MAGISTRATURA E POLITICA

LE INCHIESTE GIUDIZIARIE SULLA CORRUZIONE PUBBLICA

Le indagini condotte della magistratura per i reati di corruzione pubblica, emersi pressoché uniformemente in tutto il paese, hanno generato un senso di frustrazione e di reazione nella classe politica, chiamata direttamente in causa dal generalizzato fenomeno delle "tangenti". Indubbiamente, la magistratura ha mostrato una determinazione e una forza di potere che hanno sorpreso. D'altra parte, il suddetto fenomeno delle "tangenti" vede coinvolti amministratori pubblici e uomini politici in una pratica illecita di finanziamento dei partiti e di intreccio tra politica ed affari economici, che turba la corretta gestione della cosa pubblica, con indubbio danno per il bene comune.

Di fronte a tale situazione bisogna pur chiedersi: si vuole che continui, oppure se ne riconosce la dannosità sotto molteplici aspetti, non ultimo quello del corretto svolgersi della vita democratica, e si vuole di conseguenza rimuoverla? Il senso di soddisfazione che i cittadini hanno manifestato in occasione delle recenti inchieste della magistratura, dimostra da quale parte pende l'opinione pubblica. Allora, c'è piuttosto da dire che sarebbe stato meglio e opportuno che all'operazione di pulizia avessero provveduto già prima le forze politiche. In assenza di ciò, l'azione della magistratura ha messo in evidenza il guasto politico-istituzionale che, pur denunciato da tempo, non si aveva avuto la forza di affrontare, assumendo – detta azione della magistratura –, pur rimanendo nel proprio ambito istituzionale, una inevitabile ed elevata valenza politica.

È così che si è preso a parlare di rapporto tra magistratura e politica. Ma, occorre subito precisare che un tale rapporto non può essere compreso nell'ambito dei rapporti tra poteri dello stato, per il semplice fatto che la politica, ed in concreto i partiti che ne sono portatori, non sono un potere dello stato, almeno nel senso classico e giuridico del termine. Il problema deve essere posto, quindi, più correttamente nel senso del rapporto tra i poteri dello stato nel loro insieme e la politica (o i partiti politici). Altrettanto sicuro è, quando si parla di tale rapporto, che bisogna avere riguardo necessariamente ai valori costituzionalmente dichiarati, che devono essere protetti dall'azione dei partiti, la quale non può svolgersi a detrimento degli stessi valori, altrimenti si porrebbe al di fuori della legittimazione costituzionale.

I suddetti valori, che si sostanziano nelle libertà morali e civili dei cittadini e nel servizio della persona umana e della comunità, devono essere, invero, l'obiettivo comune della politica da un lato e di tutti i poteri dello stato dall'altro lato.

L'esigenza di una vera democrazia è, dunque, quella di assicurare la tutela della libertà e dell'uguaglianza dei cittadini e di garantire l'esercizio legittimo del potere pubblico. Alla luce di questa esigenza, va approfondito il ruolo della politica (ed in concreto dei partiti) e quello della magistratura.

AMPIEZZA E CAUSE DI "TANGENTOPOLI"

Le inchieste giudiziarie hanno portato allo scoperto i comportamenti illegali dei pubblici amministratori, sostanziatisi in reati di corruzione pubblica (peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio). È chiaro che si tratta di reati comuni, commessi da persone che ricoprono uffici pubblici. Allora, è d'obbligo la domanda: «Perché i partiti se ne preoccupano, e temono una invadenza della magistratura nel campo politico?». Invero, le inchieste giudiziarie non toccano i partiti in quanto tali, la loro esistenza e libertà di espressione; anzi, i partiti stessi dovrebbero avere interesse a che siano perseguite le illegalità nella amministrazione pubblica e nel piano politico-istituzionale, a garanzia

del perseguimento dei fini alti della politica e per il corretto funzionamento del sistema democratico.

