

Il sistema giudiziario e la repressione della corruzione politica: una riflessione su efficacia e limiti in chiave comparata

Cristina Dallara
Michele Sapignoli

Per indagare il tema del rapporto tra etica, pubblica amministrazione e scandali, proponiamo, con il nostro contributo, di spostare l'attenzione sull'azione della magistratura requirente volta a reprimere la corruzione politica e più in generale i reati contro la pubblica amministrazione (PA).

Il focus su questo specifico aspetto consente infatti di individuare elementi e fattori causali che contribuiscono nel rispondere ad alcune delle domande di ricerca discusse nella conferenza.

Uno degli aspetti che, a nostro avviso, si inserisce nell'analisi del complesso tema dell'«Etica, pubblica amministrazione e scandali» attiene al ruolo, all'efficacia e alle caratteristiche dei sistemi giudiziari intesi, da un lato, come istituzione deputata al controllo e alla repressione dei fenomeni di reati contro la pubblica amministrazione, e dall'altro come importante attore del sistema istituzionale in relazione con il sistema politico e, indirettamente, con i media.

Il paper si propone quindi di indagare gli aspetti di governance e procedurali inerenti il funzionamento dei sistemi giudiziari europei che possono in qualche modo incidere su una, più o meno, efficace repressione delle condotte di *maladministration*. Tra questi fattori si possono menzionare: il rapporto della magistratura requirente con i media; le regole procedurali che assegnano ai magistrati del pubblico ministero risorse investigative; la governance del sistema giudiziario e l'indipendenza della magistratura; i rapporti del sistema giudiziario con il sistema politico e le sue caratteristiche.

La domanda cui questo lavoro si propone di rispondere è dunque la seguente: ci sono elementi legati alla governance dei sistemi giudiziari, alle procedure e ai modelli di relazioni tra politica e giustizia che possono contribuire a spiegare la diversa capacità dei paesi di reprimere le condotte di *maladministration*?

1. I dati sul caso italiano¹

L'analisi da cui parte questo lavoro si concentra sulle indagini per corruzione e per reati contro la PA a carico di ministri e sottosegretari nel caso italiano dal 2006 al 2013². Tale analisi è stata condotta nell'ambito di uno studio pilota che, utilizzando i media come fonte principale, si proponeva di mappare le indagini giudiziarie per corruzione politica aperte nei confronti di ministri, viceministri e sottosegretari in tre esecutivi: il governo Prodi II (2006-2008), Berlusconi IV (2008-2011) e Monti (2011-2013).

12 L'obiettivo del lavoro era quello di mappare l'intero sviluppo delle indagini per corruzione: dall'emergere delle prime accuse, all'apertura di un'inchiesta formale, alla richiesta di rinvio a giudizio (se presente) da parte del pubblico ministero, fino eventualmente al termine del procedimento giudiziario.

Lo spunto per questa ricerca deriva dagli interessanti lavori di Popova e Post³ sulla repressione giudiziaria della corruzione politica nei paesi dell'Est Europa.

Dalla nostra ricerca emerge che 60 individui su 240 (25 per cento) componenti dei governi considerati sono stati oggetto di almeno un'indagine per corruzione per reati contro la PA⁴. Infatti, un quarto dei membri dei tre esecutivi ha avuto un incontro ravvicinato con la magistratura. Più in particolare, il governo Prodi II presenta 20 indagati su 105 (19,1 per cento), il governo Berlusconi IV 33 su 83 (39,7 per cento) mentre il governo Monti ha avuto 7 membri indagati su 52 (13,4 per cento)⁵.

In seguito, abbiamo provato a «normalizzare» la somma totale delle indagini per i mesi di durata di ciascun governo. In questo caso abbiamo inserito anche le 11 indagini per corruzione di Berlusconi, con il che le indagini nei confronti del suo governo salgono a 54. Questa operazione ci consente di capire che i due governi «politici» presentano valori pressoché identici, ovvero 1,3 al mese per il governo Prodi II e 1,4 per il governo Berlusconi IV, mentre quello tecnico presieduto da Mario Monti si ferma allo 0,4.

L'analisi ha permesso inoltre di individuare comparativamente i ministeri che presentano un maggior numero d'indagini giudiziarie in ciascun governo: il Ministero dello sviluppo economico e quello delle infrastrutture.

I risultati per il caso italiano mostrano che i maggiori partiti delle coalizioni di governo sono quelli in proporzione più colpiti da indagini giudiziarie per corruzione, sebbene i partiti minori presentino comunque un alto numero d'indagini.

I dati relativi alla conclusione delle indagini sono i più importanti da considerare ma allo stesso tempo i meno affidabili. Si tratta di un

problema legato alla scarsa omogeneità e sistematicità delle statistiche giudiziarie, nonché al sistema dei media italiano e alla sua attitudine nel riportare casi di corruzione.

Di fatto, sebbene «scandalo politico» non sia sinonimo di corruzione, i media confondono spesso questi due fenomeni⁶. Allo stesso tempo essi hanno il potere di operare una selezione dei casi da coprire e di influenzare così la percezione dei cittadini. Inoltre, a causa della loro partigianeria politica possono enfatizzare e strumentalizzare casi di corruzione⁷.

In primo luogo, uno dei punti più controversi riguarda il numero di indagini preliminari che hanno dato il via ad un rinvio a giudizio. Si tratta di un momento particolarmente rilevante dato che solo le indagini per cui ci sono elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio sono rinviata dal giudice per le indagini preliminari a processo. Il nostro lavoro evidenzia che il numero d'indagini che giunge a giudizio è significativamente più basso rispetto al numero di casi aperti, pur testimoniando un alto attivismo della magistratura. Tale situazione si verifica solo in 49 casi su 82, pari al 59,7 per cento, e non sono presenti rilevanti differenze tra ministri e sottosegretari, né tra i tre governi. Infatti, mentre nel governo Prodi II le indagini rinviata a giudizio sono il 53,1 per cento, nel governo Berlusconi IV arriviamo al 65,1 per cento, e nel governo Monti al 57,1 per cento.

