

## TANGENTOPOLI: GIUDICI CONTRO?

di Luciano Violante

1. La magistratura rivestì dal 1992 al 1994 un ruolo decisivo per il cambiamento non solo della classe politica dirigente, ma dell'intero sistema, che avvenne formalmente con le elezioni politiche del 1994.

I processi per le corruzioni videro impegnate 70 Procure della Repubblica, con procedimenti a carico di circa 12.000 persone e l'emissione di 25.400 avvisi di garanzia; 4.525 persone arrestate, 1.233 persone condannate. Furono avanzate 507 richieste di autorizzazione a procedere per la Camera e 172 per il Senato. Sei ministri furono costretti a dimettersi per aver ricevuto una comunicazione giudiziaria.

Nel 1993, in sole venti settimane, tutti i segretari dei partiti di maggioranza lasciarono l'incarico. Il 9 febbraio Bettino Craxi lascia a Giorgio Benvenuto la segreteria del PSI. Il 25 febbraio Giorgio La Malfa si dimette da segretario del PRI. Il 15 marzo Renato Altissimo si dimette da segretario del PLI. Il 29 marzo Carlo Vizzini si dimette dalla segreteria del PSDI. Il 23 giugno Mino Martinazzoli, segretario della DC, annuncia lo scioglimento del suo partito.

Furono indagini con un tasso di casualità elevato, tipico di vicende giudiziarie di massa: come si è detto 25.400 avvisi di garanzia, 4.525 persone arrestate e 1.233 persone condannate.

Le inchieste furono accompagnate da un'ossessiva campagna dei mezzi di comunicazione che sosteneva le indagini, esaltava i magistrati e dileggiava gli imputati, tutti dati per colpevoli. Le Procure erano sostenute da un consenso popolare amplissimo, vendicativo ed entusiasta, che trasformava i magistrati da potere dello Stato in rappresentanti della società.

Le Procure della Repubblica determinarono, con un alto tasso di arbitrarietà, vincitori, superstiti e vinti. Le indagini penali acquisirono

una funzione di pubblico lavacro, su sollecitazione di gran parte della opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione.

La legalità assorbì la legittimità. Si verificò un paradosso: alla massima espansione del principio di legalità corrispose una sorta di arbitrarietà del diritto, calato nell'argomentazione inquisitoria e separato dal problema della sua legittimazione.

La magistratura, soprattutto inquirente, si legittimava attraverso la legalità e la legalità si traduceva in pura e semplice inquisizione condotta da soggetti divenuti capaci, per la spinta dell'opinione pubblica e per l'assenza di contraddittori, di legittimare e di legittimarsi.

Questo ruolo della magistratura non nasceva improvvisamente. Aveva alle spalle il lungo cammino dalla periferia al centro del sistema politico costituzionale, maturato tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, e il coevo abbandono del centro del sistema da parte dei partiti politici.

2. Nelle democrazie contemporanee ordinamento politico e ordinamento giuridico sono confinanti; ad ogni arretramento dell'uno corrisponde un avanzamento dell'altro<sup>1</sup>. Questa contiguità dipende dai caratteri della politica, che è allo stesso tempo principio ordinatore e materia regolata. Rientra nei suoi poteri, anzi nella sua sovranità, definire i confini tra sé stessa e l'ordinamento giuridico. L'ordinamento politico delimita i confini del giuridico attraverso la costruzione delle fattispecie e delle procedure rilevanti per il diritto. L'ordinamento giuridico applica le regole che delimitano la forza del potere politico. Tracciare la linea di confine tra i due ordinamenti è un esercizio proprio della sovranità della politica ed è necessario per la democrazia. L'assenza di un chiaro confine può infatti produrre la prevaricazione di uno dei due poteri sull'altro o può innescare spinte distruttive del sistema politico perché ciascuno dei due poteri possiede, sulla carta, i mezzi per distruggere l'altro.

Quando la politica si ritrae, la leva del comando passa dalle istituzioni politiche alla tecnocrazia dei giuristi; conseguentemente il giudice

<sup>1</sup> L. VIOLANTE, *La cooperazione tra le giurisdizioni superiori nell'interesse dei cittadini e della giustizia*, consultabile in [http://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2019/03/20122017\\_Intervento\\_Violante\\_18\\_dic\\_2017.pdf](http://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2019/03/20122017_Intervento_Violante_18_dic_2017.pdf).

è sollecitato ad andare oltre la moderazione giurisdizionale del conflitto operando invece una mediazione politica, in base a criteri prevalentemente sostanziali (quelli della politica) e non più formali (quelli della giurisdizione).

3. Al momento della caduta del fascismo l'Esecutivo, attraverso il ministro della Giustizia, disponeva di diversi mezzi di controllo sulla magistratura<sup>2</sup>:

- a) il pubblico ministero dipendeva dal ministro della Giustizia, designato nella Relazione all'ordinamento giudiziario del 1941 come "Capo Supremo della Amministrazione giudiziaria e politicamente responsabile del buon ordine e del regolare funzionamento dell'Amministrazione stessa".
- b) Il pubblico ministero era obbligato ad agire di fronte a ogni notizia di reato; ma poteva decidere di archiviare autonomamente, senza il controllo del giudice istruttore; questa procedura trasformava la formale obbligatorietà stabilita dal codice in sostanziale discrezionalità.
- c) Il ministro della Giustizia avviava il processo disciplinare e irrogava le sanzioni.
- d) L'inaMOVibilità era prevista solo per i giudici, salvo esigenze di servizio; i pubblici ministeri, invece, potevano essere spostati da una sede all'altra su semplice disposizione del ministro.
- e) L'inaMOVibilità dei giudici era garantita solo dopo tre anni di esercizio delle funzioni ed era esclusa per i magistrati di grado superiore a consigliere di Cassazione.
- f) La polizia giudiziaria era sotto il pieno controllo del ministro dell'Interno; le disposizioni del ministro permettevano di "filtrare" le denunce e i rapporti, di orientare le indagini secondo le convenienze, di condizionare, in definitiva, lo svolgimento dei processi.

