EDITORIALE

Nuova Umanità
XVIII (1996) 2, 123-132

IL DISCORSO DEL PAPA A PALERMO E LA SITUAZIONE POLITICA ITALIANA

Il discorso del Papa

Il discorso del Papa al Convegno della Chiesa italiana a Palermo è stato, a giudizio unanime degli osservatori, un intervento di grande spessore sulla situazione del nostro Paese. L'analisi fatta dal Pontefice dei molteplici fattori di crisi nonché delle esigenze impellenti della società italiana impressiona per profondità, pertinenza e precisione.

Il Papa ha toccato anche il problema dell'equilibrio e dell'armonia tra i poteri dello Stato.

Inizio queste brevi considerazioni da quest'ultimo problema, riguardato sotto uno dei profili oggi più discussi, cioè quello del rapporto tra Giustizia e Politica.

Equilibrio tra i poteri dello Stato. Rapporto tra Politica e Giustizia

Si sono svolti ultimamente i congressi di due correnti della Magistratura associata. Alle «tavole rotonde» conclusive sui problemi attuali della Giustizia ed in particolare sulla distinzione tra Giustizia e Politica sono intervenuti anche rappresentanti delle forze politiche e membri delle Commissioni parlamentari. Da tutti è stata espressa la volontà di ricercare insieme una soluzione dei suddetti problemi. Penso che la via del dialogo sia senz'altro da perseguire per trovare insieme le regole che devono reggere l'attività giudiziaria e l'attività politica, affinché non confliggano tra

loro; regole, quindi, che diano stabilità all'ordine istituzionale e lascino la libertà di esercizio dell'attività politica.

Premetto subito che affermare un'assoluta separazione della Giustizia dalla Politica non è sostenibile. Se la funzione del potere giudiziario (uno dei tre poteri dello Stato nella formulazione classica) è anche quella di vigilare sull'osservanza delle leggi da parte di tutti, non si vede come possa esistere una zona franca per i politici.

Allora bisogna intendere l'espressione «distinzione tra Magistratura e Politica» nel senso che essa significa che Magistratura e Politica debbono assolvere ciascuna un ruolo proprio nella vita dello Stato. Affermare la distinzione tra Magistratura e Politica vuol dire allora precisare le loro rispettive funzioni e nello stesso tempo affermare la intrinseca necessità che ciascuna segua ed ottemperi alle proprie norme interne di funzionamento, in altri termini si adegui al proprio dover essere.

Ricercare le norme che devono reggere il corretto funzionamento della politica e della giustizia; fare sì che la magistratura e la politica ritrovino i modi e le capacità proprie di correggere le possibili deviazioni al proprio interno e nella propria attività, significa fare passi giganteschi per attuare la vera distinzione tra politica e giustizia.

Vediamo allora quali cose la magistratura e la politica devono fare da se stesse o bisogna che siano fatte affinché sia l'una che l'altra svolgano il proprio ruolo al servizio della società.

Per la magistratura (e quindi per la giustizia, cui essa deve attendere) si richiedono oggi essenzialmente due cose:

a) una riaffermata autorevolezza della funzione giurisprudenziale;

b) determinate riforme dell'esercizio della giurisdizione (questa seconda cosa può essere conseguita solo con l'apporto del Parlamento, e quindi del potere politico).

Sinonimo di magistratura è autorità giudiziaria. La magistratura è quindi una autorità dello Stato, e qui sta il fondamento della sua distinzione dagli altri poteri.

Attività fondamentale dell'autorità giudiziaria è la giurisprudenza. Questa, nel senso classico del termine, è cultura del diritto del popolo e instaurazione di una tradizione fondata sulla interpretazione e applicazione di tale diritto, a vantaggio della vita associata e del bene comune. Per il suddetto scopo occorrono degli indirizzi e delle riforme che disciplinino in modo più razionale e più aderente alle esigenze di una giustizia vera i vari gradi di giudizio e le varie competenze dei diversi organi giudiziari. È stato detto da illustri cultori del diritto (Lopez de Onate, Piero Calamandrei) che rendere accessibile la giustizia di primo grado, in tutte le sue forme, rappresenta il minimo etico. È altrettanto necessario contenere le impugnazioni in una società il cui benessere e la cui conflittualità tendono a moltiplicarle, rendendo il sistema processuale lento e macchinoso. Per muoversi in questa direzione occorre creare organi di giustizia più agili ed espressi più direttamente dalla società civile per le piccole controversie tra privati e per le figure di reato minori, che sono più legate al tessuto sociale territoriale. La figura del giudice di pace, da poco introdotta nel nostro ordinamento, andrebbe maggiormente valorizzata, magari affiancandola per taluni procedimenti con esperti o rappresentanti della comunità territoriale (si pensi ai piccoli reati di spaccio di sostanze stupefacenti o agli scippi, che avvengono generalmente nei quartieri urbani). Occorre, come si è detto, disciplinare più rigorosamente il sistema delle impugnazioni, per impedire che nelle cause civili la parte che ha torto possa procrastinare la decisione giudiziaria della controversia e nel processo penale il colpevole possa ritardare il corso della giustizia. A tal fine occorre restituire autorevolezza alla Corte di Cassazione, facendole recuperare il ruolo di giudice di legittimità contro l'attuale tendenza a farne un organo giudiziario di terzo grado. Ciò comporterà anche una maggiore autorevolezza e responsabilità dei giudici di merito, sia di primo grado che d'appello.