I dati presentati vanno letti con cautela, in particolare quelli relativi ai casi pendenti e quelli prescritti, dato che alcuni casi che abbiamo codificato come ancora pendenti potrebbero essere conclusi per l'intervento della prescrizione.

Dall'analisi emerge che nei tre governi analizzati i casi archiviati sono il 40 per cento del totale, mentre il 10 per cento si conclude con l'assoluzione e le sentenze di condanna si attestano al 21 per cento; per i restanti casi (circa il 30 per cento) non sono state rinvenute informazioni: si può ritenere che siano tuttora aperti, prescritti o in via di prescrizione.

Non vi sono differenze significative tra i tre governi ad eccezione della percentuale di condanne nel governo Berlusconi IV (30 per cento) e dei casi pendenti nel governo Monti, un dato legato ad un fattore essenzialmente temporale.

2. Un quadro esplicativo dei fenomeni fin qui riportati

Questa sezione sarà dedicata ad una riflessione sulle cause del fenomeno descritto in quella precedente che sembra collocare l'Italia in una particolare situazione fra gli stati Europei: sono stati rilevati molti casi

di indagini per corruzione contro componenti dei governi analizzati ma un limitato numero di condanne⁸.

I possibili fattori sui quali intendiamo indirizzare la nostra attenzione sono quattro:

1. l'influenza dei mass media che contribuiscono ad incrementare la salienza del fenomeno della corruzione;
2. le procedure che regolano l'azione giudiziaria e che attribuiscono ai magistrati che conducono le investigazioni una serie di rilevanti risorse che possono essere utilizzate nelle indagini sul fenomeno della corruzione;
- 14 3. la governance del sistema giudiziario che riconosce ai magistrati specifiche garanzie di indipendenza rispetto al sistema politico; tali garanzie determinano poi gli spazi di manovra di cui godono i magistrati; in Italia questi spazi sono certamente maggiori di quelli di cui si possono avvalere i magistrati degli altri paesi europei;
4. alcune caratteristiche del sistema politico italiano che, specie dopo il 1992, appare fortemente indebolito e incapace di contrastare l'attività portata avanti dal sistema giudiziario.

2.1 Il sistema dei media e le modalità in cui vengono trattate le notizie sulla corruzione

Una recente ed approfondita analisi sulla comunicazione delle notizie relative alla corruzione⁹ rileva che, fra i paesi inclusi nel disegno di quella ricerca¹⁰, emerge un pattern alquanto definito della comunicazione sulla corruzione. Nei paesi considerati dall'autore «democrazie occidentali consolidate» (Francia e Regno Unito) «la copertura giornalistica dei casi di corruzione tende a focalizzarsi sui casi che avvengono in ambito internazionale e in paesi stranieri, mettendo in risalto il coinvolgimento di politici e pubblici ufficiali stranieri mentre i casi di corruzione in ambito nazionale sembrano essere meno importanti»¹¹; al contrario nei paesi considerati «nuove democrazie» (Paesi dell'Europa Centrale e Orientale) o «democrazie in transizione» (Italia) «la copertura giornalistica degli scandali di corruzione si focalizza quasi completamente sui casi di corruzione nazionale che, in via primaria, coinvolgono politici e pubblici ufficiali di quel paese»¹².

L'autore precisa che in tutti i casi della ricerca la maggior parte degli articoli analizzati riporta il risultato di attività giudiziarie (47 per cento) e solo il 5,4 per cento è il risultato di attività di giornalismo investigativo¹³.

La Tabella 1, che riprende i dati raccolti da Mancini¹⁴ chiarisce meglio il fenomeno: le percentuali riportate indicano che i giornali di Francia e Regno

Unito trattano casi di corruzione avvenuti in ambito nazionale o locale solo nella misura del 21,5 per cento o del 23,6 per cento; al contrario sui giornali pubblicati in Italia, Slovacchia, Ungheria, Lettonia e Romania gli articoli che parlano di casi di corruzione avvenuti in ambito nazionale o locale sono più del 60 per cento e, nel caso dell'Italia, raggiungono il 77,7 per cento.

Tab. 1 - Area di focalizzazione, per paese, della copertura giornalistica degli scandali per corruzione

Paese	Internazionale	Paesi stranieri	Nazionale	Locale	Non applicabile	Totale	(N)
Italia	7,8	14,4	47,6	30,1	0,1	100%	(2952)
UK	27,9	48,3	22,8	0,8	0,2	100%	(2143)
Francia	12,2%	65,3%	16,6%	4,9%	1%	100%	(1477)
Slovacchia	7,2%	29,4%	47,8%	15,6%	0	100%	(1446)
Ungheria	5,1%	32,1%	41,5%	19,9%	1,4%	100%	(2488)
Lettonia	2,7%	19,4%	63,1%	14,1%	0,5%	100%	(1678)
Romania	7,0%	7,5%	73,7%	11,3%	0,7%	100%	(558)

