

terzarase  
riforma  
delle  
istituzioni



Dietro il conflitto  
tra magistrati e politici

# Questione giustizia un nodo da sciogliere

di Lello Lombardi

*Non si può analizzare il rapporto tra i due poteri esclusivamente in termini di concorrenza e di scontro. Il periodo dell'emergenza è finito: ora si tratta di ridefinire il ruolo della magistratura, senza intaccarne l'autonomia.*

*Tra le riforme che non possono attendere, oltre a quella del processo penale, è indispensabile un ripensamento del ruolo del ministero. Errori giudiziari e ritardi legislativi.*



Il dibattito che dalla fine del 1985 si è andato sviluppando sul tema dei rapporti tra potere politico e magistratura (interventi di Cossiga sul Consiglio Superiore della Magistratura, sistema di elezione e insediamento del nuovo C.S.M., vertenza Rai Tv private, affare Sme e, da ultimo, la iniziativa referendaria sulla responsabilità del giudice) ha riproposto in primo piano la «questione giustizia» sotto il duplice aspetto della rilevanza istituzionale e della efficienza politica e funzionale.

Sarebbe fortemente riduttivo peraltro proseguire nella trattazione di quei problemi secondo gli schemi consueti: da una parte coloro che affermano, ad esempio, che l'organo di autogoverno dei giudici non può limitarsi ad amministrare lo stato giuridico dei magistrati, ma deve «continuare» a essere anche una sponda istituzionale per i giudici che sempre più frequentemente si trovano a gestire processi «contro le illegalità del potere politico o contro gli intrecci tra i con-



tropoteri criminali e il sistema dei poteri legali" (Neppi Modona-Rinascita, 25 gennaio 1986) o secondo i quali "ulteriori ritardi da parte del potere legislativo nell'apprestare le riforme ormai indilazionabili dell'ordinamento giudiziario, del processo penale e di quello civile si trasformerebbero in altrettanti attacchi alla legittimazione dei giudici"; dall'altra, coloro che in vario modo ritengono che vada diffondendosi la tendenza dei magistrati ad esorbitare dai poteri loro conferiti ed a sconfinare nella sfera delle funzioni riservate all'esecutivo ed al legislativo, mobilitando l'indagine giudiziaria come mezzo di selezione della classe politica, quando ecceda una già consolidata propensione a considerare come illecito penale ogni sorta di illegittimità nell'esercizio di funzioni amministrative.

I termini del problema sono, invece, diversi e più ampi; e si collegano al ruolo che la magistratura è stata chiamata a svolgere — e in parte si è attribuito — nella vicenda sto-

rica della democrazia repubblicana e nei confronti di tutto quanto ha caratterizzato le profonde trasformazioni sociali del Paese. I limiti più macroscopici di un discorso che analizzi il rapporto potere politico-magistrati esclusivamente in termini di conflitto tra i poteri dello Stato sono dati dall'assenza di un puntuale riferimento al quadro della crisi istituzionale che ha attraversato il Paese, alla perdita di efficienza e talora di credibilità delle istituzioni del Welfare State, alla alterazione del circuito società civile-partiti-istituzioni.

Non è, in realtà, pensabile di superare i termini di una dialettica che risulta fuorviante, senza ricercare come anche la magistratura, al pari di ogni altra istituzione, sia rimasta coinvolta dalla cultura di contestazione degli anni sessanta, come abbia reagito all'affidamento del compito di contenerla e di reprimerla, come abbia tentato di comprenderne motivazioni e comportamenti, quale ruolo complessivamente abbia svolto

nella fase difficile della emergenza. Né si può dimenticare che in quel periodo, caratterizzato da una legislazione e da una prassi sostanzialmente derogative di principi fondamentali del sistema giuridico e da significativi arretramenti sul piano delle garanzie dei diritti individuali, giustificate dalla lotta al terrorismo e dalla necessità di far rifluire il dissenso eversivo, risultava difficile prescindere dalle motivazioni politiche della emergenza, non tenere conto degli equilibri politici che sorreggevano il sistema e colmare la insufficienza delle risposte, anche legislative, fornite alla contestazione tra l'esigenza di ripristino della legalità da una parte e la pressante richiesta di cambiamento dall'altra.