Il suddetto riordino delle funzioni e dei gradi della giurisdizione, oltre che ridare autorevolezza ai magistrati di diverso grado e funzione, accrescerebbe la responsabilità degli stessi, promuovendo così anche il miglioramento del loro livello professionale. Ciò consentirebbe una più attenta selezione ai fini della progres-

sione ai gradi e alle funzioni superiori, e si risponderebbe così anche all'esigenza da molti espressa di superare l'attuale progressione basata sostanzialmente sull'anzianità.

Riguardo alla necessità, da più parti fatta presente, di un corretto e funzionale rapporto tra P.M., giudice e difensore, vanno perseguite soluzioni che non pregiudichino ma favoriscano l'accertamento della verità. Tali soluzioni non possono consistere, quindi, nel comprimere il potere-dovere di indagine del P.M., ma nel prevedere:

a) maggiori forme di garanzia nella assunzione dei «pentiti» e nella utilizzazione delle notizie di reato da loro provenienti;
b) il contraddittorio tra accusa e difesa davanti al giudice già nella fase delle indagini preliminari;
c) un più razionale sistema di emissione e di impugnazione dei provvedimenti di custodia cautelare.

Si possono e si debbono studiare modifiche processuali in ordine a tali punti. Questo problema richiama e sottolinea quanto è stato sopra esposto circa la necessità del riordino dei gradi e delle funzioni della magistratura.

Va considerata, però, con sfavore una separazione della carriera del P.M. da quella dei giudici. Essa, invero, porterebbe ad una gerarchizzazione e burocratizzazione dell'organo del P.M., con una inevitabile attrazione verso il potere politico, e, quindi, con sicuro danno per l'indipendenza dell'Ordine Giudiziario.

Oltre tutto quanto sopra, sul piano deontologico è necessario, poi, che i magistrati sappiano elevarsi effettivamente al di sopra delle parti politiche, per affermare l'autonomia della propria funzione giurisprudenziale. Sarebbe esiziale per tale autonomia se la magistratura facesse al proprio interno una scelta di schieramento politico. Su questo punto, occorre superare, almeno sul piano istituzionale, e cioè nella composizione e nel funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, che è l'organo di autogoverno dei magistrati, la divisione per correnti, e riconfermare detto organo nella sua funzione costituzionale di rappresentanza dell'intero Ordine Giudiziario nella sua unità, per garantir-

ne l'indipendenza e la correttezza di funzionamento e garantire pure la qualità dell'attività giudiziaria dei singoli magistrati.

Rinnovamento della Politica

Si è discusso e si discute molto su «tangentopoli» e più ancora su come uscirne, cioè come porre termine al sistema di corruzione che inquina l'attività dei poteri pubblici. È questo il terreno sul quale le due sfere della politica e della giustizia sono entrate in collisione. È evidente che finché la politica non saprà trovare da sé la forza e la determinazione di mettere ordine e far pulizia al proprio interno, non si può chiedere alla magistratura di disinteressarsi della tutela della legalità a favore del pubblico bene.

La via maestra, dunque, per uscire da tangentopoli è quella che la politica trovi da sé la forza per uscirne. Su questo punto sono stati tutti d'accordo nelle «tavole rotonde» di cui si è detto all'inizio. Ciò significa che la politica deve darsi da sè i mezzi e i modi per correggere le deviazioni dal suo corretto svolgimento.

Veniamo, quindi, alle due cose che si richiedono oggi dalla politica, per rinnovare la società e lo Stato e per la stabilità del sistema istituzionale e democratico:

a) riformare la politica, trovando al proprio interno gli strumenti per sconfiggere la corruzione;

b) pensare e attuare le riforme costituzionali per rendere compiuta la democrazia in Italia e conseguire la stabilità democratica.