4. Ai mezzi di controllo e di indirizzo della magistratura si aggiungevano alcuni filtri per frenare la perseguibilità penale di figure istituzionali particolarmente significative:

<sup>2</sup> L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2019, p. 18 sgg..

- a) i parlamentari godevano dell'autorizzazione a procedere. Questa garanzia transitò nella Costituzione repubblicana e venne cancellata solo nel 1993, per reagire al discredito della politica dopo Tangentopoli.
- b) I prefetti e i sindaci non potevano essere sottoposti a processo penale per atti del loro ufficio, "tranne in caso di imputazione di reati elettorali". Era necessaria una speciale autorizzazione a procedere, di competenza addirittura del Capo dello Stato, previo parere del Consiglio di Stato.
- c) Non si poteva procedere per i reati commessi dalle forze di polizia nel corso del servizio, con uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, senza l'autorizzazione del ministro della Giustizia.
- d) La stessa autorizzazione era necessaria per i casi di testimonianza falsa o reticente, quando le vicende erano coperte da segreto d'ufficio o da segreto di Stato.

5. Nell'Italia repubblicana gli scudi che la politica aveva costruito per difendersi dalle iniziative giudiziarie sono progressivamente caduti. Le lance che impugnava per condizionare l'operato della magistratura sono state deposte. Lo statuto della magistratura ha guadagnato spazio sociale, morale, regolatorio, mentre la politica perdeva autorevolezza su tutti questi terreni.

Sul piano puramente normativo, i passaggi principali sono tre:

- a) il potere del giudice ordinario di sollevare eccezioni di costituzionalità (1956) rende possibile alla giurisdizione il controllo della correttezza costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento e cioè dal potere politico;
- b) la "liberalizzazione" delle carriere dei magistrati (1966 e 1973) li scioglie dalla soggezione gerarchica;
- c) una serie di riforme degli anni Settanta, in sé assolutamente giuste, aprono la strada alla giurisdizionalizzazione della società; il nuovo processo del lavoro (1970) trasforma il giudice in regolatore delle relazioni sindacali; il nuovo diritto di famiglia (1975) apre grandi spazi al governo giudiziario delle relazioni sociali; più in generale crescono i diritti individuali e quindi cresce la funzione regolatrice della magistratura nella intera società.

6. Queste riforme cominciano ad essere applicate da magistrati nati tra la fine degli anni Trenta e i primissimi anni Quaranta; educati quindi interamente nell'Italia repubblicana e pronti a recepire la necessità di attuare i valori e i principi della Costituzione. Questa generazione dialoga con le parti più progressiste della magistratura "anziana", coglie lo spirito del tempo e si impegna per l'indipendenza della magistratura non come rivendicazione corporativa (anche se i corporativismi non mancarono e servirono ad attirare i più restii) ma come attuazione del modello costituzionale. Nel 1965 entrano in magistratura le prime donne; la loro presenza contribuisce a ridurre la separazione, allora molto netta, tra magistratura e società. Si formano le condizioni per una nuova soggettività della magistratura.

7. Un potente fattore di consolidamento di questa soggettività è costituito dalle indagini nei confronti di fenomeni criminali di natura politica dal 1969 in poi: le stragi, a partire da quella di piazza Fontana, i diversi terrorismi, i tentativi di colpi di Stato, gli omicidi di mafia, i primi gravi scandali politici con sfondo corruttivo: c.d. scandalo dei petroli (1974) che coinvolse i segretari amministrativi dei partiti di governo (DC, PSI, PSDI, PRI) e scandalo ITALCASSE (1978) che coinvolse soprattutto la corrente DC che faceva capo a Giulio Andreotti. Su tutti questi fenomeni la magistratura, tra molteplici difficoltà, interviene decisamente, ponendosi dalla parte della società più che dalla parte dello Stato, e conquistando il consenso di una parte rilevante dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione.

8. Nelle inchieste per le stragi e per i tentativi di colpo di Stato nasce un nuovo modello processuale, il "processo inchiesta", caratterizzato da indagini relative a fenomeni di particolare rilevanza politica, che si espandono in tutta Italia, con pochi imputati, ma con molti testimoni, molte perquisizioni, molti vertici tra magistrati di diversi uffici, e molto seguito di stampa.

Queste inchieste fanno acquisire alla magistratura un ruolo sociale con effetti politici, perché riguardano tragedie della intera nazione e rispondono a una domanda di verità che viene da una parte consistente della società e che sembra essere ostacolata invece da settori dei pub-

blici apparati. Vengono inquisiti delicati settori dello Stato abituati alla impunità; sono chiamate in causa autorità di governo. Queste indagini trasformano la magistratura, soprattutto la magistratura inquirente, in una sorta di laboratorio dove si registra il progressivo spostamento nelle mani del potere giudiziario delle leve della moralizzazione della vita politica e amministrativa e del conseguente consenso della opinione pubblica.

