiva degli esiti di tale stagione nella realtà giudiziaria più significativa (quella milanese): per 3.200 indagati la Procura ha chiesto il rinvio a giudizio; di essi 1.322 sono stati rinviati a dibattimento, 620 sono stati condannati con riti alternativi (o hanno patteggiato la pena) nell'udienza preliminare e 282 sono stati prosciolti nel merito, mentre in 353 casi si è verificata l'estinzione del reato (prevalentemente per prescrizione) e in quelli residui gli atti sono stati trasmessi ad altri uffici per competenza. Dei 1.322 rinviati a giudizio, 661 sono stati condannati, 177 assolti per motivi di merito, 2999 prosciolti per estinzione del reato (prevalentemente per prescrizione), mentre le altre posizioni sono tuttora pendenti o definite con provvedimenti di carattere processuale.

ta diversità di *toni* rispetto alla maggioranza<sup>10</sup>, una sorta di *pensiero unico* (o luogo comune) all'insegna dell'insofferenza per l'estensione del controllo giudiziario e del richiamo alla necessità di un «passo indietro» della magistratura<sup>11</sup>, cui si accompagnano ambigui segnali di *pacificazione* istituzionale [le aperture sulla Commissione parlamentare di inchiesta per Tangentopoli, il contributo alla estensione in concreto dell'area della immunità parlamentare, il concorso nella predisposizione di veri e propri *salvacondotti* per limitare il controllo di legalità (come il «lodo Maccanico», *minuta* per la legge n. 140/2003, varata al fine dichiarato di sottrarre il presidente del Consiglio al procedimento pendente a suo carico davanti al Tribunale di Milano), etc.]. Né si tratta di iniziative personali o di episodi casuali: nelle 125 pagine del programma dell'Ulivo per il governo 2001/2006 (pubblicato nell'aprile 2001 con il titolo «Rinnoviamo l'Italia, insieme» e tuttora leggibile nel sito [www.ulivo.it](http://www.ulivo.it)) vanamente si cercherebbe l'espressione «questione morale», che, del resto, non trova posto neppure nei più recenti programmi sulla giustizia di Democratici di sinistra e Margherita (diffusi nel gennaio e febbraio 2002). La «questione morale» (e il principio di legalità ad essa sotteso) rischia così, anche nell'orizzonte dell'opposizione, di degradarsi da fondamentale «questione democratica» a *pruderie* moralistica, immeritevole di far parte di un *moderno*

---

<sup>10</sup> Di questa diversità fanno parte, talora, inviti alla maggioranza a moderare i toni, quasi che il problema fosse di *buone maniere* e non di sostanza.

<sup>11</sup> Indici di questa tendenza sono, a fianco degli immancabili editoriali del *Riformista*, le ricorrenti prese di posizione di importanti leader della coalizione (da D'Alema a Rutelli, da Violante a Del Turco, da Fassino a Boselli) tese a stigmatizzare la stagione del «giustizialismo» e i suoi (non specificati) *eccessi*, a riabilitare il craxismo (talora assunto a metafora della *modernità* incompresa), a chiudere comunque la stagione di Mani pulite (talora considerata evento imbarazzante persino nel ricordo). Ciò che colpisce negativamente, in queste posizioni, non sono le critiche ma la loro genericità, che finisce per alimentare un *sensu comune* di «malagiustizia». Rilievi puntuali e specifici sarebbero, al contrario, assai utili per una valutazione retrospettiva capace distinguere e di cogliere gli errori e le inadeguatezze di una stagione che, come ogni altra, non ne è stata, ovviamente, immune (valutazione a cui non si è sottratta la parte più attenta della magistratura sin dalla fase iniziale di Tangentopoli: cfr. la relazione del segretario di Magistratura democratica al congresso di Chianciano dell'ottobre 1993, nella quale il positivo giudizio sull'esperienza di Mani pulite si accompagna alla denuncia delle «forzature inquisitorie» ravvisabili «nelle ripetute carcerazioni di Ligresti, nella rincorsa negli arresti tra Milano e Roma, in alcuni eccessi *emulativi* a Genova o Reggio Calabria...»).

progetto di governo e di ostacolare l'onnipotenza e la insindacabilità della politica.

