LA POLITICIZZAZIONE DI UN POTERE NEUTRALE. MAGISTRATURA E CRISI ITALIANA

di Stella Righettini

Introduzione

Le vicende di *tangentopoli* e le relative conseguenze politico-istituzionali hanno conferito all'intervento giudiziario un rilievo maggiore che in passato rispetto ai complessi rapporti tra poteri dello Stato e tra governanti e governati. La magistratura[1], soprattutto quella penale, mostra di aver acquisito una consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie funzioni nell'ambito del sistema politico come forse mai in precedenza nella storia della repubblica. Ci si interroga ancora oggi, a tre anni di distanza dall'inizio di *tangentopoli*, sul perché l'intervento dei magistrati abbia accelerato la crisi del regime democratico italiano e favorito l'inizio di una fase di transizione. Ci si chiede, inoltre, in che misura, con quali conseguenze e per quanto tempo ancora gli attori giudiziari saranno in grado di conservare un potenziale di influenza così ampio sul sistema politico e sulla funzionalità di istituzioni governative e parlamentari.

I mutamenti nelle modalità d'azione giudiziaria e nel sistema di relazioni tra ceto giudiziario, da un lato, e classe politica e società civile, dall'altro, affondano le loro radici nei processi di trasformazione del regime democratico. A tali processi gli attori e le istituzioni giudiziarie hanno partecipato a pieno titolo in quanto parte costitutiva, anche se spesso ignorata o rimossa dal regime. Degli sviluppi della democrazia italiana fanno parte

[1] Per «magistratura» si intende una realtà complessa e più propriamente un insieme di attori che si muovono in un'«arena», il sottosistema giudiziario, caratterizzata da una propria articolazione organizzativa, istituzionale e funzionale. Attori individuali (giudici, pubblici ministeri, procuratori e così via) agiscono secondo razionalità non uniformi né unidirezionali, costantemente in interazione con altri attori istituzionali, politici e sociali, individuali e/o associati.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

la cultura giudiziaria, i rapporti tra élites giudiziarie e politiche, le modalità d'azione giudiziaria in relazione ai controlli preventivi e successivi esercitati sull'operato dei pubblici poteri, nonché l'evoluzione dell'interpretazione giudiziaria circa le modalità di interazione tra intervento pubblico ed interessi privati.

Di fronte ai complessi e per molti versi sorprendenti fenomeni cui stiamo assistendo, qualsiasi spiegazione di carattere congiunturale appare inadeguata o insoddisfacente. Quanto è accaduto rimanda a interrogativi su quale evoluzione e quali caratteristiche del funzionamento del sistema politico italiano abbiano reso gli attori giudiziari così cruciali nel processo di crisi e transizione, e sollecita la ricerca dei fattori endogeni della crisi.

Il caso italiano ripropone all'attenzione la questione complessa e problematica dell'esistenza e delle funzioni dei poteri neutrali in democrazia e della loro politicizzazione. Partiremo, pertanto, dall'analisi della funzionalità democratica della magistratura, per passare, poi, ad un esame dei significati e delle possibili utilizzazioni di termini quali «neutralità» e «politicizzazione» per spiegare i processi di crisi delle democrazie e le vicende italiane.

Democrazia e contrappesi giudiziari

L'interrogativo principale su cui si sviluppa la nostra riflessione è il seguente: in che modo la magistratura può trasformarsi da fattore di legittimazione e stabilità, storicamente consolidato, in fattore di de-legittimazione e instabilità per un regime politico? Il caso italiano può definirsi anomalo proprio per il fatto che un potere, un ceto professionale, il quale nel corso della propria storia ha mostrato una grande capacità di adattamento al mutare dei regimi politici, diventa ad un certo punto esso stesso agente di crisi e di mutamento.

Analizzata alla luce della teoria liberal-democratica, anche l'azione della magistratura può essere posta tra i fattori in grado di condizionare il corretto funzionamento di una democrazia. Se quest'ultima è intesa non solo nella sua nozione procedurale, relativa alle modalità di selezione elettorale della classe politica e alle dinamiche congiunturali del consenso, ma anche nella nozione relativa al rendimento, che abbraccia la «normale» e quotidiana attività delle istituzioni pubbliche, il controllo giuris-

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

dizionale può essere considerato un'importante condizione della funzionalità democratica. La teoria liberal-democratica sottolinea come per avvicinare un sistema di governo all'ideale della democrazia sia necessario coniugare non solo consenso e protesta/dissenso, ma anche consenso e controllo. In questa prospettiva, il rendimento di un regime democratico dipenderebbe, innanzi tutto, dalla sua capacità di porsi come governo del potere pubblico in pubblico, cioè governo capace di garantire trasparenza e visibilità ai processi politici[2]. Il rendimento sottintende l'efficacia anche di istituzioni giudiziarie indipendenti, deputate al controllo legale e all'applicazione delle sanzioni, ed è intimamente connesso al criterio della pubblicità «che consente di distinguere il giusto dall'ingiusto, il lecito dall'illecito».

Alla luce di tale teoria, la crisi della democrazia può essere vista come conseguenza di una riduzione progressiva del carattere visibile del potere che «si nasconde nascondendo», rendendone impossibile il controllo democratico legale. La perdita di pubblicità del potere è un processo che si sviluppa nel medio-lungo periodo in presenza di due condizioni concomitanti:

a) una condizione interna agli apparati pubblici, cioè la progressiva privatizzazione/appropriazione di risorse pubbliche da parte di coloro che occupano cariche istituzionali con il relativo occultamento delle ragioni e delle modalità della mediazione politica;

b) una condizione esterna data dalla inefficacia dei contrappesi, tra i quali vi è la perdita di efficacia e di credibilità del sistema di controlli giurisdizionali, che in ogni democrazia costituiscono uno dei principali meccanismi di disoccultamento del potere, anche se non l'unico, attraverso la denuncia pubblica e l'efficacia del sistema sanzionatorio.

[2] Bobbio (1980) individua nella *pubblicità* del potere una delle caratteristiche salienti del regime «democratico». Il termine «pubblico», sostiene Bobbio, si definisce in senso negativo come potere «non privato» o meglio potere attraverso cui i vantaggi e le risorse ottenuti non vengono «privatizzati» da coloro che detengono risorse d'autorità; pubblicità significa inoltre «visibilità» del potere cioè garanzia che chi detiene le leve del comando sia a sua volta controllato, sottoposto a vincoli e responsabilità in ordine ai risultati della sua azione. Tale teoria è in parte ripresa e sviluppata da Pizzorno (1992) il quale approfondisce l'analisi dei fattori socioculturali che determinano nelle élites politiche l'assunzione crescente di comportamenti che favoriscono o inibiscono fenomeni di corruzione politica. Pizzorno approfondisce in particolare il tema dei processi di socializzazione delle élites o di loro segmenti al riconoscimento dell'autorità legale come potente fattore alla base della creazione di «cerchie di riconoscimento» che «forniscono criteri di valutazione morale positiva dell'osservanza della legge».

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

I controlli giurisdizionali si collocano al crocevia tra le basi della democrazia che si consolidano attraverso i circuiti del consenso ed il bisogno ineliminabile di ogni comunità di certezza del diritto, di protezione dagli abusi che possono derivare da un esercizio arbitrario del potere politico e del potere in tutte le sue forme: economico, sociale ed individuale.

Secondo la teoria liberal-democratica, l'indicatore più immediatamente percepibile del fenomeno della «perdita di visibilità del sistema sanzionatorio» è il venir meno dell'«effetto scandalo»: ciò significa, non tanto che non emergano abusi, illeciti o episodi di corruzione, quanto che a tale fenomeno non corrisponde, o corrisponde troppo episodicamente, un processo risarcitorio simbolico e reale, quindi credibile, dei danni provocati alla collettività.

L'annullamento o comunque una forte riduzione del carattere sanzionatorio del controllo giudiziario di ogni ordine e grado – una riduzione della capacità delle istituzioni giudiziarie di garantire un certo livello di visibilità/effettività delle regole del gioco statuite e condizionanti le strategie illegali di arricchimento personale e/o acquisizione del consenso – produce un *deficit* crescente di legittimazione legale del potere pubblico e con esso della leadership politica ed amministrativa chiamata ad esercitarlo.

La crisi della democrazia italiana può essere considerata l'esito di una divaricazione crescente tra un livello «occulto» e un livello palese/visibile della politica e delle transazioni tra sistema politico e società civile; divaricazione che ha trovato nelle modalità di esercizio del potere giudiziario stesso uno dei fattori istituzionali e sistemici determinanti della crisi.

La democrazia italiana si è caratterizzata non solo per un funzionamento in larga parte basato su regole e procedure *non visibili* ed illegali, se pur generalmente accettate, ma anche e soprattutto per una sostanziale *invisibilità del sistema sanzionatorio*; ad uno scambio politico occulto è corrisposta una inefficacia dei controlli non per occultamento ma per omissione. In una parola, si è creata una latitanza sanzionatoria del potere giudiziario, vale a dire un sistema di potere sostenuto nella sua invisibilità dalla inefficacia, o efficacia limitata, dell'azione dell'organo istituzionalmente preposto al controllo. Attraverso proprie razionalità, strumenti professionali ed una autonomia istituzionale in ordine ai criteri di decisione da adottare, le diverse magistrature hanno fornito in democrazia un proprio au-

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

tonomo contributo al funzionamento e agli *outcomes* delle istituzioni, nel breve quanto nel medio-lungo periodo.

La consolidata ed estesa illegalità delle modalità di legittimazione del potere politico emersa nel caso italiano ha riguardato sia i processi elettorali (attraverso il finanziamento illecito dei partiti ed il controllo del voto), sia i normali e quotidiani processi di governo, con la creazione di un esteso e consolidato sistema di transazioni illecite tra attori pubblici e privati nell'ambito dei processi di *policy making*.

Il consolidamento e l'estensione di tali fenomeni chiama in causa inevitabilmente i rapporti tra circuiti di acquisizione del consenso e circuiti di controllo legale del potere politico stesso, ovvero i contenuti e le modalità di relazione tra attori che mirano alla organizzazione e all'espressione della legittimazione politica ed attori che si muovono invece nei circuiti della legittimazione legale: i magistrati, appunto.

In democrazia la legalità e il principio di legalità, in nome del quale si legittima l'intervento giudiziario, costituiscono non solo una pre-condizione, ma anche un elemento costitutivo della legittimazione politica poiché essa è intesa come processo *trasparente* di acquisizione di consenso e come eguaglianza di condizioni di accesso alle risorse pubbliche. Perciò, pur collocandosi fuori dai circuiti di legittimazione democratica, le magistrature possono condizionare il grado di legittimità, sia specifica che diffusa, di un regime democratico: il loro ruolo istituzionale è finalizzato a interpretare e controllare il comportamento, l'azione e l'interazione dei membri di una comunità che mirano alla tutela dei propri interessi, ed è finalizzato altresì alla garanzia più generale di trasparenza e correttezza dei processi politici.

L'interpretazione e l'applicazione della legge, unitamente al sistema di sanzioni ad essa collegato, conferisce agli attori giudiziari risorse cruciali per influire sul complesso e dialettico equilibrio che si instaura tra esigenze e modalità di mediazione degli interessi, da un lato, ed istanze del controllo, dall'altro. Ciò in quanto le decisioni giudiziarie producono sia effetti giuridici che si ripercuotono direttamente sul sistema normativo, sui procedimenti decisionali e sul loro grado di trasparenza, sia effetti metagiuridici che riguardano principalmente gli equilibri tra interessi che chiedono riconoscimento ed accesso al processo decisionale pubblico attraverso il canale giudiziario e la fiducia ed il prestigio di cui godono le istituzioni pubbliche.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Nei prossimi paragrafi cercheremo di approfondire il quadro concettuale ed analitico per l'analisi dei complessi rapporti tra circuiti di legittimità politica e legittimità legale in un regime democratico, sia in situazioni di stabilità che di crisi della democrazia[3].

La «neutralità» del potere giudiziario: l'eterna questione

«Neutralità» *versus* «politicità» e «politicizzazione» sono le parole chiave su cui ruota il dibattito politico istituzionale sulla funzionalità democratica della magistratura nel processo di crisi italiano. Riflettere su tali termini, sulla loro utilizzazione e contrapposizione, ci aiuterà ad evidenziare il potenziale di conflitto insito nei rapporti tra circuiti di legittimazione politica e circuiti di legittimazione legale in democrazia.

