

LA QUESTIONE GIUSTIZIA



Dopo un mese di lavoro le conclusioni dei professori Cassese, Arcidiacono e Pizzorno

«C'è ancora corruzione»

Il rapporto del Comitato dei «saggi»: «Ecco le proposte per sconfiggerla»

Un documento che cerca di individuare le cause della corruzione e suggerisce alcuni rimedi. Lo hanno redatto i professori Arcidiacono, Cassese e Pizzorno, membri del Comitato di studio istituito alla fine di settembre dal presidente della Camera Violante. La diagnosi riprende le preoccupazioni manifestate ripetutamente dai magistrati di Milano: «Gli episodi di corruzione sono evidentemente molto più numerosi di quelli scoperti...».

ti, solidarietà pelose tra burocrati, politici e imprenditori.

Il sorteggio

Lo scenario è desolante. Ma il Comitato di studio ritiene che sia possibile trovare una soluzione e suggerisce una ricetta articolata in ventidue punti. Si va dalla disciplina dei conflitti di interessi, incompatibilità, inleggibilità, alla istituzione dei controlli di risultato nella pubblica amministrazione, dalle dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici alla previsione di norme stringenti per il finanziamento dei partiti politici. E poi, bisogna accelerare le privatizzazioni, incrementare i controlli interni alle società per azioni, rendere più incisivi i procedimenti disciplinari nella pubblica amministrazione e negli ordini professionali, regolare l'attività di pressione (lobbying). Un esempio tratto dal rapporto. Per capire se un dipendente pubblico si è arricchito illecitamente, si potrebbe fare un sorteggio semestrale: s'individua così un certo numero di persone che vengono sottoposte a verifiche centrate su alcuni indici rivelatori di ricchezza. Tizio possiede titoli mobiliari? Il suo conto bancario gode di ottima, e perciò sospetta, salute? Spieghi come è riuscito a procurarsi quelle ricchezze.

GIAMPAOLO TUCCI

ROMA. La corruzione non è un fantasma, non è un'invenzione dei magistrati. Esiste, è corposamente presente nella vita pubblica italiana: in alcuni momenti, sembra coincidere con essa. Non è, però, un dato ineliminabile, non è un carattere permanente della nostra democrazia. Può essere combattuta, circoscritta, incalzata. Come? A questa domanda ha cercato di rispondere il Comitato di studio nominato, alla fine di settembre, dal presidente della Camera Luciano Violante.

Sufficiente. Bisogna, contemporaneamente, aggredire le radici. La sacrosanta azione repressiva (che rappresenta un deterrente) deve essere accompagnata da un'azione preventiva. Occorre lavorare sulle cause, oltre che sugli effetti (i reati).

Quali sono le cause della corruzione in Italia? Presupposto scontato: «Occasioni di corruzione possono presentarsi in tutti i campi di attività pubblica in cui i privati cercano di influenzare a proprio vantaggio l'esercizio del potere pubblico...». Voglio vincere l'appalto? Pago la tangente per battere gli altri concorrenti. Ma pago la tangente perché so che il funzionario, il politico, l'amministratore, hanno il potere di decidere chi si aggiudicherà l'appalto. Loro, insomma, contano più della legge. E questo perché il sistema è inefficiente e fondato sul criterio dell'arbitrio. Paradossalmente: il sistema è inefficiente a causa delle troppe leggi esistenti. Un eccesso che si traduce in impotenza. «L'inflazione legislativa, nei suoi vari aspetti, fa sì che gli amministratori possano scegliere quale norma applicare, interpretarla così da favorire l'una o l'altra parte in gioco, aggirare i vincoli da essa imposti... Tale potere accresce il potere di ricatto del funzionario nei confronti del privato che, seppure convinto di essere in regola, non può avere certezza del risultato e spesso preferisce pagare».

L'inflazione legislativa è soltanto una delle cause. Ce ne sono altre. L'ampiezza dell'area pubblica, ad esempio. Uno Stato onnipotente e inefficiente: caratteristiche micidiali, argomentano i tre esperti. «Lo sviluppo dei finanziamenti pubblici e della gestione pubblica di affari economici sono occasioni frequenti di reati contro la pubblica amministrazione». E ancora: la necessità, per i partiti politici, di mantenere apparati giganteschi e dunque costosi. «Quando lo Stato ha larghi poteri di nomina a cariche pubbliche e private, chi va ad occupare tali cariche tende ad acquistare la disponibilità di fondi che può in parte usare per sovvenzionare illegalmente il partito - i partiti - della cui protezione ha bisogno». Un circuito perverso, viziosissimo. Confusione di ruoli, patti occul-

