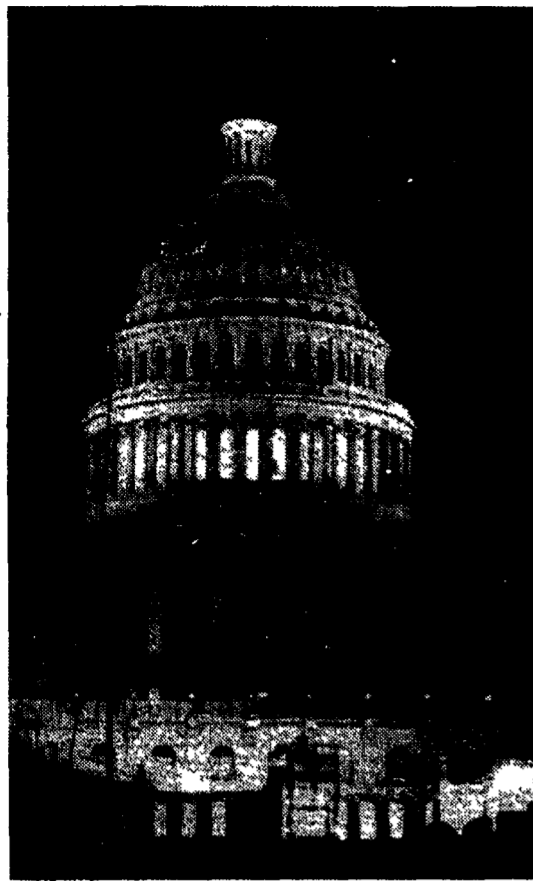


Cultura

Una burocrazia speciale vigila sui politici: ecco la ricetta anti-corruzione. La narra un libro

Usa, la fabbrica dell'onestà



Come affrontare il problema dell'etica in politica? Il ministero dell'onestà, libro edito da Garzanti, racconta la formula originale scelta dall'amministrazione Usa. Autore, il corrispondente da Washington del Corriere della Sera. Entriamo con lui nella macchina - funzionari, codici di comportamento, sanzioni - che sorveglia i politici. Scopo: non punire i reati ma, prima ancora, le azioni «inappropriate».

GIANFRANCO PASQUINO

Se gli uomini fossero angeli non ci sarebbe bisogno di un governo. E se fossero gli angeli a governare gli uomini, non si avvertirebbe la necessità di controlli esterni o interni. Questa citazione con commento dal saggio Madison appeso all'importante libro che Rodolfo Brancoli dedica a quella che da noi sarebbe la questione morale ma che, negli Stati Uniti, è preferibilmente definita come il problema dell'etica pubblica. (Il ministero dell'onestà. Come gli Stati Uniti si difendono dalla corruzione pubblica e come potrebbe farlo anche l'Italia. Milano, Garzanti, 193, pp.287). Alle violazioni delle leggi pensano i giudici, ai peccati pensano i preti, all'etica pubblica sarà bene che pensino i cittadini, i politici, i funzionari dello Stato. E, negli Stati Uniti, ci pensano davvero da un'infinità di regole, di precauzioni, di sanzioni, di manuali, di consigli, di manuali, di sanzioni e con l'Office of Government Ethics appunto, il ministero dell'onestà.

Troppo facile scomodare il protestantesimo per spiegare questo. Piuttosto, in un sistema che attribuisce grande valore alla concorrenza, alla competizione, alla vittoria del più meritevole, e anche al suo giusto arricchimento, appare indispensabile che nessuno venga mai posto in condizioni di innaturale disuguaglianza, vantaggio o svantaggio che sia la politica può creare o ridurre

«Ma il modello italiano è l'esatto contrario»

«Non è un "instant book". Questo libro lo preparavo da due anni: parla Rodolfo Brancoli, autore del saggio sul sistema "anti-corruzione" statunitense, che esce in Italia proprio in coincidenza con gli scandali di Tangentopoli. «In tutti i paesi civili la corruzione è considerata un reato. La novità negli Usa è l'azione preventiva: 9.000 funzionari di una "burocrazia dell'onestà" vigilano sulla semplice scorrettezza».