Occorre, però, anche ammettere che la condizione della emergenza, che ha in larga parte giustificato la teorizzazione di una «supplenza» del potere giudiziario rispetto alle inerzie del legislativo e dell'esecutivo, non sempre è stata vissuta come stato di necessi-



tà, come situazione transitoria ed eccezionale, ma che per alcuni settori più politicizzati della magistratura è stata assunta come occasione per trasformare l'ordinamento e contribuire alla modifica dei rapporti di forza nel Paese anche attraverso la formulazione di giudizi storici sul ruolo ed i comportamenti delle forze politiche e delle élites dirigenti.

Ora l'emergenza è alle nostre spalle ed il problema è di ricollocare funzioni e poteri nella prospettiva di assetti stabili.

Certamente per chi vede nelle difficoltà di funzionamento del sistema politico le conseguenze di un sistema di potere delegittimato e in crisi, anziché il risultato delle profonde trasformazioni intervenute nelle democrazie industriali dell'Occidente e, quindi, anche in Italia, il ruolo dei giudici è quello di concorrere alla individuazione delle disfunzioni nella gestione del potere politico, correggendole e favorendo la modifica della struttura del potere stesso. È comprensibile come, in questo caso, la funzione giudiziaria sia vista come soggetta all'attacco sistematico dei centri di potere minacciati: in definitiva, una concezione di un ruolo *necessariamente* conflittuale del potere giudiziario con gli altri poteri dello Stato.

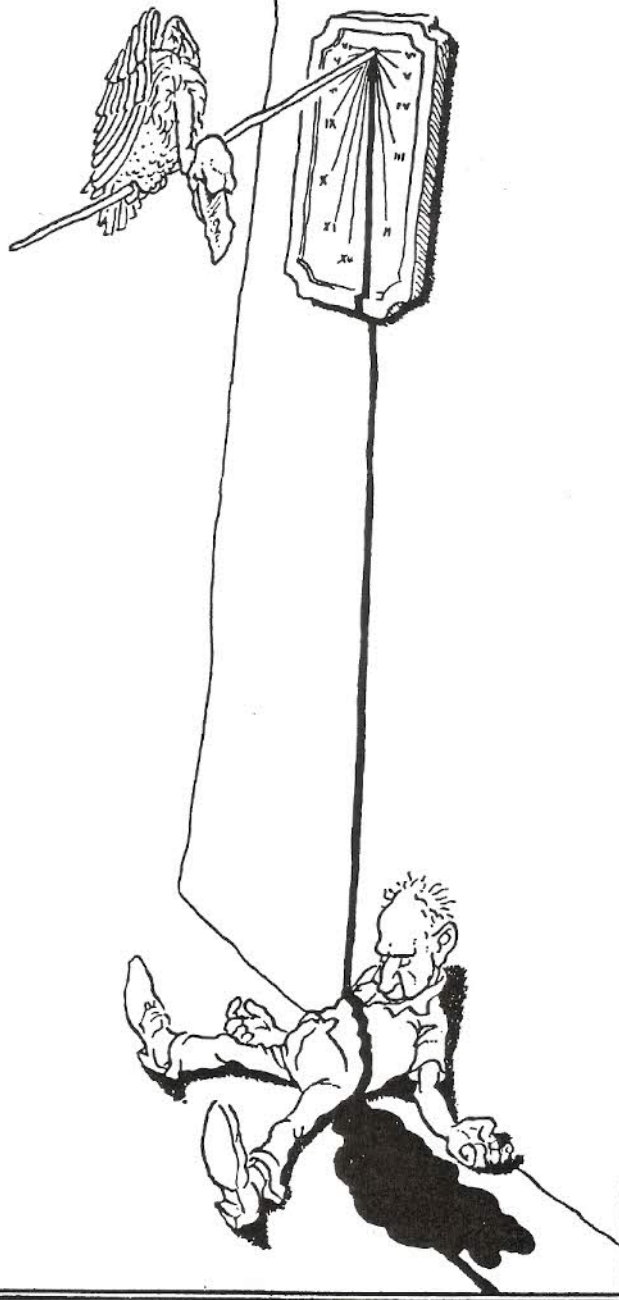
Se, invece, il problema di come superare le difficoltà istituzionali sta nel comprendere quali siano le linee di movimento della società civile e verso quali assetti anche costituzionali si vada procedendo, prendendo atto che negli anni ottanta sono cambiati i termini delle divisioni politiche, perché le alternative sociali sono diverse, perché il problema della governabilità del sistema politico non è riducibile all'obiettivo di delegittimare le élites dirigenti, ma si sostanzia nella necessità di riempire il vuoto di identità collettive che la modernizzazione, l'aumento dei livelli di istruzione, il miglioramento di vita di interi gruppi, classi e ceti prima emarginati ha comportato, allora la funzione della magistratura non è certo quella di non capire la trasformazione sociale, bensì quella di prendere coscienza — ha ragione Violante (*l'Unità*, 12 gennaio 1985) — che “una società moderna non può vivere sotto l'incubo di un intervento penale che rischia di ac-