9. A fianco di questa magistratura, in genere PM e giudici istruttori, si forma una nuova categoria giornalistica, quella dei “pistaroli”, così si chiamano tra loro. Ogni giornale che si rispetti ha un giornalista che lavora a ridosso delle indagini, segue “piste”, e, soprattutto segue i magistrati inquirenti e concorre alla creazione di una loro immagine pubblica. I mezzi di comunicazione cominciano a interessarsi della complessiva attività della magistratura, non più della singola inchiesta. I rapporti con gli uffici giudiziari vengono affidati stabilmente ad un giornalista che segue da vicino i processi più significativi per l’opinione pubblica e che deve badare a non “prendere buchi”. Conseguentemente i giornalisti che seguono i processi più importanti lavorano in gruppo e danno tutti le stesse notizie, che acquistano attendibilità, anche quanto attendibili non sono, per effetto della omogeneità della informazione. Ciascun giornalista cerca un rapporto privilegiato con singoli magistrati, dipendenti degli uffici giudiziari, polizia giudiziaria. Nascono e crescono quegli intrecci ambigui tra alcuni giornali e alcuni uffici giudiziari che alimenteranno nei decenni successivi, a partire proprio da Tangentopoli, le campagne scandalistico-giudiziarie, le fughe di notizie e la nascita del giornalismo “di riporto”, che si limita a riportare interi brani di sentenze o di intercettazioni.

10. Conseguentemente comincia a mutare la natura della legittimazione del magistrato: da garantistico-procedurale a socio-democratica. Questa nuova legittimazione porterà la magistratura a misurarsi sugli stessi problemi che deve quotidianamente affrontare la politica, senza la possibilità di una chiara definizione dei rispettivi confini. Nell’assenza di confini certi tra politica e giurisdizione, e in presenza di una diffusa domanda di giustizia che la politica non riesce a soddisfare, il magi-

strato è sollecitato ad andare oltre la giurisdizione e ad operare come fosse un decisore politico.

11. La prevalenza del giuridico negli anni che precedono Tangentopoli è un fenomeno comune a molti paesi democratici. E' un vero e proprio "imperialismo del diritto" che invade tutti gli aspetti della vita umana. Le radici del fenomeno sono molte: la perdita di credibilità della politica, come principale luogo di formazione dell'interesse generale; la sua incapacità di legittimarsi; la moltiplicazione delle domande e l'impossibilità di dare risposte adeguate; l'incapacità dei principi morali di dare un ordine alla vita delle persone. Diritto, economia, finanza e tecnologia si assumono il potere di dare autonomamente una forma al mondo e alle relazioni tra le persone e tra gli stati. Mentre la politica è rimasta ancorata agli stati nazionali e si muove con fatica in teatri più ampi, mentre i principi morali sono umiliati dall'etica della circostanza, economia, finanza, tecnologia e diritto superano i confini tradizionali e sono in grado non solo di sfuggire agli stati nazionali, ma di dettare loro regole e modalità di comportamento. Le decisioni della CEDU, il cosiddetto dialogo tra i giudici di diversi paesi, il non infrequente richiamo da parte dei giudici nazionali alla giurisprudenza di altre corti e alla legislazione di altri Paesi, proiettano l'applicazione del diritto in una dimensione del tutto impermeabile alla politica. Tigri globali e domatori nazionali, è stato detto<sup>3</sup>.

12. Alla base di questa espansione c'è non solo la storia. C'è anche una teoria costituzionale che assegna alla magistratura un ruolo prevalente rispetto alla politica nella difesa dei diritti tradizionali e nella creazione di nuovi. Si tratta del neocostituzionalismo, una intensa costruzione giu-

<sup>3</sup> All'invasione del diritto ha corrisposto un eccezionale attivismo di magistrati, avvocati e corti supreme. Di "judicialization of politics" ha parlato Torbjorn Vallinder in un importante saggio del 1995 (T. VALLINDER, *When the courts go marching in* in C. TATE, T. VALLINDER, "The Global Expansion of Judicial Power", New York, New York University Press, 1995). Si veda anche il bel libro di L. FAVOREU *La politique saisie par le droit* pubblicato per la prima volta a Parigi da "Economica" nel 1988 (l'ultima edizione è del 1999). Giuristi tedeschi parlano di *Justizstaat* e di *Jurisdiktionstaat* per segnalare la prevalenza del giuridico sul politico.

ridica che, in Italia, si è concentrata sul controllo giudiziario del potere politico. Secondo una delle più autorevoli spiegazioni del neocostituzionalismo (Silvestri) è necessario emanciparsi dal principio dell'onnipotenza del legislatore, ossia dall'onnipotenza dei detentori del potere politico. La razionalità del costituzionalista non sarebbe più orientata allo scopo fissato dal legislatore, ma ai valori che tramite le Costituzioni vengono positivizzati in modo generico. Se i diritti dipendessero soltanto dalle leggi, il parlamento potrebbe cancellarle con un semplice voto di maggioranza e quindi "è lecito parlare di diritti fondamentali anche come valori che hanno uno spazio di propria affermazione indipendentemente dal rapporto con un'autorità che li garantisca o li neghi"<sup>4</sup>.