Allora, la risposta è che i partiti hanno fatto ricorso, utilizzando le istituzioni, ad una gestione della cosa pubblica, ed in particolare del pubblico danaro, stabilendo rapporti di collusione con il mondo economico, per trarre vantaggi da tale gestione e da tali rapporti al fine del mantenimento del proprio potere. A loro volta i gruppi economici hanno consolidato la propria forza economica. La conseguenza più vistosa è stata lo stabilirsi di una struttura di potere politico-economico, potenzialmente tesa a stabilizzarsi nel tempo, in danno di un ricambio della classe dirigente e di una politica libera da interessi condizionanti e perciò obiettivamente tesa a perseguire il bene della collettività con rispetto della giustizia e dei diritti di tutti i cittadini.

Tutto ciò è stato reso possibile perché si è stabilita una assoluta contiguità, se non identificazione, tra partiti e istituzioni, tra partiti e pubblici poteri, in modo che gli uomini politici, direttamente o per interposte persone, nominate agli uffici decisionali pubblici, hanno messo in atto pratiche illegali (tangenti, ecc.) per ottenere il finanziamento occulto del proprio gruppo politico e del proprio indirizzo politico.

Quando le indagini giudiziarie hanno cominciato ad investire le suddette persone per i reati commessi, si è preso a parlare di attacco ai partiti. Ed in ciò c'è del vero nella misura in cui i partiti hanno legato il mantenimento del loro potere all'uso che essi hanno fatto a proprio vantaggio degli uffici pubblici. Ma è improprio parlare di conflitto tra giustizia e politica. La verità è che va rimossa la suddetta contiguità, o identificazione, tra partiti e istituzioni, tra partiti e stato, perché essa porta a sovrapporre l'interesse di parte al bene comune, genera la corruzione pubblica, corrompe il sistema democratico, porta alla instaurazione di oligarchie, inquina il consenso elettorale.

Il suddetto guasto politico-istituzionale ha avuto anche delle ripercussioni deleterie sul piano economico. I partiti, infatti, per mantenersi al potere hanno assecondato una dispendiosa politica economica, creando un disastroso deficit pubblico.

RUOLO DELLA RIFORMA POLITICO-ISTITUZIONALE

Come ripensare il rapporto tra partiti e stato? O, più esattamente, come ristabilire il rapporto tra popolo e stato? sia nel senso che il bene del popolo (bene comune) sia l'oggetto vero dell'azione politica e dello stato, sia nel senso che detta azione abbia la sua fonte vera nel consenso del popolo?

Bisogna far sì che il governo risulti essere l'espressione della volontà popolare e non l'esito degli accordi e dei compromessi tra gli organi di vertice dei partiti, in base alle loro convenienze. Ma, occorre soprattutto che il governo sia dotato di poteri adeguati per consentirgli un'azione efficace e profonda per la soluzione dei problemi della società, senza dipendere continuamente dagli interessi e dai condizionamenti corporativi o di parte. E, per fare ciò, occorre naturalmente una forte legittimazione da parte del corpo elettorale.

Per il predetto fine, due sono le principali soluzioni. O quella presidenzialista o semi-presidenzialista (Stati Uniti e Francia), nella quale il Capo dello Stato, eletto direttamente dal popolo, ha una posizione preminente e autonoma, oppure la soluzione parlamentare (verso cui è orientata in Italia la Commissione bicamerale per le riforme), nella quale la posizione centrale viene assunta dal Parlamento. Nella soluzione parlamentare occorre, però, fare in modo che il governo operi autonomamente dai partiti, e sia stabile e dotato di poteri adeguati ed efficaci. Occorre, cioè, che l'esistenza del governo non dipenda continuamente dal volere delle segreterie dei partiti, e la sua azione non sia il frutto di ciò che si decide, nei c.d. "vertici di maggioranza", dalle segreterie dei partiti stessi. Questo è il vero legame (partiti-governo) da recidere per rifare le istituzioni. E perciò i partiti devono rientrare nell'alveo parlamentare attraverso i loro eletti che formano i gruppi parlamentari. In questo modo si ridà pure forza all'istituto della rappresentanza politica e quindi ai parlamentari (deputati e senatori). A tale fine, assume pure importanza la legge elettorale nel senso maggioritario (Inghilterra, Germania).