4. Il secolo breve ha lasciato in eredità agli stati e alla comunità internazionale una *insicurezza* diffusa e apparentemente insopportabile. La «questione securitaria» è, così, diventata il problema delle società contemporanee e la sua *soluzione* è stata per lo più demandata al sistema giustizia, quasi a compensarne la emarginazione come strumento di promozione dei diritti e di controllo della legalità. Si tratta, a ben guardare, di una prospettiva impraticabile, di un *boomerang* produttivo di pericolose illusioni (anche se – come ovvio - un sistema giustizia rapido, efficiente ed equilibrato, non diversamente da apparati di polizia puntuali e capaci, favorisce la crescita di sicurezza, mentre le carenze e i ritardi dell'intervento giudiziario producono l'effetto opposto).

L'intervento giudiziario è indispensabile per la soluzione e il governo dei conflitti, per individuare il punto di equilibrio tra libertà e autorità, per accertare specifiche responsabilità (soprattutto per i fatti più gravi e inquietanti), per *dire il diritto* in situazioni opinabili, per riaffermare valori sanzionando i comportamenti devianti, ma non è immediatamente e automaticamente produttivo di sicurezza. Non per caso, ma per ragioni strutturali: esso, infatti, è per definizione estraneo all'arcipelago dei comportamenti *pre* e *subcriminali* che (più e prima della criminalità) alimentano ansie e paure e sanziona, in tutti gli ordinamenti, un'aliquota ridotta di reati «predatori»<sup>12</sup>; non solo, ma arriva, inevitabilmente, tardi ed è strutturato sull'imputato più che sulle esigenze di tutela della vittima. I fatti sono eloquenti. A differenza di quanto comunemente si crede, gli ultimi anni – quelli in cui è esplosa la questione sicurezza – non sono affatto stati caratterizzati, nel nostro Paese, da una crescita di *lassismo* giudiziario. Il sistema penale, al contrario, ha colpito in maniera crescente e con durezza: negli ultimi dieci anni del secolo appena concluso, il numero dei detenuti è raddoppiato, passando dai 25.804 del 31 dicembre 1990 ai 52.363 della corrispondente data

---

<sup>12</sup> I reati con autore ignoto all'atto della denuncia sono, in Italia, circa l'80% e la percentuale sale al 95% con riferimento ai furti. L'entità della forbice (comune a tutti i sistemi giudiziari) fornisce un segnale univoco: il divario è *fisiologico* e insuscettibile di essere sensibilmente ridotto con una, pur necessaria, crescita di efficienza.

del 1999, e oggi, a fine 2003, ha raggiunto la soglia di 57.000, pari a un detenuto ogni mille abitanti (e ciò in assenza di una corrispondente crescita di reati che, anzi, in alcuni settori, hanno conosciuto una curva decrescente). La conclusione è obbligatoria: senso di insicurezza e interventi repressivi non hanno, come sarebbe lecito attendersi, un andamento *inversamente* proporzionale ma crescono insieme<sup>13</sup>. In altri termini: il raggiungimento di un senso di sicurezza diffuso non passa attraverso l'incremento dell'intervento repressivo. Evidente, dunque, la necessità di percorrere strade alternative (o aggiuntive) per affrontare con successo la questione securitaria.

Eppure chi ricorda la campagna elettorale del 2001 (e i relativi programmi e manifesti) non può fare a meno di constatare che, in materia di sicurezza, la diversità delle posizioni tra destra e sinistra è assai ridotta, distinguendosi quest'ultima, ancora una volta, solo per i toni più *soft* e per la enfaticizzazione della risposta giudiziaria rispetto a quella poliziesca (cara a una destra sempre più affascinata dal mito della «tolleranza zero»): circostanza avvalorata dai *fatti*, come la legge n. 128/2001 (ultimo lascito del governo dell'Ulivo, noto come «pacchetto sicurezza»), che ha introdotto nel codice penale l'art. 624 *bis* (grazie al quale lo scippo è diventato più grave della corruzione...) e previsto la possibilità di impiego, a fini di tutela della sicurezza, di «contingenti di militari delle Forze armate». Si sono così completate la supplenza della politica criminale su quella sociale e la identificazione della prima con la politica giudiziaria, si è smarrita l'interpretazione fondata sulla centralità dei fattori sociali nella produzione della devianza, sono rimaste inesplorate nuove modalità di intervento sugli eterogenei fenomeni che alimentano l'insicurezza (tossicodipendenza e immigrazione, prima di tutto), è tramontata l'idea di una società governata da un *diritto mite* (cioè da politiche di inclusione, di riduzione del danno, di mediazione e conciliazione, di attenzione alla vittima, ecc.). L'inversione dell'approccio classico della sinistra non potrebbe essere più netto (e si inserisce in un *trend* internazionale diffuso, come dimostrano, per esempio, le politiche securitarie del governo laburista inglese).