NUCCIO CICONTI

«La corruzione, dicono gli americani, è a fact of life, qualcosa che non è possibile evitare e si verifica ovunque. Ma non in ogni paese, e certamente non negli Stati Uniti, è a fact of life, un sistema così radicato e capillarmente diffuso da inquinare l'intera vita pubblica, come è avvenuto in Italia. Come impedire che la corruzione compia questo salto? È l'interrogativo che si pone, e a cui dà una risposta, Rodolfo Brancoli nel suo ultimo libro. Il ministero dell'onestà, appena pubblicato dall'editore Garzanti. Corrispondente da Washington del Corriere della Sera, attento osservatore della politica americana. L'autore propone alla riflessione del lettore italiano l'esperienza della democrazia che si è spinta più avanti nell'affrontare la que-

ha posizioni di potere di usarle per riprodurre quelle posizioni, per acquisire denaro, per esercitare influenza indebita. Non è soltanto questione di corruzione politica, perché per questa bastano le leggi. È invece l'uso distorto del potere, politico e burocratico, per ottenere vantaggi senza violare la legge, ma in maniera che è possibile ritenere inappropriata, eccessiva, per l'appunto non etica. In qualche misura, l'etica attiene al bene comune e dunque colpisce quei comportamenti che siano particolaristici, e ce ne sono e se ne presentano moltissimi. Brancoli li analizza guardando volta a volta all'interno della burocrazia federale, della Casa Bianca, dei ministri, dei lobbisti, dei parlamentari. Ne esce una casistica di comportamenti ritenuti «non etici» di portata drammatica se dovesse venire esportata e applicata nel caso italiano. Per esempio, i burocrati non possono accettare

doni di valore superiore ai venti dollari e non possono accettare inviti a pranzo o cena in ristoranti il cui conto superi presumibilmente i venti dollari. In caso contrario, debbono o restituire i doni o pagare le contropartite e i pranzi i ministri non possono viaggiare su auto e aerei non di servizio, messi a loro disposizione da parte di privati, e naturalmente non possono viaggiare su mezzi dello Stato per le loro attività private. Altrimenti, rimborsano di tasca propria. Funzionari e ministri non possono utilizzare strutture dello Stato per scrivere, lanciare, pubblicizzare i loro libri e le loro ricerche. Se lo fanno nel tempo libero, debbono pagare il costo delle attrezzature utilizzate. I parlamentari non possono scuotere onorari al di sopra di ventimila dollari per loro attività pubbliche di qualsivoglia natura. Si noti che sia l'indennità dei presidenti che gli emolumenti dei ministri e dei parlamentari sono considerevol-

mente inferiori, tenendo conto anche dei vantaggi aggiuntivi, a quelli di ministri e parlamentari italiani. Questi stipendi contenuti, unitamente alla necessità di spogliarsi di tutte le proprie azioni e partecipazioni, interessi e attività, spiega perché sta diventando sempre più difficile per i presidenti trovare personale qualificato per coprire i posti di ministro e sottosegretario e quelli di grado elevato nella burocrazia federale. Se una volta il gabinetto del presidente era formato e le altre cariche erano attribuite in qualche settimana, adesso ci vogliono dei mesi. Serve il governo federale non implica soltanto per molti potenziali ministri e alti funzionari rimetterci dei soldi. Significa pure tagliarsi fuori da un facile rientro nel privato poiché sono ancora stati sanciti dei limiti temporali di raffreddamento in modo che ex-ministri e ex-alti funzionari e in misura molto

inferiore, anche ex-parlamentari non utilizzino indebitamente in maniera non etica i loro contatti, le loro conoscenze, le loro entrate. La prima regola etica è «evitare sempre i conflitti di interesse». Insomma, nessuno potrebbe continuare ad essere al tempo stesso presidente del Cnel e segretario generale del Censis, visto che il Cnel commissiona molte ricerche al Censis. Quanto ai parlamentari, il loro vero problema è costituito dal finanziamento delle costose campagne elettorali. Brancoli mette brillantemente in risalto come questo si traduca nella necessità di mantenere e, se possibile, ampliare i contatti con i finanziatori senza violare né la legge né l'etica. Il punto è allora che i parlamentari debbono sempre essere in grado di spiegare e tenere ferma e netta la differenza fra garantire l'accesso ai loro elettori e garantire o peggio fare pagare l'influenza politica. Orecchie e occhi aperti, ma coscienza vigile. Il problema rimane insoluto, ma i vincoli etici che sono stati costruiti negli Usa cercano di contenere le deviazioni, e circoscriverle. Brancoli non idealizza mai la situazione statunitense e, anzi afferma esplicitamente che nessuna soluzione può essere semplicemente importata dagli Usa e applicata nel caso italiano così bisognoso di un po' di etica politica e amministrativa e giornalistica. Dal suo ottimismo si può però trarre più di un insegnamento di carattere generale. C'è molto di inappropriato, sconveniente, non etico che si muove nella sfera politica e in quella amministrativa. Dove manca l'articolazione fondamentale dei principi dell'etica politica, tutto può sprofondare nel cinismo e allora la stessa qualità della democrazia declina tra apatia e farsa.



