

# **Magistrati e politici nella crisi italiana. Democrazia dei guardiani e neopopulismo.**

Silvano Belligni\*

## **Department of Public Policy and Public Choice “Polis”**

University of Eastern Piedmont “Amedeo Avogadro”

Corso Borsalino, 50 - 15100 Alessandria - Italy

Phone: +39.0131.283.745

FAX: +39.0131.263.030

<http://polis.unipmn.it/>

\*e-mail: [belligni@cisi.unito.it](mailto:belligni@cisi.unito.it)

**Abstract:** In Italia, la rivelazione di fatti di corruzione ha aperto e acutizzato un conflitto tra politici e magistrati con un alto potenziale di delegittimazione istituzionale. Il “ciclo di Mani pulite” che ne riassume la vicenda ha attraversato diverse fasi, caratterizzate da variabili coalizioni tra politici, magistrati, sfera del pubblico e opinione pubblica allargata e da esiti parziali differenti, intrecciandosi col gioco tra destra e sinistra e tra maggioranza e opposizione. Ad una prima fase di “rivoluzione giudiziaria” favorevole ai magistrati, in cui vengono sconvolti gli equilibri politico-partitici e scompagnate le fila del ceto politico della “Prima Repubblica”, subentra una seconda fase caratterizzata da un assetto più favorevole ai politici e dalla sostituzione nell’agenda pubblica della “questione morale” con la “questione giustizia”. Gli anni che chiudono il decennio vedono, con la sconfitta dei magistrati nella lotta “antipolitica” per il consenso pubblico, l’accentuazione della sfiducia dei cittadini nella legalità e il loro crescente distacco dalle istituzioni e dai valori del regime.

JEL classification: D 74; D 79.

## I. Il problema.

L'argomento di questo scritto è il conflitto tra politica e magistratura che ha contrassegnato la lunga transizione italiana dalla "Prima" alla "Seconda Repubblica". In prima approssimazione, tale conflitto si caratterizza per due riguardi. Da una parte, esso costituisce un aspetto specifico, ma rilevante e centrale, della crisi italiana prolungatasi per quasi tutti gli anni novanta e a oggi tutt'altro che conclusa. D'altra parte, esso interessa in forme e con intensità diverse tutte le liberaldemocrazie contemporanee ed è quindi ricco di insegnamenti per l'analisi politica comparata. In alcuni paesi – l'Italia e la Francia sono tra questi - il conflitto tra giustizia e politica è stato aperto, acuitizzato e portato all'attenzione del pubblico dalla rivelazione di fatti di corruzione e di abuso di potere di cui si sono resi protagonisti uomini politici e funzionari pubblici.

Alla radice di quello che si presenta come un nuovo asse di opposizione, permanente e ubiquitario, vi sono la presenza e il protagonismo crescente del potere giudiziario - della magistratura e delle corti - nella vita collettiva delle società contemporanee e il contestuale declino della centralità delle classi politiche nazionali. Per un verso, vi è stata negli ultimi decenni una espansione continua degli ambiti normati della società e delle materie sottoposte a regolazione giuridica, dove l'intervento del magistrato è sempre più creativo e discrezionale. Per altro verso, la crescita dei poteri illegali e criminali, nazionali e internazionali, ha investito in pieno le democrazie sollecitando tra i cittadini un crescente malessere e una diffusa domanda di giustizia. In questo scenario, il "giudice" si è andato trasformando irreversibilmente, anche per la crescente incapacità dei partiti di trasmettere le domande della società e per il generale venir meno del ruolo delle opposizioni, da agente della legge in interprete dei diritti dei cittadini e in intermediario tra società e stato, entrando obiettivamente –ma sempre più spesso anche soggettivamente- in tensione e in conflitto con i rappresentanti politici. Questi ultimi, ridotti ad una funzione sempre più residuale, vicaria e non di rado parassitaria dal restringimento dei margini di iniziativa e di autonomia decisionale a seguito dei processi di globalizzazione dell'economia e di crisi della politica elettorale, sono spesso tentati di compensare il loro potere declinante e precario procurandosi rendite illegali, con ciò sollecitando la funzione di "controllo della virtù" (che travalica quella della mera legalità) da parte delle magistrature nazionali. Va da sé che questa tensione tra politica e giustizia, che come si è detto è generale, si modula diversamente nelle diverse situazioni nazionali, in relazione ai differenti contesti ordinamentali e culturali che le caratterizzano e agli eventi contingenti che vi intervengono. E' su questo *sfondo* di giuridicizzazione crescente delle relazioni sociali e di espansione dell'illegalità politico-economica che si collocano le modalità e l'evoluzione del rapporto tra politici e magistrati nel corso della crisi italiana degli anni novanta che vengono qui discussi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda Cappelletti, 1989; Tate e Vallinder, 1995; Bruti Liberati e altri, 1996; Guarnieri e Pederzoli, 1997; Borgna e Cassano, 1997; Pizzorno, 1998.

## II. “Rivoluzione giudiziaria”?

In Italia, tra il 1992 e il 1999, si combatte una lotta frontale e senza esclusione di colpi tra politici e magistrati. Questa lotta si svolge su vari piani, comunicanti ma non sovrapponibili. Nelle *arene istituzionali*, in primo luogo: nel Parlamento e nello stesso Governo, nell’Alta Corte e nel Csm, nelle commissioni parlamentari e nella Commissione bicamerale per la riforma costituzionale. Nella *sfera del pubblico*, in secondo luogo: tra le associazioni professionali dei magistrati (Anm) e degli avvocati, nel sistema radio-televisivo e della carta stampata, tra i residui militanti dei vecchi partiti-comunità, intorno all’iniziativa dei movimenti referendari.<sup>2</sup> Essa si riflette inoltre, essendone a sua volta influenzata, negli atteggiamenti e nelle oscillazioni dell’*opinione pubblica allargata*, nei suoi modi di legittimazione e di mobilitazione, registrati attraverso i sondaggi e talora visibili nella “piazza”, oltre che nei rapporti di forza elettorali. Magistrati e politici da un lato, sfera del pubblico e opinione pubblica allargata dall’altro, sono i protagonisti, i comprimari e i destinatari di un *gioco* di alleanze e di conflitto la cui posta non è solo la redistribuzione dell’autorità, ma investe il futuro assetto della democrazia italiana. Il gioco si svolge in più fasi, in ciascuna delle quali cambiano la configurazione delle coalizioni e le strategie degli attori e si determinano esiti differenti. Il carattere traumatico dell’intero processo – siamo in effetti di fronte alla più grave tra le crisi che hanno investito l’Italia repubblicana, in cui si cumulano, rafforzandosi vicendevolmente, fattori di natura economica, politica e ideale- deriva dal fatto che in nessuna di queste fasi il rapporto tra i poteri è tale da soddisfare i requisiti minimi dell’equilibrio e della “normalità” democratica.

La fase politica che si apre con il 1992 (formalmente nel febbraio, con l’arresto del socialista milanese Mario Chiesa, in realtà con le elezioni del marzo) e che si prolunga fino alla primavera del 1994 (con la vittoria del Polo della Libertà e del Buongoverno guidato da Berlusconi, dopo che, nell’autunno precedente, il processo Cusani-Enimont aveva fatto segnare il momento di massima popolarità e spettacolarizzazione delle inchieste) è contrassegnata dalla “rivoluzione giudiziaria” guidata dal *pool* di “Mani pulite” che ha in Di Pietro il suo esponente di punta, l’uomo di maggior visibilità e incisività mediatica. In questa fase l’iniziativa giudiziaria che investe il fenomeno poi universalmente conosciuto come “Tangentopoli”, estendendosi da Milano a numerose Procure italiane, sembra possedere una dinamica espansiva e una capacità di violare i più intimi penestranti del potere politico inedite e inarrestabili. Per quasi due anni, in numerose Procure d’Italia (da Milano, a Palermo, da Venezia a Napoli, da Verona e Varese a Firenze, Parma, Reggio Calabria, Ancona e alla stessa Capitale), l’azione dei magistrati procede incrementalmente, scandita dalle incriminazioni illustri e dagli arresti spettacolari, avvalendosi delle collaborazioni degli inquisiti, portando alla luce un sistema di malaffare capillare e invasivo costruito al crocevia tra politica e economia pubblica che coinvolge in varia misura i partiti, gli uomini di governo, la pubblica amministrazione e pressoché tutte le maggiori imprese italiane, pubbliche e private. Nel periodo sono migliaia gli indagati e centinaia gli arresti; nelle inchieste vengono a vario titolo coinvolti 338 deputati e 100 senatori, quasi 2000 amministratori locali e regionali, 1373 funzionari, 873 imprenditori privati e *grand commis* dello stato.<sup>3</sup> Il progredire delle inchieste e delle confessioni sconvolge l’assetto della *nomenklatura* istituzionale e decapita la dirigenza dei partiti di governo della Prima Repubblica: alla fine di questo periodo la fisionomia dell’*establishment* e il profilo stesso del sistema dei partiti sono irriconoscibili rispetto a pochi mesi prima.<sup>4</sup> Di fronte a quella che si configura come una bancarotta della classe politica che non ha riscontri in altri paesi democratici, i magistrati appaiono tra i principali beneficiari del *trasferimento di potere* che la loro stessa azione ha concorso a determinare, al punto che “rivoluzione giudiziaria” e “potere dei giudici” diventano espressioni correnti del dibattito politico.

---

<sup>2</sup> I movimenti referendari dei vari Segni, Giannini, Pannella-Bonino, Di Pietro della crisi italiana sono insieme espressione e alimento (Cfr. Mastropaolo, 1999).

<sup>3</sup> Cfr. Miraglia, 1995. Sulla situazione attuale cfr. le tab. 9 e 10 in appendice.

<sup>4</sup> Nel corso della XI legislatura, la progressione degli avvisi di garanzia e delle incriminazioni di personalità di primo piano dell’economia e della politica è impressionante: vengono coinvolti ministri e ex ministri, segretari di partito, parlamentari, alti funzionari, sindaci e ex sindaci di grandi città, grandi imprenditori e manager. Per una panoramica cfr. AA.VV., 1992-1999; Belligni, 1994; Ginsborg, 1998.

Il clima entro cui si inserisce, e che rende possibile, agendo da moltiplicatore, l'attivismo delle diverse "Mani pulite" che punteggiano il paesaggio italiano è quello determinato dalla vittoria della Lega Nord e dalla contestuale sconfitta dei partiti governativi (Dc e Psi in testa) nelle elezioni del marzo 1992. Il fatto è significativo perché l'offensiva giudiziaria appare obiettivamente garantita e amplificata dalla forza di un attore collettivo non solo estraneo al vecchio *establishment*, ma portatore di umori e di programmi chiaramente antistatalistici, antipartitici e antiistituzionali e di uno stile populistico di azione.<sup>5</sup> E', in altre parole, un clima di reazione antipolitica quello in cui si determina – soprattutto al Nord - il decollo e il successo delle inchieste di Tangentopoli: un clima che nel *pool* milanese trova un interprete soprattutto in Di Pietro, che per formazione e cultura appare il più ricettivo e disponibile a trasformare il *mood* antipolitico diffuso in una risorsa per le inchieste.<sup>6</sup> E' lecito ritenere che, senza il successo leghista, difficilmente il movimento di "Mani pulite" e dintorni avrebbe potuto assumere e mantenere la spinta propulsiva dei primi mesi senza arenarsi nelle paludi politico-giudiziarie della Capitale, come in circostanze precedenti era ripetutamente avvenuto. Questa ipoteca genetica costituirà per i suoi protagonisti non solo una risorsa, ma anche un problema.