Fonte: Mancini (2018, p. 3073)¹⁵

Si può essere d'accordo con l'autore che ammette che un più alto numero di articoli che trattano di casi di corruzione avvenuti in quei paesi, rilevati fra i giornali italiani, slovacchi, ungheresi, lettoni e romeni, può semplicemente derivare da alti livelli di corruzione. Tuttavia, Mancini osserva che «due rappresentazioni completamente differenti della corruzione emergono da questi dati: nelle nuove democrazie e nelle democrazie in transizione dell'Europa centrale ed Orientale ed in Italia la corruzione è un tema strettamente collegato alla politica ed alla pubblica amministrazione interne al Paese; le democrazie occidentali consolidate come la Francia e il Regno Unito non sembrano essere toccate da questo flagello»¹⁶. Inoltre, l'autore aggiunge che i dati raccolti nell'ampio progetto di ricerca nel quale si colloca la sua analisi evidenziano dubbi sulla provenienza delle notizie alla base degli articoli sulla corruzione, notizie che potrebbero provenire da soggetti interessati a fare filtrare informazioni e fonti non identificate che spes-

so si potrebbero riferire ai servizi segreti nazionali¹⁷. In una diversa ricerca, basata sulla raccolta e analisi della copertura giornalistica dei giornali italiani sui fatti di cronaca giudiziaria¹⁸ Sapi gnoli ha potuto osservare che il 41,1 per cento degli articoli pubblicati su un gruppo di quotidiani nazionali e locali si basava su informazioni provenienti dagli uffici che conducevano le indagini sui fatti descritti nell'articolo (la Procura o la Polizia giudiziaria); il 20,7 per cento era basato su atti processuali ed un ulteriore 6,6 per cento traeva le notizie sia da fonti investigative sia da atti processuali; in totale il 68,4 per cento degli articoli di cronaca giudiziaria pubblicati dai quotidiani italiani oggetto della ricerca aveva come fonti gli uffici della Procura, la Polizia o gli atti giudiziari che il giornalista era riuscito a reperire; non vi erano in quel caso elementi che chiamavano in causa fonti dei servizi segreti ma si evidenziava un'elevata collaborazione fra i media e gli operatori della giustizia¹⁹.

Quanto detto fin qui suggerisce che l'operato dei media in Italia abbia contribuito e contribuisca, più che in altri paesi dell'Europa Occidentale, a tenere elevata la salienza del tema della corruzione presso i cittadini.

La rilevanza dei media italiani in relazione al tema della corruzione è rilevata anche da Calise²⁰ che sottolinea come in Italia i mass media e la magistratura operino in strettissima simbiosi e finiscano per alimentare a vicenda il loro potere.

La ricerca di Mancini suggerisce la rilevanza di un'ulteriore caratteristica dell'azione dei media in alcuni dei paesi analizzati da questo autore: «nelle nuove democrazie e nelle democrazie in transizione²¹, gli scandali mediatici servono come occasione per attaccare e distruggere la reputazione dei concorrenti»²².

In definitiva si può ritenere che l'azione svolta dai media italiani possa contribuire a spiegare almeno in parte la situazione descritta nella prima parte di questo saggio: da una parte in Italia si osserva una salienza elevata della tematica della corruzione, dovuta in parte alla presenza di una elevata diffusione di questo fenomeno; dall'altra abbiamo una tendenza dei media ad utilizzare la comunicazione sui fatti di corruzione per colpire soggetti e istituzioni che coloro che hanno accesso alla comunicazione ritengono loro avversari.

Nei prossimi paragrafi saranno avanzate diverse riflessioni su alcune caratteristiche del funzionamento e dell'assetto delle istituzioni giudiziarie italiane che potrebbero contribuire a fornire una spiegazione del caso italiano che associa un alto numero di indagini ed un basso numero di condanne.

2.2 *Le regole della procedura penale ed il potere dei pubblici ministeri*

In questo paragrafo saranno esaminate le questioni legate alle risorse a disposizione della magistratura italiana nella sua attività di contrasto alla corruzione. Saranno quindi richiamate le risorse che derivano dalla Costituzione, dalla legislazione penale e dalle competenze assegnate ai pubblici ministeri italiani e quelle derivanti dal consenso dell'opinione pubblica verso la magistratura.

Guarnieri e Pederzoli²³ osservano che il pubblico ministero, nei moderni sistemi democratici, svolge numerose e rilevanti funzioni all'interno del sistema giudiziario; è di fatto il *gate-keeper* del processo penale²⁴. Una delle funzioni principali del pubblico ministero è l'esercizio dell'azione penale; su questo punto è fondamentale la distinzione fra i paesi dove vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale e quelli dove vige il principio di opportunità dell'azione penale. Il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale esclude, almeno in linea di principio, margini di discrezionalità da parte del pubblico ministero il quale è chiamato a perseguire tutti i reati di cui viene a conoscenza²⁵; di fatto tuttavia l'elevato numero di notizie di reato che gli uffici del pubblico ministero sono chiamati ad approfondire supera di norma le risorse investigative di cui essi dispongono al punto che diventa «difficile, se non impossibile, evitare una qualche forma di selezione fra tutti i casi suscettibili di assumere rilievo penale»²⁶. In riferimento al caso italiano poi vi è chi opportunamente fa notare che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, previsto dalla Costituzione, comporti «l'impossibilità di fissare, come in altri paesi, criteri di priorità per le indagini e l'azione penale nell'ambito del processo democratico [e ciò] fa sì che si verifichino differenze nell'uso di quei criteri non solo da parte delle diverse procure ma anche da parte dei diversi sostituti procuratori all'interno dei singoli uffici»²⁷.