Da qualunque angolazione si intenda affrontarlo, il tema della neutralità dei poteri si intreccia con quello della risoluzione di dispute e del ruolo arbitrale attribuito a determinate istituzioni nella mediazione dei conflitti[4]. Nei paesi a tradizione di *civil law*, la magistratura si è venuta configurando storicamente come «potere neutrale» in quanto apparato dello stato con funzioni di regolazione burocratica-razionale dei rapporti sociali, di de-politicizzazione dei conflitti e delle fratture presenti nella società e di controllo sulla loro emersione spontanea ed incontrollata[5]. Il potere neutrale giudiziario è collocato istituzionalmente in un

[3] Una democrazia «non in crisi» e «stabile» è caratterizzata da «un equilibrio dinamico fra le spinte che provengono dalle domande della comunità politica, le controspinte derivanti dalle difficoltà di prendere decisioni sulle questioni sollevate e la valvola di sfogo, e attenuazione delle spinte, costituita dall'emergere di alcune decisioni adeguate di output» che possono provenire da diversi centri decisionali tra cui quelli giudiziari, «che si ripercuotono sugli attori richiedenti». Un regime democratico è in crisi «quando non sussiste lo stato di relativo equilibrio tra domande, sostegno, processi decisionali e risposte» (Morlino 1981).

[4] La subordinazione del giudice alla legge non è una «variabile», ma una «costante» e come tale costituisce la «cornice entro la quale si svolge, da due secoli a questa parte, la storia della magistratura» (Borlandi 1979).

[5] Il primo ad occuparsi in modo sistematico di questi temi è stato Weber il quale nella *Sociologia del diritto* analizza la stretta relazione tra evoluzione del sistema degli interessi, soprattutto economici, ed evoluzione del diritto, dell'organizzazione del sistema giudiziario e della formazione professionale dei giudici. Ma è in particolare nel primo volume di *Economia e società* che Weber attribuisce al termine «razionalità legale» un significato che va oltre quello della mera «produzione di decisioni autoritative» (Freddi 1989). Lo specifico carattere «razionale» del potere legale risiederebbe nel «sa-

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

«circuito esterno» a quello del consenso elettorale e della legittimazione politica, nel circuito cioè dei processi di regolazione giuridica dei conflitti politici e sociali. Nei sistemi di *civil law* la neutralità politica del giudice è funzionale al ruolo che ciascun regime, democratico e non, assegna alle proprie burocrazie ed ai propri apparati giudiziari, composti da funzionari di formazione eminentemente giuridica, selezionati mediante concorso, traduttori, manipolatori e guardiani di uno specifico corpo di leggi da cui traggono direttamente autorità e legittimazione. Il magistrato/funzionario, fedele esecutore delle leggi, assolve ad una funzione normativa ed ideologica: quella di affermare la superiorità delle sedi politiche, legislative e di governo, su quelle giudiziarie, come sedi di decisioni vincolanti per l'intera comunità.

Nell'analisi del funzionamento delle democrazie moderne, la neutralità, intesa come mera sottoposizione del magistrato alla legge, perde significato se non è riferita al concreto funzionamento delle istituzioni e del sistema politico, cioè alle interrelazioni che si stabiliscono tra funzioni di controllo e funzioni politiche, tra professionismo politico e giudiziario[6] e tra circuiti giudiziari e democratici di legittimazione.

Rispetto alla tradizione giuspubblicistica europea, ancorata al principio della divisione dei poteri ed al corollario della strumentalità delle burocrazie statali, le dottrine liberal-democratiche americane fanno propria una concezione dinamica e «funzionale» della neutralità del giudice, che ha le sue radici nel principio del «bilanciamento dei poteri». La neutralità è riferita non tanto al «potere» giudiziario, cioè alla posizione della magistratura rispetto agli altri poteri, quanto piuttosto alla posizione dell'«attore» giudiziario rispetto alle parti in causa. Il magistrato è neutrale in quanto «privo di azione autonoma», e per sua natura «attivo solo se adito da una delle parti»[7]. La magistratu-

pere» cioè nella competenza specializzata che deriva a coloro che sono preposti all'interpretazione degli atti ed a conoscere fatti che si apprendono solo nel corso dell'esercizio della propria attività istituzionale (Weber 1986).

[6] La teoria della neutralità burocratica weberiana con particolare riferimento alla magistratura, è ripresa e sviluppata da Ferrarese (1984). La neutralità è posta in relazione con la situazione di conflittualità in cui agisce il giudice e con il sistema di valori professionali di riferimento, in particolare con l'«universalismo». Universalismo e neutralità conferirebbero un contenuto alla professionalità giudiziaria in relazione soprattutto alla posizione ambigua del giudice, costantemente al confine tra stato e società civile.

[7] Tocqueville (1932) descrive l'assetto dei poteri negli Stati Uniti mostrando un particolare interesse per la diversa interpretazione fornita dai costituzionalisti americani

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

ra partecipa, al pari di altre istituzioni, alle funzioni di governo ed è istituzionalmente deputata a produrre decisioni, a compiere delle scelte vincolanti, e molto spesso definitive, a riconoscere e risolvere razionalmente dei conflitti sulla base della interpretazione ed applicazione della legge. Ciò che contraddistingue questa neutralità da quella affermata dalla teoria della «divisione» dei poteri è il suo carattere ad un tempo «non strumentale», rispetto ad altri poteri, e «relativo»: si accentua il carattere «particolare», non astratto, della posizione del giudice in relazione al singolo caso ed alla possibilità concreta da parte dei cittadini di attivare l'intervento dei magistrati. La neutralità liberal-democratica è «funzionale» alla democrazia in quanto strettamente connessa al tema centrale della sovranità. L'esercizio continuato di tale sovranità da parte del cittadino si esprime nella possibilità di ricorrere ad istituzioni indipendenti dal potere della maggioranza politica per il controllo sulla condotta della leadership e sull'esercizio del potere politico e sociale, controllo esercitato, quindi, ben oltre il circuito politico elettorale[8]. L'efficace limitazione del potere politico non è affidata unicamente alle procedure elettorali, ma anche all'esistenza di istituzioni indipendenti dal potere politico che, se attivate, garantiscono il rispetto del complesso di regole procedurali che pongono limiti negativi all'uso discrezionale del potere.

Le teorie politologiche che interpretano la crisi dei regimi democratici attraverso il modello della politicizzazione dei poteri neutrali hanno utilizzato l'attributo di neutralità riferendosi direttamente alla tradizione gius-pubblicistica europea ed alla teoria della divisione dei poteri di Montesquieu, alla teoria del giudice *bouche de la loi*, sia pure recuperando l'interpretazione dei costituzionalisti francesi, e principalmente di Benjamin Constant, della teoria stessa[9].

del ruolo del giudiziario. La descrizione del funzionamento del sistema di governo americano tradizionalmente comprende il ruolo del sub-sistema giudiziario. Molti studiosi – Casper, Dahl, Shapiro e altri – si sono occupati della partecipazione che individui e gruppi forniscono al *rule-making* ed al *decision making* attraverso le corti e della capacità dei ricorrenti di strutturare l'agenda delle corti stesse.

[8] Sul rapporto tra sovranità e azionabilità del potere giudiziario vedi anche Glik (1983). L'autore sottolinea il forte radicamento delle corti americane nel sistema di governo statale e locale e la flessibilità che l'organizzazione del sistema giudiziario americano conferisce alle strategie di azione giudiziaria perseguibili dai ricorrenti.

[9] Il potere giudiziario per Montesquieu *est en quelque façon nul*, in quanto è messo in condizione di non influire sulla organizzazione degli altri poteri (libertà politiche)

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Il costituzionalismo francese attribuisce alla neutralità una valenza costituzionale, riferita cioè a poteri dello stato che occupano un ruolo di garanti, *super partes*, con il compito di sovrintendere affinché gli altri poteri operino di concerto, eliminando e risolvendo possibili scontri o conflitti, senza reciprocamente partecipare alle rispettive funzioni. Il potere *super partes* è estraneo alla classica tripartizione (legislativo, esecutivo, giudiziario) e non è direttamente partecipe alla formulazione dell'indirizzo politico; esso è potere di controllo dotato di una propria sfera di autorità, ma non attivo autonomamente bensì vincolato allo svolgimento della funzione di garanzia del corretto svolgimento dei rapporti interistituzionali (tra questi troviamo ad esempio i capi di stato e le Corti Costituzionali). I poteri neutrali assumono una rilevanza politica ed acquisiscono «visibilità» e «riconoscibilità» in quanto parte costitutiva di un progetto politico-costituzionale (forma di governo) e della struttura del regime politico.

Quasi paradossalmente, la posizione *super partes* di certi poteri ne accentua la loro rilevanza politica, cioè la rilevanza per

e sulla distribuzione della ricchezza (libertà individuali). Il concetto di potere «nullo» deriva dalla originaria base sociologica della teoria della divisione dei poteri: alla divisione dei poteri corrisponde una divisione delle sfere di influenza dei ceti sulle istituzioni e, per quanto concerne il potere giudiziario, i cittadini possono essere giudicati solo da loro pari. La regola della venalità delle cariche giudiziarie, criteri corporativi e censitari di selezione dei giudici, unitamente alla temporaneità dell'incarico, garantiscono un uso socialmente innocuo della giustizia ed un potere «socialmente nullo». La identificazione sociale tra giudici e giudicati, cioè la giustizia *inter pares*, annulla i potenziali effetti eversivi insiti nell'esercizio della funzione giudiziaria. L'interpretazione sociologica dei rapporti tra poteri è dettata a Montesquieu dalla realtà storica dei conflitti tra nobiltà e borghesia e dal desiderio di trovare a tale conflitto una soluzione nella divisione della sfera d'influenza da parte dei ceti sulle istituzioni. Da qui l'avversione alla creazione di un ceto professionale giudiziario separato e burocratizzato, considerato un fattore di perturbazione nei rapporti tra esecutivo e legislativo.

La nullità del potere giudiziario è diversa, quindi, sia dal carattere burocratico-razionale del potere legale weberiano, sia dalla azionabilità giudiziaria di matrice liberal-democratica, poiché si sostanzia nell'esercizio di una giustizia «di ceto o di classe» in cambio di garanzie di privilegi di *status* per i giudici.

Constant supera l'interpretazione sociologica della teoria della divisione dei poteri, drammaticamente confermata nelle prime fasi della rivoluzione francese, e rafforza l'interpretazione «garantistico-procedurale» della teoria della divisione dei poteri, passando dalla giustizia *inter pares* alla giustizia *super partes*.

È interessante rilevare come nella posizione di Montesquieu siano presenti *in nuce*, due temi fondamentali per lo sviluppo del dibattito politico istituzionale sulla divisione dei poteri anche nelle democrazie moderne: il rapporto tra bilanciamento dei poteri politici e sociali e quello della legittimazione del potere giudiziario in relazione alla sua funzionalità democratica. Cfr. Montesquieu (1989), Neuman (1973) e Matteucci (1983).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

la risoluzione dei conflitti in quanto custodi di regole e procedure imparziali. La teoria dei poteri neutrali di Carl Schmitt sviluppa ed accentua tale apparente paradosso riconoscendo ai poteri neutrali un ruolo ancora più decisivo nella soluzione delle crisi politiche dei regimi parlamentari. La definizione normativa del termine «neutrale» è riferita, infatti, ad un potere mediatore e regolatore che si pone al di sopra del pluralismo incarnato dai partiti politici e degli interessi di parte da essi rappresentati[10]. La teoria sostiene che all'autorità esclusiva di *un* potere neutrale (il Capo dello Stato) *super partes* è delegata la vincolatività delle regole fondamentali del regime e dei rapporti tra poteri soprattutto in presenza di conflitti insanabili; ai poteri neutrali vanno ascritti poteri «eccezionali» d'intervento che rappresentano una proposta di conciliazione «obbligatoria» di fronte al fallimento dei «normali metodi di conciliazione» o della «regola della maggioranza» (Schmitt 1981, 220-226).

La teoria schmittiana del potere neutrale è una vera e propria teoria della crisi della democrazia e dell'uscita dalla crisi attraverso l'emergenza ed il decisionismo[11], cioè attraverso la ridefinizione degli equilibri costituzionali ed il ricorso a poteri straordinari che non si legittimano legalmente, ma si auto-legittimano di fatto.