In questa fase, l'azione dei magistrati si giova altresì sia dell'alleanza della parte maggioritaria e decisiva della sfera del pubblico, sia del sostegno incondizionato e entusiasta di una parte rilevante dell'opinione pubblica allargata. In effetti, tra il 1992 e il 1993, la sfera del pubblico (ossia *l'arena elitaria* in cui interagisce discorsivamente *il cerchio interno* degli operatori dell'informazione e degli esperti di politica e di diritto, delle voci più autorevoli della cultura accademica, dei cittadini più informati e interessati, delle *leadership* delle associazioni e dei movimenti; insomma lo spazio dove si alimenta il dibattito e si costruisce il "consenso pubblico" egemonico) appare quasi uniformemente schierata su posizioni di sostegno della magistratura e di radicale opposizione all'*establishment* delle Prima Repubblica. Nelle iniziative del "popolo dei fax" che insorge ogni qual volta si profila un ostacolo politico sulla via imboccata da "Mani pulite", nelle mobilitazioni della piazza mediatica guidate da nuovi *opinion leader*, persino nell'azione residuale dei militanti di partiti come il Pds, nelle denunce, nelle interviste e nelle inchieste televisive e sulla carta stampata che concorrono a mettere alla gogna gli avvisati e gli inquisiti e sugli scudi Di Pietro e i colleghi, l'indignazione per il malaffare e il fervore per il nuovo corso impresso dai "giudici" e dalla "società civile" alla politica italiana sono quasi unanimi. Dal canto loro, i magistrati del *pool* dimostrano all'inizio una notevole capacità di gestione politica delle inchieste, esponendosi frequentemente sulla scena pubblica allo scopo dichiarato di dare legittimità democratica alla loro azione, ma con effetti più o meno latenti di autopromozione mediatica, di incremento della propria visibilità individuale e del proprio profilo di gruppo.

Ma è soprattutto da parte della opinione pubblica allargata – la mitica "gente" chiamata ad ogni piè sospinto da un giornalismo euforicamente solidale a testimone e a garante della bontà del nuovo corso intrapreso - che l'azione giudiziaria riceve nella fase iniziale un appoggio entusiastico e apparentemente incondizionato, che in alcune circostanze tende ad assomigliare al tifo da stadio, come testimoniano i cortei e le fiaccolate sotto le finestre del Palazzo di giustizia e l'effigie di Di Pietro sulle magliette dei giovani bocconiani. Ma al di là delle manifestazioni più eclatanti della piazza reale o virtuale, è interessante segnalare e misurare, attraverso i sondaggi, le reazioni del cittadino medio di fronte all'impatto emotivo della "questione morale" e dell'azione giudiziaria da un lato, e la sua distanza dalla classe politica e

---

<sup>5</sup> L'affermazione della Lega Nord rimanda a motivazioni di interesse e non di valore: non è la "questione morale" l'alimento e il bersaglio della contestazione leghista, bensì la "questione settentrionale", con al centro i problemi della redistribuzione territoriale del reddito e della fiscalità. Ciò precostituisce la ragione della futura frattura tra magistrati e Lega Nord.

<sup>6</sup> La *cultura* antipolitica è caratterizzata dalla sfiducia di fondo nell'equità e nell'efficienza delle procedure e delle istituzioni del *decision-making* democratico basato sui partiti, sul parlamento e sulle burocrazie statali, ai quali viene contrapposta la saggezza del popolo e il carisma dei capi, oppure, all'opposto, la competenza tecnica degli esperti e l'intransigenza dei guardiani. Attraverso strade diverse, l'antipolitica porta a richiedere una limitazione del potere delle istituzioni rappresentative e degli uomini che le dirigono a favore di mercati, media, uomini della provvidenza (nella sua variante populista e di plebiscitarismo mediatico), ma anche di giudici e/o di tecnici (nella sua variante giustizialista-tecnocratica). La tendenza a denunciare e a chiamarsi fuori dal "teatrino della politica", definendosi in contrapposizione a esso, è una delle costanti comportamentali dell'Italia degli anni novanta e riguarda non solo le masse ma le stesse élites politico-partitiche. Movimenti referendari, movimenti dei sindaci, pullulare di partiti "antipartito" sono altrettanti sintomi e ammiccamenti a questo *Zeitgeist* antipolitico. Sul punto cfr. Schedler, 1997; Mastropaolo, 1999.

dalle istituzioni dall'altro. L'impressione che ci restituiscono le indagini di quel periodo – con tutte le cautele d'obbligo connesse all'uso di fonti notoriamente instabili e spesso approssimative come i sondaggi - è quella di una maggioranza massicciamente e incondizionatamente schierata a favore delle inchieste contro i politici corrotti e le istituzioni del malaffare e dell'inefficienza. Non solo ci si riconosce nei *fini* dichiarati dei magistrati – il ripristino della legalità e la punizione dei colpevoli - ma se ne condividono pienamente i *mezzi*, anche e soprattutto quelli più discussi e spettacolari, inebriandosi al tintinnare di manette e all'umiliazione pubblica degli ex potenti.<sup>7</sup> Il risultato di questa adesione è che Di Pietro e i magistrati del *pool* vengono percepiti come una virtuale *alternativa di rappresentanza* ad una classe politica elettiva e a partiti screditati e in preda alla confusione e al marasma. Il clima che prevale appare insomma carico di umori anti-istituzionali, che rivelano una contrazione ulteriore del *sostegno diffuso* al regime rispetto ai livelli già bassi del passato.

Stiamo ai dati dei sondaggi.<sup>8</sup> In questo periodo la “questione morale” viene percepita come una sfida cruciale dello sviluppo democratico italiano, come testimonia l'elevata percentuale di cittadini che la mettono in testa alle loro preoccupazioni. Nel dicembre 1992, a pochi mesi dall'inizio dell'inchiesta milanese, la corruzione è al primo posto tra gli “aspetti più criticati” della situazione italiana: il 60.9% degli intervistati la pone in cima alla classifica, prima della criminalità (54.9%), della disoccupazione (29.4%), della ingiustizia fiscale (29.4%) e delle disfunzioni dei servizi (18.9%). E se a poche settimane dell'esplosione dello scandalo (luglio 1992) coloro che ritengono la corruzione “uno dei problemi più urgenti da affrontare” per l'autorità pubblica sono ancora solo il 15%, salgono pochi mesi dopo, nel pieno dell'offensiva di “Mani pulite”, al 34%).<sup>9</sup> Cresce di pari passo il sostegno alla magistratura e, in essa, a Di Pietro. Nel 1993, allorché l'importanza delle inchieste e l'impatto dell'azione giudiziaria si sono ormai sedimentati nella consapevolezza collettiva, la fiducia nella magistratura registra una decisa impennata, che ricongiunge l'Italia alla media europea. La dimensione del consenso popolare appare tanto più significativa se si considera il basso livello di partenza della fiducia nei giudici in Italia, dove, ancora nel 1990, il 68% degli italiani non si fida della giustizia.<sup>10</sup>

Simmetrico a quello verso i magistrati è l'atteggiamento popolare nei confronti della classe politica e dei partiti, che da lì si riverbera pesantemente sulle istituzioni stesse. Il credito all'onestà dei partiti è bassissimo, così come la propensione degli intervistati a distinguere al loro interno tra onesti e corrotti. Nella varianza che gli atteggiamenti nei confronti delle inchieste e della magistratura esibiranno nei mesi a venire, l'antipartitismo e la sfiducia nelle istituzioni si riveleranno i veri sentimenti permanenti e profondi.<sup>11</sup>

L'ampiezza del sostegno di massa alle inchieste e ai magistrati alimenta ambiguità sia interpretative che pratiche. Interpretative, perché autorizza a ritenere che l'appoggio popolare, nelle dimensioni assai nette e in qualche caso addirittura plebiscitarie che esibisce, sia l'indicatore di una raggiunta e non contingente maturità civile del paese, il sintomo di un risveglio e di una maturazione irreversibili della “società civile” destinati a rafforzarsi nel futuro, o quantomeno a mantenersi nella loro dimensione e intensità. Pratiche, perché l'aspettativa di una evoluzione “repubblicana” del paese costituisce bensì una risorsa psicologica a disposizione dei magistrati, che ne rafforza la determinazione, ma alimenta in pari tempo l'illusione ottica della sua indefinita durata e disponibilità.<sup>12</sup> L'estrema

---

<sup>7</sup> L'entusiasmo sia della piazza che del cerchio interno dell'opinione pubblica deriva dal fatto che i magistrati sembrano “non guardare in faccia nessuno”. Ma non è verosimilmente estraneo al consenso popolare lo spettacolo delle umiliazioni inflitte agli ex potenti coinvolti nelle inchieste, che culmina nella serie di avvisi di garanzia ai membri del cosiddetto Caf (il “triumvirato” composto da Craxi, Andreotti, Forlani che aveva governato l'Italia degli anni ottanta) e nel processo Enimont, in cui quei *leader* e i loro luogotenenti e sodali sono pubblicamente umiliati.

<sup>8</sup> Per una visione d'insieme cfr. tab. 1, 2, 3, 5.

<sup>9</sup> Bollettino Doxa, a. XLVII, n° 1-2, 10 febbraio 1993; a. XLVII, n° 6-7-8, 10 maggio 1993; a. XLIX, n° 1-2-3, 14-15 marzo 1995.

<sup>10</sup> Bollettino Doxa, 1993 e 1995, *cit.*; Sondaggio Swg, 27 luglio 1994, *Panorama*, 6 agosto 1994; Sondaggio Ispo-Cra-Nielsen, *Il Corriere della sera*, 20 luglio 1998; Sondaggio Explorer-La Stampa 1998.

<sup>11</sup> Bollettino Doxa, *cit.*, 1993; a. LI, n° 15-16-17-18, 3 novembre 1997; Ispo, Cra-Nielsen, *Il Corriere della Sera*, maggio 1998; Poster-II Sole-24 Ore, *Gli italiani e lo Stato*, 8 luglio 1998 e 30 luglio 1999.

<sup>12</sup> Valga il caso di Gherardo Colombo, uno degli uomini più rappresentativi del *pool* milanese. Questi, ancora nel 1996, è persuaso che l'opinione pubblica, pur con oscillazioni, non abbia rotto con la legalità e che anzi abbia mantenuto un atteggiamento positivo

volatilità di questo consenso induce invece a ritenere che esso sia stato in larga misura una delle espressioni fungibili e transitorie non solo dell'endemico sottofondo qualunquistico degli italiani e della *Politikverdrossenheit* presente un po' dovunque nelle democrazie, ma di un clima antipolitico destinato, come vedremo, in buona parte a rivolgersi contro gli stessi magistrati.

Mette conto di chiedersi, a questo punto, come in questa fase la classe politica reagisca, nel suo insieme e nelle sue varie componenti, alla violenta delegittimazione che la investe da diversi versanti. Incalzata da un lato dalla pressione dei magistrati e dal discredito pubblico, esautorata dall'altro e privata dell'iniziativa dal ruolo crescente dei tecnici e dei movimenti referendari, la classe politica è preda di una psicologia da stato d'assedio: alla iniziale incredulità e all'arroganza residua succedono smarrimento, sbandamento, opportunismo, speranza che passi al più presto la notte.<sup>13</sup> Se il folto gruppo di politici chiamati in causa dalle inchieste di Tangentopoli appare allo sbando, mentre un altro gruppo cerca di mimetizzarsi per non subire un destino analogo, una parte minoritaria ma lungimirante del ceto politico cerca di capitalizzare sui sentimenti diffusi di ripulsa antipolitica aggregandosi al carro dei movimenti referendari, accreditando con ciò l'idea che Tangentopoli sia l'effetto meccanico e inevitabile delle tare genetiche del sistema istituzionale consociativo – dei meccanismi elettorali in particolare – della Prima Repubblica. Da qui a ritenere che occorra sanare “senza spargimento di sangue” una situazione “ambientale” in cui le responsabilità individuali sono sopraffatte dagli automatismi del sistema e sono pertanto, a dispetto della parzialità dei giudici, inevitabilmente condivise, il cammino non è lungo e verrà rapidamente percorso.<sup>14</sup>

Quello che colpisce, in questa fase (anche a fronte di quanto accade nel frattempo in altri paesi) è l'inerzia del Parlamento e del Governo (quello di Amato come quello del suo successore Ciampi, che pure aveva assunto la lotta alla corruzione come uno cardini del suo programma) nei confronti della questione morale, l'incapacità o la non volontà di dare la stura a riforme politiche e amministrative rivolte a controllare il fenomeno della collusione tra politica e affari, e non solo di prospettare provvedimenti normalizzatori (“colpi di spugna”, come vengono definiti) intesi a predisporre vie di uscita relativamente indolori per i colpevoli confessi.<sup>15</sup> Tutto ciò si spiega solo in parte con l'illusione che una riforma elettorale maggioritaria, ripristinando una corretta fisiologia nel rapporto tra maggioranza e opposizione, costituisca di per sé un rimedio taumaturgico per impedire la corruzione della classe politica, magari in concorso con una qualche forma di

---

assolutamente inedito nella storia italiana (Colombo, 1996b). Quella che ad uno sguardo retrospettivo apparirà come una fiammata giustizialista viene interpretata come una “trasformazione della mentalità” che offre alle indagini un retroterra collaborativo inesauribile: “Prima di questa trasformazione della mentalità, scrivono tre dei protagonisti del *pool*, ancora il giudice (...) si trovava nell'impossibilità di collegare gli elementi raccolti, di espandere l'indagine. Oggi tutto ciò è estremamente più facile. Fin dal primo indagato, fin dal primo arresto in flagranza di reato, in questa indagine ha funzionato l'espansione dei suoi risultati. E più si va avanti, sotto il profilo rigorosamente processuale, più è facile ottenere risultati, anche perché chi viene via via coinvolto non può non fare i conti con ciò che è successo prima” (Colombo, Davigo e Di Pietro, 1993). Il giudizio si ribalta totalmente nell'estate del 1999, allorché lo stesso Colombo registra con sconforto “l'aumento del disinteresse verso la legalità, come se la legalità fosse un accessorio di cui si può fare tranquillamente a meno, un impiccio” (Colombo, 1999).