Questa politica dei diritti nasce da una preoccupazione condivisibile circa le sorti della democrazia, ma si conclude con soluzioni ispirate a una sorta di neogoverno globale dei tecnici, questa volta giuristi e non economisti, non compatibile con i capisaldi di quella democrazia che si voleva difendere. Mentre la politica può non rispondere alle istanze dei cittadini, il giudice è tenuto a rispondere per non incorrere nella denegata giustizia. Il carattere necessario della risposta giudiziaria e la sua indifferenza al costo economico della decisione a fronte del carattere eventuale della risposta politica e del necessario rispetto dei vincoli finanziari rende la prima apparentemente più capace di garantire diritti rispetto all'altra. Ne deriva una sorta di redistribuzione di poteri fra politica e giurisdizione. Si manifesta in più occasioni il rischio antidemocratico che i giudici assumano una funzione rappresentativa, propria, secondo gli schemi classici, della sola politica, attraverso la selezione delle domande alle quali dare una risposta positiva. L'affidamento dei diritti dei cittadini alle tecnocrazie degli avvocati che sollevano questioni e dei magistrati che su quelle questioni decidono, lasciando le istituzioni elettive nel ruolo di comprimari, getta una luce preoccupante sulle possibili trasformazioni dello Stato costituzionale di diritto.

13. La magistratura giunge quindi all'appuntamento del 1992, anno del primo arresto per Tangentopoli, con un'alta legittimazione sociale, morale e costituzionale. Tuttavia quella fase non si sarebbe aperta o non

<sup>4</sup> L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014.

avrebbe avuto gli effetti che poi si verificarono se non vi avesse concorso un altro potente fattore.

Si tratta della fine del bipolarismo internazionale dopo la caduta dell'impero sovietico. Il cambiamento investì gran parte del mondo civile; ma in Italia ebbe conseguenze particolarmente profonde.

La caduta dell'impero sovietico privò la classe politica dirigente della Prima Repubblica della sua funzione storica di argine nei confronti del Partito comunista. Fino al 1989 la presenza del più forte Partito comunista dell'Occidente, nonché la vicinanza della Jugoslavia, avevano messo l'Italia nella condizione di "accudita speciale" dell'Alleanza atlantica. Dopo il crollo del regime sovietico, l'Italia cessava di avere un ruolo chiave nello scacchiere internazionale. Esauritasi la distinzione del mondo in due blocchi, veniva meno il pericolo dello spostamento dell'Italia nell'altro blocco. Non eravamo più il paese di frontiera geografica e politica tra mondo liberal-democratico e mondo comunista. Il nostro futuro politico diventava ininfluenza negli equilibri internazionali. Il prezzo della conquistata autonomia, o della sopravvenuta irrilevanza internazionale, fu la cessazione di quella ragion di Stato che, tra l'altro, aveva indotto gli imprenditori a tacere sulle tangenti pagate ai dirigenti politici e questi ultimi a considerarne quasi legittima la percezione.

Cessato il rischio, i tradizionali partiti di governo non potevano più presentarsi agli elettori come indispensabile diga anticomunista; avevano perso la loro funzione storica e non erano più insostituibili.

Nessuno di loro aveva pensato alle conseguenze che la fine della contrapposizione dei blocchi avrebbe prodotto in Italia, né alla necessità di prepararsi a quel mutamento. Avrebbero dovuto costruire nuovi gruppi dirigenti e presentare agli italiani una strategia politica che rimotivasse il consenso; ma nessuno ebbe questa lungimiranza. La lezione di Aldo Moro sul rinnovamento dall'interno del sistema politico italiano era stata accantonata perché comportava una redistribuzione del potere, in grado di danneggiare coloro che in quel momento lo detenevano. Sergio Moroni, deputato socialista, onesto e stimato, si suicidò quando seppe di essere destinatario di indagini della procura di Milano; ma prima di farlo, inviò una tragica lettera al presidente della Camera Giorgio Napolitano nella quale scriveva, tra l'altro:

Un grande velo di ipocrisia (condivisa da tutti) ha coperto per lunghi anni i modi di vita dei partiti e i loro sistemi di finanziamento. C'è una cultura

tutta italiana nel definire regole e leggi che si sa non potranno essere rispettate, muovendo dalla tacita intesa che insieme si definiranno solidarietà nel costruire le procedure e i comportamenti che violano queste regole.

14. Crollata la diga, il fango venne a galla. Si potevano denunciare liberamente, senza il timore di avvantaggiare il “nemico”, tangenti, corruzioni, malversazioni. Le denunce si moltiplicarono nelle interrogazioni e interpellanze parlamentari, in inchieste giornalistiche, negli articoli di diversi quotidiani e, in particolare de “Il Sole-24 Ore”, quotidiano della Confindustria, che evidentemente riportava l’opinione degli imprenditori.

Nel 1990, Nanni Moretti produsse “Il portaborse” di Daniele Luchetti, in cui egli stesso interpretava la parte di un ministro corrotto. Ottenne critiche molto violente da esponenti di governo, ma grande successo di pubblico: il successo rivelava quali sentimenti stessero maturando nell’opinione pubblica.

Nell’ottobre 1991 la Conferenza episcopale italiana, con la pastorale *Educare alla legalità*, sollevò un forte allarme sulla corruzione e sugli intrecci tra politica e malaffare. Giovanni Paolo II, nel 1993, parlando ad Agrigento, denunciò i rapporti tra mafia e politica.

Silvio Berlusconi, nell’ottobre 2008, riferendosi a quei tempi disse: “Conosco bene il problema... Io smisi di costruire a Milano, perché a Milano non si poteva costruire niente se non ti presentavi con l’assegno in bocca”.