Per comprendere meglio il ruolo del pubblico ministero occorre poi fare attenzione ad ulteriori elementi che influiscono sull'autonomia di questo attore. Guarnieri e Pederzoli²⁸ suggeriscono di tenere conto di alcune caratteristiche che contribuiscono a determinarne lo status e a delineare l'assetto organizzativo entro il quale opera; qui di seguito sono riportate quelle proprietà che si riferiscono al contesto organizzativo, nel paragrafo 2.3 saranno trattate quelle relative allo status del pubblico ministero:

- le relazioni fra strutture requirenti e polizia giudiziaria: la possibilità per il pubblico ministero di guidare le attività investigative della po-

lizia giudiziaria, presente in Italia, aumenta, com'è ovvio, le risorse a sua disposizione²⁹;

- le relazioni fra i giudici e i pubblici ministeri: quando le due figure appartengono allo stesso corpo, come avviene in Italia, la posizione del pubblico ministero risulta di fatto rafforzata;
- il tipo di processo: il processo di tipo inquisitorio prevede la presenza, accanto al pubblico ministero, del giudice istruttore al quale sono assegnate rilevanti funzioni e poteri; con il sistema accusatorio, introdotto in Italia nel 1989, la figura del pubblico ministero viene senza dubbio rafforzata, dato che gli sono state trasferite buona parte delle prerogative un tempo assegnate al giudice istruttore;
- l'assetto organizzativo degli uffici del pubblico ministero: «a parità di altre condizioni una salda catena gerarchica [...] tenderà a comprimere l'autonomia del pubblico ministero. [...] Di converso l'allentarsi della gerarchia e il decentramento che ne consegue portano ad irrobustire l'autonomia del pubblico ministero»³⁰. L'Italia senza dubbio presenta una struttura a legame debole che rafforza l'autonomia del pubblico ministero e diversifica l'azione penale³¹.

18

Ai fini del problema da cui prende le mosse questo lavoro dunque l'Italia presenta una situazione nella quale il pubblico ministero dispone di risorse investigative rilevanti – coordina la polizia giudiziaria – è collocato in una struttura con legami deboli e limitati controlli gerarchici e fa parte di un unico corpo giudiziario. Tutti questi fattori possono contribuire a spiegare la presenza in Italia di un numero di indagini contro la corruzione politica superiore a quello rilevato in altri paesi europei con assetti organizzativi della pubblica accusa diversi e che non sembrano affidarvi prerogative così estese.

I pubblici ministeri italiani dispongono inoltre di risorse di natura diversa e relative al consenso che viene loro riconosciuto dalla società civile. A partire dagli anni '70 infatti i magistrati inquirenti italiani hanno svolto un ruolo fondamentale nel contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata³².

Negli anni '70 e '80 i magistrati inquirenti hanno sviluppato comunque tecniche di indagine, modalità di coordinamento in precedenza non praticate e che sono state poi alla base delle attività messe a punto a partire dal 1992 contro la corruzione³³.

Fra gli elementi che hanno contribuito a rafforzare l'azione della magistratura italiana contro la corruzione vi è la riforma del processo penale italiano entrata in vigore nel 1989: il nuovo codice di procedura penale,

con il passaggio ad un rito accusatorio, individua, come già accennato sopra, la figura del PM come fulcro dell'azione investigativa e gli assegna il compito di coordinare le forze di polizia che svolgono le indagini.

Infine, fra le modifiche normative che hanno contribuito a rafforzare l'azione della magistratura contro la corruzione, occorre menzionare la riforma dell'istituto dell'immunità parlamentare avvenuta nel 1993 che ha fortemente circoscritto questa forma di protezione dei parlamentari da inchieste giudiziarie.

Nel prossimo paragrafo saranno illustrate quelle particolarità dello status dei magistrati italiani che possono avere favorito, o quantomeno non ostacolato, lo sviluppo di quelle stesse attività investigative.

2.3 Status e carriera dei giudici e dei pubblici ministeri

Le garanzie di indipendenza di cui godono i giudici in tutti i paesi democratici sono volte a favorire la loro terzietà ed imparzialità in giudizio³⁴.

Il giudice viene innanzitutto considerato soggetto solo alla legge; questa forma di indipendenza viene considerata sostantiva o materiale³⁵; vi sono poi diverse forme di garanzia dell'indipendenza del giudice che riguardano: a) il reclutamento; b) il trattamento economico; c) i procedimenti disciplinari; d) la carriera³⁶. In generale si può ritenere che le modalità di reclutamento e quelle attraverso cui si svolge la carriera dei giudici influenzino fortemente la loro indipendenza.

È importante ricordare che l'indipendenza presenta due dimensioni: quella esterna, relativa all'indipendenza del giudice dal sistema politico e da tutti gli attori esterni alla magistratura, e quella interna, che riguarda le garanzie istituite per proteggere il giudice da indebite interferenze provenienti dall'interno della magistratura, soprattutto dai giudici di rango più elevato.

Nel corso della seconda metà del Novecento le garanzie di indipendenza della magistratura si sono rafforzate in tutti i paesi liberal-democratici; questo rafforzamento ha interessato in particolare i sistemi di *civil law* e quelli di più recente democratizzazione.

L'Italia rientra nella tradizione di *civil law*³⁷; in queste magistrature³⁸ i magistrati³⁹: sono reclutati su base tecnica attraverso un concorso pubblico rivolto a giovani laureati in legge; le prove intendono verificare soprattutto la conoscenza del diritto; la socializzazione del giovane magistrato avviene all'interno del corpo giudiziario; i magistrati sono organizzati gerarchicamente in una carriera che prevede meccanismi di promozione che si basano sul merito e sull'anzianità; il lavoro giudiziario è definito

in termini generalisti (ogni magistrato viene considerato idoneo allo svolgimento di qualsiasi compito). In questi sistemi «in generale le garanzie di indipendenza sono minori, anche perché [...] nei paesi di *civil law* è di solito più ridotta l'indipendenza interna, cioè quella del singolo giudice nei confronti degli altri giudici»⁴⁰. L'Italia ha conosciuto, dopo la Seconda guerra mondiale, numerose riforme che hanno trasformato l'organizzazione giudiziaria rispetto all'assetto tradizionale di questo tipo di magistrature raggiungendo una situazione di autogoverno della magistratura⁴¹.