<sup>13</sup> Il solo Craxi, dopo un iniziale tentativo di negare le responsabilità del suo partito, cerca di politicizzare lo scandalo, sottraendolo alla sua dimensione criminale e attribuendone la responsabilità all'insieme della classe politica, opposizioni incluse. Sul punto cfr. Craxi, 1994.

<sup>14</sup> Ne è una anticipazione intempestiva il complesso di provvedimenti (4 decreti legge e 3 disegni di legge) del guardasigilli Conso, con cui il governo Amato, nel marzo 1993, cerca di dare soluzione al problema della giustizia e a quello di Tangentopoli insieme. La “soluzione politica” che si delinea, e che prevede il provvedimento impopolare della depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti, viene ritenuta dall'opinione pubblica un proditorio “colpo di spugna”. La veemente reazione che ne segue, sulla stampa e nel paese, induce il Presidente della Repubblica a non porre la firma sul decreto.

<sup>15</sup> Fa eccezione il provvedimento che nel 1993 limita l'immunità parlamentare ai soli reati di opinione e alle eventualità di arresto, perquisizioni e intercettazioni, in base al quale i magistrati potranno indagare su parlamentari senza previa autorizzazione delle camere. Una legge del dicembre 1993, inoltre, fissa limiti alla pubblicità elettorale dei partiti, un tetto massimo di spesa elettorale e impone trasparenza nelle entrate. Per contro, quasi provocatoriamente, nello stesso dicembre 1993 il Parlamento approva la depenalizzazione dei finanziamenti irregolari relativi a specifiche campagne elettorali, trasformandoli in semplici illeciti amministrativi. Provvedimenti che indirettamente riguardano la lotta alla corruzione possono essere considerati quelli varati dal governo Ciampi e dal Ministro Cassese per migliorare l'efficienza e aumentare la responsabilità degli amministratori pubblici.

amnistia.<sup>16</sup> A ben vedere, è proprio in questa latitanza della politica uno dei prodromi della deriva che l'azione di ripristino della legalità subirà nei mesi e negli anni avvenire.

---

<sup>16</sup> Nell'aprile 1993 l'iniziativa giudiziaria si salda con la celebrazione dei referendum per l'abolizione della quota proporzionale al Senato, che costringerà il Parlamento ad affrontare il problema della riforma elettorale e condurrà alla legge elettorale maggioritaria.

### III. Politicizzazione ostile e riallineamento.

La controffensiva dei politici comincia organicamente e incisivamente a manifestarsi con l'avvento della XII legislatura, a seguito della vittoria elettorale di Forza Italia e delle destre del Polo delle Libertà e del Buongoverno, sull'onda dell'ampio ricambio di uomini e di sigle che caratterizza il nuovo Parlamento, dopo che già nell'inverno del 1993-94 il clima politico aveva cominciato a mutare con la discesa in campo di Berlusconi.<sup>17</sup> A quest'ultimo riesce di riconvertire rapidamente, grazie ad un dispiegamento imponente di risorse mediatiche e organizzative, una quota rilevante delle simpatie popolari già orientate verso "Mani pulite" in diffidenza e ostilità nei confronti dei magistrati e delle loro inchieste. All'egemonia del potere giudiziario e alla forte sintonia tra magistrati e paese reale in funzione dell'azione di moralizzazione della vita pubblica e di ripristino della legalità repubblicana, subentrano, nel breve volgere di pochi mesi, un riallineamento degli orientamenti di massa su posizioni di critica dello "strapotere dei giudici" e la determinazione a chiudere la parentesi di Tangentopoli, restituendo alla politica –anche se ad una politica dichiarata del tutto rinnovata rispetto alle pratiche dell'"antico regime"- il suo primato usurpato.<sup>18</sup>

La mappa di questo riallineamento ricalca a grandi linee la tradizionale opposizione destra-sinistra, perdendo dunque buona parte di quella trasversalità che aveva caratterizzato l'adesione popolare precedente all'iniziativa giudiziaria. Si instaura progressivamente un equilibrio di forze tra due blocchi, l'uno schierato con la maggioranza governativa di centro-destra, l'altro attestato all'opposizione sul centro-sinistra e imperniato sul Pds che in questa fase vede nella magistratura un alleato naturale in funzione anti-Polo. Nella sfera del pubblico, la lotta combattuta tra le due fazioni per il consenso pubblico si fa particolarmente accanita e viene condotta senza esclusione di colpi tra le emittenti della Fininvest e della Rai e sulla stampa, con uno stile di mobilitazione che non disdegna, da una parte e dall'altra, di "mettere in piazza" la giustizia. Lo scontro finisce presto per coagularsi intorno alla figura del *leader* di Forza Italia, al conflitto di interesse che gli viene imputato e alle sue vicende giudiziarie portate all'attenzione del mondo con l'avviso di garanzia notificatogli a Napoli durante un consesso internazionale contro la criminalità organizzata, in una sorta di singolare nemesi mediatica. Questi reagisce duramente, mobilitando i suoi seguaci contro le Procure, denunciando un complotto politico e una persecuzione giudiziaria nei suoi confronti.<sup>19</sup>

Sul fronte dell'opinione di massa il nuovo clima ha un riscontro evidente nelle rilevazioni dei sondaggi.<sup>20</sup> Tra il 1994 e il 1995, mentre la "questione morale" perde rapidamente di centralità tra le preoccupazioni dei cittadini, di gran lunga sopravanzata dalle questioni dell'occupazione, della criminalità, della droga, della crisi economica, decresce contestualmente il consenso sociale per l'azione dei magistrati, mentre aumenta (sia pur di poco) l'apprezzamento per l'onestà e l'efficienza della nuova classe politica di governo.<sup>21</sup> Che l'*appeal* dei magistrati e delle loro inchieste vada rapidamente (nel corso di poco più di un anno) ridimensionandosi è constatazione sorretta da dati inoppugnabili, ma ancora una volta non privi di ambiguità. Non è chiaro infatti quanto ciò sia dovuto a un fisiologico logoramento delle aspettative di giustizia, quanto sia da addebitarsi a velleità di protagonismo e a sospetti di accanimento o di parzialità a carico dei magistrati stessi, quanto all'abbandono sconcertante della magistratura da parte di Di Pietro, con il quale l'azione giudiziaria si era fortemente identificata.<sup>22</sup> Resta il fatto che la *politicizzazione* impressa dal partito di Berlusconi (accusato dagli avversari di combattere esclusivamente *pro domo sua*) alla "questione morale" ha successo. Nel giro di

---

<sup>17</sup> Una prima avvisaglia di reazione si era già avuta nel 1993, allorché il Parlamento aveva respinto tutte e quattro le richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi avanzate dalla Procura di Milano, approvando solo le due avanzate dalla Procura di Roma.

<sup>18</sup> Per contro, "nella sua breve parabola, il governo Berlusconi non mette in atto alcuna misura significativa di ostacolo alla corruzione" (della Porta e Vannucci, 1999, 28).

<sup>19</sup> Non vi sono esempi, nei paesi di tradizione democratica, di forze politiche di governo o di opposizione che si sono contrapposte frontalmente alla giurisdizione come è avvenuto in Italia.

<sup>20</sup> Cfr. tab. 2, 3, 4, 5, 6.

<sup>21</sup> Bollettino Doxa, 1995, cit..



pochi mesi si stabilizza un fronte politico-culturale avverso al “complotto comunista” e al “golpe giudiziario” ordito dalle “toghe rosse”, accreditato dalle emittenti della Fininvest; uno schieramento ultragarantistico<sup>23</sup> orientato a chiudere a prezzi di liquidazione Tangentopoli, nel quale si riconosce l’elettorato di destra e si riaggrega buona parte del “partito” degli inquisiti. Così come per l’agenda politica, anche per una parte cospicua dei cittadini italiani *l’emergenza giustizia* – ossia l’idea della giurisdizione come un potere “fuori controllo” - subentra alla *emergenza corruzione* nelle priorità da considerare. Dal processo alla classe politica si passa dunque, senza apparente soluzione di continuità, al processo a istituzioni e ad un regime che – è il succo delle contestazioni - consentono le prevaricazioni di una casta prepotente, irresponsabile e partigiana.<sup>24</sup>

Malgrado gli innegabili successi ottenuti, il fronte politico ostile alla magistratura sottovaluta la forza residua dei magistrati e il capitale di consenso accumulato da “Mani pulite”, soprattutto nella sfera del pubblico. La prova di questa sottovalutazione è data dal cosiddetto “decreto salvaladri” con cui nel luglio 1994 Biondi, ministro della giustizia del governo Berlusconi, tenta di limitare il potere delle Procure di disporre le misure di custodia cautelare. Anche questa volta, la “coalizione giustizialista”, con alla testa il “popolo dei fax”, delle radio private e delle lettere ai giornali, insorge con una veemenza che ha successo e che costringe il governo a una goffa retromarcia, rilanciando l’azione del *pool* (i cui esponenti minacciano di dimettersi in massa) e dei suoi sostenitori.<sup>25</sup>

Il governo Berlusconi, stretto tra le sue contraddizioni interne e l’opposizione sociale nel paese, viene precocemente travolto e sostituito dal ministero Dini. Mentre nuove imputazioni vengono sollevate nei confronti del *leader* di Fi<sup>26</sup> e l’iniziativa di riforma nel campo della corruzione ristagna ulteriormente, il ministro della giustizia Mancuso rivolge la sua azione soprattutto contro i magistrati milanesi, ordinando una serie di ispezioni miranti ad accertare irregolarità nella conduzione delle inchieste di “Mani pulite”. Dopo un ennesimo braccio di ferro con la magistratura, il ministro guardasigilli viene clamorosamente destituito. Ma la posizione di stallo che suggella questa fase avrà breve durata, sebbene la vittoria elettorale del centro-sinistra e il varo del governo Prodi, nella primavera del 1996, sembrano preannunciare (e programmaticamente promettano) una stagione più favorevole alla magistratura.

---

<sup>22</sup> La delusione succeduta all’entusiasmo dei primi mesi è almeno in parte giustificata dalla lentezza dei processi. Basti pensare che, al luglio del 1999, sugli oltre tremila indagati dell’inchiesta milanese, le condanne definitive riguardano poco più di 700 persone. E che nella stessa Milano, all’aprile 1998, 2970 richieste di rinvio a giudizio di “Mani pulite” hanno prodotto due detenuti definitivi.

<sup>23</sup> A parere dello schieramento pro-magistrati, il nuovo-garantismo della destra si preoccupa soprattutto dei membri della classe politica e delle classi privilegiate: è il garantismo dei già garantiti, ossia una rivendicazione di ulteriori privilegi per chi già ne gode ampiamente, e dunque una mistificazione e un dileggio del sentimento popolare di giustizia.

<sup>24</sup> La sfiducia alla magistratura è espressa da un dato eclatante: nella graduatoria delle “categorie più corrotte” la magistratura compare al quinto posto, con il 40% di risposte che affermano che in essa vi sono molti o moltissimi casi di corruzione, dopo i politici (89%), gli uomini d’affari (70%), i pubblici funzionari (68%), i sindacalisti (56%). Solo in Belgio, Spagna e Grecia la sfiducia nella magistratura tocca livelli superiori (Bollettino Doxa, “Sondaggio internazionale nel 50° anniversario della Associazione “Gallup International””, a. LI, n° 15-16-17-18, 3 novembre 1997).