quistare una funzione di governo della economia e delle amministrazioni pubbliche”. È forse giunto il tempo, allora, di tentare di immaginare un progetto di politica giudiziaria coerente con le ragioni dei cambiamenti in atto nella società civile e caratterizzato da precise innovazioni, verificando quanti degli istituti esistenti corrispondano alla necessità di definire anche per la funzione giudiziaria le nuove regole in una stagione nella quale è richiesta una più efficace tutela dei diritti civili ed individuali e, perciò, un consistente rientro dalla eccezionalità normativa, una dilatazione del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alle leggi. Una stagione nella quale l'emergenza è il passato e la supplenza non ha più senso e nella quale la esclusione del ruolo della magistratura come protagonista dello scontro politico passa per una affermazione della sua in-

dipendenza incompatibile, ad esempio, con il sistema di elezione del Csm, basato sulla proporzionale tra liste rigide contrapposte; un sistema che, modellando la formazione dell'organismo di autogoverno dei giudici sul paradigma dei metodi di selezione della classe politica, introduce di fatto il riconoscimento del collegamento con aree politiche ed ispirazioni partitiche.

La necessità di ridefinire il ruolo della magistratura rispetto ai cambiamenti in atto rende indispensabile la individuazione di un centro politico di governo di elaborazione della politica giudiziaria del tutto autonomo rispetto alla funzione di garanzia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario svolta dal Csm; un ruolo, cioè, proprio del ministero di Grazia e Giustizia, la cui attuale ambiguità, tra l'essere «servente» della organizzazione giudiziaria e l'apparire superfluo e, per-





ciò, destinabile alla soppressione, sia sostituita da una precisa funzione di ministero dell'ordinamento, dotato di personale non necessariamente giudiziario e reclutato in via stabile e permanente come in qualsiasi altra amministrazione.

Se per tutti i ministeri l'esigenza del riordinamento si è resa necessaria principalmente in relazione ai vari tentativi del legislatore di razionalizzare la Pubblica Amministrazione dopo la crescita disordinata e spesso elefantica del dopoguerra, per il ministero di Grazia e Giustizia il riordinamento si era reso già indispensabile dal tempo della Costituzione o almeno dalla istituzione del Csm nel 1958.