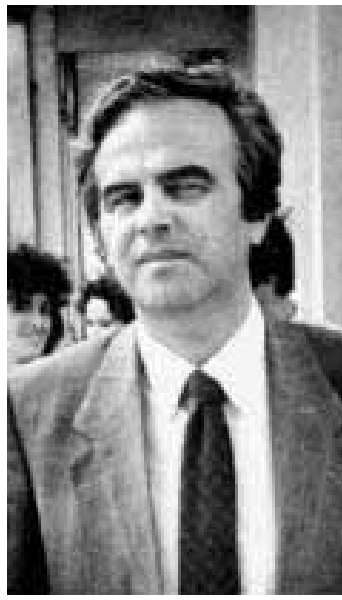
Il sistema della corruzione

La risposta è contenuta in un rapporto di ottantadue pagine. Azzardiamo una sintesi estrema: lasceremo le rive di Tangentopoli solo se riusciremo a potenziare il sistema dei controlli nella pubblica amministrazione, a sfolire drasticamente la selva delle norme e dei regolamenti, a disciplinare con rigore e senza fingimenti la materia dei conflitti d'interesse, a ridurre la presenza dello Stato nell'economia, a regolare il finanziamento dei partiti. Un progetto troppo ambizioso? Irrealizzabile? Il documento fornisce ricette specifiche, suggerimenti mirati. Spetta ora al Parlamento valutarli ed eventualmente tradurli in norme efficaci.

Il Comitato di studio (Sabino Cassese, Luigi Arcidiacono e Alessandro Pizzorno) fa proprie le preoccupazioni manifestate a più riprese dai magistrati di Milano: «Gli episodi di corruzione sono evidentemente molto più numerosi di quelli scoperti. In effetti, le indagini ed i processi hanno svelato un sistema nel quale la necessità di pagare tangenti per ottenere sovvenzioni o per concludere contratti, la dazione di denaro agli organi di controllo, il finanziamento illecito dei partiti, i fondi neri delle imprese ed i redditi illeciti degli amministratori pubblici erano spesso assurti a regole generali: è possibile, dunque, ritenere che i casi scoperti non siano eccezioni, ma una parte forse piccola di una patologia ben più ampia». Le inchieste della magistratura non hanno eliminato la corruzione. Non potevano. Il motivo? La corruzione è un fenomeno complesso, ambiguo: colpisce le manifestazioni è necessario, ma non

Quattro anni di Mani pulite

Tre immagini simbolo della Tangentopoli italiana: qui a destra Mario Chiesa, il cui arresto diede di fatto il via all'inchiesta Mani Pulite. In alto, il «santuario» dell'inchiesta: il palazzo di giustizia di Milano. A lato, l'evocazione della Tangentopoli odierna, quella che ha portato in carcere il presidente delle Fs, Necci.



DALLA PRIMA PAGINA Tangentopoli...

ve. Gli esperti anticorruzione avrebbero potuto suggerire, oltre alle proposte che già avanzano sul terreno della prevenzione, qualche soluzione appropriata anche sul versante della sanzione. Alcuni credono, e io concordo, che sanzioni credibili, rapide ed efficaci, magari disonoranti, costituirebbero un buon deterrente. Allo stato, gli esperti suggeriscono di disboscare la giungla normativa e regolamentare, di reclutare funzionari statali meglio preparati, di retribuirli adeguatamente, di creare uno spirito di corpo che faccia leva sulla professionalità, di promuoverli secondo i meriti e la produttività, di separarli dalla politica, intesa come carriera, di ridurre i costi della politica e di selezionare personale politico meno appesantito da cariche e attività private. Funzionari malpagati e poco preparati sono prede più facili della corruzione, in special modo, se controllano appalti e altre risorse senza essere a loro volta efficacemente controllati. Sono i governanti a tutti i livelli che dovrebbero esercitare questi controlli. Spesso, anche se lo volessero, non ne hanno né gli strumenti né il tempo.