15. Il primo segnale della crescente separazione tra società civile e classi politiche dirigenti si manifestò nel 1991, due anni dopo il crollo del muro di Berlino, e un anno prima del primo arresto per Tangentopoli (Mario Chiesa), nel referendum per la preferenza unica. Tutti i tradizionali partiti di governo invitarono a disertare il voto o a votare contro il referendum, mentre i partiti di opposizione si impegnarono per il voto favorevole. Prevalse il sì e i partiti di governo vennero clamorosamente sconfitti. Era il primo segno dello scricchiolio del sistema politico. L’economista Mario Deaglio calcolò nell’anno successivo, 1992, che il giro d’affari della corruzione poteva essere valutato attorno ai 10.000 mld l’anno, generando un debito pubblico tra i 150.000 e i 250.000 mld di lire.

Nello stesso 1992 le stragi di Capaci (maggio 1992) e di via Mariano d'Amelio (luglio 1992), mobilitarono milioni di italiani contro la mafia e contro chi non l'aveva combattuta adeguatamente.

Nel 1993 si tenne un secondo referendum sul sistema maggioritario. Anche in questo caso i partiti di governo invitarono a disertare il voto. Gli elettori non li seguirono; votarono e il quorum scattò. Fu la seconda sconfitta in due anni per la classe politica dirigente determinata da un elettorato che sino a pochi anni prima (1987) l'aveva votata con poche esitazioni.

Alle spalle dei referendum agì con il suo movimento Mario Segni, uno dei maggiori artefici del successo con i radicali di Marco Pannella. L'attivismo contro i partiti di governo di un democristiano certamente non di sinistra come Mario Segni fu un'altra spallata contro coloro che sino a quel momento avevano governato l'Italia.

L'opinione pubblica si sentiva moralmente rappresentata da quelle inchieste e da quei magistrati. I magistrati si sentivano rappresentanti del popolo e a volte agivano in quanto tali. L'Italia era attraversata da una potente ondata di sdegno contro la politica che, come accade in tutti i casi di ira di massa, faceva di tuttata l'erba un fascio, senza distinguere tra colpevoli e innocenti. Il crescente consenso dell'opinione pubblica per i processi contro esponenti politici e imprenditoriali, i cortei di sostegno sotto il Palazzo di Giustizia di Milano indetti in particolare dalla Lega e da AN, cui partecipavano migliaia di comuni cittadini, compresi ragazze e ragazzi che indossavano con orgoglio le magliette con i nomi dei magistrati più famosi, segnavano la nascita di un legame ideale, assai pericoloso per la democrazia, tra maggioranza di cittadini e magistrati, legame che induceva questi ultimi a sentirsi interpreti della volontà popolare prima che della legge.

16. Il rapporto tra opinione pubblica e magistratura inquirente fu animato da un altro rapporto, malato e corruttivo, nato ai tempi delle inchieste sulle stragi e sui tentativi di colpo di stato, tra Procure della Repubblica e mezzi di comunicazione. Nasce attorno a quelle inchieste un nuovo modo di fare giornalismo. Qualcuno, dalla Procura, centellina le notizie che verranno pubblicate il giorno dopo. Grazie ad una intesa tra gli inviati dei grandi giornali, tutti i quotidiani riportavano il giorno dopo le stesse notizie. L'uniformità assicurava a quelle informazioni

un carattere di indiscutibile veridicità. I telegiornali, specie quelli della rete Mediaset, stazionavano in permanenza davanti al tribunale di Milano, ossequiando i magistrati e dileggiando gli imputati. Nelle città dove non c'erano inchieste i mezzi di informazione locale chiedevano "Come mai?" e accusavano implicitamente i magistrati di connivenza. A quel punto le indagini, giuste o sbagliate, partivano.

Nasce il processo mediatico, ospite fisso dei *talk show*, con una narrazione apparentemente oggettiva, che anticipa i giudizi di colpevolezza, sollecita il linciaggio della politica, santifica le inchieste e i magistrati. Ogni processo diventa una narrazione televisiva dell'Italia intera, vista attraverso le lenti di uno sfrenato giustizialismo popolare, assecondato e alimentato dai mezzi di comunicazione.

17. Quando nel febbraio 1992 venne arrestato, subito dopo aver intascato una tangente, un dirigente milanese del PSI, Mario Chiesa, fu come se da una diga fosse saltata via un'intera paratia. Cominciarono gli arresti, le confessioni, i sequestri di documenti e di beni. Di fronte alle prime iniziative giudiziarie e al rischio dell'arresto, chi aveva pagato, difeso a volte da legali che avevano già concordato con il pm il contenuto dell'interrogatorio, cominciò a parlare. I volenterosi furono sovente premiati con il mutamento del capo di imputazione, da corruzione (che punisce sia il pubblico ufficiale corrotto che il corruttore) a concussionione (che punisce solo il pubblico ufficiale).

Nelle elezioni politiche che si tennero alcune settimane dopo l'arresto di Chiesa (5-6 aprile 1992), tutti i partiti storici persero in voti e in percentuale, mentre si affermarono due partiti nuovi, la Lega Nord di Umberto Bossi e La Rete di Leoluca Orlando, estranei al potere politico tradizionale. La Lega, che in precedenza aveva un seggio in ciascuna delle due Camere, conquistò cinquantacinque seggi a Montecitorio e venticinque a Palazzo Madama; La Rete, che si presentava per la prima volta e che aveva un insediamento prevalentemente siciliano, conquistò dodici seggi alla Camera e tre al Senato. Il cerchio si chiuse nel 1993 quando, nel referendum per introdurre il sistema elettorale maggioritario, il sì, sostenuto da partiti e movimenti di opposizione, prevalse largamente sul no sostenuto invece dai partiti di governo.