20 In primo luogo, la Costituzione italiana del 1948 ha previsto il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), a cui spettano tutte le decisioni in termini di reclutamento, promozioni e trasferimenti dei magistrati, decisioni che vengono sottratte al Ministro della giustizia⁴². Il CSM è composto per due terzi da magistrati eletti dai loro colleghi e per un terzo da giuristi eletti dal Parlamento⁴³.

L'Italia ha inoltre introdotto, a partire dagli anni '60 del secolo scorso⁴⁴, una serie di riforme della carriera dei magistrati che hanno smantellato il tradizionale sistema delle promozioni basato su valutazioni da parte dei magistrati di grado più elevato⁴⁵. I magistrati «che raggiungono una certa anzianità vengono promossi e ottengono il migliore trattamento economico legato al nuovo livello di professionalità anche se possono continuare a svolgere le funzioni esercitate in precedenza. Così, con il trascorrere del tempo, quasi tutti i magistrati riescono a raggiungere il trattamento economico più elevato»⁴⁶. È importante sottolineare che questo sistema non offre al CSM informazioni sufficienti per le decisioni sull'assegnazione di specifiche funzioni ai singoli magistrati⁴⁷; in questa situazione l'appartenenza di un magistrato ad una delle correnti giudiziarie presenti nel CSM può influenzare la decisione del Consiglio Superiore della Magistratura in tema di assegnazione di una specifica funzione giudiziaria.

In definitiva un tempo i magistrati italiani, per la loro carriera, tenevano conto degli orientamenti dell'alta magistratura e della dottrina accademica; oggi invece i punti di riferimento sono le correnti giudiziarie presenti nel CSM, i media e settori del mondo politico⁴⁸. In questa situazione le garanzie di indipendenza interna ed esterna dei magistrati italiani sono estremamente elevate anche se negli anni si sono sviluppati legami con gli ambienti politici e sociali che possono mettere a rischio l'indipendenza della magistratura⁴⁹.

Ai fini di rispondere alle domande da cui parte questo saggio è importante esaminare anche la posizione e lo status del pubblico ministero.

In genere nei paesi di *civil law* i pubblici ministeri sono considerati parte del potere esecutivo e ad essi sono riservate garanzie di indipendenza inferiori a quelle dei giudici. In prospettiva comparata, negli ultimi decenni, i regimi liberal-democratici hanno tuttavia sperimentato un rafforzamento delle garanzie di indipendenza del Pm, anche grazie alle linee guida adottate e promosse da diverse istituzioni internazionali⁵⁰.

In Italia le garanzie di indipendenza del pubblico ministero sono estremamente elevate. In primo luogo, in Italia, giudici e pubblici ministeri fanno parte dello stesso corpo e i pubblici ministeri godono delle stesse garanzie di indipendenza dei giudici. Di Federico riporta le caratteristiche strutturali e funzionali del pubblico ministero italiano⁵¹ e conclude che «in nessun altro paese democratico, quindi, l'indipendenza del pubblico ministero è tanto ampia e la sua responsabilità tanto limitata quanto in Italia».

21

In definitiva, il pubblico ministero in Italia dispone di risorse investigative di rilievo; dispone inoltre di un'autonomia ed indipendenza maggiori rispetto a quelle dei pubblici ministeri di altri sistemi europei; infine i controlli sul suo operato, in particolare quelli esterni appaiono molto deboli. Questi elementi devono essere tenuti in considerazione quando si vuole comprendere l'influenza del sistema giudiziario sul numero di indagini per corruzione avviate in Italia nei confronti di esponenti della classe politica rispetto a quelli che caratterizzano Paesi europei nei quali la pubblica accusa è sottoposta a livelli di controllo più elevati.

2.4 Il sistema politico

La letteratura sugli scandali politici sottolinea la relazione fra l'aumento della rilevanza di questo fenomeno e «la misura in cui le attività dei leaders politici sono svelate e analizzate nel pubblico dibattito». Thompson⁵² suggerisce l'utilizzo del concetto di «*politics of trust*» per indicare quel fenomeno per cui con l'indebolimento dei legami ideologici fra i cittadini e le organizzazioni di partito i primi sono portati ad attribuire forte rilevanza alle caratteristiche individuali degli attori politici⁵³. Per questi motivi gli attori politici appaiono fortemente vulnerabili alle indagini portate avanti dai procuratori, spesso alimentate da una convergenza di interessi fra i magistrati del pubblico ministero e i media⁵⁴.

Peraltro, i partiti politici italiani godono della fiducia di quote molto limitate della pubblica opinione italiana; i dati raccolti da Eurobarometro⁵⁵, ad esempio, evidenziano che, dal 1997 al 2018, i cittadini italiani che dichiarano di fidarsi dei partiti politici sono solo il 13 per cento nel 1997, l'11 per cento nel

2001, il 26 per cento nel 2006, il 16 per cento nel 2010, il 9 per cento nel 2015 e il 14 per cento nel 2018. Questi dati collocano l'Italia fra i paesi dell'Unione Europea nei quali la fiducia nei partiti politici è più bassa.

3. Conclusioni

22 I dati relativi all'Italia mostrano un'attenzione peculiare della magistratura sui membri del governo. Più che di giustizia «politicizzata» – per due decenni al centro della retorica berlusconiana⁵⁶ – si può parlare piuttosto di un'azione bipartisan verso i membri della coalizione di governo, indipendentemente dal loro orientamento politico.