Concerto a New York per la Convention democratica del '92. In alto il Campidoglio a Washington e qui a fianco Rodolfo Brancoli

della democrazia italiana. In nome della lobby finiva con queste parole non si vede come sia possibile affrontare una riforma della legge elettorale senza affrontare contestualmente il problema del finanziamento della politica. E il libro era del '90. Non c'era bisogno che scoppiasse man public per sapere che questi erano dei nodi con cui bisognava confrontarsi.

Ma come impedire che la corruzione diventi un sistema radicato come in Italia? A questo interrogativo Brancoli nel suo libro risponde illustrando i meccanismi di cui si è dotata la democrazia americana, i codici di comportamento per i parlamentari, per i politici con responsabilità di governo, per i pubblici dipendenti una «burocrazia dell'onestà» composta da 9 mila funzionari e sanzioni disciplinari per chi viola quei codici. Esempi concreti, storie curiose, di piacevole lettura, che servono all'autore per evidenziare come sia possibile adottare anche qui da noi un simile sistema.

«L'esperienza americana», dice Rodolfo Brancoli, «dimostra che la corruzione può essere contenuta prevenendola. La novità è proprio l'accen-

to messo sulla prevenzione. In tutti i Paesi civili la corruzione, la concussione, l'abuso d'ufficio, l'interesse privato in atti d'ufficio sono considerati reati che il giudice penale perseguirà. E questo, naturalmente, succede anche negli Stati Uniti. Ma qui si è fatto un salto di qualità tentando di prevenire l'insorgere di situazioni che configurano un conflitto di interesse e di bandire dalla vita pubblica anche solo l'apparenza di scorrettezza. Si cerca cioè di eliminare dalla vita pubblica americana quei comportamenti dei pubblici ufficiali, eletti o di camera che senza passare la soglia della rilevanza penale non sono tuttavia accettabili perché minano la fiducia del cittadino».

Per quanto riguarda l'Italia, proprio alla luce delle vicende legate a Tangentopoli secondo Brancoli è vitale evitare l'errore di «considerare l'etica come un lusso, come un qualcosa di superfluo che diventa rilevante soltanto quando è un fattore aggravante di una crisi. L'etica è invece una precondizione per governare bene». E ancora: «Un discorso sull'etica nella vita pubblica non può limitarsi al rispetto del codice penale e cioè che tutto ciò che non è il-

legale diviene automaticamente accettabile. Capisco che in Italia dove è anche difficile far rispettare il codice penale pensare di andare oltre fino a bandire comportamenti discutibili che tuttavia non varchino la soglia della rilevanza penale, possa sembrare un lusso. Ma rinunciare significa negare la possibilità di autocorreggersi per tempo. Proprio in Italia un ceto politico preoccupato di uno strapotere della magistratura dovrebbe essere il più interessato a muoversi sul terreno della prevenzione con l'adozione di codici deontologici e di procedure serie per farli rispettare. Perché proprio l'autodisciplina può ridurre gli spazi di un intervento della magistratura».

Sempre per quanto riguarda l'Italia, ci dice Brancoli, c'è un grande ostacolo da superare. «Mi riferisco alla difficoltà di comprendere come tutto si tenga, e come bandire la disonestà pubblica richieda un approccio integrato. È infatti necessario costruire un sistema coerente in funzione del perseguimento di questo obiettivo. Ma in Italia ci muoviamo da un sistema che è attualmente coerente in modo perverso nel



senso che tutto senza eccezioni - meccanismo elettorale, lacerazione delle norme sul finanziamento della politica, eccesso di produzione legislativa, confusione tra rappresentanza e amministrazione, legislazione sugli appalti e sulle opere pubbliche, disciplina delle nomine degli amministratori pubblici, arcaicità del sistema dei controlli, inefficienza della pubblica amministrazione, primitività delle norme che dovrebbero regolare il comportamento del dipendente pubblico - sembra diretto a creare le condizioni ideali perché prosperi la corruzione. Occorre quindi un intervento ampio e profondo. Solo così» conclude «si può sperare di arginare la disonestà e la corruzione, mantenerle entro limiti fisiologici».