<sup>25</sup> Ecco il testo del comunicato letto davanti ai teleschermi con cui i magistrati del *pool* presentano le loro dimissioni dagli incarichi: “Quando la legge, per le evidenti disparità di trattamento, contrasta con i sentimenti di giustizia e di equità, diviene molto difficile compiere il proprio dovere senza sentirsi strumento di ingiustizia. Abbiamo pertanto informato il Procuratore della Repubblica della nostra determinazione di chiedere al più presto l’assegnazione ad altro e diverso incarico, nel cui espletamento non sia stridente il contrasto tra ciò che la coscienza avverte e ciò che la legge impone” (*Il Corriere della Sera*, 15 luglio 1994). Ma l’evento mediatico decisivo in questo frangente è l’immagine affranta di Di Pietro davanti alle telecamere e l’incipit della sua dichiarazione: “Scusatemi ... sono emozionato”. Poco tempo dopo, in un convegno tenutosi a Cernobbio, lo stesso Di Pietro presenta una “bozza di progetto di legge” per la riforma dei reati di corruzione (basata sul criterio di accentuare le contrapposizioni potenziali tra corrotti e corruttori e sulle responsabilità dei partiti rispetto alle azioni illecite dei loro membri) che costituisce una sorta di piattaforma politica del “partito dei giudici”.

<sup>26</sup> Le imputazioni riguardano falso in bilancio, corruzione, frode fiscale e finanziamento illecito dei partiti. Nel luglio 1998 Berlusconi verrà condannato a 5 anni e 1 mese di carcere. Un prospetto aggiornato delle sue vicende giudiziarie è nella tab.8.

#### IV. Dalla “questione morale” alla “questione giustizia”.

La parola d'ordine del “primato della politica”, che riassume le frustrazioni e le istanze di rivincita della classe politica, costituisce l'asse strategico del rovesciamento delle alleanze che ha luogo nella prima parte della XIII legislatura, nei mesi che vanno dalla primavera del 1996 alla fine dell'autunno del 1999. In questo periodo il fronte politico tende a rinsaldarsi, al di là delle residue e tutt'altro che secondarie divisioni in altre materie, intorno alla prospettiva di una riforma costituzionale della giustizia basata su un ridimensionamento del potere improprio (secondo alcuni) o dell'autonomia (secondo altri) della magistratura.<sup>27</sup> Si assiste così alla progressiva - per quanto sofferta, contrastata, altalenante - derubricazione della “questione morale” dall'agenda pubblica a vantaggio di una “questione giustizia” dai connotati tutt'affatto diversi e per molti aspetti confliggenti. Bersaglio della svolta - preparata da martellanti campagne mediatiche a cui i magistrati replicano episodicamente, e sponsorizzata direttamente dalle *leadership* di Fi, An e da settori non marginali dello stesso Pds - divengono, per un verso, le innegabili inefficienze dell'apparato e del sistema giudiziario (la cosiddetta “malagiustizia”), ma anche, per altro verso, l'eccessivo potere e l'irresponsabilità democratica della magistratura, di quella requirente in specie. Quest'ultima, venuto meno in gran parte l'appoggio popolare, nella rappresentazione pubblica che ne viene offerta con sempre maggior frequenza dai *mass media* (e non più solo da quelli facenti capo a Mediaset), tende a trasformarsi da protagonista positivo del processo di modernizzazione politica e di rigenerazione morale del paese, in imputato accusato di politicizzazione, di abuso di autorità, di propensioni persecutorie e di protagonismo, responsabile di inammissibili interferenze nel processo decisionale rappresentativo, portatore di preconcetti personalistici e di preferenze discriminatorie.<sup>28</sup> Per quanto tra le forze politiche permangano delle differenze non marginali sulla valutazione del ruolo pregresso e dei compiti istituzionali della magistratura, non pare dubbio che quest'ultima sia costretta sulla difensiva, esposta alla critica dei cittadini mentre le inchieste ristagnano e le divisioni interne si accentuano.<sup>29</sup>

Nel periodo in questione la battaglia tra politici e magistrati si combatte soprattutto intorno alle decisioni della sottocommissione che, nell'ambito della Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione (della quale i segretari del Pds e di Fi sono rispettivamente Presidente e Vicepresidente), deve affrontare il cosiddetto “pacchetto giustizia”, tardivamente assunto tra le materie da sottoporre a revisione costituzionale per le pressioni del Polo. Malgrado gli attriti, i veti incrociati e le minacce continue di abbandonare il tavolo delle riforme, si determina sul terreno cruciale della giustizia una tendenziale convergenza tra governo e opposizione su una linea tendente a ridisegnare l'equilibrio dei poteri modificando il rapporto costituzionale tra legislazione e giurisdizione e riconducendo il potere giudiziario sotto il controllo della politica.<sup>30</sup> La posta implicita dello scambio è verosimilmente rappresentata dalle altre riforme

---

<sup>27</sup> Al conflitto tra politici e magistrati si sovrappone un altro conflitto: quello tra magistrati e avvocati. Questi ultimi costituiscono la categoria professionale più rappresentata nel parlamento della XIII legislatura e una potente *lobby* trasversale. Sono avvocati 46 senatori, quasi il 15% del totale e 73 deputati, circa il 12% di Palazzo Madama, i presidenti della Commissioni giustizia di Camera e Senato, buona parte dei loro membri, la metà dei membri della Commissione bicamerale e la maggior parte dei responsabili per la giustizia dei partiti maggiori). Cfr. Gomez e Travaglio, 1998.

<sup>28</sup> Secondo un critico di questo *appeasement*, il dialogo tra maggioranza e opposizione contribuisce “a diffondere nel paese una rappresentazione falsa dell'emergenza giustizia. La presunta crudeltà di alcune procure è diventata un luogo comune. Si deve a questa prolungata diseducazione di massa, per esempio, il desolante sondaggio fra le aspiranti miss Italia (...): il 65% delle ragazze riteneva il *pool* Mani pulite colpevole, Dio solo sa di che cosa” (Rinaldi, 1998, 26).

<sup>29</sup> “Gran parte della storia del periodo dal 1994 in poi è consistita in un poco edificante e spesso incomprensibile conflitto tra procure o addirittura tra singoli magistrati (...) La magistratura nel suo complesso appariva come un elemento instabile e politicamente diviso. Era difficile capire se si trattasse di un processo spontaneo, o di un tentativo accuratamente organizzato di intorpidire le acque” (Ginsborg, 1998, 532 e 558). Tra i conflitti che lacerano la magistratura il più eclatante è quello che divide le Procure di Brescia e Milano. I magistrati del *pool* milanese “han dovuto difendersi una ventina di volte davanti al Csm e una trentina alla Procura di Brescia” (Travaglio, 1998). Di Pietro, 24 volte inquisito, verrà ripetutamente prosciolto dalle accuse rivoltegli dalla magistratura bresciana; ma le inchieste, pur non rivelando responsabilità penali, ne mettono a nudo i passati comportamenti non deontologicamente ineccepibili.

<sup>30</sup> “Si avvertiva (...) la necessità di riconsiderare la posizione istituzionale del potere giudiziario, onde recuperare quella “centralità della politica” perdutasi nei primi anni novanta.” (Passaglia, 1998, 18). Il nuovo corso sembra trovare una sanzione autorevole nel discorso di fine anno (1997) del Presidente della Repubblica, in cui si stigmatizzano il “tintinnar di manette” e l'abuso della carcerazione preventiva

costituzionali, dalla riforma elettorale e dalla implicita rinuncia di Fi e di An a boicottare la politica di risanamento finanziario in vista dell'ingresso dell'Italia nello Sme.<sup>31</sup> La tendenza a limitare l'autonomia della magistratura, malgrado la ventilata accentuazione delle distinzioni tra magistrati requirenti e giudicanti e l'aumento del numero dei membri di nomina politica del Csm,<sup>32</sup> dopo una serie di *stop and go* subiti nelle successive stesure della "bozza Boato" (relatore della sottocommissione) sembra ad un certo punto indebolirsi, contrastata dalla vigile e intransigente opposizione di una parte rilevante della sinistra operante nella sfera del pubblico.<sup>33</sup> Nella formulazione finale tale autonomia rimane, a conti fatti, superiore a quella goduta dalla magistratura della maggior parte dei paesi democratici. L'auspicato nuovo corso collaborativo tra i due schieramenti politici non riesce dunque ad insediarsi stabilmente su questo terreno, rendendo precario l'intero impianto della prospettata riforma costituzionale. La "questione giustizia" si rivela insomma come il fattore cruciale della mancata stabilizzazione della "Seconda Repubblica".<sup>34</sup>

Contestualmente, e con esiti ben più significativi di quelli raggiunti in sede di Commissione bicamerale, l'*entente cordiale* tra i leader dei due schieramenti consente, dopo l'inerzia degli anni passati, di dare la stura ad una serie di proposte e di provvedimenti legislativi "garantisti" nel campo della giustizia che precostituiscono in molti casi dei severi vincoli per la giurisdizione.<sup>35</sup> Mentre dallo schieramento di centro-destra questi provvedimenti vengono accolti come un passo in avanti in direzione di una "giustizia giusta", nella misura in cui elevano le garanzie per gli imputati e attenuano la discrezionalità degli inquirenti, secondo i magistrati e i loro alleati e sostenitori essi disegnano piuttosto, nel loro insieme, una "controriforma". Riforma della custodia cautelare, abolizione del reato di abuso di ufficio, riforma dell'art. 513 del codice di procedura penale,<sup>36</sup> provvedimenti sui pentiti, incompatibilità tra Gip e Gup, proposte reiterate di depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti, di revisione del reato di falso in bilancio, con sullo sfondo l'ipotesi ricorrente di un condono più o meno gratuito per i reati di Tangentopoli (avanzata da tutte le parti politiche), sono il contenuto legislativo, effettivo o potenziale, di questa stagione di governo del centro-sinistra.<sup>37</sup> Come si evince

---

e degli avvisi di garanzia come mezzo di pressione o come sentenze sommarie. Il discorso di Scalfaro prelude, legittimandolo, al no del Parlamento all'arresto di Previti (che Fi pone di fatto come condizione alla prosecuzione del dialogo sulle riforme) e costituisce il nuovo asse di aggregazione del centro-sinistra sul tema della giustizia. Di Pietro, sentendosi chiamato in causa, risponde a Scalfaro in termini risentiti, minacciando l'appello al popolo.

<sup>31</sup> A conclusione del dibattito in commissione, l'on. Pietro Folena, responsabile della giustizia del Pds, auspica che si possa "lanciare al paese un messaggio di fiducia, un messaggio che dica basta con le risse continue della politica sulla giustizia e, tante volte, anche della giustizia sulla politica" (Dal Canto, 1998, 375).

<sup>32</sup> Ma anche di ridurre le prerogative dell'accusa a vantaggio della difesa, di inasprire i provvedimenti a carico dei magistrati e di abbattere il *quorum* necessario per deliberare amnistie e condoni. "Era chiaro in tutta la proposta il duplice intento di contenere la discrezionalità dell'azione penale e di restringere l'indipendenza dei pubblici ministeri" (Volkanksek, 1998).

<sup>33</sup> La sfida più seria al dialogo tra i poli sulle riforme costituzionali è verosimilmente gettata dall'intervista che Gherardo Colombo rilascia al *Corriere della Sera*. Secondo il magistrato, la Bicamerale è lo strumento per consentire alla "società del ricatto" ("L'Italia la si può raccontare a partire da una parola (...) ricatto") di riprendere in mano il "gioco della politica". Per Colombo, il metodo del ricatto ha surrettiziamente governato la Prima Repubblica sin dalle sue origini, influenzando in profondità l'organizzazione dello stato, ma alle sue regole compromissorie non intendono rispondere molti degli appartenenti al potere giudiziario: "La magistratura è una variabile non coerente con il sistema consociativo". Essa può rompere il patto del silenzio e deve perciò essere normalizzata. La Commissione Bicamerale è lo strumento di questa normalizzazione, rivolta a sottomettere la magistratura al potere politico rendendola a sua volta ricattabile (D'Avanzo, 1998). Colombo viene accusato di aver voluto tramite questa intervista far saltare il tavolo delle riforme ricattando la maggioranza di centro-sinistra.

<sup>34</sup> La tesi che l'"agenda dei lavori della vita pubblica italiana" sia stata risucchiata "in un estenuante seminario di costituzionalisti" e che D'Alema, in quanto presidente della Bicamerale, sia stato coinvolto "in un verminaio di vendette e ripicche a sfondo perennemente giudiziario, di scarsissimo rilievo per il benessere dei suoi cittadini", mentre i residui militanti di una sinistra "ipnotizzata dall'incantesimo di Tangentopoli (...) morto Marx trovano nell'icona di Borrelli l'unico ideale che possa ancora riscaldarli, galvanizzarli e unificarli", è in Polito, 1998.