NECESSITÀ DI UNA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La riforma istituzionale, per risultare veramente efficace soprattutto ai fini della moralizzazione pubblica, che è l'argomento che direttamente ci occupa, e conseguentemente anche per chiarire i rapporti tra magistratura e politica, suppone una riforma dell'amministrazione pubblica, che restituisca indipendenza agli organi amministrativi e trasparenza al loro agire. A questo fine è necessaria la restituzione alla amministrazione pubblica di una autonomia dai partiti. Si deve quindi rimuovere ed eliminare l'intreccio che confonde partiti e amministrazione pubblica, che ha portato alla gestione partitica, ed in ultima analisi all'uso privato, del potere pubblico, impedendo che esso fosse rivolto unicamente ed esclusivamente alla cura dei bisogni veri della società e della gente.

Occorre dunque una radicale riforma della pubblica amministrazione, direttamente collegata con la riforma istituzionale e parte integrante di essa. A tale fine, a noi sembra che occorra rivedere e ridefinire i rapporti tra gli uffici della pubblica amministrazione e gli organi politici rappresentativi (consigli e assemblee elettive).

In tale ottica, si può tener conto di quanto la recente dottrina giuridica ha chiarito circa la natura e la distinzione tra amministrazione statale da un lato, e funzione di indirizzo politico e potere di governo dall'altro. Oggi si reputa che ogni ente pubblico ha una "funzione di indirizzo" che, a seconda della natura dell'ente, sarà politico, politico-amministrativo o solo amministrativo. Detto potere di indirizzo spetta di regola all'organo elettivo rappresentativo (per esempio, consiglio comunale, consiglio provinciale, assemblea regionale). L'amministrazione, invece, in senso stretto, è l'apparato pubblico che ha il compito di eseguire i deliberati degli organi rappresentativi elettivi. Pertanto, se da un lato è vero che tutto l'insieme (amministrazione e organi politici rappresentativi) costituiscono un unico potere di governo, dall'altro lato è anche vero che questa unità non significa unità di funzioni, ed anche se gli uffici dell'amministrazione attuano le scelte e gli indirizzi degli orga-

ni che hanno funzione di indirizzo, detti uffici non sono dipendenti dai predetti organi, ma si può affermare una indipendenza dei primi nei confronti dei secondi, con il riconoscimento di garanzie sia agli uffici che alle persone che li compongono.

Bisogna partire dal livello comunale e provinciale. In questi enti pubblici locali (comuni e provincie) occorre distinguere gli organi dell'amministrazione dagli organi che hanno la funzione di indirizzo (consiglio comunale, consiglio provinciale), di natura politica. Quindi, nei comuni bisogna stabilire una separazione tra sindaco e giunta da un lato, e consiglio comunale dall'altro. Qui la riforma deve essere radicale. Il sindaco eletto dal popolo, capo della giunta; ma, gli assessori devono essere funzionari dell'apparato pubblico, non legati ai partiti. Il sindaco e la giunta, quali organi di governo del comune attuano l'indirizzo stabilito dal consiglio comunale e compiono gli altri atti di amministrazione loro attribuiti dalla legge. In questo modo, il controllo di legalità esercitato dalla magistratura può svolgersi in tutta serenità e rigore, senza timore di invadenza nel campo politico. Ai consigli comunali (organi rappresentativi deliberativi) spetta, oltre che formulare l'indirizzo del governo pubblico del comune, anche il potere di vigilanza sull'operato del sindaco e della giunta. Analogamente deve avvenire per le provincie.