Nel maggio dello stesso anno, il governatore della Banca d'Italia Fazio denunciò di fronte all'assemblea della Confindustria:

Forme di corruzione diffusa nei rapporti tra imprese e sfera pubblica hanno gonfiato la spesa, leso il buon funzionamento del mercato, ostacolato la selezione dei fornitori e dei prodotti migliori. L'entità di questa tassazione impropria, che da ultimo ricade sui cittadini, è di una gravità che sgomenta.

Nella società italiana, soprattutto nel mondo degli imprenditori, continuava la rivolta contro le degenerazioni che si erano manifestate all'interno dei partiti di governo, degenerazioni che in realtà sino a quel momento erano state accettate, sollecitate e utilizzate. Questo risentimento era determinato anche dalle conseguenze dell'adesione italiana al Trattato di Maastricht (1992), che rendeva ormai insostenibile un livello di spesa pubblica reso particolarmente alto e inefficiente proprio dalla corruzione.

18. Il mutamento di clima politico fu determinante per il crollo del sistema politico. Così lo spiegò nel 1995 Gherardo Colombo:

Questa indagine sta procedendo in questo modo perché è cambiata la società [...]. Personalmente mi è capitato, in anni passati, di investigare [...] su argomenti simili e d'imbattermi nell'impossibilità di andare avanti [...] penso che la diversa possibilità di operare e quindi di incidere dipenda soprattutto dall'atteggiamento della collettività [...] chi veniva coinvolto in queste indagini era molto forte nei confronti della investigazione. [...] nel momento in cui invece la collettività per una serie di motivi è cambiata [...] è stato più facile procedere.

La sinistra di opposizione trovava nei processi avviati contro gli esponenti più significativi della classe dirigente la conferma di quella tesi sulla questione morale che alcuni anni prima era stata esposta da Enrico Berlinguer. Intravedeva inoltre la possibilità di uscire dalla marginalità cui l'avevano condannata tanto la mancanza di una strategia per il governo del paese, dopo il fallimento del compromesso storico, quanto il patto *ad excludendum* stipulato tra DC e PSI negli anni Ottanta<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Si tratta del cosiddetto "Preambolo Forlani", approvato nel corso del XIV Congresso della DC, 16-20 febbraio 1980.

Non mancarono, peraltro, preoccupazioni per il peso anomalo che la magistratura andava acquistando nella vicenda politica italiana.

In un articolo del 1993, chi scrive aveva osservato, con riferimento al ruolo “governante” che in quella fase i diversi mezzi di informazione pubblici e privati, attribuivano alla magistratura:

...nessuna società ha tollerato troppo a lungo un “governo dei giudici”, che ingessa la ricchezza dei rapporti sociali dentro parametri coercitivi alla lunga intollerabili per qualsiasi cittadino. Prima o dopo arriva una politica regolatrice che ridefinisce i rapporti tra i poteri dello Stato e le relazioni tra magistratura e cittadini. Ieri fu la stessa società civile a dire ad un tratto “basta con i giudici” sull’onda dell’emozione causata dalla vicenda di Enzo Tortora [il riferimento era al referendum sulla responsabilità civile dei magistrati *n.d.r.*]. Domani l’alt potrebbe venire da un potere politico diverso da quello attuale che potrebbe approfittarne per porre regole nuove, idonee ad evitargli nel futuro disavventure analoghe a quelle corse oggi dagli esponenti della vecchia classe politica. Pertanto, tra i problemi che si pongono oggi, alla chiusura di un ciclo storico e all’apertura di una nuova fase, c’è il ruolo che dovrà avere la magistratura nel nuovo sistema politico...<sup>6</sup>.

19. La politica era annichilita; perdeva legittimazione di giorno in giorno. Ogni titolo di giornale diventava un avviso di reato e ogni avviso di reato diventava una condanna morale. Ben sei ministri e molti sottosegretari del governo Amato, costituitosi dopo le elezioni del 1992, furono costretti a dimettersi per aver ricevuto un avviso di garanzia, di regola pubblicato sui mezzi d’informazione prima che fosse pervenuto all’interessato, grazie allo speciale rapporto che l’informazione aveva instaurato con gli inquirenti. Le autorizzazioni a procedere venivano concesse per il solo fatto che erano state richieste, senza alcun esame del merito. Le forze politiche, snervate dalle inchieste, non ebbero coraggio. Il Parlamento fu subalterno.

Nell’opinione pubblica maturò l’idea che fosse in corso una sorta di giudizio universale contro la classe politica dirigente. La corruzione c’era e i corrotti pure; ma la politica, schiacciata dalla straordinaria legittimazione della magistratura, non ebbe la forza di proclamare la verità, di di-

<sup>6</sup> “L’Unità”, 3 agosto 1993.

stinguere i colpevoli dagli innocenti, individuando e contrastando, soprattutto contrastando, le cause politiche di quel fenomeno.

L'assedio cui quella classe dirigente fu sottoposta può essere rappresentato da due barbari episodi.

Il 16 marzo 1993 un deputato della Lega sventolò in aula un cappio nei confronti dei parlamentari dei tradizionali partiti di governo. Pochi giorni dopo, il 1° aprile, giovani militanti del MSI, guidati da alcuni autorevoli parlamentari di quello stesso partito, assediarono la Camera dei deputati e ne bloccarono per cinquanta minuti gli ingressi. Tirarono monete con le fionde e infransero i vetri dell'ingresso principale di Montecitorio. Indossavano magliette con la scritta: "Siete circondati, arrendetevi".

20. La magistratura si sentì investita di una funzione che andava ben oltre l'accertamento di responsabilità individuali.