<sup>35</sup> I provvedimenti vengono spesso assunti dalle Commissioni Giustizia di Camera e Senato riunite in sede deliberante, al fine di "evitare fastidiosi, impopolari passaggi in aula" (Rinaldi, 1998).

<sup>36</sup> La vicenda dell'art. 513 (che impone la conferma in aula delle dichiarazioni accusatorie rese durante le indagini preliminari) è esemplare delle oscillazioni della maggioranza. Modificato in senso garantistico nel 1987, l'art. 513 verrà ulteriormente modificato nel novembre del 1998, dopo l'affossamento definitivo della Commissione Bicamerale, al fine di non bloccare i processi in corso. Uno dei frutti della riforma dell'art. 513 sarà l'annullamento e il "rinvio" da parte della Cassazione delle sentenze relative al "conto protezione" che aveva visto il segretario del Psi, Bettino Craxi, condannato a 5 anni e 9 mesi e il vicesegretario Martelli a 4 anni.

<sup>37</sup> Di esse, e con speciale riferimento alla modifica dell'art. 513, il magistrato Francesco Greco, membro del *pool* milanese, dirà ad un convegno della rivista *Micromega*: "Io non sono pessimista, e non sono tra quelli che piangono se un governo di sinistra sta facendo quello che nemmeno Craxi aveva tentato" (*Il Corriere della Sera*, 15 maggio 1997). L'azione disciplinare intentata a suo carico per aver arrecato danno e discredito all'Esecutivo si concluderà nel 1998 con un proscioglimento.

dall'elenco, nessuna delle decisioni o delle proposte in questione ha come oggetto diretto la lotta alla corruzione e come obiettivo quello di accelerare i ritmi bradicardici della macchina della giustizia, che anzi da alcune di esse vengono ulteriormente rallentati con il risultato di rendere probabile la prescrizione per quasi tutti i delitti scoperti nella prima fase dell'inchiesta di "Mani pulite". Le poche e timide proposte di legge rivolte a controllare e prevenire la corruzione languono in Parlamento e le dettagliate raccomandazioni su questa materia degli autori di un rapporto al Presidente della Camera restano lettera morta.<sup>38</sup>

Di gran peso, anche se a prima vista incidentale, è in questa fase la discesa in campo di un altro attore, rimasto fino a quel momento defilato e apparentemente rispettoso dell'autonomia della magistratura: la grande imprenditoria privata. Questa fa sapere, per bocca di suoi autorevoli esponenti e tramite l'organo confindustriale "Il Sole-24 Ore", non solo che il prolungarsi dell'emergenza e dell'incertezza giudiziaria rischia di penalizzare il sistema economico, ma anche di non essere disposta a subire supinamente condanne per corruzione dei suoi rappresentanti più illustri. Non va dimenticato (anche se viene spesso sottaciuto) che il sistema delle imprese, di quelle grandi non meno che di quelle medie e piccole (e forse di più, per le ridotte probabilità che si tratti di imprese concusse) è, dal lato della domanda di corruzione, l'altro grande protagonista di Tangentopoli. Malgrado le imprese non siano mai state oggetto di un biasimo sociale paragonabile a quello dei politici, è un fatto che moltissime di loro hanno tratto dalle pratiche collusive rilevanti vantaggi competitivi nei confronti della concorrenza interna e internazionale, a scapito del bilancio pubblico. Il *casus belli* è costituito dalla condanna di primo grado inferta dal Tribunale di Torino all'amministratore delegato della Fiat, Cesare Romiti, attorno a cui si stringono solidali i grandi nomi dell'industria e della finanza del paese e a sostegno del quale l'impresa torinese organizza la mobilitazione delle maestranze. L'episodio è di grande rilevanza non solo per la sua portata simbolica - l'élite e la truppa del mondo produttivo rivendicano uniti una propria interpretazione della legalità - ma anche perché sancisce definitivamente la fine della collaborazione "spontanea" degli imprenditori, inquisiti e non, alle inchieste, che era stata in larga misura l'alimento della impetuosa dinamica iniziale di "Mani pulite".

Di un qualche interesse, infine, può essere rilevare ancora una volta l'orientamento di quella "opinione pubblica" al cui dinamismo e alla cui volontà di emancipazione dal "malgoverno partitocratico" molti commentatori avevano consegnato le speranze di giustizia e di rigenerazione politica del paese. A dar retta ai dati di sondaggio (su cui ancora una volta sono d'obbligo tutte le cautele del caso), essa appare, se non del tutto guadagnata alla causa anti-magistrati, quantomeno in larga parte indifferente ai destini delle inchieste e della moralità pubblica (anche perché sempre più stretta nell'angoscia della disoccupazione e del futuro),<sup>39</sup> in ogni caso, non interessata a contrastare la ricomposizione del fronte politico sull'indebolimento dell'autonomia della magistratura.<sup>40</sup>

Così, mentre prosegue e si accentua il deterioramento dell'immagine delle istituzioni rappresentative, la magistratura, lungi dal trarne vantaggio, vede diminuire il suo indice di gradimento, che nel 1998 conosce il suo punto più basso dal 1991.<sup>41</sup> Nel cosiddetto "paese reale" l'epopea di Tangentopoli sembra davvero finita e "Mani pulite" stretta

<sup>38</sup> Sul punto cfr. Maddalena, 1997; Davigo, 1998; della Porta e Vannucci, 1999.

<sup>39</sup> Cfr. tab. 3-7 in appendice. Secondo un sondaggio internazionale del maggio 1997, solo per il 18% degli italiani la corruzione è il problema più grave, quasi sullo stesso piano di droga (17%) e criminalità (15%) e assai dietro alla disoccupazione (34%). Anche se il 33% del campione (e il 38% dei giovani) lo indica come uno dei due principali problemi del paese, dopo la disoccupazione (51%) e a fianco di droga (39%) e criminalità (34%). E coloro che ritengono che la corruzione sia tra "i problemi più urgenti da affrontare" da parte dell'autorità pubblica scendono dal 34% del 1993, nel pieno dell'offensiva di "Mani pulite", al 3% del febbraio 1995 (Bollettino Doxa, 1995, *cit.*). Passata l'indignazione iniziale, insomma, gli italiani sembrano ritenere che le questioni cruciali da affrontare siano altre e che, a patto di risolverle, una quota di corruzione possa essere messa in conto.

<sup>40</sup> Amaramente sintomatica a questo riguardo è l'ammissione dell'ex Procuratore Capo di Milano: "Se lei mi domanda (...) che rapporto ci può essere tra noi e la pubblica opinione, ebbene, non è un mistero che ci sia stato un robusto calo di attenzione. Io, per la verità, non rimpiango di sicuro il tempo in cui sfilavano i cortei sotto i nostri balconi (...) non ho nostalgia di quella popolarità. (Borrelli, 1999).

<sup>41</sup> In un sondaggio del Censis la critica verso l'amministrazione della giustizia si manifesta nettamente. Ben l'86% del campione intervistato esprime un giudizio severo. Al suo interno il 42.5% ritiene che alcune categorie sociali godano di un trattamento di favore; il 43.5% ritiene che talvolta i magistrati siano disonesti o incapaci. Quanto allo scontro tra politici e magistrati, il 34.1% lo attribuisce al desiderio di impunità dei primi, il 29.1% alla volontà dei secondi di condizionare le decisioni pubbliche, mentre il restante 36.8% sottolinea l'inadeguatezza delle norme che presidono al corretto rapporto tra i poteri dello stato (Censis, 1998). In generale, se osserviamo la curva del consenso alla magistratura nell'intero periodo dal 1991 al 1998, notiamo che essa ha un andamento chiaramente

d'assedio. I tempi sembrano maturi per chiudere definitivamente la partita con un colpo di spugna, fatto balenare a più riprese dai massimi esponenti sia dell'opposizione che del governo; magari per essere poi subito negato, in uno stillicidio stucchevole di indiscrezioni giornalistiche, di proteste e di smentite, che sembra fatto apposta per disorientare i cittadini e accrescerne il distacco dalle istituzioni.

Tra la sorpresa di molti, l'accordo tra le parti fallisce, dopo essersi trascinato per alcuni mesi, fino alla tarda primavera del 1998.<sup>42</sup> Di fronte alla richiesta di processare politicamente "Mani pulite" il contrasto sulla giustizia riesplode, provocando l'ennesimo rimescolamento.<sup>43</sup> Vuoi la magistratura e quella parte della sfera del pubblico rimasta ad essa fedele, vuoi una parte (ancorché minoritaria) dell'opinione pubblica allargata, vuoi infine una frazione della stessa classe politica e della base del partito di D'Alema (nel frattempo diventato Ds) insorgono alla pretesa di Berlusconi di imporre il suo *diktat* sul fronte della giustizia, costringendo la *leadership* diessina ad un irrigidimento e provocando dapprima la stasi del processo riformistico e infine l'affossamento della Commissione bicamerale.<sup>44</sup> Nonostante ciò, sia le opzioni del "primato della politica" e del "passo indietro" della magistratura, sia i provvedimenti legislativi e i progetti che di questa ricollocazione costituiscono la carne e il sangue, restano saldamente in campo, mentre su molti procedimenti penali incombe la possibilità di prescrizione. Il *Termidoro* di "Mani pulite", insomma, non è affatto scongiurato, ma solo differito.<sup>45</sup>

La storia dei mesi che ci dividono dal fallimento della Bicamerale è, in effetti, una storia di divaricazione tra le due componenti della classe politica, ma tutt'altro che una storia di "guerra civile fredda" combattuta intorno alla questione giustizia. E' piuttosto un periodo di guerriglia, di armistizi e di reciproci ammiccamenti, che lasciano aperta la prospettiva di un futuro *logrolling* che unifichi il tavolo della giustizia a quello delle altre riforme istituzionali da tempo in agenda, quella elettorale in primo luogo.<sup>46</sup> Saranno gli eventi dell'ottobre 1999, con la doppia assoluzione di Giulio Andreotti nei processi intentati contro di lui dalle Procure di Perugia e Palermo, a suggellare definitivamente la sconfitta dei magistrati. Si chiude così, con l'avallo dato dal centro-sinistra guidato da D'Alema ad una commissione parlamentare

---

parabolico: sale fino al 1994-95, facendo poi registrare un progressivo calo ritornando nel 1998 ai livelli del 1991, ossia alla situazione precedente lo scandalo di Tangentopoli (Mannheimer, 1998b; Explorer-La Stampa, "Fiducia nella magistratura in Italia", 1998). Il solo Di Pietro sembra parzialmente sfuggire a questa crisi di credibilità, grazie a una *personalizzazione della fiducia* tenacemente coltivata. Nel giugno del 1992, a pochi mesi dallo scoppio dello scandalo, l'84% dei cittadini dichiarava la sua fiducia in lui contro il 61% della magistratura (a fronte di una iniziale fiducia nella magistratura del 40%, che sale all'86% nel 1993 per scendere nel 1994 al 79%). Cfr. Bollettino Doxa, n°1-2, 1993, cit.. Nel 1998, molto tempo dopo il suo passaggio in politica, Di Pietro mantiene una elevata quota di simpatie personali (30.1% a fronte del 29.5% di D'Alema e del 23% di Berlusconi (Mannheimer, 1998a).

<sup>42</sup> L'avvisaglia è nella negazione dell'arresto da parte del Parlamento, di Cesare Previti, avvocato della Fininvest accusato di essere implicato nella corruzione di alcuni giudici del Tribunale di Roma, a seguito dell'apertura di un nuovo filone di inchiesta tra La Spezia, Roma e Milano (gennaio 1998). La vicenda (la cosiddetta "Tangentopoli 2"), per l'entità delle somme e per le figure coinvolte, costituisce uno dei più gravi episodi di corruzione in atti giudiziari della storia italiana e internazionale. Nella circostanza, popolari e socialisti facenti parte della maggioranza votano con il Polo (il risultato finale sarà di 341 contrari, 248 favorevoli all'arresto e 21 astenuti). Il voto trasversale del Parlamento viene interpretato come un atto esplicitamente rivolto contro tutta la magistratura (requirente e giudicante) e provoca risentite reazioni. Sul punto si vedano le osservazioni di Pizzorno, 1998, 105-107.