---

<sup>13</sup> La conclusione è confermata dall'esperienza degli Stati Uniti, che tutti gli indicatori dicono essere il paese in cui coesistono il maggior senso di insicurezza e i maggiori tassi di carcerazione (sette detenuti ogni mille cittadini).



L'esito di questo percorso è l'attribuzione alla giurisdizione (per quanto riguarda il versante penale) della prevalente, se non esclusiva, funzione di controllo repressivo della marginalità sociale: ruolo certamente non nuovo ma che, nell'assetto dello Stato sociale di diritto, aveva subito significative trasformazioni. Con l'ulteriore, inevitabile conseguenza del progressivo abbandono della prospettiva – anch'essa un tempo cara alla sinistra (o almeno a una sua parte) - di un autentico garantismo, cioè di un sistema penale caratterizzato dal principio di stretta legalità e da garanzie predeterminate e rigorose per *tutti*, sempre più soppiantato dal *garantismo selettivo* della destra (che pretende di graduare le regole in base allo *status* sociale degli imputati e di vincolarvi la sola giurisdizione, proclamando contestualmente l'onnipotenza della maggioranza, l'incontrollabilità della politica e l'assenza di limiti per il mercato).

5. La *correzione* in atto del ruolo della giurisdizione ha, come necessario complemento, incisive modifiche in punto ordinamento della magistratura: se cambiano il sistema delle regole e il ruolo della giurisdizione deve necessariamente cambiare lo *status* di chi è preposto al controllo di legalità.

È questo il senso del progetto di modifica dell'ordinamento giudiziario proposto dalla destra e attualmente in discussione in Parlamento, le cui opzioni di fondo sono: la frammentazione della magistratura, attraverso l'introduzione di meccanismi di selezione e di carriera (in contrasto con l'art. 107, comma 3, Costituzione, che vuole i giudici distinti solo per diversità di funzioni); la trasformazione dell'interpretazione in operazione meccanica di individuazione della «volontà della legge» (*rectius*, dei *desiderata* della maggioranza contingente); la configurazione del pubblico ministero come superpoliziotto (realizzata attraverso il suo *allontanamento* dal giudice, la riorganizzazione delle Procure in modo rigorosamente gerarchico, l'attribuzione dell'azione penale ai soli procuratori della Repubblica, circondati da *sostituti* privi di ogni autonomia, e il ripristino di poteri, sostanzialmente illimitati, di sostituzione e di avocazione); l'emarginazione del Consiglio superiore della magistratura, privato, nei fatti, di ogni potere reale nei settori più qualificanti, dalla formazione alle valutazioni sui magistrati. In sintesi: è il ripristino, con alcuni aspetti peggiorativi, dell'ordinamento giudiziario precostituzionale (tramanda-

to, senza soluzione di continuità, dal sistema albertino e da quello fascista e sopravvissuto sino ai primi anni '60).

Il progetto ha incontrato in sede parlamentare una opposizione netta e non priva di efficacia (come dimostrano le difficoltà che ne hanno accompagnato l'*iter* e la *bocciatura* cui è andata incontro, in prima battuta, la connessa proposta di abolizione dei tribunali per i minorenni), ma, in prospettiva debole, siccome concentrata esclusivamente sui (molti) profili di impraticabilità tecnica del testo proposto e sulla mancanza del *clima* politico necessario per una «riforma» così rilevante (che richiederebbe un, oggi impossibile, confronto sereno e approfondito). Argomenti certamente solidi, ma non di sostanza. Non per caso, ché, su quest'ultimo terreno, pesa ancora la stagione della Commissione bicamerale, che ha immesso nella cultura dell'opposizione due elementi, tanto regressivi quanto difficili da abbandonare: da un lato, il *dogma* (come tutti i dogmi non dimostrato ma tranquillizzante) che il rinnovamento del sistema giustizia richieda necessariamente interventi sullo *status* dei magistrati (detto in altri termini, che le cause dell'inadeguatezza della giustizia siano di carattere *soggettivo* più che *oggettivo*); dall'altro, la elaborazione di alcune proposte ordinamentali non dissimili da quelle contenute nel «pacchetto» della maggioranza (o addirittura con esse coincidenti)<sup>14</sup>.