Inoltre, le informazioni raccolte sottolineano una grande difficoltà del sistema giudiziario italiano nel giungere ad una sentenza definitiva, in particolare di condanna, nei casi di corruzione politica, nonostante l'alto numero di indagini che vengono avviate.

Sembra opportuno quindi osservare che il sistema giudiziario, la sua governance, le sue procedure e le sue relazioni con il sistema dei media e con il mondo politico possano contribuire a spiegare la diversa capacità di un paese di reprimere le condotte di *maladministration*. In primo luogo tanto maggiore è la possibilità per i magistrati degli uffici di procura – e per gli ufficiali di polizia che collaborano con i pubblici ministeri – di avere rapporti riservati con i media quanto maggiore ci si può attendere che questi ultimi abbiano a disposizione notizie che permettono di aumentare la copertura e quindi la salienza del tema della corruzione; alti livelli di salienza possono poi contribuire a creare un clima favorevole alle indagini su questo tipo di fenomeni. Inoltre le garanzie di indipendenza esterna (verso le possibili influenze del sistema politico) e interna (verso pressioni provenienti dall'interno del corpo giudiziario) di cui godono i magistrati possono favorire, o quantomeno non limitare, l'avvio di indagini sulla corruzione politica. Il caso italiano su questi aspetti sembra emblematico: si possono osservare, da un lato, stretti rapporti di singoli magistrati con settori dell'informazione (che il Consiglio Superiore della Magistratura si premura di vietare nelle sue Linee-guida sul tema) e, dall'altro, elevati livelli di indipendenza che non trovano riscontro in altri paesi liberal-democratici⁵⁷. Le caratteristiche del sistema giudiziario italiano sembrano quindi favorevoli ad un'ampia proliferazione di indagini, come sembrano testimoniare i dati riportati nella Sez. 1 di questo capitolo. Tuttavia, gli stessi dati indicano che una vasta parte di queste indagini non si conclude con la condanna degli indagati/imputati; spesso il giudice decide di non

rinvviare l'indagato al dibattimento determinando l'archiviazione del caso. In altre circostanze l'indagine si trascina senza esito, sparendo dai radar dei media (fatto quest'ultimo che induce a ritenere che l'indagine finisca nel nulla. Una condanna – o anche un semplice rinvio a giudizio – di un ministro non potrebbe non avere un riscontro nei media).

In questo scenario, quindi, l'«intervento della magistratura amplificato dal risalto mediatico avrà sortito, nella maggioranza dei casi, scarsi effetti specifici e individuali ma un consistente quanto generico aumento del discredito nei confronti dell'intera classe politica»⁵⁸.

Questa situazione può avere conseguenze in termini di *accountability* sia elettorale, sia politica⁵⁹. Un effettivo e imparziale procedimento giudiziario contro pratiche corruttive intraprese da politici eletti democraticamente promuove, infatti, l'*accountability* elettorale. Più specificamente, questo obiettivo può essere raggiunto se l'azione penale si conclude con una condanna. In caso contrario, il rischio è che si compia una «politicizzazione dell'anti-corruzione»⁶⁰, con gli attori che tenderanno a considerarsi sistematicamente vittime del sistema giudiziario, aumentando l'intensità del dibattito e contrapponendosi alla magistratura, considerata come animata da intenzioni partigiane. I leader di partito tenderanno, quindi, a disculparsi sistematicamente i politici indagati in modo da minimizzare un possibile svantaggio elettorale.

Un ultimo aspetto che emerge dalla nostra analisi è l'attenzione ossessiva dei media nella prima fase delle indagini⁶¹. All'inizio dell'indagine possiamo individuare notizie dettagliate sugli attori politici coinvolti e anche sui soggetti che indirettamente sono toccati dall'iniziativa della magistratura. Spesso ministri e sottosegretari solo menzionati in intercettazioni telefoniche vengono considerati dai media come protagonisti dell'indagine giudiziaria. Come osservato anche da Mazzoni e colleghi⁶² «è sufficiente l'iniziale denuncia per parlare di uno scandalo e delle persone coinvolte senza attendere, sia per via dell'alta *notiziabilità* della vicenda sia per i lunghi tempi del nostro sistema giudiziario, che la denuncia si trasformi in azione penale». La nostra analisi ha del resto evidenziato quanto sia complesso tracciare l'intero procedimento giudiziario utilizzando i media come fonte principale.

Sebbene lo studio che abbiamo proposto offra un quadro limitato della situazione, dato che consideriamo le indagini per corruzione di ministri, viceministri e sottosegretari così come riportate dai media, esso può comunque fornire utili informazioni sull'attività giudiziaria in casi di corruzione in cui sono coinvolti politici di alto livello.

Resta quindi una strada percorribile, se consideriamo la difficoltà nel reperimento di informazioni ufficiali, per fornire una conoscenza più

sistematica della corruzione politica in Italia, analizzando l'azione della magistratura requirente contro la corruzione.

Note

¹ Questo paragrafo si basa e riprende l'analisi presentata in C. DALLARA, L. RULLO, *Le indagini per corruzione politica negli esecutivi dal 2006 al 2013. Le peculiarità del caso italiano*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi*, Franco Angeli, Milano 2018, pp. 189-204.

² *Ibidem*; C. DALLARA, *Prosecuting High-Level Political Corruption in Italy (2006-2013): Mapping Judicial Investigations in Search for New Perspectives*, in «The European Review of Organised Crime», n. 5, 2019, pp. 118-146; sul tema si veda anche A. VANNUCCI, *The controversial legacy of «Mani Pulite»: A critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies*, in «Bulletin of Italian Politics», n. 1-2, 2009, pp. 233- 64; ID., *Atlante della corruzione*, EGA-Edizioni gruppo Abele, Torino 2012.