<sup>43</sup> Nel maggio 1998 Berlusconi, insieme a Previti e al giudice Squillante, viene indagato per aver corrotto dei magistrati per vincere la contesa col gruppo De Benedetti nel 1991 (una sezione della Corte d'Appello di Roma aveva annullato il lodo arbitrale - il cosiddetto "lodo Mondadori" - che nel 1990 aveva sancito il passaggio della Mondadori da Berlusconi a De Benedetti) e successivamente per la vendita dello Sme. Berlusconi minaccia di rompere il dialogo con il centro-sinistra laddove il Guardasigilli Flick rifiuti di inviare ispettori alla Procura di Milano. Alla risposta negativa dell'Ulivo la sorte della Bicamerale è segnata.

<sup>44</sup> Quest'ultima cade formalmente sulle divisioni riguardo alla forma di governo e al presidenzialismo, in realtà la vera spaccatura è sulla giustizia.

<sup>45</sup> Nel documento varato dalla maggioranza parlamentare dell'Ulivo nel settembre del 1998, contenente le proposte sia per la lotta alla corruzione, sia per la riforma della giustizia ordinaria, le questioni dell'amnistia e del condono non sono citate, ma lo sono la riforma del falso in bilancio e la revisione del finanziamento illecito dei partiti, la distinzione funzionale tra pm e giudice a partire dal testo della Bicamerale, la riforma della legge elettorale del Csm e della sua sezione disciplinare, nuovi provvedimenti sui collaboratori di giustizia e norme sulla parità tra accusa e difesa che richiamano i precedenti compromessi. Tra i Ds rimangono numerosi i fautori del dialogo con l'opposizione sulla partita giustizia, a partire dal Presidente della Camera (ed ex magistrato) Luciano Violante.

<sup>46</sup> Anche per il governo di centro-sinistra il bilancio legislativo della lotta alla corruzione non è esaltante essendosi per lo più risolto in provvedimenti indiretti e non voluti, laddove il bilancio diretto è chiaramente deficitario: a quasi tre anni dall'inizio della legislatura, solo 2 delle 72 proposte di legge presentate su questa *issue* sono diventate legge. Da qui la conclusione di due studiosi: "Di fronte alla questione pubblica rappresentata dal disvelarsi di una corruzione capillare, la classe politica ha prodotto *pochi* e *ambigui* provvedimenti nella sua azione di prevenzione della corruzione" (della Porta e Vannucci, 1999, 46).

d'inchiesta su Tangentopoli<sup>47</sup> e, da ultimo, con l'offerta di una "conciliazione nazionale" da parte del Presidente della Camera, un'epoca della storia italiana, senza peraltro che sia dato di intravedere i parametri di un nuovo equilibrio consensuale.<sup>48</sup>

## V. Delegittimazione incrociata.

L'insorgere di Tangentopoli e di "Mani pulite" sono, come si è detto in apertura, il risultato dell'interazione fra tendenze generali epocali (il nuovo *protagonismo* dei giudici e la *depoliticizzazione* delle classi politiche nazionali, in combinazione con la *personalizzazione* della politica) e eventi, culture, strategie, equilibri ordinamentali e istituzionali peculiari della situazione italiana alla svolta degli anni novanta. Nella crisi italiana si fronteggiano, con alterne vicende e in una geometria variabile di aggregazioni e di scomposizioni interne, una classe politica composta di *homines novi* e di politici riciclati parimenti insofferenti dei vincoli costituzionali ma tenacemente abbarbicati alle prerogative e ai privilegi tradizionali, e uno schieramento stretto intorno alle Procure di punta e guidato da intransigenti custodi della legalità.

La tesi che emerge dalla precedente ricostruzione del ciclo di "Mani pulite" è che – fatte salve le radicali differenze di intenti e di impatto- umori e comportamenti antipolitici abbiano improntato non episodicamente la cultura e i comportamenti di entrambi i contendenti, influenzandone più o meno consapevolmente le decisioni, gli stili, le strategie coalizionali e comunicative.

Se la cosa può apparire tutto sommato scontata per quanto riguarda Fi e il suo *leader*, che hanno sollecitato sin dal loro apparire sulla scena politica interpretazioni in questa chiave, lo è molto meno a proposito di magistrati che in ripetute occasioni hanno riaffermato la loro fede nel valore della legalità repubblicana e la loro lealtà costituzionale. Nondimeno, dalle dichiarazioni pubbliche, dai bilanci e dalle testimonianze più sistematiche e meditate di alcuni di loro, spesso motivate dall'esigenza di chiarire le proprie ragioni e di rintuzzare gli attacchi degli avversari, così come da taluni comportamenti nell'esercizio della giurisdizione, trapelano a tratti prese di posizioni, impazienze e anche tattiche e stili di azione che hanno contribuito ad alimentare il discredito delle istituzioni e la sfiducia dei cittadini nello stato.

Si è avvalorata, anzitutto, una immagine "paranoica" della storia repubblicana, vista come un crescendo di prevaricazioni e di collusioni affaristiche e criminali, di cui Tangentopoli appare come l'esito naturale e necessario.<sup>49</sup> Essendo la politica italiana intrinsecamente e organicamente corrotta, e dunque non in grado di autorigenerarsi, spetta ai magistrati raddrizzarne dall'esterno il legno storto, ("rovesciare l'Italia come un calzino") per stanare e punire i reprobri ma anche per condurre in porto una riforma intellettuale e morale, combattendo una battaglia di modernizzazione e di civiltà ("portare un regime a giudizio").<sup>50</sup> Alla magistratura compete dunque non solo il controllo della legalità

---

<sup>47</sup> La proposta di una commissione parlamentare di indagine su Tangentopoli (preceduta fin dal dicembre 1992 da una analoga richiesta di 70 deputati, successivamente approvata con voto unanime dalla Camera nel luglio 1993, ma poi bloccata dal Senato) aveva già spaccato la maggioranza parlamentare che nell'autunno del 1998 aveva portato al governo Massimo D'Alema, venendo alla fine bocciata per soli 4 voti (276 contro 272). Dopo le due sentenze dei processi ad Andreotti, l'ex Presidente della Repubblica Cossiga, capo di una dei numerosi partiti parlamentari, rilancia con enfasi la richiesta di una commissione parlamentare di inchiesta per regolare i conti con i "magistrati militanti", il cui "obliquo disegno politico" avrebbe proditoriamente travolto la Prima Repubblica. Per Cossiga, in buona sostanza, la magistratura e non la corruzione ha intaccato i principi fondamentali della democrazia in Italia. Ne discende la necessità di riscrivere la storia recente in modo tale che Tangentopoli venga rimossa dalla memoria collettiva (D'Avanzo, 1999).

<sup>48</sup> Se la riforma costituzionale del "giusto processo", varata da un'amplissima maggioranza parlamentare, l'affare Mitrokhin e le drammatiche condizioni di salute del latitante Craxi sembrano rilanciare il dialogo e preludere alla riconciliazione tra i due schieramenti, l'ennesimo rinvio a giudizio di Berlusconi, con la violenta esternazione di quest'ultimo sul "cancro" della magistratura politicizzata, radicalizza ancora una volta le reciproche posizioni. Ma il protagonismo politico dei magistrati sembra ormai respinto sullo sfondo.

<sup>49</sup> Sul punto cfr. Caselli, 1993; Procura di Palermo, 1995; Colombo, 1998a; Davigo, 1998. Al riguardo si è parlato di "teoremi che criminalizzano la storia di ieri e la politica di oggi" e di "tentazione di decifrare in chiave penale la storia d'Italia" (Pirani, 1999). Quanto alle posizioni dello schieramento di centro-destra, esse appaiono altalenanti e contraddittorie, passando dalla iniziale denuncia intransigente della partitocrazia e della Prima Repubblica alla odierna difesa di Andreotti e Craxi e spesso giustapponendo le due cose.

<sup>50</sup> Entrambe le espressioni sono attribuite a Piercamillo Davigo, considerato uno degli "ideologi" di "Mani pulite". Questi assegna l'ampiezza del fenomeno politico-criminale alla struttura degli incentivi istituzionali, ricavandone un programma riformistico il cui carattere politico è patente: "Non credo che l'Italia abbia una vocazione alla corruzione, un fenomeno che dipende dalle strutture socio-economiche e dalle istituzioni politiche che ci sono. Basta cambiarle per ottenere risultati diversi" (P. Davigo, *la Repubblica*, 16 settembre 1998). Nella sua visione, i magistrati che lavorano alle inchieste di Tangentopoli non reprimono solo dei crimini, ma lavorano per smantellare un "organico sistema di potere", di cui gli imputati singoli sono appendici, protesi; la magistratura opera per "smontare i

individuale, ma di intervenire in quanto attore collettivo per avanzare soluzioni “corrette” ogni qual volta la politica abdichi dai suoi compiti, ergendosi contro gli arbitri e i privilegi dei potenti, supplendo all’inerzia, all’incapacità, alle deviazioni dei politici, opponendosi pubblicamente alle decisioni “sbagliate” del potere pubblico laddove queste, come è spesso il caso, congiurino per l’impunità e per la restaurazione. Questi orientamenti, ancorché episodicamente espressi e per quanto inframmezzati da professioni di obbedienza e di deferenza istituzionale, tradiscono una autopercezione dilatata e euforica della propria missione e sembrano a tratti alludere implicitamente ad un modello di “democrazia giudiziaria” in cui magistrati-guardiani, sacerdoti di una superiore civiltà giuridica e custodi della convivenza e della virtù, rivestono una posizione castale, se non di preminenza comunque incongrua rispetto alla tradizionale concezione della democrazia rappresentativa e della divisione dei poteri.

Si può plausibilmente sostenere, beninteso, che attribuire ai magistrati questi convincimenti e questi traguardi impropri di riforma e di rigenerazione della società e della politica sia in realtà una forzatura di interpreti malevoli, essendo quelle posizioni il frutto non di una visione e di una intenzione comuni ma di reazioni estemporanee di singoli o, al più, appannaggio di questo o quel magistrato, del tutto estranee alla cultura della categoria.<sup>51</sup> Ma, al di là dell’ovvio diritto dei magistrati di esprimersi individualmente in quanto cittadini, quello che viene messo più volte in gioco approfittando di tribune improprie è l’universo simbolico che alimenta la percezione comune della storia nazionale e della politica *tout court*: “prestigio, rispetto, dignità, buona considerazione (...) della funzione politica valutata nel suo insieme, indipendentemente dalle idee che le diverse parti possono esprimere e degli interessi che possono rappresentare”.<sup>52</sup>

Questi orientamenti fanno corpo con l’adozione, questa sì ampiamente condivisa, di strumenti e di stili d’azione, di metodi di indagine, di comunicazione e di ricerca del sostegno popolare che attirano sui magistrati l’accusa di “giacobinismo della giurisdizione”.<sup>53</sup> L’uso esibito e dilatato della custodia cautelare e degli arresti eccellenti come strumento di pressione per ottenere confessioni, ma talora anche come esibizione di giustizia empirica,<sup>54</sup> la modulazione della riservatezza delle indagini, la personalizzazione delle inchieste, la ricerca di riconoscimenti mediatici, le sortite pubbliche rivolte a contrastare i tentativi governativi di “colpo di spugna” (riservandosi un diritto di veto sulle riforme che riguardano la giustizia), gli interventi sui *media* intesi a suggerire, avallare, impedire provvedimenti politici su Tangentopoli e, più di tutto, la mobilitazione del risentimento popolare secondo accorte regie sono altrettanti mezzi che, se difendibili singolarmente, configurano nel loro insieme un modello di intervento che ha nella ricerca del consenso il suo fulcro.<sup>55</sup> E’ certo che con le loro esternazioni spettacolari i magistrati ricercano anzitutto una “reputazione pubblica” da usare nella lotta contro i corrotti e i corruttori; ma a lungo andare finisce per instaurarsi e prevalere una sorta di

---

meccanismi che possono intrinsecamente generare la corruzione, a cui le forze politiche non sono sensibili” (Davigo, 1998, 98, 126-129, 133, 179-181).

<sup>51</sup> Cfr. Morisi, 1999.

<sup>52</sup> Cfr. Pizzorno, 1998, 11. E’ certamente vero che “senza il sollevamento pubblico, anche Mani pulite non avrebbe potuto procedere; (...) quotidianamente i pm lavorano sotto il bombardamento di insulti di alcuni giornali e di certa televisione privata scatenatamente ostile. Agli insulti più di un magistrato risponde con denunce per querele. Ma si può capire che a volte rispondano con armi che sono istituzionalmente improprie” (Pizzorno, 1998, 110). Resta il fatto che alcuni di loro decideranno di investire nell’arena politico-rappresentativa la notorietà acquisita.