La teoria del potere neutrale di Schmitt trova una più estesa applicazione e diviene una vera e propria teoria dello stato finalizzata all'individuazione di arene, attori e strumenti «neutrali» in grado di porre un limite al bilanciamento autonomo degli in-

[10] La teoria schmittiana *del potere neutrale*, riferita principalmente al ruolo del Capo dello Stato, è elaborata in forte polemica con il frammentato sistema partitico della repubblica di Weimar, ritenuto il principale responsabile della instabilità governativa e del declino dello stato tedesco. Essa parte innanzitutto da una critica al ruolo assunto dalle istituzioni parlamentari: «il corpo legislativo è diventato l'immagine speculare della pluralità dei complessi di forze sociali organizzate. Se lo Stato non è nient'altro che questo sistema pluralistico, allora esso sarebbe soltanto un continuo compromesso» (Schmitt 1981, 216).

[11] Funzionalità specifica del potere *neutrale* è quella di «dare il colpo decisivo, se i due complessi di interessi l'un l'altro eguali non raggiungono un accordo, ma si mantengono contraddittoriamente in equilibrio». Il decisionismo è pertanto « un prodotto del conflitto», una «prassi per cui la decisione non acquista fondamento grazie agli argomenti razionali con i quali è spiegata» ma, al contrario, acquista significato per il fatto semplice di risolvere la controversia. Nel rapporto tra fatto e norma, il decisionismo diventa un'«emergenza ideologica» cioè una relativizzazione di qualunque valore e posizione concreta, anche del diritto stesso: la decisione, per il solo fatto di essere assunta diventa l'unico supporto della norma» cioè l'unica fonte di legittimità (Tomeo 1981, 87-95).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

teressi sociali, alla mediazione politico-partitico parlamentare ed alla identificazione dello stato con il pluralismo partitico[12]. Il pluralismo partitico e la mediazione in quanto principale strumento d'azione politica delle parti, trova un limite nell'autorità statale, cioè in poteri non condizionati e non condizionabili dagli interessi delle parti, tra cui si colloca il potere neutrale di una magistratura indipendente.

La neutralità della magistratura e del capo dello stato svolgono una funzione quasi simbolica di rappresentazione della unità di tutto lo «stato» apparato, della sua autorità, rispetto agli interessi di parte. Entrambi i poteri sono fonti non partigiane di autorità, sono cioè legittimati a decidere in ultima istanza[13] e si «impongono» in virtù di interessi ritenuti «superiori» agli interessi delle parti. Il nodo più problematico della neutralità è la discrezionalità riconosciuta ai decisori in merito alla interpretazione della situazione di conflitto ed alla sua soluzione: il decisore sceglie il se ed il quando intervenire ed è messo in condizione di scegliere tra i princìpi del sistema: in sostanza «può operare una scelta politica» in nome dello stato che rappresenta e dei suoi fini, di cui è l'interprete e verso cui è responsabile[14].

L'appello all'intervento dei poteri neutrali può essere letto in vari modi: come risposta alla crisi di regime, di legittimità democratica «contrattata» nell'ambito del sistema partitico; come reazione al rifiuto latente all'obbedienza e al rispetto dell'autorità legale e al *deficit* di legittimazione legale in cui versa l'intermediazione politica degli interessi; come rivalutazione del ruolo e delle funzioni degli attori che privilegiano modalità legali/razionali di risoluzione dei conflitti.

[12] Schmitt (1981, 215-227) distingue nella teoria quattro livelli di neutralità dello Stato. Essi corrispondono ad altrettante modalità d'interazione tra Stato e pluralismo degli interessi: la neutralità come conciliazione, cioè come strumento per favorire il raggiungimento spontaneo del consenso tra le parti; la neutralità come regola di maggioranza che garantisce anche in caso di disaccordo tra le parti un «equilibrio coattivo»; la neutralità a fini di parte come identificazione dello stato con l'interesse di un solo interesse o partito e infine la neutralità di un'autorità dotata di poteri eccezionali che interviene nel caso in cui l'equilibrio tra interessi non sia più garantito dal parlamento.

[13] Simon (1967, 206-207), riprende il concetto weberiano di autorità come «il diritto/potere di dire l'ultima parola in caso di conflitto» e lo estende all'analisi delle organizzazioni amministrative.

[14] Cfr. Tomeo (1981, 95). Le conseguenze estreme, antidemocratiche, del decisionismo sono «la riduzione totale del diritto alla politica», cioè la riduzione del sistema di regole legali alle logiche ed ai fini di parte.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

L'appello ai poteri neutrali rivela il proprio contenuto ideologico rispetto a possibili sbocchi non garantistici della crisi democratica se, a fronte delle degenerazioni della democrazia partitica, della discrasia tra modalità di legittimazione democratica ed istanze di legittimazione legale razionale, o a fronte di una crisi politica acuta, viene attribuito un potere taumaturgico alla magistratura, o ad altre istituzioni neutrali, per la salvaguardia della presunta integrità statale o democratica. Il richiamo all'intervento del potere neutrale comporta, in questo caso, un appello al principio di «discrezionalità» nell'uso dei poteri invocati ed al decisionismo, che finiscono con l'assumere potenzialità illiberali e, soprattutto se protratti nel tempo, anti-democratiche.

Nella letteratura politologica che si è occupata di transizioni di regime, il riferimento ai «poteri neutrali» ha perso le valenze ideologiche attribuitegli dalla teoria schmittiana ed è stato recepito come strumento analitico dei processi di crisi dei regimi democratici. Tuttavia, l'ancoraggio indiretto alla teoria della divisione dei poteri ha limitato, come vedremo, la capacità euristica del modello interpretativo delle crisi democratiche.

Secondo la definizione di Linz, un potere neutrale è «estraneo alle forme di legittimazione democratica» ed è «fonte non partigiana di autorità». La magistratura rientra nella categoria dei «poteri neutrali» assieme ad alcune «istituzioni chiave» del regime ed ai militari[15]. Non è chiaro cosa si intenda per «istituzione chiave» e sorge il sospetto che la definizione ricada nel costituzionalismo metodologico, cioè nella identificazione della realtà empirica con il dettato costituzionale. Se così non fosse, dal momento che poteri neutrali sono «tutti» indistintamente «fonti non partigiane di autorità», ci si dovrebbe rimettere al vaglio, caso per caso, di tutte le istituzioni estranee al circuito di legittimazione democratica presenti nel regime (ci si chiede se la Banca centrale, ad esempio, sia da considerarsi istituzione neutrale del regime). In questa ipotesi anche istituzioni economiche, amministrative o religiose potrebbero rivelarsi istituzioni chiave del regime in quanto fonti non partigiane di autorità. Sorge, inoltre, il dubbio se giudici eletti sulla base di un sistema elettorale diretto siano da annoverare tra i poteri neutrali o meno.

[15] Dai poteri neutrali sono escluse le burocrazie amministrative. Cfr. Morlino (1986, 55-56).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Criteri certi per la individuazione dei poteri neutrali sono tanto più necessari in quanto su di essi si basa la parte più significativa del modello, quella cioè che individua nella loro politicizzazione un indicatore di crisi democratica ed un fattore di accelerazione o risoluzione della crisi.

Le alternative sono due: o la neutralità cui ci si riferisce deriva dalla completa estraneità delle élites neutrali alle forme di legittimazione democratica o la neutralità dipende dalle modalità di esercizio del potere, cioè dalle garanzie di indipendenza e dall'autonomia nell'esercizio delle funzioni istituzionali, a prescindere dalle modalità di selezione. Vi possono essere poteri non «estranei alla forma di legittimazione democratica» che tuttavia conservano il carattere di «fonti non partigiane di autorità». O, viceversa, poteri estranei alle forme di legittimazione democratica che risultano alla verifica dei fatti fortemente condizionati o limitati nell'esercizio dell'autorità da logiche partigiane.

Dal momento che la politicizzazione dei poteri neutrali viene indicata, sia da Linz che da Morlino, come l'ingresso di élites neutrali nell'arena politico parlamentare, la definizione di «potere neutrale» come potere *super partes* «estraneo alla forma di legittimazione democratica» è più utile, anche se non sufficiente, ai nostri scopi. La neutralità attiene alle garanzie di separatezza dei poteri ed alla credenza nella imparzialità che «normalmente» caratterizza certe istituzioni in un regime democratico. Perciò, nei regimi liberal-democratici, la neutralità delle istituzioni di garanzia (*super partes*) si configura sia come un attributo strutturale, relativo cioè alle modalità di legittimazione, sia come un limite negativo, in quanto la funzione di garanzia si esplica solo su richiesta delle parti e in casi concretamente individuabili. Un potere neutrale si astiene, pertanto, non solo dall'entrare direttamente nell'arena politico parlamentare, ma anche dal collocarsi stabilmente sulla scena politica; dall'interferire sugli equilibri partigiani, e dal competere con le élites politiche per la soluzione di determinate *issues*.

Politicizzazione dei poteri neutrali e crisi democratica

La politicizzazione dei poteri neutrali è uno dei modi possibili di guardare ai rapporti tra circuiti di legittimazione politica e legale, e dunque tra attori che si muovono rispettivamente al

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

loro interno. Senso comune e linguaggio corrente del dibattito politico istituzionale italiano indicano con tale termine essenzialmente un rapporto distorto tra élites neutrali ed élites politiche. La politicizzazione della magistratura evoca, soprattutto nel caso italiano, un rapporto distorto tra sub-sistema partitico e sub-sistema giudiziario, cioè un ampio e radicato «collateralismo» partitico dei magistrati e delle loro associazioni e un sistema di fiancheggiamento e di mobilitazione di settori della magistratura verso questo o quel partito politico. Il correntismo prodottosi all'interno della Associazione nazionale magistrati è stato interpretato come un sottoprodotto del collateralismo partitico, che nel sistema di elezione del Consiglio superiore della magistratura avrebbe trovato proprie modalità espressive ed occasioni di articolazione, evoluzione e consolidamento interni[16].

Con l'inizio di *tangentopoli* la «politicizzazione» della magistratura italiana ha tuttavia acquisito una valenza in parte diversa rispetto al passato: essa non è più soltanto riferita agli effetti del «proporzionalismo partitico» sugli organi di autogoverno e rappresentanza della magistratura, quanto piuttosto allo scontro istituzionale tra governo, parlamento e magistratura ordinaria (e propri organi di autogoverno). Si sarebbe cioè passati da una politicizzazione degli organi di autogoverno ad una politicizzazione funzionale, che starebbe ad indicare un'alterazione negli equilibri consolidati tra funzioni giurisdizionali e funzioni politiche. Vedremo che le cose non stanno esattamente in questi termini e che la recente politicizzazione è fenomeno ben diverso dal «collateralismo» partitico.