Come nei confronti del terrorismo, i magistrati si sentirono incaricati della missione di liberare l'Italia; negli anni Settanta e Ottanta dai terroristi, negli anni Novanta, e successivi, dai corrotti. Come allora, si delineava la magistratura "di scopo", il cui compito principale non era applicare la legge, ma perseguire una finalità, prima la liberazione dal terrorismo poi la "lotta" alla corruzione. Con un' differenza. Il mandato contro il terrorismo era stato dato dalle forze politiche. Il mandato contro la corruzione veniva dalla società.

Alcune iniziative, che prescindevano dal rispetto delle regole, apparvero frutto di questo mandato "sociale". Nella XI legislatura (1992-94), la Procura della Repubblica di Milano inviò un magistrato a sequestrare i bilanci dei partiti presso la Camera dei deputati. Il presidente della Camera, Giorgio Napolitano, gli rammentò i principi costituzionali della Repubblica e gli fece osservare che quei bilanci erano pubblicati sui mezzi d'informazione. Nella stessa legislatura il pubblico ministero di Venezia mandò la Guardia di finanza a sequestrare atti presso la sede di un gruppo parlamentare; anche in questo caso, la polizia giudiziaria dovette desistere. Si verificarono molti episodi analoghi, che facevano pensare a una magistratura intenzionata a conseguire una finalità superiore, prevalente sulla correttezza delle procedure.

Francesco Saverio Borrelli, procuratore della Repubblica a Milano, uomo solitamente schivo e sobrio, disse a "Il Sole-24 Ore":

Il problema non è di uscire da Tangentopoli [ma] di penetrarvi fino al cuore per espugnarla, raderla al suolo, cospargervi il sale [...] proseguire l'opera fino alla eliminazione di quelle mani che pulite non sono" (25 marzo 1995).

“Il Giornale” riferì che Antonio Di Pietro aveva spiegato ai giudici che lo interrogavano nell’ambito di un processo penale a suo carico, conclusosi con il proscioglimento:

“Il progetto Mani pulite [nella fase finale, avrebbe dovuto comportare *n.d.r.*] la ricostruzione, il ricambio della classe dirigente, nuove leggi e nuovi agglomerati politici” (13, 14 gennaio 1996).

21. Nessuno può mettere in dubbio i meriti storici di quelle inchieste, che traevano origine da corruzioni effettive e dilaganti; ma le espressioni riportate testimoniano un’alterazione dei rapporti costituzionali tra magistratura e potere politico. La politica, dal canto suo, si divideva tra quelli che erano pregiudizialmente schierati con la magistratura; quelli che cercavano, invano, le prove del complotto politico-giudiziario e quelli che pur essendo preoccupati, non avevano la forza di affrontare i problemi politici sollevati dai processi per corruzione e in cuor loro speravano di trarne i frutti.

Le reazioni di chi era stato colpito, tutte fallite, furono di tre tipi: denuncia dei giudici; tentativi di attenuare o ribaltare l’impatto delle inchieste sulla società e sul mondo politico; istituzione di una commissione parlamentare d’inchiesta per denunciare la faziosità di quei processi.

Nel marzo 1993 il ministro della Giustizia Conso (presidente del Consiglio era Giuliano Amato) propose un decreto legge per depenalizzare il finanziamento illecito dei partiti politici. Il presidente della Repubblica Scalfaro si rifiutò di firmare e il ministro si dimise. Un anno dopo, nel luglio 1994, il ministro della Giustizia Biondi (presidente del Consiglio era Berlusconi) propose un nuovo decreto legge che, tra l’altro, prevedeva per gli imputati di delitti contro la pubblica amministrazione, compresi quelli di Mani pulite, il divieto di custodia cautelare in carcere. Le polemiche furono vivissime. I magistrati del pool della procura di Milano apparvero insieme in televisione e, per protesta, chiesero di essere assegnati ad altri incarichi. AN e Lega Nord,

i cui ministri erano peraltro presenti quando il Consiglio dei ministri aveva approvato il decreto, minacciarono di far cadere il governo. Il presidente del Consiglio annunciò attraverso Giuliano Ferrara, ministro per i Rapporti con il Parlamento, che non avrebbe insistito per la conversione del decreto. Poco dopo la Lega lasciò la maggioranza e il governo dovette dimettersi.

22. Fallita la strategia della difesa, si tentò l'attacco. Molti imputati e alcuni uomini politici del centro-destra denunciarono i magistrati del pool di Milano per i reati più vari, dalla concussione all'attentato contro gli organi costituzionali. Il procuratore generale di Milano, durante il discorso inaugurale del 1998, riferì che l'anno precedente, nel solo distretto di Corte d'Appello di Milano, erano stati formati 1.200 fascicoli che si riferivano a magistrati del distretto di Milano (giudicati a Brescia) e a magistrati di Brescia, Torino e Genova (inquisiti a Milano). Quasi tutte le denunce erano per abuso in atti d'ufficio e quasi tutte vennero archiviate.

Si annunciavano rivelazioni scottanti su questo o quel magistrato, tutte cadute nel nulla. I ministri della Giustizia Biondi e Mancuso mandarono varie volte gli ispettori del ministero a controllare l'operato dei magistrati milanesi. Anche queste iniziative andarono a vuoto. Tra l'altro, proprio quando il ministro Mancuso, guardasigilli nel governo Dini (1995), decise di inviare un'ennesima ispezione a Milano, il Senato, su proposta della sinistra e dei suoi alleati, votò una mozione di sfiducia individuale nei confronti del ministro, che cercò di resistere ma fu poi costretto a lasciare via Arenula.