INTERVISTA

MAREK HALTER

Scrittore e co-fondatore di «Sos Racisme»



Giovani neonazisti tedeschi

«Contro il razzismo un film sulla Germania qualunque che si oppone alla Shoah»

FABIO GAMBARO

PARIGI Scrittore e intellettuale di prestigio Marek Halter si è da sempre impegnato in nome della giustizia e della tolleranza, contro il razzismo e l'antisemitismo. Lo testimoniano le sue battaglie politiche - ad esempio la partecipazione attiva al dialogo arabo-israeliano e alla fondazione di SOS Racisme - e i suoi libri, dei quali in Italia sono stati tradotti i romanzi Abraham (1985), Il folle e il re (1986) e I figli di Abraham (1990), come pure la recente raccolta di articoli e interviste politiche, Un uomo in grado (Spirali, 1992). Nato in Polonia nel 1935, scappato insieme alla famiglia dal ghetto di Varsavia nel 1941 e rifugiato in Russia, lo scrittore vive in Francia dal 1950. Oggi divide il suo tempo tra l'attività letteraria e la presidenza di due università francesi in Russia, a Mosca e Pietroburgo. Ultimamente si sta anche dedicando alla realizzazione di un film che raccoglie le testimonianze di quanti, durante la seconda guerra mondiale, si sono schierati in un modo o nell'altro a difesa degli ebrei. Il film, che vuole mostrare l'altra faccia della Shoah, sarà pronto in autunno e si intitolerà Tsadek, che in ebraico significa «giustizia», ma anche «cantata».

Marek Halter, come spiega la nuova fiammata di razzismo e antisemitismo che sta investendo tutta Europa?

Le ragioni sono molteplici. Il razzismo è una malattia permanente, dato che ognuno di noi è razzista. Il razzismo è una malattia che non si riprende l'espressione della rabbia e il sentimento meglio distribuito tra gli esseri umani. Di conseguenza, non si tratta tanto di estirpare il razzismo in assoluto, quanto di proteggerci dal nostro proprio razzismo. In fondo l'uomo ha sempre cercato di innalzare delle protezioni contro questo male che ci travaglia interiormente, basti pensare agli insegnamenti di tutte le grandi religioni. Ma queste protezioni, per delle ragioni sempre differenti che ogni volta ci colgono alla sprovvista, in determinate situazioni vengono meno o non sono più sufficienti, come appunto accade oggi.

Quali sono i motivi attuali?

Innanzitutto, il crollo del comunismo, che non avevamo previsto. Fino a quando il mondo era diviso in due, per l'Occidente il male era dall'altra parte del muro, era facile identificarlo, condannarlo e proteggerci da esso. Inoltre, a quel mondo nemico bisognava mostrare un'immagine di purezza e di rispetto dei diritti umani. Quando il nemico esterne ideale è sparito, abbiamo cercato un nemico più vicino in questo contesto: è intervenuta la crisi economica, le cui forti tensioni sociali spingono a cercare un capro espiatorio. Così si tende ad attribuire la responsabilità dei nostri problemi agli immigrati, agli stranieri agli altri. Infine, c'è una terza ragione quella dei limiti della memoria.

Cosa vuol dire?

La seconda guerra mondiale - con le sue barbare, i milioni di morti, i campi di concentramento - aveva traumatizzato l'umanità. La memoria del male, che abbiamo giustamente alimentato, ha

fatto riflettere le persone autotonde a non cadere negli stessi errori. Oggi però la memoria si sta trasformando in stonata essa resta nei libri, ma ci sono sempre meno testimoni diretti capaci di raccontare quei tragici fatti in prima persona. Di conseguenza, la protezione contro il razzismo operata dalla memoria del passato, oggi è molto ridotta. Oltre a ciò, però, dobbiamo anche riconoscere un errore che abbiamo commesso per eccesso di ottimismo. Credevamo infatti che la memoria fosse sufficiente a proteggerci dai nuovi errori, pensavamo che bastasse mostrare il male perché gli uomini si migliorassero. Invece ci siamo sbagliati. La memoria preserva l'immagine delle vittime ma anche quella dei carnefici. E il male affascina i giovani.

Insomma, attraverso il ricordo delle vittime si è trascurato anche il ricordo degli aguzzini...

Esattamente. Lo si vede bene in Germania. Un giorno ero con Cohn-Bendit a Francoforte, dove abbiamo cercato di discutere con alcuni nazisti in quell'occasione mi sono reso conto che costoro non hanno mai visto le immagini degli assassini nazisti solo grazie a noi, grazie ai film che noi avevamo mostrato alla televisione per scoraggiarli. Pensavamo di far loro paura e invece avevamo ottenuto l'effetto opposto. I giovani nazisti, disprezzati di morte, le immagini di morte li avevano affascinati. Ciò era potuto accadere perché avevamo dimenticato l'aspetto didattico accanto alle immagini dell'onore non avevamo proposte altre contenenti degli eroi positivi.