Il termine «politicizzazione», oltre alle innegabili fortune politiche e giornalistiche, gode di una propria specifica collocazione nella letteratura politologica dove è stato utilizzato principalmente per indicare quattro fenomeni assai diversi tra loro, di cui solo uno, come vedremo, rientra nella definizione pertinente alla nostra trattazione.

a) Il caso in cui l'attività dei magistrati sia vincolata e con-

[16] I temi della «politicizzazione», del «collateralismo» e del «proporzionalismo» del sistema giudiziario italiano e dei suoi rapporti con il sistema partitico sono affrontati in particolare da Guarnieri (1993). L'autore vi analizza l'evoluzione, nell'ultimo ventennio, degli equilibri «politico elettorali» tra le correnti della magistratura ordinaria in seno al CSM. L'ipotesi «forte» su cui si basa la ricostruzione di Guarnieri è che la politicizzazione dei giudici si sia caratterizzata come una sorta di incontro tra una domanda e un'offerta di alleanza politica e di tutela corporativa tra il maggiore partito di opposizione PCI/PDS e settori sempre più ampi della magistratura.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

trollata direttamente nei suoi esiti da organi politici esterni alla magistratura stessa, che mirano, almeno tendenzialmente, a trasformare l'interpretazione giurisdizionale da attività autonoma in attività etero-diretta. Come è avvenuto ad esempio nei regimi totalitari comunisti[17], in questo primo caso siamo di fronte ad un controllo diretto della funzione giudiziaria e dei suoi esiti. Pertanto, secondo le teorie democratiche che si fondano sullo stato di diritto, verrebbe violato insanabilmente il principio di autonomia ed indipendenza della funzione giudiziaria e si configurerebbe un regime di natura diversa[18]. Tra i casi storici europei abbiamo il modello della «giustizia di classe» dei regimi comunisti dell'Est del primo e secondo dopoguerra, in cui rientra, in particolare, il caso della Germania orientale descritto da Kirchheimer (1961).

b) Il caso in cui non siano effettivamente previste e rispettate garanzie di inamovibilità del giudice da parte del potere politico si configura invece come condizionamento dei meccanismi e dei processi di selezione e carriera. Come al punto *a*), il venir meno del principio della inamovibilità del giudice configura l'esistenza di un regime non liberal-democratico, in quanto ne viene meno un presupposto basilare: l'indipendenza giudiziaria[19]. Infatti anche dove sono previste nomine politiche o a termine, come nel caso delle corti costituzionali, i criteri per la cessazione del servizio sono previsti e regolati dalla legge come quelli per l'avanzamento di carriera (Marradi 1984, 4). Il problema della inamovibilità assume semmai una diversa configurazione nella democrazia liberale e riguarda sempre più frequentemente l'autogoverno giudiziario ed in particolare la «politica disciplinare» adottata dagli organi di autogoverno della magistratura[20].

c) Il caso di controllo politico diretto sugli organi di autogoverno della magistratura si ha ove la nomina dei vertici giudi-

[17] Il regime totalitario tende ad instaurare un sistema di «giustizia politica» cioè un sistema di giudici e tribunali al servizio di finalità politiche per la lotta contro i nemici del regime (Kirchheimer 1961).

[18] Un discorso a parte meriterebbe la magistratura requirente, che gode di regime di indipendenza dall'esecutivo differenziato nei diversi paesi. A questo proposito si veda Guarnieri (1993).

[19] Sul controllo esercitato dal potere politico sulle carriere dei magistrati in Francia si veda Libman (1981).

[20] Sul tema della responsabilità disciplinare esiste una letteratura prevalentemente giuridica; totalmente assenti, nel caso italiano, le ricerche sulle politiche disciplinari del CSM. Cfr. Giuliani e Piccardi (1987), Cappelletti (1988) e Zagrebesky (1994).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

ziari si configura come controllo delle istanze rappresentative giudiziarie interne. Questa ipotesi investe le modalità di nomina o elezione degli organi di autogoverno della magistratura e il controllo sull'articolazione interna che il corpo giudiziario intende darsi per la definizione e attuazione di specifiche politiche di autogoverno[21].

d) La quarta accezione in cui è stato utilizzato il termine «politicizzazione» è rintracciabile nella letteratura sulle crisi dei regimi democratici. Tale modello annovera i giudici, assieme all'esercito ed ai corpi deputati al controllo ed all'interpretazione coattiva della legge, tra gli attori rilevanti nei processi di crisi e transizione di regime ed attribuisce loro un ruolo cruciale in quanto poteri «neutrali». All'interno di un regime democratico il venir meno del loro carattere per l'appunto neutrale e la conseguente politicizzazione costituirebbero manifestazione e fattore di crisi, capace di influenzarne gli esiti in misura assai importante. In questo caso la «politicizzazione», che qualificheremo istituzionale, si manifesta come assunzione del tutto autonoma, diretta ed incondizionata da parte dei poteri neutrali di posizioni politiche pubbliche e come ingresso diretto nell'arena politica[22]. I poteri neutrali assumerebbero pubblicamente, attraverso i propri vertici, posizioni politiche partigiane. La nozione di politicizzazione istituzionale è pertinente allo svolgimento della nostra trattazione, anche se saranno necessari alcuni approfondimenti e sviluppi.

La presenza di uno dei fenomeni sopra indicati non implica necessariamente gli altri: nei primi tre casi ci si riferisce di fatto a diversi gradi di interferenza e condizionamento del potere politico su quello giudiziario, e solo nel quarto caso ad un ingresso diretto della magistratura, o di sue parti significative, nell'arena politica.

L'evoluzione del rapporto tra politica e magistratura può essere analizzata da ciascuna delle tre angolazioni individuate ai punti *a*) *b*) e *c*). In questa sede ci limiteremo a sviluppare il punto *d*), adottando una duplice lettura del fenomeno della «politicizzazione istituzionale dei poteri neutrali» ed approfondendo le implicazioni relative a tale processo nella crisi della democrazia italiana.

[21] Questo tema è sviluppato da Guarnieri (1993).

[22] Il termine «politicizzazione» in questa accezione è adottato da Linz (1977) nell'analisi della crisi e transizione da regimi democratici a regimi non democratici.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

La *politicizzazione istituzionale* si presta a due letture. La prima è quella proposta da Linz, e può essere definita elitistica, perché limitata all'esame dei rapporti tra élites. La politicizzazione dei poteri neutrali è intesa come sbocco della crisi di legittimazione politica delle élites democratiche e si risolve nell'ambito dei rapporti tra quest'ultime e le élites non democratiche che occupano ruoli istituzionali (militari, giudiziari o altro). Tra le diverse élites si realizza un'alleanza ed uno scambio di risorse che si configura come alleanza politico elettorale ed «ingresso nell'arena politico elettorale» di rappresentanti dei poteri neutrali.

La seconda lettura, proposta da chi scrive, può essere definita *sistemica* poiché intende la politicizzazione dei poteri neutrali come processo che, pur prendendo le mosse da una crisi di legittimazione delle élites politiche democratiche, tende a risolversi in un conflitto, piuttosto che in un'alleanza tra élites; il conflitto non si svolge nell'arena elettorale ma all'esterno e fa leva sul rapporto diretto che si stabilisce tra poteri neutrali ed opinione pubblica.

Il carattere «sistemico» della politicizzazione risiede nella capacità dei poteri neutrali di farsi interpreti e portavoce di nuove fratture emerse o emergenti nel sistema politico dalla crisi di legittimazione della classe politica, e nella loro capacità di favorire, pur restando fuori dall'arena politico elettorale, una modificazione degli equilibri politici ed una crescita di attenzione dell'opinione pubblica su problemi politici cruciali[23]. I poteri neutrali, nel nostro caso i magistrati, al di fuori dell'esercizio normale del proprio ruolo istituzionale, si fanno pubblicamente portatori e «rappresentanti» di domande politiche e di altrettante soluzioni politiche, svolgendo una funzione di contrappeso rispetto al ruolo di mediazione e legittimazione svolto dalla

[23] Si ritiene che normalmente le burocrazie pubbliche, tra cui si annoverano le magistrature, controllino tra le altre risorse anche il «grado di politicizzazione del problema in discussione». Si ritiene che «quanto più è elevata la politicizzazione, ossia quanto più è forte l'attenzione della opinione pubblica nei confronti del problema, tanto minore è l'influenza della burocrazia sulla decisione finale e tanto maggiore, per conseguenza, è il peso della classe politico-elettiva (parlamentare e governativa)» (Panebianco 1986, 413). Rispetto a questo assunto il caso italiano mostra ancora una volta il proprio carattere di eccezionalità. La crisi e la transizione in atto in Italia hanno ridefinito la salienza delle risorse istituzionali presenti nel circuito giudiziario fino al punto che oggi l'azione dei magistrati è in grado di influire sugli stessi processi di selezione della classe politica ed amministrativa, sulla selezione delle qualità professionali e morali delle élites politiche ed amministrative.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

classe politica. Farsi portatori di domande politiche non significa condividere o promuovere posizioni espresse da attori partitici, assumere cioè posizioni partigiane. Il fenomeno si presenta in forma più complessa, incidendo sulla efficacia del sistema politico: accade che «strutture», istituzioni estranee al circuito politico rappresentativo contribuiscono, del tutto autonomamente, a fare di una determinata situazione una «questione politica» (*issue*). Inserendosi nella crisi di legittimità già latente, i poteri neutrali, nel nostro caso la magistratura, presumono di esprimere una domanda diffusa di nuova legittimità. Non solo contribuiscono a «creare o accentuare una frattura» già esistente, ma propongono anche per essa, una determinata soluzione (Farneti 1971). L'intervento del potere neutrale non si configura più come «occasionale», «particolare», condizionato cioè all'intervento su un caso concreto ed episodico, ma come presenza pressoché costante sullo scenario politico.

Il fattore tempo, la permanenza di una situazione di conflitto tra élites ed il ruolo cruciale per gli equilibri politici svolto dai poteri neutrali diventano determinanti per comprendere la politicizzazione sistemica nel quadro del mutamento dei rapporti tra poteri.

La politicizzazione dei poteri neutrali non va confusa con l'effetto intrinsecamente delegittimante che può derivare dal corretto esercizio di funzioni istituzionali. Nel caso italiano non corrisponde, per intenderci, all'effetto prodotto dalle indagini giudiziarie e dai processi per *tangentopoli* sulla legittimità della classe politica. La politicizzazione è l'attivazione di nuove modalità di auto-legittimazione da parte dei poteri neutrali, modalità che normalmente risultano loro estranee.

Le due modalità della politicizzazione istituzionale dei poteri neutrali che abbiamo individuato non necessariamente si escludono: piuttosto esse fanno riferimento a due nozioni inscindibili della democrazia: una nozione procedurale, la prima, che investe principalmente le regole della legittimazione ed il momento della selezione della classe politica; una nozione funzionale, comportamentale, la seconda, che investe il normale e quotidiano funzionamento delle istituzioni e dei circuiti di legittimazione del potere politico alternativi ed integrativi a quello partitico. Entrambi i fenomeni di politicizzazione, con modalità, intensità e strategie diverse, danno luogo ad una ridefinizione dei rapporti tra circuiti di legittimazione ed accrescono il grado di visibilità dei poteri neutrali all'interno del regime ben oltre la quotidiana ed empirica realtà in cui l'attività di tali poteri viene esercitata.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Possiamo concludere col rilevare che mentre la modalità *élitistica* della politicizzazione è utilizzabile per interpretare mutamenti radicali di regime, la modalità *sistemica* può essere utilizzata per spiegare aggiustamenti parziali degli assetti tra i poteri in democrazia. Ciò potrà apparire quasi paradossale, ma non lo è. Nel secondo caso la crisi di legittimazione democratica non corrisponde ad una abdicazione, anche parziale, della funzione di *gatekeeping* dei partiti, nonostante il richiamo diretto dei poteri neutrali all'opinione pubblica. Al contrario, l'accordo tra poteri e l'ingresso diretto di élites neutrali nell'arena parlamentare, è ascrivibile a regimi democratici in cui la funzione di *gatekeeping* viene delegata dagli stessi attori politici ad istituzioni esterne al circuito democratico parlamentare. La rinuncia a svolgere anche parzialmente funzioni di *gatekeeping* da parte dei partiti politici denota un insufficiente consolidamento democratico[24].

Gli indicatori di politicizzazione

Riassumendo, il potenziale esplicativo del modello della politicizzazione dei poteri neutrali nell'ambito dei processi di crisi democratica si basa sulla specificazione di due modalità della politicizzazione istituzionale della magistratura: l'una, relativa ai rapporti tra élites politiche e giudiziarie nell'arena politico parlamentare e di governo; l'altra, relativa al rapporto tra élites giudiziarie ed opinione pubblica ed all'attivazione di modalità di comunicazione diretta che veicolino il conflitto con le élites politiche.

Come rilevare empiricamente la politicizzazione della magistratura?

Nell'ipotesi élitistica, la politicizzazione del potere giudiziario è una riduzione della credibilità dell'immagine di imparzialità (*super partes*) e di indipendenza nell'esercizio delle funzioni istituzionali. Si alimenta l'immagine di un potere partigiano, chiaramente identificabile con strategie, programmi e fini di parte. Quindi la politicizzazione della magistratura, in questa chiave, va riferita a fenomeni di varia natura che riguardano rapporti tra élites, quali ad esempio: *a*) l'accumulazione di cari-

[24] Vedi a questo proposito Morlino (1991).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

che politiche ed istituzionali da parte di esponenti della magistratura; *b*) la partecipazione, non a titolo puramente personale, alla competizione elettorale da parte di vertici delle istituzioni giudiziarie; *c*) prese di posizione pubbliche ed ufficiali dei vertici giudiziari o degli organi di autogoverno pro o contro un partito politico, oppure, *d*) l'impegno personale «temporaneo» del giudice in una campagna elettorale nelle file di una formazione politica con il rientro immediato, in caso di mancata elezione, nel normale esercizio delle proprie funzioni.