Non concordo, invece, con gli estensori del rapporto che il problema principale dei politici consiste nella necessità di soldi per finanziare l'attività politica. Fu così negli anni Ottanta, anche se molti dei politici corrotti finanziavano, più che la loro politica, il loro status e le loro relazioni. Naturalmente, un po' di pulizia e di rigore nell'applicazione delle norme sulla inleggibilità e sulle incompatibilità (dov'è finita, di grazia, la regolamentazione dei conflitti di interesse?) è assolutamente auspicabile. Così come è indispensabile il massimo di trasparenza, con qualche giornalista che ritorni a fare inchieste penetranti e a fare qualche conto sulle spese e sul tenore di vita dei politici, dei manager, della nomenclatura italiana, anche per tutte le nomine di origine politica. Chi nomina chi, come, quando e perché: sarebbe bello potere rispondere con precisione attribuendo le relative responsabilità. Adesso, quel che conta sono due prese di coscienza. La prima è che il fenomeno della corruzione è continuato relativamente indisturbato, ma i giudici hanno egualmente continuato a individuarlo, colpirlo, giudicarlo. La seconda presa di coscienza è che sono le norme, le procedure, le istituzioni che consentono la produzione e la riproduzione della corruzione. Cambiare le norme, ridurle e renderle più trasparenti (conosco il ritornello: «Il governo sta facendo», sostengono Pereira e altri). Aggiungerei che la corruzione può essere ridimensionata e contenuta se, oltre alla prevenzione, si va verso una sua pesante repressione. I funzionari integri, i politici onesti, gli imprenditori efficienti possono, se vogliono, costruire un triangolo virtuoso. Tanto per cominciare i politici potrebbero eliminare i corrotti dai loro ranghi e dai ranghi della pubblica amministrazione. Lo sforzo è relativamente piccolo; il risultato sarebbe alquanto consistente.

(Gianfranco Pasquino)



Poche cose da fare subito

Ecco le cose da fare subito proposte avanzate dal Comitato per combattere nel breve periodo la corruzione:
limitare le spese per la politica; prevedere sempre l'ineleggibilità ed il divieto di rimanere in servizio di chi ha commesso reati di corruzione; rendere operativi i codici di comportamento dei dipendenti pubblici; stabilire un chiaro regime di incompatibilità tra funzione pubblica e cariche politiche; introdurre obblighi di dichiarazione del patrimonio e controlli per campione, per i titolari di funzioni pubbliche; limitare le attività successive all'impiego pubblico; adeguare il procedimento disciplinare alle risultanze dei giudizi penali; disciplinare il procedimento ispettivo e di verifica; tutelare effettivamente la segretezza del voto.

L'INTERVISTA

Il giurista: agire subito su costi della politica e conflitto d'interessi

Rodotà: «Ma ora non finisca tutto in archivio»

RAFFAELE CAPITANI

ROMA. Professor Rodotà come giudica l'iniziativa di preparare un rapporto sulla corruzione? Certamente si tratta di un fatto positivo. E giudico positivamente anche la rapidità con cui i saggi hanno dato il loro parere. Penso che da oggi in poi debba essere presa anche qualche iniziativa. Non si può lasciare che questo rapporto se ne vada, come troppi altri documenti, a dormire negli archivi del Parlamento.

Sul piano dei contenuti le pare che i «saggi» abbiano messo a fuoco le questioni nevralgiche?

I costi della politica, l'intreccio politica-amministrazione, i problemi delle società per azioni sono alcuni degli snodi fondamentali affrontati dal rapporto. Quindi mi sembra che i saggi si siano mossi nella direzione giusta. Credo che questo rapporto ora debba diventare un vincolo e cioè imporre che ci si muova. La stessa distinzione che in esso si fa fra interventi che possono pro-

durre effetti a breve, medio e lungo periodo, leva un'alibi a quelli che non vogliono fare nulla sostenendo che ci sono cose che richiedono molto tempo. Sì, ci sono cose che richiedono tempo, ma altre che possono essere fatte quasi immediatamente.

Quali ad esempio?

Senza volere stabilire graduatorie, io vedo il problema dei costi della politica. Significa avere in alcuni settori, tipo l'accesso ai media, regole che eliminino le disparità e abbattano i costi. Dall'altra parte c'è un problema sul finanziamento dei partiti, sul chi paga la politica. Non mi stanco di ricordare che negli Stati Uniti tredici importanti senatori, in testa Bill Bradley, hanno detto che non si ricandidano perché il loro lavoro rischia di diventare soltanto la ricerca di fondi il che oltre a distrarli dai loro compiti li carica di vincoli nei confronti dei finanziatori. Quindi il problema della libertà



della politica è anche la libertà da questo tipo di obbligo di ricerca dei fondi. Bisogna accelerare la soluzione di questo problema. Se si riesce fare un discorso serio si possono imporre sanzioni molto pesanti a chi viola poi le norme sulla raccolta dei fondi per la politica e disciplinare in modo rigorosissimo e restrittivo i finanziamenti

privati, escludendo ogni forma di finanziamento anonimo. C'è poi da osservare che il sistema dei partiti si è rivelato corrotto, è altrettanto vero che sul versante imprenditoriale è successo di tutto e c'è bisogno di regole altrettanto severe.