Vuol dire che sarebbero stati necessari un commento didattico di quella memoria e degli strumenti adeguati di decodificazione?

Esatto. E probabilmente ciò è avvenuto perché dopo il '68, avevamo paura della didattica e dei professori. Inoltre, mi sono reso conto che la memoria del male non resta in un gruppo umano resta nei secoli solo nella memoria di tale gruppo. Perché tale memoria possa servire da insegnamento universale occorre che sia mantenuta viva dalle persone di tutto il mondo. Ma come possono i non ebrei conservare la memoria di Auschwitz? Un tedesco non potrà certo accettare di identificarsi in Himmler o Goering. E se lo farà è per reazione, come accade oggi nei giovani nazisti. Insomma, diventa necessario introdurre dei momenti positivi per lasciare agli altri alle non vittime, la possibilità di identificarsi. Da questa considerazione è nata l'idea del mio film con i volti delle persone, di qualunque nazionalità o religione che si sono impegnate a salvare gli ebrei dalla Shoah. Costoro dimostrano che era possibile fare qualcosa, anche senza morire eroicamente, che era possibile un'azione quotidiana per opporsi all'olocausto.

Sarà sufficiente?

Non lo so ma in ogni caso occorre superare il nostro manicheismo passato, per il quale c'erano solo buoni e cattivi, vittime e carnefici, bene e male separati da una frontiera netta. In realtà, le cose erano più complesse, e tra le molte persone che non hanno fatto nulla per impedire il peggio, tra i non eroi, c'erano anche coloro che con il loro silenzio hanno protetto le vittime, coloro che pur sapendo non hanno denunciato i vicini che nascondevano un ebreo o un partigiano. Forse non si trattava di un atto eroico, ma era già un modo per prendere posizione. Ci sono stati milioni di individui che si sono comportati così il fatto di non aiutare gli assassini è già una scelta, una dimostrazione di umanità. Tutto ciò va sottolineato per dare ai giovani la possibilità di guardare il passato a viso aperto.

Sul piano legislativo cosa occorre fare? In Francia ad esempio c'è una legge che condanna il neorazzismo, cosa ne pensa?

Credevo che ciò sia necessario. Una democrazia deve darsi mezzi per difendersi. Per questo servono le leggi e l'autorità dello Stato. È quello ad esempio che ho rimproverato al cancelliere Helmut Kohl, il quale ha atteso un mese e mezzo prima di scendere in campo per dimostrare il potere legale poteva opporsi alla violenza razzista. Invece mi è sembrata importante la dichiarazione del presidente tedesco Von Weizsäcker per il quale, se la Repubblica di Weimar è precipitata, non è stata per la presenza di troppi nazisti, ma solo perché non c'erano abbastanza democratici.

È la nostra attuale condizione?

Spero di no. Ma è vero che oggi il razzismo si è disfatto non è più entità facilmente identificabile in una persona o in un partito, anzi se ben ce ne sono alcuni gruppi ben precisi che vanno repressi attraverso la legge. Quello che è più grave è il razzismo più o meno strisciante che investe la società nel suo complesso, tanto che gli individui cominciano di nuovo a esprimersi liberamente. La situazione attuale è peggiore, anche se non è detto che debba finire in un massacro o in un disastro. È anche per questo che la nostra responsabilità oggi è enorme. In una società sana non è grave che ci sia un 10% di fascisti ma occorre che il restante 90% della popolazione sia composto di democratici. Se l'idea della democrazia e i principi di solidarietà si indeboliscono allora quel 10% di fascisti diventa veramente pericoloso. È per questo che dobbiamo continuare a batterci e a gridare ogni giorno.

In questa battaglia, per gli intellettuali ci sono dei compiti specifici?

Gli intellettuali hanno gli stessi doveri degli altri. Forse un poco di più, per via del fatto che posseggono maggiori informazioni e sanno parlare meglio. Essi dovrebbero suscitare dei dibattiti, questi sarebbe il loro ruolo che però in questo momento non svolgono. Dovrebbero anzi lizzare il male interno e non solo quello esterno. Ma certo è più facile denunciare la fame in Somalia e l'agonia di Sarajevo, invece che il ritorno del razzismo in Francia in Italia o in Germania.