Nella politicizzazione sistemica vi è lo sviluppo di un conflitto eminentemente extragiudiziario tra élites, non più circoscritto all'ambito della dialettica dei poteri o dei partiti, ma anche esterno ad esso. Entra in gioco la capacità dei poteri neutrali di farsi portatori presso l'opinione pubblica di domande e soluzioni politiche.

Nella crisi della democrazia italiana la politicizzazione è di tipo sistemico e dà luogo ad una *rilegittimazione funzionale* del potere giudiziario, cioè ad un processo attraverso cui la magistratura reinterpreta la propria funzionalità democratica attraverso un'elevata conflittualità extragiudiziaria con le élites politiche.

Il circuito dei mass media può essere definito uno dei circuiti extragiudiziali di comunicazione tra élites giudiziarie ed élites politiche, da un lato, e tra élites giudiziarie e cittadini, ovvero opinione pubblica, dall'altro; i mezzi d'informazione costituiscono, cioè, una sede in cui è dato osservare empiricamente l'interpretazione fornita all'esterno del regime dal giudice della propria responsabilità giudiziale, intesa come «rappresentazione di un certo rapporto del soggetto (giudice) con la società civile e/o politica» (Cappelletti 1988, 3).

Tale rappresentazione è costituita dalle modalità e dai contenuti attraverso cui i singoli magistrati, i vertici delle corti, dei tribunali e delle procure, fuori dal normale esercizio dell'attività giudiziaria, mirano a fornire rappresentazioni, giustificazioni della propria posizione e funzioni nel sistema politico.

Dovendo ricorrere ad una classificazione del tipo di comunicazione extragiudiziaria della magistratura italiana all'interno del sistema politico potremmo adottare la distinzione di Kirchheimer tra *opinion directed judiciary* e *party directed judiciary* (1961, 19). Con il primo termine indichiamo élites giudiziarie fortemente concorrenti con il potere politico e condizionate prevalentemente da pressioni provenienti dalla società

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

civile, di natura più o meno contingente, alla ricerca di una legittimazione funzionale non democratica in senso letterale, ma comunque diretta, non mediata dal ruolo dei partiti. Con il secondo termine indichiamo élites giudiziarie fortemente e prevalentemente condizionate, integrate o identificate con gli obiettivi delle autorità politiche e sensibili, più in generale, a tematiche e conflitti che attraversano il sistema partitico. La distinzione analitica corrisponde alla individuazione di due diverse modalità auto-legittimanti delle élites giudiziarie e due diversi gradi di visibilità del potere giudiziario. La prima privilegia il rapporto diretto giudici-società civile ed è caratterizzata da magistrati che costituiscono un importante canale di comunicazione tra società civile e politica svolgendo anche un importante ruolo di leadership attraverso l'*opinion making*. In questo caso il giudice è un attore visibile, personalmente identificabile dall'opinione pubblica, che ricorre attivamente al mezzo d'informazione attraverso articoli, interviste, dichiarazioni o comunicati ed esercita un impatto diretto con la propria attività sull'opinione e sui comportamenti dei cittadini in relazione a determinati fatti, atti normativi o comportamenti istituzionali[25]. Nel secondo caso (*party directed*) abbiamo un corpo di magistrati che instaurano un rapporto preferenziale con attori politici, parlamentari e/o governativi, privilegiano una dialettica interna alle istituzioni con scarso ricorso ai mezzi di stampa e d'informazione in generale e prediligono modalità di auto-legittimazione funzionale di tipo mediato dal sistema partitico[26]. La letteratura italiana che si è occupata di magistratura ha approfondito in particolare il primo aspetto individuando nella magistratura ordinaria italiana una sensibilità particolarmente sviluppata appunto a tematiche e conflitti che hanno attraversato il sistema partitico. La politicizzazione è consistita nel passaggio da una

[25] Cfr. Calise (1993). L'autore analizza gli effetti della comunicazione sull'assetto tra i poteri e sul mutamento nei circuiti e nei modelli di legittimazione.

[26] In questo quadro concettuale, in particolare nella categoria *party directed*, potrebbe ad esempio rientrare la individuazione di modalità d'azione dei magistrati nella veste di rappresentanti di un «gruppo di pressione istituzionale». Secondo la definizione di Almond e Powell (1970), il gruppo di pressione istituzionale è un gruppo che pur avendo scopi istituzionali diversi dall'articolazione di propri specifici interessi, finisce per usare la propria organizzazione a tal fine. Dall'applicazione di tale concetto al caso italiano si è potuto constatare che il corpo dei magistrati italiani (senza distinzione tra settori) si sarebbe configurato come un vero e proprio gruppo di pressione istituzionale per «promuovere azioni aventi lo scopo di influenzare decisioni politiche strettamente connesse ai propri interessi omogenei, e settoriali...» (Zannotti 1989, 61-63).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

magistratura che fornisce di sé prevalentemente un'immagine *mediata* ad una magistratura che, almeno in parte, è *mediatizzata*, cioè tende a fare leva sull'opinione pubblica, sulla sua reattività, per contrastare ed arginare l'influenza dei partiti politici sul sistema giudiziario.

È nell'ambito delle categorie: *party directed judiciary* e *opinion directed judiciary* che possono essere collocate, ad un livello più basso di astrazione, classificazioni che fanno riferimento a varie modalità di rapporto tra politica e magistratura. È il caso, ad esempio, della distinzione tra «collusione di ceto», «collusione d'affari», *partisanship*, «supplenza» e «imparzialità istituzionale» della magistratura, proposta da Pizzorno, che individua diverse posizioni ideologiche o meglio stili di comportamento presenti tra i magistrati, cioè diverse interpretazioni del proprio ruolo che traspaiono da dichiarazioni pubbliche di singoli magistrati, documenti congressuali delle associazioni di categoria o sindacali, tramite l'adesione a gruppi e/o associazioni di varia natura[27].

La comunicazione politica attraverso i media diviene uno strumento per la diretta acquisizione di legittimazione e forse anche di «consenso» da parte del giudice. Essa entra a far parte del bagaglio professionale che garantisce il successo nella partecipazione al gioco politico e nei rapporti con altre élites. Indicatori di politicizzazione sono pertanto frequenza, modalità e contenuti del ricorso alla comunicazione extragiudiziaria attraverso i media.

L'attivismo giudiziario mediatizzato favorisce processi di

[27] Nel caso della «collusione di ceto» i magistrati valuterebbero le fattispecie da giudicare, e tra queste anche «l'opportunità di agire o meno contro la corruzione politica, in funzione dei valori superiori del mantenimento dell'ordine civile e politico, e quindi del rischio di esposizioni troppo brusche dell'autorità politica, alle critiche dell'opinione pubblica, o di scontri tra giudiziario ed esecutivo che quell'ordine avrebbero disturbato». Nella «collusione di affari», il giudice «sarà influenzato nella sua condotta dall'appartenenza all'ambiente sociale, a volte addirittura a veri e propri circoli o associazioni, cui appartengono anche uomini politici e d'affari». La *partisanship*, schieramento partitico, può essere un altro fattore, come i due precedenti, che influenza la condotta del giudice in senso *party directed*. Coloro che invece si collocano nella categoria dei «supplenti», credono che l'assorbimento della opposizione nel patto consociativo renda l'eventualità di punizione politica per corruzione, o altri reati, praticamente nulla e che pertanto spetti al giudice il ruolo di rigenerazione morale della politica. Gli imparziali saranno coloro che tenderanno a rivalutare il proprio ruolo istituzionale di contropotere e quindi ad assumere una maggiore equidistanza dalla parti in causa (Pizzorno 1992, 62-63). Gli ultimi due tipi individuati rientreranno piuttosto nella categoria *opinion directed*, cioè tra coloro che assumono un grado di visibilità maggiore.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

identificazione dei cittadini con attori e programmi d'azione che sono fuori dal circuito elettorale, modificando così la dinamica rappresentativa del processo democratico ed accrescendo il ruolo di contrappeso del potere giudiziario rispetto alle istituzioni governative e/o parlamentari[28]. Una maggiore visibilità sia in termini di efficacia/credibilità che di comunicazione accresce inevitabilmente la rilevanza politica dell'autorità giudiziaria sia nell'affermare e ribadire la propria collocazione rispetto agli altri poteri, sia presso i cittadini, per i quali risulta più evidente che il governo dei conflitti e la soluzione politica degli stessi si estende ben «oltre» il circuito politico rappresentativo[29].

Il conflitto con le élites politiche è condotto dai magistrati in nome del principio di legalità e dell'accrescimento della legittimazione del sistema democratico, ma anche in funzione di una propria autonoma nuova legittimazione istituzionale. La crescente «personalizzazione» della funzione giudiziaria favorisce, soprattutto in situazione di crisi e difficoltà di ricambio della leadership politica, l'identificazione dell'opinione pubblica con l'attore giudiziario, con i suoi programmi d'azione a scapito del consenso ad attori e programmi politico partitici.

Come nella teoria schmittiana, il «potere neutrale» può diventare «arbitro della lotta», può incidere sugli esiti dei precari equilibri politici o su situazioni apparentemente insolubili di conflitto. Se ciò diventa possibile, il rischio che si profila è che l'appello all'intervento dei poteri neutrali possa divenire esso stesso strumento della lotta politica tra le parti e, come nella teoria schmittiana, il margine di discrezionalità dell'azione dei suddetti poteri tenda ad estendersi a dismisura fuori da ogni regolamentazione o previsione costituzionale.

Il caso italiano conferma come il passaggio da modalità di

[28] L'ampia percezione del ruolo delle «corti», il loro «prestigio», o la credenza diffusa nella loro «indipendenza» possono concorrere a stabilizzare il sistema politico legittimando l'autorità legale del regime e le decisioni da essa assunte. In questa chiave può essere letto il ruolo determinante svolto dai mass media nell'influenzare la percezione del ruolo delle corti e dei giudici, e l'immagine del ruolo del giudiziario trasmessa attraverso la letteratura e la cinematografia, oltre alla percezione del giudiziario che inevitabilmente il cittadino trae dalla propria esperienza diretta (Tomeo 1973). Per una rassegna dei problemi posti dalle ricerche di sociologia del diritto su questi temi, cfr. Treves (1987).

[29] Il ruolo cruciale svolto dai mass media nel modificare gli equilibri tra circuiti democratici e circuiti giudiziari pone il problema di regolamentare le modalità di accesso di stampa e televisione alle procure ed alle aule giudiziarie e la libertà di esposizione dei magistrati ai media (Gianaria e Mittone 1994 e Garapon 1994).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

auto-legittimazione dei magistrati «mediate» dal sistema dei partiti a modalità più dirette, «mediatizzate», sia potuto avvenire anche a parità di condizioni organizzative. Modificazioni sostanziali della funzionalità giudiziaria e dello stile professionale si sono verificati nonostante la rigidità burocratica degli assetti organizzativi del sistema giudiziario italiano. L'apparato e l'istituzione hanno mostrato di essere permeabili a nuove forme di assunzione di *responsiveness* sociale e politica da parte degli attori giudiziari[30].

Nei prossimi paragrafi metteremo a fuoco il caso italiano, cercando di individuare *a*) le modalità della politicizzazione della magistratura italiana, le condizioni che hanno favorito la crisi e la politicizzazione della magistratura; *b*) le condizioni che consentono il riconsolidamento democratico.

Il caso italiano

Gli indicatori della politicizzazione non rivelano alcunché circa il grado di autonomia reale nello svolgimento delle funzioni giudiziarie, ma contribuiscono a chiarire due punti importanti: neutralità e politicizzazione della magistratura riguardano il modo degli attori di partecipare al funzionamento di un regime politico, dentro e fuori le istituzioni di appartenenza, e investono direttamente l'assetto delle regole del gioco.