<sup>53</sup> *Contra* cfr. Maddalena, 1997 e Davigo, 1999.

<sup>54</sup> Secondo Adriano Sofri, se “la portata simbolica dell’imputazione e della condanna” viene scambiata con la sua inattualità di fatto, e “l’esecuzione della pena è diventata un’appendice inefficace, svuotata o dilazionata all’infinito”, la giustizia passa attraverso la gogna delle imputazioni e degli arresti spettacolarizzati e della perdita di reputazione che ne consegue; in cui la punizione coincide con la scoperta del reo e non con la pena (Sofri, 1999). Anche secondo Ginsborg, “con tante voci elevate all’unisono, esistevano però rischi reali di giustizia sommaria e violazioni delle libertà civili” (Ginsborg, 1998, 504). Dal canto suo, Gherardo Colombo ammette che il punto debole dei politici non sta tanto “nel timore di essere puniti quanto nella paura di essere scoperti (...) Per quanto si sia perso il senso dell’onore, i rapporti tra l’opinione pubblica (e i politici) continuano a funzionare con riferimento più alla responsabilità che alla punibilità (...) la pena è applicata eccezionalmente (...) La maggioranza dei reati di cui ci occupiamo cadrà in prescrizione” (D’Avanzo, 1998).

<sup>55</sup> A giudizio di un commentatore, non solo “i magistrati hanno spesso occupato il centro del palcoscenico nella rappresentazione (o forse nel melodramma) della vita politica italiana”, ma “hanno cercato la fama attraverso indagini sulla corruzione politica e (...) non solo hanno fatto trapelare informazioni presumibilmente confidenziali ma ne hanno inondato i media” (Volkansk, 1998, 170).

perversa eterogenesi dei fini, che congiura a delegittimare, con l'avversario, le istituzioni medesime che "ospitano" il conflitto.<sup>56</sup>

La propensione di "Mani pulite" ad entrare in concorrenza col potere politico per l'approvazione pubblica ha indiscutibilmente in Di Pietro il suo interprete più rappresentativo, colui che più compiutamente ne incarna l'*animus* antipolitico.<sup>57</sup> Promotore instancabile della sua immagine di intransigente inquisitore, Di Pietro, dopo il suo abbandono della magistratura in seguito a vicende mai del tutto chiarite, si dimostra capace di riconvertire in consenso elettorale il "consenso pubblico" capitalizzato nella fase eroica di "Mani pulite", canalizzando verso la sua persona buona parte delle simpatie del fronte pro-magistrati, di cui peraltro continuerà ad accreditarsi in Parlamento come il difensore più conseguente e il garante.<sup>58</sup> La sua popolarità, che resiste ai ripetuti tentativi di delegittimarlo da parte di Procure ostili, combinandosi con il sostegno derivatogli dal suo attivismo referendario e da un sempre più accentuato antipartitismo, ne fa il principale antagonista mediatico di Berlusconi, uno dei pochi politici in grado di contrastarne con successo il carisma.<sup>59</sup>

Sul "populismo mediatico" di quest'ultimo, e sul carattere antipolitico di Fi, si è già scritto e detto molto.<sup>60</sup> Basti qui aggiungere qualche osservazione sulla particolare definizione della situazione italiana e sulla concezione della giustizia e della magistratura che animano questo partito e il suo *leader*, a cui gli altri esponenti del Polo non oppongono che qualche episodico controcanto e pochi contingenti distinguo.

Anche per la destra Tangentopoli costituisce l'effetto emergente del consociativismo istituzionale della Prima Repubblica, radicato nella Costituzione. Giusta questa diagnosi, l'accanimento giudiziario contro i politici che ne sono stati i protagonisti non si giustifica e va contrastato – vuoi attraverso un'azione di rigorosa tutela delle garanzie individuali, vuoi attraverso la ricerca di soluzioni collettive - per due ragioni concomitanti. In primo luogo, perché le deviazioni individuali dalla legalità sono una conseguenza del sistema di governo e di selezione della classe politica, e solo in subordine di autonome scelte dei singoli, i quali pertanto, sul piano etico-politico, non sono che marginalmente colpevoli. In secondo luogo, perché l'attivismo dei giudici si è indirizzato unicamente sui partiti di governo e sul Caf, escludendo dalle indagini i comunisti (nelle loro successive metamorfosi partitiche) che invece sono pienamente corresponsabili delle degenerazioni affaristiche e delle deviazioni della politica italiana. Se "così fan tutti", è iniquo e discriminatorio prendersela solo con qualcuno.<sup>61</sup> Vista in questa chiave, "Mani pulite" altro non è che una congiura ordita da un "Comintern giustizialista" in combutta con (imprecisati) poteri forti nazionali e internazionali per impadronirsi dello stato e per colpire chi, come Berlusconi e il suo *entourage*, cerca di contrastare l'avvento dei comunisti al potere e interpreta innovativamente le istanze di rigenerazione politica e di libertà del popolo italiano.<sup>62</sup> Da qui la rivendicazione di una Commissione parlamentare di inchiesta su Tangentopoli in grado di ristabilire la verità storica e di stigmatizzare a futura memoria la faziosità della magistratura.<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> Una interpretazione solo in parte coincidente è in Spinelli, 1997.

<sup>57</sup> Di Pietro (dopo aver declinato l'offerta rivoltagli da Berlusconi di diventare Ministro dell'interno del suo governo) diviene Ministro dei lavori pubblici sotto il governo Prodi. Si dimetterà dalla carica nel corso del 1996, a seguito delle accuse rivoltegli dalla Procura di Brescia. Un ritratto di Di Pietro come colui che impedisce la normalizzazione dei rapporti tra politica e giustizia sfruttando nell'arena politica un consenso acquisito in altra sede è in Panebianco, 1994 e 1998a.

<sup>58</sup> Questo almeno fino al settembre 1999, allorché il senatore del Mugello, confluito nella neoformazione dei *Democratici*, rilancerà a sorpresa la vecchia proposta del Polo di istituire una commissione di inchiesta su Tangentopoli.

<sup>59</sup> Sondaggio Ispo-Cra-Nielsen, *Il Corriere della Sera*, 13 luglio 1998. Su Di Pietro "antipolitico" cfr. Di Pietro 1999.

<sup>60</sup> Una definizione di provenienza non sospetta di Berlusconi in quanto "politico dell'antipolitica" è in Ferrara, 1999, 35.

<sup>61</sup> La posizione ricalca quella sostenuta dal segretario del Psi, Craxi in un discorso pronunciato alla Camera nel 1992. Ammettendo e descrivendo la corruzione che in un primo tempo aveva attribuito alle deviazioni di qualche "mariuolo", Craxi aveva sostenuto che tutti i partiti erano colpevoli allo stesso modo: non dunque responsabilità individuali, ma colpe del sistema. Sul punto Craxi, 1994. *Contra*, Scalfari, 1998.

<sup>62</sup> Per una documentazione della "persecuzione giudiziaria" contro Berlusconi cfr. Forza Italia, 1999. Le tesi del Polo sono riassunte in Burnett e Mantovani, 1998, dove l'inchiesta "Mani pulite" è giudicata come "il primo colpo di stato postmoderno, portato avanti da un piccolo gruppo di magistrati, quasi certamente appoggiati da potentati economici, con la complicità degli organi di stampa da questi ultimi posseduti". Su posizioni appena più problematiche è Nelken, che annota: "La questione più difficile è capire quanto Tangentopoli abbia rappresentato un deliberato tentativo dei giudici di indebolire alcuni partiti politici, piuttosto che altri" (Nelken, 1998, 14).

<sup>63</sup> Berlusconi parla di "uso politico della giustizia che non è più nemmeno un complotto perché è diventato la cultura dominante di certi settori della magistratura" (Berlusconi, 1999a).



Ma è di fronte alle specifiche inchieste che riguardano il capo di Fi, alle imputazioni e alle condanne che colpiscono lui e ai suoi più stretti collaboratori nella Fininvest, che traspare in piena luce il sottofondo populistico e antipolitico a cui si ispira la posizione anti-giustizialistica e garantistica di Fi e del suo *leader*. Mentre i seguaci più avveduti gridano al complotto e al “pogrom giudiziario”, denunciando accanimento e *fumus persecutionis*, Berlusconi si autoproclama salvatore della patria<sup>64</sup> e attacca pubblicamente la pretesa di portare in giudizio chi è investito dalla fiducia di milioni di elettori ed è stato ripetutamente assolto con formula piena dal tribunale virtuale dei sondaggi.<sup>65</sup> Dalle sue dichiarazioni, trapela l'*arrière pensée* che spetti direttamente al popolo, e non alla legge, giudicare del comportamento e della virtù del capo politico e che l'azione di chi ha ottenuto la legittimazione elettorale e l'avallo periodico dell'opinione pubblica non debba essere sottoposta agli stessi criteri di legalità del cittadino comune.<sup>66</sup> Questi convincimenti, del resto, appaiono del tutto congruenti con il modo di sentire di quei ceti che vedono nella legalità applicata ai comportamenti economici un vincolo intollerabile allo sviluppo dei traffici.

Al netto delle differenti responsabilità politiche e morali dei contendenti, i modi del conflitto tra politici e magistrati e il suo corso altalenante convergono ad alimentare quegli umori anti-istituzionali che, da sempre endemici sotto la pelle della società, conoscono nel corso della crisi italiana una evidente amplificazione. L'equilibrio che si delinea alla fine di una contrapposizione frontale durata, con poche interruzioni, quasi otto anni è quello, deficitario, di una *reciproca delegittimazione* che si proietta sulle istituzioni risolvendosi in una crescente paralisi e in una erosione del sostegno diffuso al regime.

---

<sup>64</sup> “Io sono portatore di un programma e di una moralità sconosciuta al passato e al presente. Io saprò contagiare la gente con la mia voglia di moralità” (Berlusconi, 1999b).

<sup>65</sup> Gli fa indirettamente eco Angelo Panebianco, secondo il quale non è pensabile, e non sarebbe accettato dal consesso internazionale, condannare e togliere di mezzo il capo dell'opposizione. Per questo vi è la necessità di non confondere inchieste (per le quali sono sufficienti gli avvocati) e riforme, impedendo che si istituisca un corretto rapporto governo-opposizione (Panebianco, 1998b).

<sup>66</sup> “Finché la sinistra risponderà ai sondaggi negativi con l'arma e il tradimento dei processi politici, nessuno nel campo ormai maggioritario dell'opposizione piegherà la testa o la schiena” (Berlusconi, 1999a). Il *consenso popolare*, in questa concezione, risulta dal *consenso elettorale* aggiornato sul consenso attribuito dai sondaggi.