C'è, nel primo elemento in particolare, una brusca virata rispetto agli orientamenti classici della sinistra (non anche, in verità, delle componenti centriste), rivelatrice di un cedimento ai due *leitmotif* più diffusi della attuale maggioranza: l'esistenza di una impropria *politicizzazione* dei magistrati (con conseguente «uso politico» della giustizia) e il perpetuarsi di una situazione

---

<sup>14</sup> Il testo *concordato* elaborato dalla Commissione bicamerale è esplicitamente richiamato nell'ultimo programma sulla giustizia dei Democratici di sinistra (gennaio 2002) e il parallelo programma della Margherita (febbraio 2002) contiene, tra le proposte ordinamentali, «una nuova disciplina della composizione del Csm che ne garantisca il pluralismo, la rappresentatività delle singole componenti e la libertà di associazione» (*sic!*), la separazione delle funzioni tra giudici e pubblici ministeri come costruita nel progetto elaborato dalla Commissione bicamerale, «un sistema di avanzamento (dei magistrati) nella carriera non automatico, ma legato a criteri di capacità e competenza». Né va dimenticato che settori dell'opposizione (Verdi e Sdi) hanno concorso alla approvazione della legge che, nel 2002, ha modificato la composizione e il sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura (al dichiarato fine di ridurre la *politicizzazione*).

di *irresponsabilità* di fatto degli stessi<sup>15</sup> (accompagnata da scarsa professionalità). Evidentemente l'ossessiva ripetizione, da parte della destra, di ben costruiti luoghi comuni ha trasformato, anche nella percezione dell'opposizione, il falso in verità: ché una analisi non preconcepita della vicenda della giustizia nel nostro Paese mostra, da un lato, che la magistratura attuale, all'opposto di quanto si dice, è la meno politicizzata della storia unitaria<sup>16</sup> (e che l'attacco alla *politicizzazione* è, in realtà, la reazione al suo *pluralismo* sociale e ideale) e, dall'altro, che le maggiori inadeguatezze del sistema giudiziario sono state prodotte da un ordinamento meritocratico e disciplinarmente controllato<sup>17</sup>, mentre un effettivo rinnovamento della giustizia richiede (non una selezione interna, ma) una crescita qualitativa dell'insieme dei magistrati<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> A titolo informativo non è inutile ricordare che l'intervento disciplinare del sistema di autogoverno della magistratura, nonostante le polemiche che lo circondano, non ha uguali negli altri settori della pubblica amministrazione come dimostra anche il semplice dato grezzo delle condanne intervenute negli ultimi cinque anni, dal 1998 al 2002, pari a 115.

<sup>16</sup> Bastino alcuni esempi. Nell'Italia liberale la magistratura fu, secondo l'unanime giudizio degli studiosi, «un'articolazione della classe politica *tout court*» (al punto che, in epoca prefascista, ben 17 ministri della giustizia su 34 furono magistrati e che, tra il 1848 e il 1947, provenne dalla magistratura ordinaria l'8% dei senatori); nel secondo dopoguerra ressero il dicastero della giustizia nel primo Governo Badoglio due alti magistrati (inizialmente Gaetano Azzariti e, poi, Ettore Casati, primo presidente della Corte di cassazione); nel 1971 il leader dell'Unione magistrati italiani (l'associazione dei magistrati più conservatori, aspri censori della *politicizzazione* dei colleghi) Luigi Colli, futuro procuratore generale presso la Corte di cassazione, affermò testualmente, in una intervista a *L'Espresso*: «Ah, vedo bene che lei ha capito, si è accorto che io sono un politico. E in effetti Calamari (*procuratore generale di Firenze, ndr*) ha fatto tanto chiasso su Sofri e gente come lui, ma alla fine Sofri in galera ce l'ho messo io. Perché vede, in realtà non si tratta mai di leggi ma di rapporti di forza»; ancora negli anni '70 la rivista di Magistratura indipendente venne finanziata dalla P2, tanto che il segretario del gruppo fu anni dopo espulso, per tale ragione, dalla magistratura. Inutile sottolineare che situazioni e atteggiamenti di questo genere sarebbero oggi, prima di tutto per i magistrati, intollerabili...

<sup>17</sup> Il riferimento è, da ultimo, alla magistratura degli anni '50 e '60 che difficilmente, sia in termini di organizzazione che di orientamenti giurisprudenziali, potrebbe essere indicata come modello di efficienza e di equilibrio...

<sup>18</sup> Con il sistema concorsuale e selettivo – che ha caratterizzato (con esiti deludenti e, in allora, duramente criticati dalla sinistra) l'organizzazione della magistratura sino agli anni sessanta - si controllano (forse) le doti di preparazione tecnica, ma non certo quelle di equilibrio, di capacità di ascolto, di laboriosità e di impegno che contraddistinguono il *buon* giudice; e, soprattutto, la selezione non serve, posto che tutte le funzioni giudiziarie incidono direttamente sulla libertà personale, sull'onore, sui beni,

6. La *carrellata* sin qui svolta sui nodi principali (o nervi scoperti) della questione giustizia nel nostro Paese offre non pochi elementi di riscontro alla tesi secondo cui le posizioni in tema di giustizia della maggioranza e dell'opposizione divergono, su molti punti qualificanti, per *quantità* più che per *qualità*.