La politicizzazione dei poteri neutrali è un indicatore della crisi del regime democratico ed un fattore in grado di influire sugli esiti della crisi stessa in direzione di un cambiamento di regime o di un suo riequilibramento[31]. Nel caso italiano, abbia-

[30] L'approccio organizzativistico allo studio del sub-sistema giudiziario, che ha avuto un notevole sviluppo in Italia a partire dagli anni '60, avvalendosi di contributi della teoria dell'organizzazione, sociologia delle professioni e di sociologia dell'organizzazione, ha analizzato sistemi di reclutamento e carriera, grado di burocratizzazione delle procedure di selezione, struttura di carriera e formazione dei giudici, caratteristiche socioculturali dell'élite. Da queste ricerche si evince che i «fattori organizzativi» costituiscono essenzialmente un sistema di vincoli allo svolgimento della professione giudiziaria (Freddi 1978) e che in seno a magistrature fortemente burocratizzate i conflitti derivano dal sostanziale monopolio, da parte di una élite di magistrati, della gestione dello status professionale e degli incentivi organizzativi.

[31] Sono disponibili scarsi riferimenti empirici al ruolo dei giudici e dei tribunali nei processi di consolidamento delle democrazie: quelli individuati rilevano l'ambiguità con cui alcuni regimi democratici con l'appoggio del potere giudiziario hanno inizialmente proceduto al riconoscimento dello *status* legale dei presunti oppositori politici: è il caso, ad esempio, delle restrizioni amministrative cui sono stati sottoposti militanti e

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

mo detto, si è avuta una politicizzazione di tipo sistemico: non si è verificato, infatti, fino ad oggi, l'ingresso diretto di élites giudiziarie nell'arena politico elettorale, almeno non nei termini indicati dal modello. Nella storia politica del nostro paese, la partecipazione personale di giudici alle competizioni elettorali nelle file dei partiti è una costante che ha caratterizzato anche le elezioni politiche del 27 marzo 1994. La presenza di magistrati in parlamento e nelle compagini di governo è anch'essa pressoché costante nel secondo dopoguerra, pur se limitata nelle dimensioni. Questi fenomeni non possono pertanto costituire degli indicatori della recente crisi italiana, salvo l'implicita ammissione che la crisi si protrae dalle origini della democrazia.

Recentemente, più che ad un ingresso diretto nell'arena politico parlamentare delle élites giudiziarie, abbiamo assistito a un processo di ridefinizione degli equilibri tra arene e attori istituzionali in relazione ad alcune issue fondamentali: la tutela della legalità del sistema democratico e la questione morale[32].

Il massiccio intervento giudiziario che inizia con le vicende di *tangentopoli* si configura, per la prima volta nella storia della democrazia italiana, come un indirizzo di politica giudiziaria, assunto e difeso pubblicamente da alcune grandi Procure della repubblica e volto a determinati obiettivi: ripristinare la legalità del sistema democratico e la moralità nell'esercizio del potere pubblico. Le iniziative giudiziarie, nel settore penale, hanno messo sotto accusa rappresentanti dei pubblici poteri, giudici compresi, e interi settori della classe politica, coinvolgendo per la prima volta congiuntamente sia il livello centrale che periferi-

dirigenti del Partito comunista italiano nel primo dopoguerra (Kirchheimer 1961). Nei processi di transizione per quanto riguarda la magistratura ci si è limitati ad evidenziare aspetti relativi alle caratteristiche politiche delle élites giudiziarie, come nel caso spagnolo in cui il Franchismo avrebbe puntato a caratterizzare politicamente le nomine dei vertici delle principali istituzioni giudiziarie ed in generale il reclutamento del corpo giudiziario (Pinkele 1992). Controverso a questo proposito è il caso italiano, in cui il regime sembrerebbe avere esercitato un potere limitato di influenza sulle nomine dei vertici delle corti giudiziarie. Nei processi di crisi e crollo di regimi, altri autori si sono limitati a valutare la difficoltà per il giudiziario di conservare una vera indipendenza ed una propria credibilità di attore non *partisan* in presenza di frequenti cambi di regime politico, come nel caso ad esempio della storia politica dell'Argentina negli ultimi cinquant'anni (Rossetti 1990).

[32] La politicizzazione dei giudici sta configurando oltre ad una ritematizzazione dei fini istituzionali del potere giudiziario anche una ridefinizione degli equilibri tra arene giudiziarie (CSM e sue sezioni - Ministro di Grazia e Giustizia - Cassazione - Procure - Super Procura) ed all'interno di quest'ultime tra attori giudiziari (capi delle procure, pubblico ministero, giudice per le indagini preliminari).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

co del sistema politico, e provocando ad un tempo crisi di leadership politica e crisi del sistema di regole, formali e non, su cui si era retto per molto tempo il processo di mediazione politica. Non è tuttavia nel numero dei processi giudiziari, né nella natura delle imputazioni, né tanto meno nei soggetti imputati che si sostanzia la «politicizzazione» della magistratura italiana. Oltre agli effetti sistemici, inevitabili sul funzionamento delle istituzioni, indotti dai procedimenti giudiziari penali, i magistrati hanno dato vita, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, a nuove modalità di comunicazione con altri poteri costituzionali, con la classe politica e con l'opinione pubblica che di fatto si sono configurati come l'emergere di una nuova leadership nell'ambito del regime democratico[33].

La politicizzazione consiste nel fatto che la magistratura penale, soprattutto quella inquirente, ha ridefinito il proprio ruolo e le proprie funzioni nel sistema politico, rivalutando agli occhi dei cittadini il circuito giudiziario come circuito di rilegittimazione del potere politico, tutto ciò proprio mentre esso stesso stava procedendo ad una massiccia, quanto indiretta, delegittimazione della vecchia classe politica. L'anomalia del caso italiano risiede nella rilegittimazione del sistema democratico da parte di un potere neutrale in nome della legalità e del principio di legalità.

In conseguenza di ciò, si è rafforzata la visibilità del circuito giudiziario rispetto a quello politico partitico elettorale e la credibilità complessiva del sistema di controllo giurisdizionale. La nuova visibilità giudiziaria, per il modo in cui si è affermata, ha accresciuto il significato simbolico di contrappeso del circuito giudiziario al circuito politico democratico, significato che non si esaurisce nella dialettica interna ai poteri statali. Il valore simbolico del richiamo al valore della legalità, travalicando l'ambito dell'ordinaria amministrazione della giustizia, delle inchieste e dei processi per i reati di *tangentopoli*, ha di fatto accresciuto il potenziale giudiziario di «allocazione di simboli di legittimazione». Come tali si configurano, appunto, il richiamo al valore della legalità associato a quello della moralità nell'esercizio dei

[33] Da qualche anno, e per la prima volta nella storia della nostra democrazia, si assiste ad un proliferare di pubblicazioni scientifiche e di carattere giornalistico che hanno come oggetto le biografie di singoli magistrati e le loro attività giudiziarie. Il giudice è diventato più visibile sia nella sua dimensione pubblica che privata, per le sue qualità professionali ma anche per il suo stile di vita quotidiano.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

pubblici poteri, che scaturiscono dall'efficacia del controllo giudiziario e si dirigono verso l'opinione pubblica (Raiteri 1992).

Da qui anche il recupero dell'effetto scandalo, prima quasi del tutto scomparso, che si è manifestato in occasione di alcuni episodi emblematici: prese di posizione pubbliche dei giudici su fatti specifici hanno favorito una chiara identificazione di parte della società civile nelle istituzioni giudiziarie e quest'ultime sono state percepite come contrappesi istituzionali al circuito democratico elettorale nell'ambito del sistema politico. Alcuni fatti – mi riferisco in particolare alle dichiarazioni rilasciate dal Procuratore di Milano Borrelli in occasione della presentazione del decreto Conso sul patteggiamento e la riduzione delle pene per i reati di corruzione, ed alle dichiarazioni televisive (maggio 1994) del *pool* mani pulite di Milano per manifestare una netta opposizione al Decreto Biondi – rientrano tra i casi di «politicizzazione»[34]. La pubblica minaccia di dimissioni del *pool* in caso di mancato ritiro del decreto voluto dal Ministro di Grazia e Giustizia ha scatenato una protesta popolare davanti ai tribunali delle principali città italiane in difesa dell'operato della Procura di Milano e più in generale di tutti i magistrati impegnati nella lotta alla corruzione politica. La netta presa di posizione del *pool* milanese contro politiche governative, pur non coinvolgendo l'intera istituzione giudiziaria ed i suoi vertici, ne coinvolge un ganglio significativo e, almeno simbolicamente, rappresentativo.

I due casi citati rappresentano tuttavia solo alcune delle manifestazioni di un processo più ampio che potremmo definire come reinterpretazione da parte della magistratura della propria funzionalità democratica (Tomeo 1972, 627-633).

Non abbiamo assistito a fenomeni di politicizzazione promossi dalle élites fallimentari del regime in cerca di nuovi alleati e nuove risorse da immettere nell'arena politica, ma a nuove modalità d'azione extragiudiziaria con forte potenziale delegittimante dell'operato di altre istituzioni, ma al tempo stesso rilegittimante del regime democratico perché orientate ad attribui-

[34] Rispettivamente nel giugno 1993 e nel settembre 1994 si collocano le due proposte della procura di Milano di «soluzione politica» della vicenda «tangentopoli». Cfr. «Conso raccoglie la proposta per uscire da Tangentopoli», in *Sole 24 ore*, 12 giugno 1993; «La proposta di Di Pietro infiamma i giudici», in *Corriere della Sera*, 12 giugno 1993; «Borrelli: parola alle Camere», in *Corriere della Sera*, 5 settembre 1994; «Il Piano Di Pietro divide il pool», in *Corriere della Sera*, 6 settembre 1994.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

re nuovi contenuti e significati al rapporto tra legittimità politica e legalità, tra politica e magistratura. L'apparente paradosso del caso italiano consiste proprio nel fatto che la rilegittimazione del sistema democratico viene perseguita, in nome della legalità, da élites politicamente neutrali, prive cioè di legittimazione democratica, e pur tuttavia efficaci nella ricerca e nel mantenimento di consenso al proprio operato.

Solo la ricerca empirica potrà chiarire attraverso quali passaggi la politicizzazione si sia potuta configurare come oggi appare: una rinnovata capacità di tematizzazione dei propri fini istituzionali da parte della magistratura in relazione a determinate *issues* come la legalità e la moralità nell'esercizio dei pubblici poteri, fondamentali per la natura e la funzionalità del sistema democratico[35].

Nel corso degli anni '80 si sono creati alcuni presupposti per la politicizzazione attuale: da un lato, il potere giudiziario, nel suo complesso, ha riscontrato una crisi di legittimazione del proprio ruolo e funzioni istituzionali, crisi che si è tradotta in una vera e propria crisi di «consenso» in seguito agli esiti del referendum sulla responsabilità civile dei giudici, da cui la magistratura è uscita sconfitta[36]. Alla scarsa legittimazione popolare si è aggiunta una riduzione del sostegno partitico che si è tradotta in attacchi diretti dei partiti di governo, coinvolti nelle indagini sulla corruzione, a giudici e procure impegnati in indagini sulla corruzione politica (il caso Teardo è emblematico). Il collaudato «collateralismo» partitico del passato non ha garantito la magistratura italiana dalla perdita di prestigio, dall'isolamento durante lo scontro referendario e dagli effetti negativi sulla propria immagine che esso ha prodotto.

In questa cornice, la politicizzazione della magistratura penale si configura come una strategia di recupero di legittimità e di uscita dall'isolamento degli anni '80, strategia perseguita con una rottura del modello di relazioni basato sul «collateralismo»

[35] La capacità di «tematizzazione» intesa come «possibilità che qualcosa, evento situazione o problema, venga posto al centro dell'attenzione e considerato come rilevante, al punto da assumerlo come tema, ossia...» in modo da stabilire «che esso deve essere pubblicamente approfondito, conosciuto, discusso, risolto nelle alternative di svolgimento che implica» è strettamente legato al ruolo svolto dai mass media, allo spazio che essi riservano alle vicende giudiziarie ed alle tecniche di comunicazione (Marletti 1985).

[36] I dati relativi agli esiti del referendum indicano una netta vittoria degli abrogazionisti: sul 65%, dei votanti, il 45,4% si è dichiarato sostanzialmente a favore della introduzione della responsabilità civile dei giudici (Cartocci 1988, 41-72).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

ed un ricorso del tutto inconsueto alla comunicazione mediale. La variabile «comunicazione» gioca un ruolo decisivo nel modificare non solo i rapporti tra poteri, ma anche i rapporti tra opinione pubblica e magistratura (Blumer 1983), garantendo un inserimento diretto, benché extragiudiziario, degli attori e delle arene giudiziarie nelle fratture e nei conflitti in atto.