Per quanto riguarda gli enti pubblici superiori, dotati anche di potestà legislativa (stato e regioni), bisogna far sì che il governo, sia quello nazionale che quello regionale, operi in assoluta autonomia, attuando le linee politiche stabilite dalla maggioranza politica nel Parlamento e nell'Assemblea regionale. Ma, una volta definito ciò, il ruolo dell'esecutivo va tenuto distinto da quello dell'organo rappresentativo (e a maggior ragione in senso assoluto dalle segreterie dei partiti). L'organo rappresentativo, oltre che la funzione suprema di indirizzo politico, ha anche quella di controllo democratico del governo, potendogli revocare la fiducia, provocando nuove elezioni. All'uopo deve formarsi un forte articolazione del parlamento (bicamerale), rafforzando le commissioni e le loro attribuzioni. Ciò suppone un parlamento molto qualificato, e a tale fine occorre una rigorosa selezione dei candidati alle elezioni.

LEGALITÀ DELL'ATTIVITÀ POLITICO-AMMINISTRATIVA

Posto tutto quanto sopra, va risolto il problema del rapporto tra magistratura e attività amministrativa pubblica. Potrebbe richiamarsi a tale riguardo il principio della separazione dei poteri. Va osservato, però, che nell'esperienza costituzionale di oggi più che la regola della divisione dei poteri (nella forma storica che risale a Montesquieu: potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario) vige la regola della indipendenza, che riguarda non solo gli organi costituzionali, ciascuno con le proprie potestà, ma può investire tutti o parte dei pubblici poteri nei loro reciproci rapporti: anche quando ad un organo è attribuita una "potestà di controllo" nei confronti di altri organi o pubblici poteri, questa non giunge mai a poteri sostitutivi della decisione del controllato, manifestandosi solo in censure o rimozioni.

Ed è questa la base per la soluzione del problema del rapporto magistratura - politica.

Le costituzioni degli stati contemporanei hanno norme enunciative di princípi che riguardano direttamente il modo di svolgersi dell'amministrazione, la condotta dei funzionari e delle persone investite di cariche pubbliche. Bisogna tenere costantemente presente queste norme e questi princípi, per fissare condizioni di legittimità dell'attività pubblica, obblighi e oneri a carico degli amministratori pubblici.

Il primo principio riconosciuto è quello di legalità. Concepito nella sua prima enunciazione come esigenza che ogni atto dell'amministrazione pubblica fosse previsto da precise ipotesi normative, esso è poi passato a significare che gli atti del potere pubblico non violino i diritti costituzionalmente protetti dei cittadini. Oggi, dinanzi all'ondata di corruzione pubblica che investe le società di tutti i paesi, il suddetto principio può essere inteso come espressione dell'esigenza di tutela del principio costituzionale di socialità e solidarietà, che è violato attraverso la sovrapposizione dell'interesse privato (personale o di gruppo o di partito) al bene comune, con spreco o storno del danaro pubblico dalle sue finalità, violando la uguaglianza dei cittadini, attuando lo

"scambio occulto" tra detentori del potere politico e gruppi economici attraverso l'intreccio politica-affari.

A detto riguardo, bisogna osservare che il fenomeno delle "tangenti" richieste dai politici che ricoprono uffici statali e degli altri enti pubblici agli operatori economici in cambio della concessione di appalti pubblici, è stato motivato con l'esigenza di un finanziamento occulto dei partiti e loro correnti, aggiuntivo a quello statale. La gravità di questo fatto è di tutta evidenza, perché con tali apporti illeciti di risorse e di danaro si avvantaggiano determinate correnti o uomini di partito, alterando il gioco democratico. Ma, esso, soprattutto porta alla occupazione partitica della pubblica amministrazione, determinando un giro vizioso che alimenta e perpetua detta occupazione. Appare assolutamente necessario, perciò, recidire il legame tra partiti e istituzioni, e a tale fine occorre giungere ad una profonda revisione della forma-partito, che da strumento di potere deve diventare strumento di raccolta dei consensi intorno a linee politiche generali di governo della società, le quali, poi, nelle sedi rappresentative competenti (parlamento, assemblee, consigli) devono essere portate avanti e attuate dai rappresentanti eletti dal popolo sulla base del consenso ottenuto.