23. Una terza linea di reazione si concretò nei tentativi di formare una commissione parlamentare d'inchiesta con due finalità opposte. Per alcuni si trattava di accertare le presunte malefatte dei magistrati di Milano; per altri era il modo per individuare le cause profonde della corruzione politica e i rimedi possibili. Nella XI legislatura (7 luglio 1993), la Camera dei deputati approvò all'unanimità un progetto, ma la proposta non superò l'esame della commissione Giustizia del Senato. Nella XIII legislatura, i tentativi furono due. Il primo fu respinto dalla Camera (3 novembre 1998): si trattava di un progetto che, tra l'altro,

proponeva di accertare se nelle indagini si fossero verificate omissioni rivelatrici di una conduzione faziosa. Il secondo si verificò circa un anno dopo (settembre 1999) quando i deputati di Forza Italia proposero di istituire una commissione bicamerale d'inchiesta sui comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, delle imprese pubbliche e private, e sui loro reciproci rapporti (AC 6386).

Lo scopo dei proponenti era denunciare che anche il PCI-PDS aveva preso finanziamenti illegali, ma diversamente dalla DC e dal PSI non era stato coinvolto nelle inchieste grazie alla sua vicinanza alla magistratura. La Camera approvò nel gennaio 2000 l'istituzione della Commissione; ma il testo rimase nei cassetti del Senato. Nella stessa legislatura venne istituito dal presidente della Camera un comitato di saggi, presieduto da Sabino Cassese e composto dai professori Arcidiacono e Pizzorno, per elaborare proposte contro la corruzione. Successivamente fu istituita una commissione speciale per esaminare il rapporto del comitato e tutte le proposte di legge presentate in materia di corruzione. La Camera approvò alcuni progetti, che però si arenarono al Senato.

Nella XIV legislatura, infine, alcuni parlamentari di Forza Italia proposero l'istituzione di una "commissione parlamentare d'inchiesta sull'uso politico della giustizia" (n. 2019), fortemente polemico nei confronti della magistratura.

La Commissione avrebbe dovuto accertare, tra l'altro, l'eventuale presenza all'interno dell'ordine giudiziario di orientamenti politico-ideologici e rapporti di interdipendenza con forze politiche parlamentari o extraparlamentari; l'eventuale influenza di motivazioni politiche sui comportamenti delle autorità giudiziarie; le conseguenti deviazioni della giustizia determinate dalla gestione politicamente mirata dell'esercizio dell'azione penale; l'effettività del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, e l'eventuale esistenza di un esercizio discrezionale e selettivo della funzione giudiziaria; gli eventuali tentativi di interferenza di magistrati, singoli o associati, con l'attività parlamentare e di governo, in contrasto con il principio costituzionale della separazione dei poteri.

La proposta non venne mai discussa.

24. Ancora oggi alcune interpretazioni continuano ad addebitare la fine della Prima Repubblica non alla corruzione politica e amministrativa

ma agli abusi della magistratura sostenuta da strani complotti tra servizi segreti americani, comunisti italiani e grande finanza internazionale. È mancata una riflessione approfondita, e non ispirata da spirito di parte, sulla confusione tra legalità e legittimazione, sulle cause politiche della corruzione, sulla sua estensione e sul ruolo effettivamente rivestito dalla giustizia penale nella fine della cosiddetta Prima Repubblica. La politica non ha voluto cercare una verità che la riguardasse e che avrebbe potuto duramente ferirla. Questa incapacità o questa mancanza di volontà non sono state prive di prezzo. Il tema della correttezza dei comportamenti politici è ritornato prepotentemente al centro quando, molti anni dopo, alcune forze politiche estranee al passato lo hanno ripreso all'interno di una concezione demonizzante della politica, della Pubblica Amministrazione e delle classi dirigenti. Le altre forze, incapaci di sostenere una linea intransigente contro la corruzione all'interno di un disegno modernizzatore fondato sul rispetto e sulla fiducia tra pubblico e privato, si sono allineate o sono rimaste silenti.

Tangentopoli ha portato alla luce lo spreco delle risorse pubbliche per soddisfare interessi particolari. Ma ha avviato una lunga stagione, tutt'altro che conclusa, dominata dal sospetto e dalla sfiducia.

Il codice penale è diventato la *magna charta* della vita pubblica; l'autorità anticorruzione, indipendentemente dalla volontà di chi la dirige, assomma brandelli di funzioni esecutive, legislative e giudiziarie; l'anomala espansione della sfera del sospetto penale ha portato ad estendere le misure di prevenzione antimafia ai destinatari di comunicazione giudiziaria per alcuni delitti contro la PA; il codice dei contratti pubblici, in questa rete di pregiudizi e di sospetti, ha perso la propria ragion d'essere e non riesce a regolare un settore vitale per l'economia e lo sviluppo civile.

Si potrà tornare alla normalità quando la fiducia e il rispetto riprenderanno il loro posto nella vita civile e in quella politica.

**Abstract** - The political and administrative corruption trials that began in Milan in 1992 signalled the end of the political system established after the Liberation. Not always consciously, the judiciary played the role of midwife to the new system born of the 1994 elections. That system was born in a climate of suspicion and mistrust of politics and po-

litical leaders. These traits still prevail and will continue to prevail until the strength is found to rebuild civil, political and institutional modes of conduct modelled on the principles of trust and respect. This is primarily a task for politicians but citizens, too, must have a sense of their own specific duty to participate in this task of renewal.