Per riassumere, possiamo dire che nel processo di crisi di una democrazia consolidata, e soprattutto in un processo di transizione da un regime democratico ad un altro regime democratico, come sembra essere il caso dell'Italia degli anni '90, la politicizzazione della magistratura pone non solo la questione dei rapporti tra poteri, ma anche quella del rapporto tra legittimazione democratica e legittimazione di cui godono i poteri neutrali stessi.

La doppia modalità della politicizzazione che abbiamo individuato ci consente di evidenziare la attuale problematica posizione e funzione dei poteri neutrali nella democrazia italiana e di approfondire la riflessione circa le condizioni che favoriscono un effettivo superamento della crisi di legittimità del regime.

Le condizioni della crisi

Quali sono i comportamenti inconciliabili con la democrazia che rilevano ai fini della politicizzazione della magistratura nel processo di crisi del regime democratico?

Ciò che può rivelarsi inconciliabile con la democrazia è un *deficit* prolungato di trasparenza e visibilità dei processi politici che ingeneri una crisi sistemica di legittimazione legale e un grado di illegalità nelle modalità e contenuti della mediazione politica che supera i livelli ordinari e fisiologici presenti in ogni regime democratico[37]. In una fase non molto avanzata della crisi

[37] Secondo una definizione empirica del concetto di legittimazione legale, potremmo dire che essa è un fenomeno per cui «l'ordinamento giuridico diventa un referente quotidiano dell'agire politico e sociale» (Farneti 1990). Il riferimento alla norma potrà essere positivo, ed avremo il rispetto della norma stessa, o negativo, con la sua violazione, in virtù della quale si configura la possibilità di ricorso all'autorità giudiziaria e l'applicazione di sanzioni. La *crisi sistemica di legittimazione legale razionale* si configura quindi come il venir meno del riferimento alla norma nella definizione quotidiana della situazione da parte di attori individuali e/o collettivi, come «indifferenza generalizzata per la norma, ma anche come crescente incongruenza tra comportamenti reali ed aspettative di comportamento dovuta al fatto che risorse d'autorità, le sanzioni giudiziarie, divengono esse stesse oggetto di mediazione.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

il principio di legittimità democratica non è ancora in discussione ma si può configurare l'esistenza di una discrasia sistemica tra legittimità democratica e legittimità legale che si manifesta nelle seguenti forme:

a) l'assunzione ripetuta e protratta nel tempo di comportamenti che violino le regole democratiche da parte di governanti formalmente democratici, con il conseguente ritiro del sostegno diffuso da parte della popolazione la quale ritiene che i normali metodi di controllo politico del governo (cioè le elezioni) non siano più sufficienti o adeguati a garantire il ricambio dei governanti, cioè un carattere autenticamente democratico alle regole su cui si fonda il regime (Linz 1977);

b) una progressiva perdita di credibilità ed efficacia del sistema sanzionatorio legale.

Si crea un «paradosso della legalità» per cui non soltanto alle regole del gioco legali si sovrappongono nel tempo regole extralegali, non visibili, *regole del gioco alternative* (non formalizzate) che sostituiscono parzialmente o integrano di fatto quelle statuite; ma coloro che sono deputati al controllo e repressione della illegalità (i magistrati) si comportano come se tutti o quasi agissero nella piena legalità. In una situazione quasi kafkiana, esistono e sono rese efficaci «leggi», «regole» e «sanzioni» che sono note nel loro funzionamento esclusivamente a coloro che stanno fuori dalla legge stessa.

Fenomeni molto estesi e consolidati di illegalità nei processi di mediazione politica possono rivelarsi condizioni determinanti per la crisi del regime democratico se, come è avvenuto nel caso italiano, causano una riduzione del rendimento complessivo del sistema di governo ed una sostanziale impraticabilità del processo di riforma a livello parlamentare. Ma una crisi di legittimità legale, cioè una crisi di fiducia nelle capacità del regime di far rispettare le regole, può rivelarsi sistemica, e quindi produrre uno stato di crisi di legittimità politica latente, se ad una contrattazione diffusa e molto spesso illegale sulle regole e sulla gestione e distribuzione delle risorse pubbliche si accompagna una sostanziale invisibilità, inefficienza ed inefficacia del sistema dei controlli e delle sanzioni legali nell'arginare tali fenomeni. Invisibilità, inefficienza ed inefficacia del sistema giudiziario, se diffuse e prolungate nel tempo, si configurano come «contiguità», se non addirittura in certi casi come «connivenza» dei controllori con i controllati.

L'intervento giudiziario è tanto più efficace nel rafforzare la

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

legittimità legale di un regime quanto più è in grado di indurre un attore, pubblico o privato, individuale o collettivo, a seguire o mettere in atto alternative di comportamento in nome e nel rispetto del principio di legalità. L'efficacia dei controlli accresce la visibilità e la credibilità di coloro che sono chiamati ad esercitarli; pertanto tale efficacia accresce agli occhi degli attori politici e sociali la consapevolezza del ruolo istituzionale di contrappeso delle istituzioni giudiziarie nei confronti di istituzioni parlamentari e governative.

Viceversa, l'inefficacia dei controlli e delle sanzioni tenderanno ad entrare stabilmente nelle strategie d'azione di attori politici, istituzionali e sociali innescando una spirale di illegalità. Il controllo giudiziario, di ogni ordine e grado, esercita un impatto diretto sul campo di interdipendenza degli attori presenti nel sistema politico quanto maggiore è la credibilità della «minaccia giudiziaria»[38]; l'intervento giudiziario costituisce per definizione una minaccia per l'agire strategico di altri attori, minaccia che deriva dal quasi-monopolio giudiziario delle risorse di coercizione legale.

Per ciò che riguarda le condizioni della crisi, l'analisi empirica dovrebbe pertanto mirare ad evidenziare in quale direzione lo spazio tra norme e sanzioni, gestito dall'autorità giudiziaria ordinaria, ma anche amministrativa e contabile, abbia, nei vari contesti, orientato il gioco tra attori in modo da produrre effetti che possono anche rivelarsi diversi dai fini dichiarati dalle norme o dalle sanzioni ad esse collegate.

Nell'annullamento o riduzione della credibilità dei controlli giudiziari si possono individuare le radici del fenomeno che è stato efficacemente definito da Pizzorno come «estraneità di una parte della società, *politica e civile*[39], dallo Stato», cioè indifferenza alle norme ma anche impermeabilità al sistema sanzionatorio che contraddistingue ogni sistema di autorità legale (1992). Il giudice incide sulla catena di relazioni che si costituiscono lungo l'asse comando - esecuzione - violazione - sanzione, influenzando i modelli di legittimazione che si stabiliscono tra governanti e governati. L'aspettativa credibile di un inter-

[38] Una minaccia è credibile «se dà luogo, per chi dovrebbe comminarla, ad un esito preferito a quello di partenza» (Agodi 1984, 135). È sulla «credibilità della sanzione» che si fonda, in ultima istanza, la capacità reale dell'attore giudiziario razionale di incidere sulla strategia di altri attori, e di condizionarne la razionalità strategica.

[39] Corsivo mio.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

vento giudiziario dà luogo ad uno scambio di beni d'autorità, obbedienza alla legge contro sanzione, che a vari livelli ed in diversa misura è in grado di condizionare il rendimento del sistema ed il grado di trasparenza e democraticità dei processi politici.

Garantire le condizioni per il riconoscimento, la comprensione ed il rispetto delle regole, tutti egualmente indispensabili al consolidamento di una democrazia, permette non solo alle élites governanti di garantirsi il rispetto delle decisioni assunte, pure se in forma approssimata, ma consente anche alle medesime di creare un presupposto fondamentale su cui si basa l'efficacia di governo: la fiducia dei governati verso i governanti. La legalità, o la credenza nell'esistenza di una legalità diffusa nel sistema contribuisce al rafforzamento del rispetto più generale verso l'autorità pubblica e le istituzioni. Fenomeni diffusi di «appropriazione» di uffici e risorse pubbliche, che già Weber indicava come uno dei principali sintomi di un *deficit* di democratizzazione dello stato, sono sinonimo di scarsa autenticità democratica, cioè di scarsa visibilità, trasparenza e correttezza dei processi politici[40].

Una forte ed incontrollata riduzione della legittimità legale può favorire la creazione di circuiti alternativi e/o integrativi di formazione dell'autorità e la creazione di regole del gioco alternative o integrative a quelle legali, con seri rischi per l'integrità e/o stabilità del sistema politico democratico.

La scarsa credibilità dei controlli, e del controllo giudiziario, alimenta, inoltre, una rappresentazione del processo politico come spazio senza confini e vincoli chiaramente individuabili.

Pertanto, le istituzioni che detengono e gestiscono buona parte delle risorse di controllo e coercizione legale possono ridurre od accrescere la propria capacità di divenire un credibile ed insostituibile strumento di filtro e governo dei conflitti. Le aspettative sulla capacità del giudiziario di condizionare e repri-

[40] Il simbolismo affronta questo tema evidenziando come la credenza in una legalità diffusa alimenti un «senso di appartenenza non arbitraria» al sistema politico (Edelman 1987). L'aggiustamento, lo scambio privato tra le parti, non vincolerebbe ad una valutazione dei risvolti pubblici dell'azione e non vincolerebbe le parti al loro comportamento passato, mantenendo una più ampia libertà d'azione per il futuro ed irresponsabilità verso la polis. Il ricorso al giudice esprime invece la necessità di fare riferimento ad un sistema di regole riparatrici e vincolanti per i comportamenti futuri (Auber 1963, 19).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

mere strategie illegali di acquisizione del consenso da parte del potere politico e/o amministrativo, se soddisfatte, alimentano aspettative sulla capacità complessiva del regime di risolvere problemi critici e favoriscono la stabilità della democrazia.

In questa chiave si può capire come mai, sia pure in modo non sempre esplicito e chiaro, la crisi italiana sia stata ricondotta anche alla scarsa capacità mostrata in passato dalle diverse magistrature di garantire il controllo e la correttezza delle regole e della mediazione politica.

L'evoluzione della crisi italiana solleva i seguenti interrogativi: perché *tangentopoli* ora e non prima? Perché oltre all'azione giudiziaria si è resa necessaria una politicizzazione della magistratura?

Circostanze sia interne che esterne al corpo giudiziario hanno consentito un maggiore rendimento dell'azione giudiziaria. Dal punto di vista esterno, le «regole» extralegali hanno, ad un certo punto, perso il loro *appeal*. Ciò è potuto avvenire principalmente perché, per molti attori, il rapporto tra vantaggi/svantaggi che poteva derivare dagli esiti dei processi politici, dal sistema di regole di fatto, è divenuto inferiore al rapporto vantaggi/svantaggi derivante dal rispetto delle regole di diritto. In altri termini, il «plusvalore» della illegalità è venuto meno.

Dal punto di vista interno, del corpo giudiziario, la legalità e la moralità hanno acquisito nuovi contenuti legati al controllo sull'azione e l'intervento dei pubblici poteri quando i vantaggi che potevano derivare dal loro perseguimento si sono rivelati maggiori, in termini di legittimità per il potere giudiziario, dei vantaggi derivanti dalla inazione. A ciò si è aggiunto, come abbiamo già detto, il ruolo determinante svolto dai mass media, in particolare dalla TV, nella rappresentazione della nuova funzionalità giudiziaria in democrazia.

Oltre a ciò si è resa necessaria una politicizzazione sistemica, la rottura di un sistema di relazioni *party directed* verso un sistema *opinion directed*, che, da un lato, ha arginato l'influenza del sistema dei partiti sul sistema giudiziario e, dall'altro, ha sancito lo sganciamento, almeno simbolico, della magistratura dal sistema partitico già in crisi. Di fronte al pericolo che le istituzioni giudiziarie potessero risultare, almeno in parte, corresponsabili della crisi democratica, e quindi non credibili, la politicizzazione ha accresciuto «un'immagine» politicamente neutrale del potere giudiziario e la capacità della magistratura di accreditarsi come strumento di allocazione di simboli di legitti-

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

mazione e stabilità per il sistema democratico, proprio mentre la sua neutralità istituzionale veniva meno.