In base, dunque, al principio di legalità occorre che l'azione della pubblica amministrazione e gli atti degli amministratori pubblici debbano sottostare al divieto di "asservire l'amministrazione della cosa pubblica a interessi di parte". Possono farsi rientrare, perciò, nel principio di legalità anche i princípi di imparzialità e di buon andamento della amministrazione, che esprimono complessivamente le esigenze dette sopra, e che sono stati elaborati dalla dottrina giuridica e sono recepiti nella Costituzione.

TUTELA DELLA LEGALITÀ DELL'ATTIVITÀ POLITICO-AMMINISTRATIVA

Il problema, a questo punto, è quello di esigere, prima ancora che di tutelare e reprimere le violazioni, il rispetto dei suddetti princípi. A tale riguardo può soccorrere quella riforma istituzio-

nale a cui si è sopra accennato, oltre ad una imprescindibile riforma degli uomini e dei costumi. Ma, ciò non basta. È chiaro che quando violazioni del bene comune vengono commesse, occorre una repressione per impedire che esse proseguano e si estendano con grave danno del costume politico e civile. Da sempre il diritto ha conosciuto i reati di corruzione pubblica, affermandone la gravità sin dal diritto romano e nel diritto del Medio Evo. Come si è sopra accennato, il nostro diritto penale contempla i diversi delitti contro la pubblica amministrazione (peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio).

Gli attuali interventi della magistratura impressionano perché mettono allo scoperto la vastità della diffusione dei suddetti reati nella nostra vita politico-amministrativa. Per questo motivo detti interventi hanno interessato direttamente il rapporto tra giustizia e politica; ma, sia bene inteso, nei confronti di una politica corrotta. Tuttavia, non si può non riconoscere che ci troviamo di fronte ad una situazione evidentemente anomala, e non si può pensare di perpetuare il confronto tra la magistratura e una perenne pullulare della corruttela pubblica. Occorre risanare la vita politico-amministrativa in modo che non sorgano più così vistosi fenomeni di corruzione. Automaticamente anche l'azione della magistratura rientrerebbe in un alveo di normale amministrazione della giustizia, ove in futuro si verificassero singoli episodi di corruzione.

Si appalesa, dunque, necessaria una decisa riforma politico-istituzionale sui binari sopra indicati, ed anche con la creazione di nuove regole democratiche, il cui rispetto deve essere assicurato sul piano politico dando corpo al principio della responsabilità politica. Devono fissarsi nuove norme e princípi che meglio definiscano i caratteri del bene comune delle scelte politico-amministrative, in modo che il popolo possa giudicare in sede politica della rispondenza di dette scelte ai bisogni veri della comunità.

La netta distinzione tra la politica (che si svolge nelle suddette sedi rappresentative) e gli organi esecutivi amministrativi, di cui si è detto prima, può assicurare maggiore trasparenza agli atti amministrativi, una più puntuale tutela della legalità degli stessi

senza gli sconvolgenti riflessi sulla vita politica, anzi a favore della democrazia e del bene comune.

GIOVANNI CASO

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- G. Garancini, *Partiti e corruzione*, Milano 1992.
- A. Fossati, *Riforme istituzionali*, Milano 1992.
- M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo,* Milano 1988.
- D'Antonio – Negri, *Il partito politico*, Milano 1983.
- D. Della Porta, *Lo scambio occulto*, Bologna 1992.
- Conferenza Episcopale Italiana, *Educare alla legalità*, 1991.
- C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova 1975.
- G. Galli, *I partiti politici italiani*, Milano 1991.
- G. Berti, *Pluralismo sociale e pluralismo politico*, Milano 1980.