Si tratta, da un lato, di assicurare alla iniziativa per la modernizzazione legislativa ed il coordinamento normativo strutture più adeguate e supporti culturali di più larga provenienza e, dall'altro, di accentuare, attraverso la separazione delle funzioni del Csm da quelle del ministero di Grazia e Giu-

stizia, quella indipendenza che non è certamente esaltata dalla cospicua presenza di tanti magistrati alle dipendenze del ministro come addetti agli uffici del dicastero di via Arenula.

Riforma del ministero di Grazia e Giustizia e dell'ordinamento giudiziario, attualmente incompatibile con la Costituzione, sono scelte di carattere prioritario per una efficace politica della giustizia che non voglia ridurre al rapporto potere politico-magistrati esigenze di garanzia di diritti e di interessi anche vasti e diffusi che appartengono alla intera comunità nazionale. Oltretutto, una iniziativa per le riforme di strutture di tale rilievo servirà a comprendere dove effettivamente si annidano le resistenze alla chiarificazione del ruolo della magistratura e della sua reale indipendenza.

E questa priorità non sottovaluta la necessità di riforme egualmente urgenti come quella, consegnata a tempi biblici, della riforma del processo penale per la convinzione, del

tutto errata, che le esigenze della lotta al terrorismo prima e alla criminalità organizzata poi rendano inapplicabile il nuovo rito alla necessità di istruttorie inevitabilmente lunghe e complesse. La verità è che la riforma del processo penale richiede un'altra condizione pregiudiziale, che è quella della formazione di personale giudiziario particolarmente addestrato alle nuove regole e che resta inspiegabile perché nonostante i rilevanti stanziamenti di bilancio in tutti gli esercizi finanziari non sia stata ancora realizzata neppure una iniziativa di formazione in tal senso. Così come il discorso sulla responsabilità del magistrato non può essere consegnato alla scelta referendaria. L'errore del giudice trova spesso radice, quando non sia deliberato e, perciò, soggetto alle sanzioni previste, nei difetti delle strutture, nell'arretratezza delle leggi. È un discorso molto delicato e non solo perché la sanzione civile dell'errore del giudice incrinerebbe la indispensabile serenità dei giudizi; il che è vero solo in parte, non essendo meno deterrente la responsabilità disciplinare; ma perché la garanzia di decisioni e di provvedimenti giusti e non errati appartiene alla sfera della prevenzione dell'errore prima ancora che alla sua repressione. Chi ricorda il dibattito sulla istituzione del tribunale della libertà e sul sindacato preventivo dei provvedimenti restrittivi o sulle garanzie di più firme dei provvedimenti stessi, ha ben presente quanto della scelta tra limitazione del potere del magistrato ed accrescimento delle garanzie individuali la cultura dello scontro tra i poteri dello stato abbia giocato a sfavore delle seconde. Così come il complessivo funzionamento della macchina giudiziaria non è solo legato alla entità degli stanziamenti. Valga per tutte la riflessione sulla mancata utilizzazione, per i fini previsti, degli stanziamenti per la riforma del codice di procedura penale.

Esso è legato alla possibilità o alla volontà di recuperare dall'archivio della smemoratezza, come dice Martinazzoli, quel capitolo programmatico, già scritto oppure tante volte riscritto, senza il quale non si tratterà soltanto di registrare il permanere di disfunzioni, ma di confessare di non essere in condizioni di fermare il degrado che deriva dalla insoddisfazione della domanda di giustizia e di ordine civile.

Le lunghe detenzioni carcerarie, la inarrestabile necessità di nuove carceri, le discussioni su amnistie, che non si sa se più sollecitate dall'accrescimento della popolazione carceraria o dalla necessità di chiudere purché sia quei capitoli che i maxi-processi e gli inquinamenti di taluni mezzi di prova non riescono a definire, non sono le inevitabili conseguenze del fatto. Sono l'effetto di una mancanza di decisioni politiche sull'ordinamento del centro di elaborazione della politica giudiziaria. Se saranno adottate è probabile che il conflitto tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato rimanga un ricordo del passato.