³ M. POPOVA, V. POST, *Prosecuting high-level corruption in Eastern Europe* in «Communist and Post-Communist Studies», vol.51, n.3, 2018, pp. 231-244; ID., *Prosecuting high-level corruption in Eastern Europe*, Relazione presentata alla 45esima «Annual Convention of the Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies», 21-24 novembre 2013, Boston.

⁴ Ecco le fattispecie prese in considerazione: corruzione, abuso d'ufficio, peculato, truffa, danno erariale, voto di scambio, favoreggiamento, aggio, falso ideologico, turbativa d'asta, finanziamento illecito, induzione per costrizione, dichiarazione fraudolenta, falso in bilancio, influenze illecite, ricettazione e appropriazione indebita, bancarotta fraudolenta e false comunicazioni.

⁵ I dati riportati in questo articolo sono aggiornati al settembre 2019.

⁶ B. ROTTHINGAUS, *The institutional effects of executive scandals*, Cambridge University press, Cambridge 2015.

⁷ P. MANCINI, M. MAZZONI, A. CORNIA, R. MARCHETTI, *Representations of Corruption in the British, French, and Italian Press: Audience Segmentation and the Lack of Unanimously Shared Indignation*, in «The International Journal of Press/Politics», vol.22, n.1, 2017, pp. 67-91.

⁸ Si veda M. POPOVA, V. POST, *Prosecuting high-level corruption*, cit.

⁹ P. MANCINI, M. MAZZONI, A. CORNIA, R. MARCHETTI, op. cit.; P. MANCINI, *'Assassination Campaigns': Corruption Scandals and News Media Instrumentalization*, in «International Journal of Communication», Vol. 12, 2018, pp. 3067-3086.

¹⁰ Sono state analizzate le notizie pubblicate sui maggiori quotidiani nazionali dei seguenti paesi: Italia, Ungheria, Slovacchia, Romania, Francia, Regno Unito (si veda P. MANCINI, M. MAZZONI, A. CORNIA, R. MARCHETTI, op. cit.; P. MANCINI, op. cit.).

¹¹ P. MANCINI, op. cit., p. 3072.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem*; P. MANCINI, M. MAZZONI, A. CORNIA, R. MARCHETTI, *op. cit.*; F. SIDOTI, *Giornalismo investigativo*, Koiné, Roma 2003.

¹⁸ Gli articoli analizzati in quella ricerca riguardavano fatti relativi a tutti i reati e non solo a quelli relativi alla corruzione. Si veda M. SAPIGNOLI, *Gli articoli di cronaca giudiziaria*, in «L'informazione giudiziaria in Italia», Pacini Giuridica, Ospedaletto, 2016, pp. 37-58.

¹⁹ *Ivi*, p. 47; Sul tema dei rapporti fra Procure della Repubblica e mezzi di comunicazione di massa si veda anche CSM 2018, *Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale*, <https://www.csm.it/documents/21768/87316/linee+guida+comunicazione+%28delibera+11+luglio+2018%29/4e1cd7cc-a61b-66b0-3f0e-46cba5804dc3>; consultato il 23 novembre 2019; E. BRUTI LIBERATI, *Un punto di arrivo o un punto di partenza?*, in «Questione Giustizia», n.4, 2018, pp. 318-322; L. FERRARELLA, *Non per dovere ma per interesse (dei cittadini): i magistrati e la paura di spiegarsi*, in «Questione Giustizia», n.4, 2018, pp. 310-317.

²⁰ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari 2016, pp. 56-69.

²¹ Fra questi paesi l'autore colloca l'Italia.

²² P. MANCINI, *op. cit.*, p. 3081.

²³ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, il Mulino, Bologna, 2017, sez 3.5.

²⁴ Il pubblico ministero può: «a. ricevere o raccogliere autonomamente notizie di reato; b. dirigere le indagini e supervisionare le forze di polizia che le conducono; c. affiancare il giudice istruttore, laddove questa figura esiste, nelle attività investigative; d. negoziare con la difesa un'ammissione di responsabilità che ponga fine al procedimento; e. esercitare l'azione penale oppure richiedere l'archiviazione del caso, non di rado con la possibilità di disporla autonomamente; f. rappresentare l'accusa nel corso del processo; g. dare seguito a quanto stabilito dal giudice quando sia stata irrogata una pena» (si veda C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 80).

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, CEDAM, Padova 1984; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 81.

²⁷ G. DI FEDERICO, *I diritti della difesa nella fase delle indagini*, in G. DI FEDERICO, M. SAPIGNOLI, *I diritti della difesa nel processo penale e la riforma della giustizia*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 22-78.

²⁸ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 83.

²⁹ Per un'analisi delle relazioni fra pubblico ministero e polizia in Francia ed in Italia si vedano rispettivamente J. HODGSON, *The Police, the Prosecutor and the Juge d'Instruction*, in «British Journal of Criminology», vol.41, 2001, pp. 342-361; M. VOGLIOTTI, *Les Relations Police-Parquet en Italie: Un Équilibre menacé*, in «Droit et Société», vol. 58, 2004, pp. 453-497.

³⁰ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 85.

³¹ *Ibidem.*

³² C. GUARNIERI, *Giustizia e politica*, il Mulino, Bologna 2003.