Due aspetti mi sembrano positivi nelle indicazioni dei saggi: segnare dei confini più netti fra amministrazione e politica attraverso le incompatibilità e poi le inleggibilità per chi intrattiene determinati rapporti con il sistema pubblico, penso alla questione di Berlusconi.

Questa commissione sulla corruzione che ha voluto Violante cosa dovrebbe fare ora? Sul tavolo ci sono anche altre iniziative che sono già davanti al Parlamento. Ad esempio i provvedimenti messi a punto dal ministro Bassanini.

La commissione dovrebbe prendere atto delle indicazioni dei saggi, sommarle alle proposte che arrivano in Parlamento e produrre il più rapidamente possibile delle proposte operative che le Camere

saranno chiamate a tradurre in norme.

Insomma dovrebbe avere un ruolo di raccordo e incalzare il Parlamento?

Sì. E naturalmente ci sono anche provvedimenti che non richiedono un intervento legislativo.

Su queste cose c'è un Di Pietro scalpitante e che sulla corruzione preferirebbe un'authority.

Non condivido alcune cose di Di Pietro, ma la sua continua sottolineatura del fatto che la corruzione non è finita e che si continua a rubare mi pare opportuna. Devo dire che ho una certa diffidenza verso la moltiplicazione delle authority anche se io sono sempre stato favorevole.

Oggi quella che va perseguita è invece una strategia integrata ai diversi livelli e tutto questo non può essere ricondotto sotto un unico cappello senza o ammassare un gigantesco potere o rischiare, cosa molto più concreta, l'inefficienza. Ecco perché sull'authority sono in dissenso.

Il ministro della giustizia Flick è al-

la ricerca di una soluzione politica che porti fuori da Tangentopoli. Che ne pensa?

Qui veramente voglio vedere un testo perché ogni riga ha un suo peso. Perciò non do giudizi. Però dico che il rischio di passare dalla soluzione politica corretta al colpo di spugna il confine è sempre molto sottile.

E il governo, secondo lei, si sta muovendo con la marcia giusta sui problemi della corruzione?

Nel progetto di Bassanini ci sono indicazioni importanti. Non si può certamente parlare di una disattenzione del governo. Ma data la gravità delle questioni io mi sarei aspettato un'iniziativa più vigorosa.

In altri paesi interventi come quelle dei saggi sono promosse dal governo, nel caso dell'Italia è invece venuta dal Parlamento. Quindi una certa timidezza da parte del governo mi pare che ci sia stata. Che poi la soluzione politica di Tangentopoli rischi di apparire come l'iniziativa più importante mi preoccupa.

l'Unità
 Direttore responsabile: Giuseppe Caldarola
 Condirettore: Piero Saraceni
 Direttore editoriale: Antonio Bollo
 Vicedirettore: Marco Demarco (Vicario)
 Giancarlo Rossetti
 Redattore capo centrale: Luciano Fontana
 Pietro Spiccano (l'Unità 2)
 "L'Anca Società Editrice de l'Unità S.p.a."
 Presidente: Giovanni Lorenza
 Consiglio di Amministrazione:
 Elisabetta Di Priolo, Marco Frenkel,
 Giovanni Lorenza, Silvana Marchini,
 Alessandro Metzozzi, Josteo Mezzia,
 Alfredo Medici, Gianroberto Nello, Claudio Montaldi,
 Ignazio Rossetti, Francesco Riccio,
 Gianluigi Rossetti, Antonio Bollo
 Consiglieri delegati:
 Alessandro Metzozzi, Antonio Bollo
 Direttore generale:
 Nedo Anselmetti
 Direzione, redazione, amministrazione:
 00187 Roma, Via dei Due Macelli 23 13
 tel. 06 699961, telex 613461, fax 06 6783555
 20124 Milano, Via F. Cassioli 32, tel. 02 67721
 Quotidiano del Pds
 Iscritt. al n. 243 del registro stampa del trib. di Roma,
 Iscritt. come giornale murale nel registro
 del tribunale di Roma n. 4555
 Grafica
 Ott.Licenza n. 2948 del 14/12/1995