È innegabile che la trasformazione della percezione del proprio ruolo, soprattutto da parte della magistratura inquirente, sia stata anche il frutto di un lungo processo di ricambio generazionale all'interno del corpo giudiziario. Tuttavia, una spiegazione del caso italiano in termini esclusivamente «generazionali» e «culturali» non rende ragione della sua peculiarità. Le magistrature di tutti i paesi democratici sono tradizionalmente pluralistiche, non monolitiche e compatte e lo scontro generazionale, culturale e professionale è un dato fisiologico di tutti i sistemi giudiziari, oltre ad essere una costante che ha caratterizzato la storia della magistratura italiana di tutto il secondo dopoguerra.

Una ricerca empirica approfondita in varie direzioni che indaghi oltre che l'evoluzione della cultura giuridica, politica ed istituzionale del ceto giudiziario, anche le sue modalità d'azione e sugli indirizzi di politica giudiziaria, potrà chiarire i passaggi cruciali dell'evoluzione attuale.

È possibile un riconsolidamento democratico?

L'ultimo punto su cui ci soffermeremo è il potenziale di conflitto che si determina nell'ambito di un regime politico democratico consolidato, in seguito alla politicizzazione dei poteri neutrali. La modificazione dei rapporti tra élites politiche ed élites neutrali indotta da una modificazione del rapporto tra poteri neutrali e opinione pubblica solleva problemi cruciali per la funzionalità democratica e gli esiti della crisi.

Il modello teorico (Linz-Morlino) contempla due possibili sbocchi della crisi democratica in seguito alla politicizzazione dei poteri neutrali: 1) se i poteri neutrali si politicizzano quando la crisi è ancora agli inizi (quando cioè l'opposizione al regime non ha ancora assunto forme estreme e violente, ed il livello di legittimazione del potere politico non è ancora minato alle sue fondamenta), il fenomeno può favorire la rilegittimazione del regime ed il riconsolidamento della democrazia; 2) se la politicizzazione avviene in fase avanzata di crisi, quando cioè si è manifestato un livello di disordine civile e violenza elevati, il modello prevede che l'esito della crisi possa essere di tipo non democratico. Le due ipotesi, com'è noto, sono state formulate

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

in previsione della politicizzazione del potere militare, e sono state applicate a paesi a basso consolidamento democratico in cui l'esercito ha svolto per lungo tempo un ruolo decisivo per le sorti degli equilibri politici. Quasi privi di approfondimento sul piano teorico sono invece i possibili esiti della politicizzazione dei poteri neutrali nell'ambito di una democrazia consolidata.

In una democrazia compiuta e consolidata, ai fini del riconsolidamento democratico e di una rilegittimazione del regime il fattore tempo è doppiamente rilevante: è rilevante per la scelta del momento in cui ha luogo la politicizzazione dei poteri neutrali e lo è altrettanto per la durata del fenomeno.

Se la politicizzazione avviene agli inizi della crisi può favorire l'«incapsulamento» del conflitto (Etzioni 1964) ed impedire che la crisi politica degeneri in forme non compatibili con le istituzioni democratiche. Ciò può significare, in altri termini, che la crisi di legittimità politica nella sua fase iniziale si presenta sotto forma di «vuoto di potere» o di scarsa offerta di rappresentanza, che i poteri neutrali sono chiamati, in qualche misura, a colmare.

Il fattore tempo è inoltre rilevante per quanto riguarda la durata della politicizzazione: se questa si protrae mettendo ripetutamente in discussione il ruolo delle istituzioni governative e/o parlamentari, il ruolo dei partiti in democrazia o le regole del gioco che presiedono ai rapporti istituzionali tra poteri neutrali e democratici, il riconsolidamento avrà tempi più lunghi o potrà, nell'ipotesi peggiore, fallire. Il fallimento sarà in ogni caso una conseguenza dell'incapacità delle élites politiche di definire in modo dinamico un nuovo modello di relazioni e vincoli reciproci tra poteri, coerente con una rinnovata funzionalità democratica degli stessi.

La politicizzazione della magistratura italiana ha avuto due tappe fondamentali. Dapprima, l'intervento della magistratura penale è stato percepito come una «seria» minaccia alle regole vigenti della mediazione politica ed alle dinamiche illegali della legittimazione politico partitica. In questa fase i magistrati sono stati più volte chiamati e/o indotti dalla classe politica a giustificare il proprio operato, a rendere ragione dei nuovi indirizzi di politica giudiziaria. La politicizzazione della magistratura si è configurata, in questa prima fase, agli occhi dell'opinione pubblica, come strumento di ricambio di una classe politica ormai delegittimata; e gli attori giudiziari hanno assunto il carattere di

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

contro élite, cioè di élite delegittimante di quella selezionata elettoralmente, interpretando così le esigenze di cambiamento e di rigenerazione della leadership politica. L'obbedienza alle leggi attraverso la coercizione (*enforcement*), la lealtà ai valori difesi dall'intervento giudiziario, è venuta di fatto a concorrere con, e in molti casi a sostituire, la lealtà ai valori ed alle procedure che gli attori partitici, principali gestori della legittimità del sistema, non erano più in grado di riprodurre attraverso la propria leadership. La politicizzazione della magistratura italiana ha favorito una «mobilitazione legale»[41] sulla questione morale che ha garantito di fatto l'incapsulamento del conflitto consentendo che la crisi di legittimità trovasse una via di superamento senza sfociare in opposizione sleale alle istituzioni democratiche. Proprio per il fatto che la crisi di legittimità politica è venuta in parte a coincidere con una forte crisi di legittimità legale, la magistratura si è trovata a svolgere un ruolo determinante nella crisi italiana.

In una seconda fase, che possiamo collocare dopo le elezioni politiche del marzo '94, la conflittualità tra élites giudiziarie e politiche è stata alimentata dalla minaccia costituita dalla nuova soggettività politica acquisita dalla magistratura nel sistema politico. La politicizzazione iniziale, che si era espressa soprattutto come nuova visibilità e nuova capacità di tematizzazione dei propri fini istituzionali, in termini cioè di leadership integrativa/alternativa, si è accentuata anziché ridursi. A ciò ha contribuito il ruolo guida «nazionale» assunto dalla procura di Milano nella interlocuzione avviata con Governo e Parlamento sulle proposte di soluzione legislativa delle vicende giudiziarie di *tangentopoli*, e l'aspro conflitto con il Ministro della Giustizia sugli indirizzi politici del governo e sugli indirizzi di politica giudiziaria (le inchieste sulla Fininvest) durante il governo Berlusconi.

Come mostrano le vicende italiane, la politicizzazione di poteri neutrali in presenza di una rinnovata legittimazione delle élites politiche rischia di essere interpretata dagli attori politici stessi, o da una parte di essi, come una forma di «opposizione

[41] La «mobilitazione legale» viene definita una «modalità eterodossa di partecipazione politica» animata da intenti diversi: la richiesta di riconoscimento da parte dello Stato, come nel caso ad esempio di associazioni o gruppi d'interesse che perseguono la tutela di interessi diffusi; la ricerca di benefici economici, ed è questo il caso ad esempio dei ricorsi promossi da categorie di pubblici dipendenti o da imprese private; la tutela di un diritto, ad esempio il diritto al lavoro o alla casa (Zemans 1983, 690-703).

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

sleale» al regime democratico o come una estensione incontrollata dell'influenza delle istituzioni neutrali medesime sulla funzionalità delle istituzioni governative e parlamentari. Il conflitto che ne deriva mostra l'ambiguità e la problematicità di attori ed istituzioni che per definizione si collocano *super partes* ma che nella realtà delle logiche partigiane della politica si rivelano talvolta determinanti per gli equilibri politici.

Riferimenti bibliografici

Agodi, M.C. (1984), *Teoria dei giochi e analisi sociologica*, Catania, ISVI.

Almond, G.A. e B.G. Powell (1970), *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino.

Auber (1963), *Competition and dissensus: two types of conflict and conflict resolution*, «Journal of Communication», VII, pp. 26-42.

Blumer, J. (1983), *Communication and Democracy: the Crisis beyond and Ferment whithin*, in «Journal of Communication», 3, pp. 164-176.

Bobbio, N. (1980), *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», X, n. 2, pp. 181-203.

Borlandi, M. (1979), *Magistratura*, in P. Farneti (a cura di), *Politica e Società*, Torino, La Nuova Italia, tomo II, pp. 519-554.

Calise, M. (1993), *Introduzione alla comunicazione politica*, in «Teoria politica», IX, n. 1, pp. 101-121.

Cappelletti, M. (1988), *Giudici irresponsabili?*, Milano, Giuffrè.

Cartocci, R. (1988), *Il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati*, in «Rivista Italiana di Scienza della Politica», 1, pp. 41-72.

Edelman, M. (1987), *Gli usi simbolici della politica*, Napoli, Guida Editori.

Etzioni, A. (1964), *On Self-encapsuling Conflicts*, in «Conflict Resolution», VII, pp. 242-254.

Farneti, P. (1971), *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli.

— (1990), *Lineamenti di scienza politica*, Milano, Angeli.

Ferrarese, M.R. (1984), *La magistratura tra professione e sistema politico*, Bari, ESI.

Freddi, G. (1978), *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, Laterza.

— (1989), *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nis.

Garapon, A. (1994), *La justice est-elle «délocalizable» dans le médias?*, «Droit et Societé», 26, pp. 73-89.

Gianaria, F. e A. Mittone (1994), *Giudici e telecamere*, Torino, Einaudi.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Giuliani, A. e N. Piccardi (1987), *La responsabilità del giudice*, Milano, Giuffrè.
Glik, H.R. (1983), *Courts, Politics and Justice*, New York, Mc Graw Hill.
Guarnieri, C. (1993), *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino.
Kirchheimer, O. (1961), *Political Justice*, Princeton, Princeton University Press.
Libman, J. (1981), *La politisation des juges: une vielle histoire?*, in «Pouvoirs», 16, pp. 43-53.
Linz, J.J. (1977), *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino.
Marletti, C. (1985), *Prima e dopo. Tematizzazione e comunicazione politica*, Roma, VPT.
Marradi, A. (1971), *Scienza della politica e sistema giudiziario*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XX, 2, pp. 483-523.
— (1984), *Sistema giudiziario*, in N. Bobbio, (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, Utet.
Matteucci, N. (1983), *Dal Costituzionalismo al liberalismo*, in L. Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, Torino, Utet.
Montesquieu, C.L. de S. (1989), *Lo spirito delle leggi*, Milano, Rizzoli.
Morlino, L. (1981), *Dalla democrazia all'autoritarismo*, Bologna, Il Mulino.
— (1986), *Democrazie*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 83-135.
— (1991), *Introduzione* a L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
Neuman, F. (1973), *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, Il Mulino.
Panebianco, A. (1986), *Burocrazie pubbliche*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 383-430.
Pinkele, C.E. (1992), *Interaction between legal system and political change in Francoist Spain*, «International Political Science Review», XIII, 3, pp. 285-300.
Pizzorno, A. (1992), *La corruzione nel sistema politico*, Introduzione a D. Della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-74.
Raiteri, M. (1992), *Rappresentazione del giudice e realtà della magistratura*, in A. Giasanti (a cura di), *Giustizia e conflitto sociale*, Milano, Giuffrè.
Rossetti, A. (1990), *Argentina. Cambiamenti di governo e indipendenza del potere giudiziario*, in «Quaderni Costituzionali», X, 3, dicembre.
Schmitt C. (1981), *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè.
Simon, H. (1967), *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press

Tocqueville, A. de (1932), *La democrazia in America*, Bologna, Cappelli.
Tomeo, V. (1972), *Il ruolo del giudice e la sua crisi*, in «Rivista Trimestrale di Filisofia del Diritto», 4, pp. 627-633.
— (1973), *Il giudice sullo schermo*, Bari, Laterza.
— (1981), *Il diritto come struttura del conflitto*, Milano, F. Angeli.
Treves, R. (1987), *Sociologia del diritto*, Torino, Einaudi.
Weber, M. (1986), *Economia e società*, Milano, Ed. Comunità.
Zagrebesky, G. (1994), *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Bari, Laterza.
Zannotti, F. (1989), *La magistratura come gruppo di pressione istituzionale*, Milano, Giuffrè.
Zemans (1983), *Legal Mobilization: the Neglected Role of Law in the Politica System*, in «The American Political Science Review», 1983, pp. 690-703.

https://doi.org/10.1017/S0048840200023571 Published online by Cambridge University Press