## Bibliografia

- AA.VV., *La politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992-1999.
- BELLIGNI, S., “Il “biennio grigio”. Fenomenologia di una crisi di fine secolo”, *Teoria Politica*, X,3, 1994, 27-58.
- BERLUSCONI, S., “Berlusconi: perché dico sì”, *La Stampa*, 29 novembre 1999a.
- BERLUSCONI, S., “Italia, solo io ti salverò”, *La Repubblica*, 4 dicembre 1999b.
- BORGNA, P., CASSANO, M., *Il giudice e il principe*, Roma, Donzelli, 1997.
- BORRELLI, F.S., “Mani pulite ha guarito Milano”, intervista a *La Stampa*, 27 ottobre 1999.
- BRUTI LIBERATI, E., CERETTI, A., GIASANTI, A. (a cura di), *Governo dei giudici*, Milano, Feltrinelli, 1996.
- BURNETT, S.H., MANTOVANI, L., *The Italian Guillotin*, Rowman & Littlefield, 1998.
- CAPPELLETTI, M., *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- CASELLI, G., “La cultura della giurisdizione”, in *MicroMega*, 5, 1993.
- PROCURA DI PALERMO, *La vera storia d'Itali.*, Napoli, Pironti, 1995.
- CENSIS, *Criminalità e giustizia: cosa ne pensano gli italiani*, Roma, 17 aprile, 1998.
- COLOMBO, G., “Mani sporche e colpi di spugna”, *MicroMega*, 4, 1996a, 19-29.
- COLOMBO, G., *Il vizio della memoria*, Milano, Feltrinelli, 1996b.
- COLOMBO, G., “Mani pulite cadrà in prescrizione”, intervista a *la Repubblica*, 10 luglio 1999.
- COLOMBO, G., DAVIGO, P., DI PIETRO, A., “Noi obbediamo alla legge, non alla piazza”, *MicroMega*, 5., 1993.
- COSTANZO, P. (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 1998.
- CRAXI, B., *Il caso C.*, Pioltello, Rotolito Lombarda, 1994.
- DAL CANTO, F., “Il dibattito in commissione e il progetto di giugno”, in COSTANZO, P. (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, cit., 1998.
- D’AVANZO, G., “Le riforme istituzionali ispirate dalla società del ricatto”, intervista a Gherardo
- COLOMBO, *Il Corriere della Sera*, 22 febbraio 1998.
- D’AVANZO, G., “Un processo inopportuno”, *Il Corriere della Sera*, 10 novembre 1999.
- DAVIGO, P., *La giubba del re*, Roma-Bari, Laterza, 1998
- DAVIGO, P., “Sete di giustizia e sepolcri imbiancati”, *MicroMega*, 2, 1999.
- DELLA PORTA, D., VANNUCCI, A., *Un paese anormale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- DI PIETRO, A., “Come Guazzaloca sono uno senza bandiere”, intervista a *la Repubblica*, 31 agosto 1999.
- FERRARA G., “Retrosce di una sentenza”, *Panorama*, 9 dicembre 1999.
- FORZA ITALIA, “Le tappe della persecuzione giudiziaria contro Silvio Berlusconi”, <http://www.forza-italia.it/sezioni/Documenti-home/19991129114421.html>.
- GINSBORG, P., *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, stato*, Torino, Einaudi, 1998.
- GOMEZ, P., Travaglio, M., “Il partito degli Avv.”, *L'Espresso*, 1° ottobre 1998.
- GUARNIERI, C., PEDERZOLI, P., *La democrazia giudiziaria*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- MADDALENA, M., *Meno grazia, più giustizia*, Roma, Donzelli, 1997.
- MANNHEIMER, R., “La popolarità dell'ex pm resiste tra i politici dell'Ulivo in calo”, *Il Corriere della Sera*, 13 luglio 1998a.
- MANNHEIMER, R., “Magistratura, è record negativo. Il 52% degli italiani non si fida”, *Il Corriere della Sera*, 20 luglio 1998b.
- MASTROPAOLO, A., “Eziologia di una crisi di fine secolo. Come è stata costruita la crisi italiana”, *Teoria Politica*, XV, 2-3, 1999, 247-280.
- MIRAGLIA, R., “Tangentopoli, 500 anni di carcere”, *Il Sole-24 Ore*, 30 agosto 1995.

- MORISI, M., *Anatomia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- NELKEN, D., “Il significato di Tangentopoli: la risposta giudiziaria alla corruzione e i suoi limiti”, in Violante, L., Minervini, L., (a cura di), *Legge Diritto Giustizia. Storia d’Italia. Annali 14*, Torino, Einaudi, 1998.
- PANEBIANCO A., “Gli errori, le anomalie”, *Il Corriere della Sera*, 16 luglio 1994
- PANEBIANCO, A., “Perché ritorna il populismo”, *Il Corriere della Sera*, 20 aprile 1998a.
- PANEBIANCO A., “Inchieste e riforme, destini da separare”, *Il Corriere della Sera*, 11 maggio 1998b.
- PASSAGLIA, P., “La commissione D’Alema”, in Costanzo, P. (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 1998.
- PIRANI, M., “Il caso Berlusconi e la lezione di Andreotti”, *la Repubblica*, 30 sett. 1999.
- PIZZORNO, A., *Il potere dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- POLITO, A., “Se Tangentopoli incanta la sinistra”, *la Repubblica*, 25 luglio 1998.
- POSTER-Il Sole-24 Ore, *Gli Italiani e lo stato*, 8 luglio 1998 e 30 luglio 1999.
- RINALDI C., “Figlioli miei, garantisti immaginari”, *L’Espresso*, 24 settembre 1998.
- SCALFARI, E., “Tutti colpevoli, nessun colpevole”, *la Repubblica*, 4 novembre 1998.
- SCHEDLER, A., *The End of Politics. Explorations into Modern Antipolitics*, London, Macmillan Press Ltd., 1997.
- SPINELLI B., “Mani Pulite. Fine di una rivoluzione”, *La Stampa*, 18 luglio 1997.
- TATE, N., VALLINDER, T. (a cura di), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995.
- TRAVAGLIO M., “Cinque anni vissuti vergognosamente”, *MicroMega*, 4, 1998.
- VOLKANSEK, M.L., “La giustizia come spettacolo: la magistratura nel 1997”, in *La politica in Italia*, a cura di Bardi, L., Rhodes, M., cit., 1988.

## Appendice

**Tab.1 Molta-abbastanza fiducia (giovani)**

**Fonte: Cavalli e De Lillo, 1993**

	Febbraio 1992	Settembre 1993
	%	%
governo	18.7	13.3
uomini politici	12.1	4.8
funzionari statali	20.2	15.3
sindacalisti	24.5	19.3
MAGISTRATI	47.8	72.5
polizia	59.4	77.7
carabinieri	54.6	70.7
industriali	46.0	33.4
banche	55.1	53.2
giornalisti	40,8	41.0

**Tab.2 Fiducia nella magistratura in Italia 1981-1995****Fonte: Doxa-Doxa Espresso**

	1981	1991	1992	1993	1994	1995
	%	%	%	%	%	%
molta-abbastanza	28	40	50	61	62	59
poca-nessuna	71	58	46	36	35	39
non so	1	2	4	3	3	2
totale	100	100	100	100	100	100

**Tab. 3 Fiducia nella magistratura in Italia 1985-1998****Fonte: Ispo/Cra/Ac Nilsen 1998**

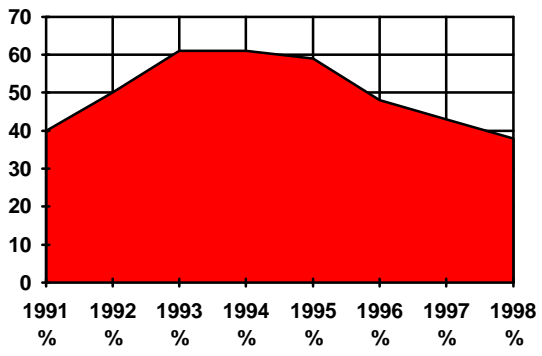
	%	%	%	%	%	%	%
	1985	1994	1995	1996	1997	1998 febbr.	1988 sett.
Hanno molta moltissima fiducia	46.9	68.8	63.5	47.8	43.2	42.6	37.5

**Tab.4 Fiducia nella magistratura in Italia 1996-1998****Fonte: Explorer-La Stampa 1998**

	1996	1997	1998
	%	%	%
Molta-abbastanza fiducia	48.7	48.2	42.9
Poca-nessuna fiducia	47.9	48.9	53.2
Non so	3.4	2.9	3.9

**Tab. 5 Fiducia nella magistratura in Italia 1991-1998**

**Fonte: Elaboraz. da fonti varie**



**Tab.6 Poca o nessuna fiducia nella magistratura in 19 nazioni**

**Fonte: Doxa 1995**

	%
Italia	68
Portogallo	59
Belgio	55
Cile	55
Irlanda	53
Messico	46
Inghilterra	46
Canada	45
Usa	44
Svezia	44
Francia	42
Giappone	38
Paesi Bassi	36
Germania	35
Norvegia	25
Svizzera	23
Danimarca	21

**Tab. 7 Poca o nessuna fiducia nella seguenti istituzioni**

**Illaia 1998**

**Fonte: Poster-II Sole 1998**

	%
Stato/governo	74
regione	66
magistratura	63
asl	61
Comune	58
Unione europea	43
Chiesa	36
Forze dell'ordine	30

**Tab. 8 La posizione di Silvio Berlusconi (dicembre 1999)****Fonte: Fonti varie**

Vicenda	Reato addebitato	Stato del processo
Guardia di finanza	corruzione	Condannato in primo grado a 2 anni e 9 mesi- appello il 21/1/2000
All.Iberian 1	Finanziamento illecito	Condannato in primo grado- Dichiarato prescritto in appello
All.Iberian 2	Falso in bilancio	Rinviato a giudizio- Processo il 7/4/2000
Lentini	Falso in bilancio	Rinviato a giudizio- Processo il 16/6/2000
Macherio	Frode fiscale	Prosciolto in primo grado e in appello
Medusa	Falso in bilancio	Condannato in primo grado a 1 anno e 4 mesi
Sme	Corruzione	Chiesto il rinvio a giudizio
Mondadori	Corruzione in atti giudiziari	Chiesto il rinvio a giudizio
Fininvest	Falso in bilancio	Indagini in corso

**Tab.9 I numeri di Mani pulite****Fonte: La Stampa novembre 1999.**

Richieste di rinvio a giudizio	3128
Rinvii a giudizio disposti dal Gip	1204
Condanne	567
Casi pendenti	455
Assoluzioni e proscioglimenti per merito	79
Assoluzioni e proscioglimenti per estinzione di reato	103
Condannati dal Gup	570
Prosciolti dal Gup per merito	258
Prosciolti dal Gup per estinzione di reato	173



**Tab.10 Sette anni di Mani pulite****Fonte: la Repubblica novembre1999**

Persone indagate	oltre 4000
Richieste di rinvio a giudizio	3010
Rinvii a giudizio disposti dal Gip	1146
Posizioni pendenti davanti al tribunale	518
Condanne nei vari gradi di giudizio	499
Condanne davanti al Gup	538
Richieste di rogatoria internazionale	382
Assoluzioni o proscioglimenti nei vari gradi di giudizio	129
Di cui per prescrizioni	61
Proscioglimenti davanti al Gup	393
Di cui per prescrizione	54

## Working Papers

The full text of the working papers is downloadable at <http://polis.unipmn.it/>

### \* Economics series

### \*\*Political theory series

- 2000 n. 11\*\* Silvano Belligni, *Magistrati e politici nella crisi italiana. Democrazia dei guardiani e neopopulismo*
- 2000 n. 10\* Rosella Levaggi and Roberto Zanola, *The Flypaper Effect: Evidence from the Italian National Health System*
- 1999 n. 9\* Mario Ferrero, *A model of the political enterprise*
- 1999 n. 8\* Claudia Canegallo, *Funzionamento del mercato del lavoro in presenza di informazione asimmetrica*
- 1999 n. 7\*\* Silvano Belligni, *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici.*
- 1999 n. 6\* Carla Marchese and Fabio Privileggi, *Taxpayers Attitudes Toward Risk and Amnesty Participation: Economic Analysis and Evidence for the Italian Case.*
- 1999 n. 5\* Luigi Montrucchio and Fabio Privileggi, *On Fragility of Bubbles in Equilibrium Asset Pricing Models of Lucas-Type*
- 1999 n. 4\*\* Guido Ortona, *A weighted-voting electoral system that performs quite well.*
- 1999 n. 3\* Mario Poma, *Benefici economici e ambientali dei diritti di inquinamento: il caso della riduzione dell'acido cromico dai reflui industriali.*
- 1999 n. 2\* Guido Ortona, *Una politica di emergenza contro la disoccupazione semplice, efficace equasi efficiente.*
- 1998 n. 1\* Fabio Privileggi, Carla Marchese and Alberto Cassone, *Risk Attitudes and the Shift of Liability from the Principal to the Agent*

## Department of Public Policy and Public Choice “Polis”

The Department develops and encourages research in fields such as:

- theory of individual and collective choice;
- economic approaches to political systems;
- theory of public policy;
- public policy analysis (with reference to environment, health care, work, family, culture, etc.);
- experiments in economics and the social sciences;
- quantitative methods applied to economics and the social sciences;
- game theory;
- studies on social attitudes and preferences;
- political philosophy and political theory;
- history of political thought.

The Department has regular members and off-site collaborators from other private or public organizations.

**Periodicals:**

KLEIN, B. (1980), "Transaction Cost Determinants of 'Unfair' Contractual Arrangements," *American Economic Review*, 70(2), 356-362.

KLEIN, B., R. G. CRAWFORD and A. A. ALCHIAN (1978), "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process," *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297-326.

**Monographs:**

NELSON, R. R. and S. G. WINTER (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 2nd ed., Harvard University Press: Cambridge, MA.

**Contributions to collective works:**

STIGLITZ, J. E. (1989), "Imperfect Information in the Product Market," pp. 769-847, in R. SCHMALENSEE and R. D. WILLIG (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, North Holland: Amsterdam-London-New York-Tokyo.

**Working papers:**

WILLIAMSON, O. E. (1993), "Redistribution and Efficiency: The Remediable Standard," Working paper, Center for the Study of Law and Society, University of California, Berkeley.