Riguardo al primo punto, bisogna ristudiare e applicare fino in fondo il principio della responsabilità politica. La grande anomalia che ha rivelato «tangentopoli» è stata propria la totale assenza della responsabilità politica nei confronti delle situazioni, dei gruppi e delle persone che hanno dato luogo e si sono alimentati della corruzione. Si è verificato così il brusco salto nella responsabilità penale, senza che la corruzione avesse trovato il benché minimo argine all'interno del sistema politico mediante il principio della responsabilità politica.

Responsabilità, in senso generale, è la capacità attribuita ad un soggetto in vista dei propri compiti di compiere e quindi di rispondere dei propri comportamenti.

La responsabilità politica compete a chi esercita un qualche potere politico e a causa dell'esercizio di esso.

Con riferimento al tema che stiamo trattando (tangentopoli), la responsabilità politica riguarda i centri di potere decisionale soprattutto nell'ambito della pubblica amministrazione, e quindi innanzitutto i soggetti istituzionali investiti di tale potere (ministri, presidenti di giunta, sindaci, assessori, ecc.), ma riguarda pure i soggetti che sono politicamente solidali con i suddetti soggetti istituzionali (organi di partito centrali e locali, singoli politici, ecc.).

È evidente allora che la prima forma di controllo della attività dei suddetti soggetti politici, istituzionali e no, deve avvenire innanzitutto all'interno del partito di appartenenza. Questo primo modo di controllo dei comportamenti dei singoli soggetti politici deve quindi avvenire da parte dei partiti e nel caso di accertamento di attività illecite deve dare luogo all'allontanamento del responsabile dall'incarico pubblico, imposto dallo stesso partito. È chiaro, a questo punto, che occorre una profonda innovazione all'interno dei partiti politici, accettando un principio di regolazione degli stessi, secondo proposte già affacciate all'Assemblea Costituente e rifiutate per il clima politico dell'epoca, al fine di assicurare la democraticità interna dei partiti. Ciò oggi ci sembra vieppiù opportuno a seguito della profonda crisi che hanno subito i partiti in questo ultimo periodo e per l'eccesso di partitocrazia a cui hanno dato luogo.

Il secondo modo di controllo deve essere più istituzionale e deve avvenire principalmente all'interno delle assemblee elettive a cui corrisponde istituzionalmente il soggetto politico investito della carica pubblica (Parlamento, assemblee regionali e provinciali, consigli comunali, ecc.). Si deve attuare in tal modo quella maggiore distinzione, che gli studiosi auspicano, tra i soggetti pubblici (ministri, sindaci, giunte, assessori, ecc.) e i funzionari della pubblica amministrazione addetti all'esecuzione delle decisioni, ridando da una parte più autonomia e responsabilità all'attività dei funzionari tecnico-amministrativi e dall'altra parte sotto-

ponendo a maggiore controllo politico gli atti degli amministratori pubblici nella sede delle assemblee rappresentative.

Penso che attraverso le suddette vie si possa costruire un argine politico ed istituzionale alla corruzione, ferma restando la responsabilità penale.

Occorre, poi, dare stabilità democratica al nostro sistema politico e garantire l'alternanza democratica al governo. La possibilità dell'alternanza certamente assicura il ricambio della classe di governo, e si collega strettamente alla effettualità della responsabilità politica del ceto di governo e di quello dell'opposizione, conseguita anche attraverso la valorizzazione del peso decisionale del voto (non più voto di delega, ma voto di investitura quasi diretta del governo), che, secondo gli studiosi, dovrebbe servire a ridurre la partitocrazia, cioè i ruoli impropri svolti dalle segreterie dei partiti, postesi come diaframma tra i cittadini e gli organi istituzionali rappresentativi (Parlamento, Governo).

Per il suddetto fine, viene riconosciuta ormai la necessità di una riforma istituzionale e del sistema elettorale (le due cose vanno insieme), e le strade che attualmente vengono maggiormente indicate sono o quella del modello francese o, forse meglio, quella del sistema di elezione del sindaco, introdotto dalla legge n. 81 del 1993.

Un progetto costituente alla luce del discorso del Papa

La situazione presente della società italiana interpella tutti e per prime le forze politiche; essa richiede prese di posizione e scelte determinanti per la vita del nostro Paese. Bisogna chiedersi: che fare?

La situazione della società italiana è quella che risulta magistralmente delineata nelle sue luci e nelle sue ombre nel discorso del Papa all'Assemblea della Chiesa italiana a Palermo. Il discorso del Pontefice ha posto il dito sui problemi e sui bisogni reali della società e del popolo italiano in questo momento storico.