Ciò non è rimasto senza conseguenze anche nella concreta attività politica e parlamentare degli ultimi anni. Sarebbe sbagliato e ingeneroso dire che l'opposizione al governo Berlusconi, nel settore giustizia, è stata assente o poco convinta; ma non v'è dubbio che si è trattato di un'opposizione complessivamente *debole*. Due *flash* soltanto. Il *tono* scelto per l'azione di contrasto alla politica legislativa *suis et sibi* della maggioranza parlamentare (eversiva dei principi stessi dello Stato di diritto) e alle sue continue interferenze e pressioni sulla giurisdizione, è stato, per lo più, di basso profilo o, comunque, caratterizzato dal rifiuto della contrapposizione frontale, motivati non solo dalla realistica (e rassegnata) considerazione dei *numeri parlamentari*, ma anche dalla ritenuta necessità di mantenere aperto un dialogo perché, come è stato detto più volte, «non si può ricominciare da capo a ogni cambio di governo»<sup>19</sup>: esattamente l'opposto dell'atteggiamento della *Casa delle libertà* nel periodo del centro sinistra<sup>20</sup>. Per altro verso un programma alternativo *forte* in tema di giustizia, su cui incalzare governo e maggioranza, è, a

---

sull'attività lavorativa, sulla vita familiare delle persone e che, quindi, tutti i cittadini hanno bisogno di «buoni» giudici, preparati, equilibrati, imparziali, indipendenti.

<sup>19</sup> È stata questa la posizione che ha segnato il discrimine tra l'Ulivo e diversi settori della società civile, mediaticamente rappresentati dai cd «girotondi» (che ha avuto come momenti di più evidente mobilitazione la manifestazione al Palavobis di Milano del 23 febbraio 2002 e quella contro la legge Cirami, nella quale quasi un milione di persone è sfilato a Roma il 14 settembre 2002). Alla seconda manifestazione si sono *accodati* anche leader di primo piano dell'Ulivo, mentre sono significativi i giudizi sprezzanti riservati alla prima dall'*establishment* del centro sinistra (all'insegna di «non festeggeremo i dieci anni dell'arresto di Mario Chiesa»). Le manifestazioni dei girotondi hanno dimostrato che, nei primi due anni del governo Berlusconi, la giustizia è stata uno dei pochi temi capaci di mobilitare la piazza e di provocare nuove forme di aggregazione a sinistra.

<sup>20</sup> Inutile segnalare l'efficacia simbolica delle proposte di *azzeramento* di riforme del centrosinistra contenute nel programma della destra (per tutte, il «blocco istantaneo della riforma dei cicli scolastici e della riforma universitaria»), che ben potrebbero caratterizzare (e non caratterizzano) in modo specularmente opposto i progetti sulla giustizia dell'Ulivo.

ben guardare, mancato: molte sono state le indicazioni per una razionalizzazione su punti specifici (e non è poca cosa), ma, anche a tacere di alcuni pericolosi cedimenti alla cultura del *berlusconismo*<sup>21</sup>, nessun *input* innovativo è venuto sugli snodi fondamentali della politica della giustizia: l'arricchimento del catalogo delle risposte non giudiziarie alla crescente domanda di tutela (facoltative ma *appetibili*), una disciplina dell'immigrazione capace di favorire e incentivare percorsi diversi dall'irregolarità e dalla devianza, lo *sfortimento* dell'intervento penale a cominciare dal settore degli stupefacenti (con totale separazione delle «droghe leggere» da quelle «pesanti» e collocazione della disciplina del consumo nelle politiche di tutela della salute anziché in quelle repressive), la definizione di una strategia organica (e organizzata) di tutela delle vittime del reato e di sanzioni utili alla società, la rivalutazione e il rilancio del sistema della magistratura onoraria, l'istituzione di forme di difesa pubblica, etc. Inutile aggiungere che, su questi temi, non ci sono supplenze possibili...

---

<sup>21</sup> Il riferimento è non solo ai già ricordati manifesti elettorali in tema di sicurezza, ma, soprattutto, a passaggi come quello, contenuto nel programma elettorale dell'Ulivo per le elezioni del 2001, secondo cui «in cinque anni va dimezzata la durata media dei processi» (naturalmente senza dire come...).