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. SHAPIRO, *Courts: A comparative and Political Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago 1981; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *The power of judges*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 150-160; ID. *Il sistema giudiziario*, cit., pp. 127-130. Per una rassegna delle garanzie di indipendenza dei giudici nei paesi liberal democratici si vedano: S. SHETREET, *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in S. SHETREET, J. DESCHÊNES, *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Nijhoff, Dordrecht 1985, pp. 590-681; P.H. RUSSELL, D.M. ÒBRIEN, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, University of Virginia Press, Charlottesville 2001; G. HELMKE, F. ROSENBLUTH, *Regimes and Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective*, in «Annual Review of Political Sciences», Vol. 12, n. 1, 2009, pp. 345-366; G. HEMKE, J. RÍOS FIGUEROA, (a cura di), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; R. MASTERMAN, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge 2011. Le garanzie di indipendenza dei giudici sono diverse nei paesi di *civil law* e di *common law*. Non è possibile in questo saggio ripercorrere la storia e le caratteristiche dei principali sistemi di *civil law* e *common law*; si vedano su questo punto J.H. MERRYMAN, R.P. PERDOMO, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, 3rd ed., Stanford University Press, Stanford 2007; R.C. VAN CAENEGEM, *Judges, Legislators and Professors*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

³⁵ S. SHETREET, *op. cit.*

³⁶ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., pp. 130-131.

³⁷ Oltre alla sua appartenenza ai paesi di *civil law*, è da sottolineare che l'Italia figura fra quei paesi europei che hanno sperimentato, negli anni '20 e '30 del XX secolo, un regime autoritario.

³⁸ G. DI FEDERICO, *La professione giudiziaria ed il suo contesto burocratico*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», Vol. 27, 1978, pp. 798-813; G. FREDDI, *Tensioni e conflitto nella magistratura. Un'analisi istituzionale dal dopoguerra al 1978*, Laterza, Roma-Bari 1978; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., pp. 131-132.

³⁹ Cioè i giudici ed i pubblici ministeri che, com'è noto, formano il corpo della magistratura (vedi sopra).

⁴⁰ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., pp. 132.

⁴¹ *Ivi*, p. 149; si veda anche G. DI FEDERICO, *Consiglio superiore della magistratura: composizione, funzioni iter e forma delle decisioni*, in ID. (a cura di), *Ordinamento Giudiziario*, Bononia Univeristy Press, Bologna 2019, pp. 267-307. Questi fenomeni riguardano, in forme diverse ed in genere più attenuate, l'insieme dei paesi della tradizione di *civil law*, in particolare quelli dell'Europa latina.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Sono poi previsti tre membri di diritto: il Presidente della Repubblica, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Si vedano D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio Superiore*

della Magistratura, il Mulino, Bologna 2012; G. DI FEDERICO, *Consiglio superiore della magistratura*, op. cit.

⁴⁴ L'attuale legge che disciplina la carriera dei magistrati risale al 2007.

⁴⁵ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., pp. 149-150; G. DI FEDERICO, *Consiglio superiore della magistratura*, op. cit.

⁴⁶ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 150.

⁴⁷ Quasi tutti i magistrati vengono promossi con giudizi positivi.

⁴⁸ C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., p. 150.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Si vedano ad esempio le *Linee guida sul ruolo del pubblico ministero* emanate dalle Nazioni Unite nel 1990.

⁵¹ G. DI FEDERICO, *Ordinamento giudiziario*, CEDAM, Padova 2012, p.341, sottolinea che: a) l'Italia è l'unico paese liberal-democratico ad avere un pubblico ministero che gode delle stesse garanzie del giudice; b) a differenza di altri paesi liberal-democratici non solo non esiste un vertice organizzativo nazionale ma l'indipendenza dei singoli Pm è molto ampia anche all'interno dei singoli uffici di cui fanno parte; c) la polizia giudiziaria italiana opera secondo le direttive del pubblico ministero; d) il pubblico ministero italiano può avviare indagini di propria iniziativa; e) a differenza di altri paesi democratici i pubblici ministeri italiani non possono essere trasferiti in un diverso ufficio se non per loro richiesta; f) tutte le decisioni sullo status del pubblico ministero sono prese dal Consiglio Superiore della Magistratura nel quale i rappresentanti dei magistrati sono in maggioranza.

⁵² J. THOMPSON, *Political Scandal: Power and visibility in the Media Age*, Polity Press, Cambridge 2000.

⁵³ Si veda sul punto anche A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari 1998; B. GINSBERG, M. SHEFTER, *Politics by Other Means: Politicians, Prosecutors, and The Press from Watergate to Whitewater*, Norton, New York 1999.

⁵⁴ A. GARAPON, D. SALAS, *La République pénalisée*, Hachette, Paris 1996; M. CALISE, op. cit.; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit.

⁵⁵ Si veda <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>. Consultato il 23 novembre 2019.

⁵⁶ C. DALLARA, *Powerful resistance against a long-running personal crusade: the impact of Silvio Berlusconi on the Italian judicial system*, in «Modern Italy», 20, 1, 2015, pp. 59-76.

⁵⁷ A questo proposito sono state riportate le analisi di diversi autori fra cui G. DI FEDERICO, *Consiglio superiore della magistratura*, op. cit.; ID. *I diritti della difesa nella fase delle indagini*, cit.; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit.

⁵⁸ M. CALISE, op. cit., p. 67.

⁵⁹ S. SBERNA, A. VANNUCCI 'It's the politics, stupid!'. *The politicization of anti-corruption in Italy*, in «Crime, law and social change», Vol.60, n.5, 2013, pp. 565-593.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ M. SAPIGNOLI, op. cit.

⁶² M. MAZZONI, A. STANZIANO, L. RECCHI, *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in «Comunicazione Politica», vol. 1, 2017, pp. 109.