Su questi problemi e su questi bisogni occorre politicamente interrogarsi per prendere risoluzioni concrete di carattere politico. Pertanto, mi sembra che per questa via il problema politico

italiano, che si trascina con il dilemma «elezioni-non elezioni», «centro destra – centro sinistra», vada impostato e risolto. Certamente, hanno ragione quelli che dicono: «occorre un governo politico». Bisogna però convincersi che questa esigenza non si soddisfa con una vittoria elettorale del centro-destra o del centro-sinistra. Governo politico della nazione significa, oggi, non un governo di parte, ma trovare un grande progetto politico comune per la soluzione dei grandi problemi della società italiana. Allora, occorre individuare questi problemi, questi bisogni reali, e vedere quale via percorrere per dare una risposta politica efficace ad essi.

A questo punto, mi sembra che occorra un grande progetto costituente, che fissi le linee di soluzione dei problemi e di risposta ai bisogni. Questo progetto costituente dovrebbe essere elaborato con il concorso di tutte le forze politiche e sociali; e, solo una volta che sia stata fissato, si può tornare al giuoco politico ordinario, con elezioni politiche e il formarsi di maggioranze di governo in base al principio dell'alternanza democratica. Quindi, nel momento presente sembrerebbe ragionevole indire le elezioni per una Assemblea costituente con sistema elettorale proporzionale (è l'unico idoneo a rappresentare l'intera nazione, necessità imprescindibile trattandosi di un progetto costituente dell'intera società).

Fissata così la via da seguire, bisogna ora individuare esattamente i problemi e i bisogni reali della società e del popolo italiano, sui quali confrontarsi. Ho detto che essi sono quelli delineati nel discorso del Papa a Palermo. Li riassumo così:

a) l'unificazione culturale della società italiana;
b) la «questione meridionale» e il connesso problema della disoccupazione giovanile;
c) la solidarietà e l'unità di nazione;
d) la denatalità e la famiglia.

Se questi sono i problemi e le necessità del popolo italiano oggi, occorre elaborare un progetto politico unitario per la soluzione degli stessi. Di qui la necessità di un momento costituente.

Tutti sono chiamati a dare il proprio apporto di pensiero e di disponibilità; in primo luogo i diversi partiti. Dall'assemblea

costituente dovrà uscire questo progetto politico. Certamente esso rispecchierà le maggioranze che di volta in volta si formeranno sulle singole questioni; ma, è chiaro che una volta approvato, dovrà avere efficacia programmatica per i futuri governi.

Mi permetto di indicare, secondo il mio pensiero, le linee direttrici di questo progetto. Mi sembra, innanzitutto, che i problemi sopra esposti siano strettamente connessi e possano trovare soluzione unitaria. Infatti, si tratta di individuare e salvare i valori della nazione italiana, e con ciò si può operare l'unificazione culturale. Si tratta di individuare i suddetti valori con riferimento alle tradizioni e alle situazioni locali e con ciò si può avviare a soluzione il problema del Mezzogiorno e della valorizzazione delle risorse e delle peculiarità locali. Si può e si deve per questa via mettere in moto e mandare ad effetto mirato la solidarietà nazionale. Si costaterà che la salvaguardia dei valori e delle peculiarità locali in un progetto di «economia di comunione nazionale» consentirà la soluzione del problema del Mezzogiorno e della disoccupazione giovanile. Per questa via si può prendere di petto e risolvere il problema della criminalità organizzata nelle regioni del Sud.

L'avvio a soluzione delle suddette esigenze di unità e di solidarietà nazionale, di salvaguardia delle risorse locali e delle relative fonti di occupazione, immetterà nel popolo quella fiducia nel futuro e nei propri mezzi che è la condizione per superare la paura di cui il Papa ha parlato e di guardare con ottimismo e speranza al futuro, con ciò valorizzando l'istituto familiare e aprendo le famiglie all'accoglienza della vita e dei figli, ed anche, come effetto connaturale, alla accoglienza ordinata degli stranieri. Va da sé che tutto ciò comporta una politica di maggiore tutela della famiglia e una politica scolastica in grado di soddisfare le esigenze educative dei giovani e del loro avviamento professionale e al lavoro, nel quadro della valorizzazione delle risorse e delle fonti occupazionali locali, secondo il programma di «economia di comunione nazionale».

È chiaro, in questo quadro, che una soluzione federativa del problema dello Stato ha senso e ragione solo se indirizzata e funzionale ai suddetti scopi; diventa inaccettabile se allontana da essi. Ciò che deve emergere fortemente, e trovare salvaguardia, è

l'unità nella complementarietà del tessuto economico e sociale della nazione. Su questo punto, determinate forze politiche possono dare, in virtù della loro impostazione ideologica, un forte e decisivo contributo. Penso al partito di Alleanza Nazionale, ed anche al P.D.S. ed alle componenti liberali; mentre le forze di tradizione cattolica e quelle leghiste possono dare un contributo, se bene interpretato e bene proposto, alla tutela e alla promozione dei valori e delle peculiarità locali.

GIOVANNI CASO