



da :

IL PONTE

RIVISTA MENSILE DI POLITICA E LETTERATURA

diretta da PIERO CALAMANDREI

Anno III - N. 10

Ottobre 1947

“LA NUOVA ITALIA” FIRENZE

Patologia della corruzione parlamentare

di Piero Calamandrei

"TUTTI DELINQUENTI E LADRI"

Questo è un argomento che, per trattarlo col dovuto rispetto, bisognerebbe scriverne in latino; in un latino settecentesco da vecchio trattato di medicina, colla descrizione dei sintomi e varietà della malattia, e qualche bella tavola illustrativa: *De variis in parlamento corruptelae modis atque figuris Tractatus*.

Ma, forse, prima di trattare della malattia, ci starebbe bene una introduzione che studiasse le origini di una opinione, oggi generalmente diffusa: che, cioè, questo morbo della corruzione parlamentare abbia natura epidemica ed inguaribile, sicché ogni uomo politico si debba considerare come un pericoloso portatore di contagio, da cui gli onesti devono con ogni scrupolo guardarsi.

Qualche mese fa, viaggiando in treno tra Roma e Firenze, ebbi la ventura di sentire esprimere questa opinione in forma molto precisa ed efficace, da un mio vicino di viaggio: il quale perentoriamente sentenziò: — La colpa di tutto quello che succede è dei deputati: che sono tutti delinquenti e ladri. — Disse proprio così: "delinquenti e ladri"; e col secondo epiteto, nonostante che potesse parere superfluo perché compreso nel primo, volle evidentemente indicare in quale particolare direzione si specializza la loro generica attitudine a delinquere. Gli chiesi sommessamente quali argomenti avesse per sostenere questa sua tesi così ardita: mi rispose: — Non c'è bisogno di argomenti: basta leggere i giornali! — E dai sedili vicini i viaggiatori annuivano, con aria di sfida contro chi osasse sostenere il contrario....

Del resto, per ricever di queste notizie, non occorre che il deputato si affatichi a viaggiare in treno: pensano gli amici e i conoscenti, e in mancanza le lettere anonime, a portargliele fino a domicilio. Dicon gli amici, quelli più benevoli: — Ma che idea t'è venuta, a te che eri una persona perbene, di andarti a cacciare tra queste sozze? — E i conoscenti meno intimi, con aria di tartufesca comprensione: — Peccato! Chi l'avrebbe detto?... Pareva un galantuomo.... — E alla fine, sopraggiunge la quotidiana lettera anonima, la quale, in sostanza, con epiteti che il tacere è bello, arriva sempre alla stessa conclusione: l'onorevole deputato è un furfante che s'arricchisce alle spalle del popolo....

(Prima di andare avanti, non posso trattenermi dal raccontare un piccolo episodio personale, che si inserisce a puntino in questo argomento.

Quando il *Ponte* si stampava presso un'altra casa editrice, accadeva assai spesso che per salire alla stanza di redazione, che era al primo piano, lasciassi la mia bicicletta custodita nel locale della tipografia, che era al terreno. Ora una volta accadde che mentre scendeva le scale per uscire, incontrai l'editore che le saliva; e mi venne fatto, nel salutarlo, di dirgli:

— *Vado giù in tipografia a riprendere la mia "macchina": che poi è una bicicletta....*

E lui, con un amabile sorriso adulatore (da poche settimane c'erano state le elezioni del 2 giugno):

— *Per ora la macchina è una bicicletta, ma sta per trasformarsi da bicicletta in automobile....*

— *In automobile? E per quel ragione?*

— *Eh, lei ora è onorevole....*

— *E che c'entra coll'automobile?*

— *Sa.... quand'uno diventa onorevole, tutto il livello si rialza....*

E mi strizzava l'occhio con aria di rispettosa complicità. "Tutto il livello si rialza": questa è l'opinione che i benpensanti hanno dei deputati al parlamento).

CAUSE REMOTE E RECENTI DEL DISCREDITO DEL PARLAMENTO

Non credo che ci sia bisogno di insistere sulla diffusione e sulla profondità di questa sfiducia del pubblico, e specialmente dei "ceti medi", contro il parlamento: di questo livore e disprezzo, sia pur mascherato *more italico* di inchinevole cortigianeria (e accompagnato da quella ammirazione che in Italia molti provano per i farabutti che son riusciti a far fortuna) contro gli uomini politici, considerati tutti come ambiziosi ed avidi avventurieri, che si servono della politica sol per fare i loro interessi.

A voler ricercare le origini di questo stato d'animo, ci sarebbe da fare un lungo discorso: c'entrano cause remote, come la solita idea corrente che "la politica è una cosa sporca", inconciliabile colla morale, e le tracce profonde, lasciate nella psicologia degli italiani dai secoli di servaggio, durante i quali, abituati a sentirsi non cittadini responsabili nella libertà, ma sudditi oppressi dalla tirannia, hanno imparato a considerare i governanti come naturali depredatori del popolo.

Ma, accanto a queste cause remote, altre cause molto più recenti hanno contribuito a ravvivare negli italiani questo sentimento. In primo luogo la esperienza ventennale del fascismo, il quale ha screditato l'esercizio della politica in due modi: da una parte colla propaganda a base d'irrisione contro i "ludi cartacei" e contro le istituzioni parlamentari, e dall'altra colla esemplare e in un certo senso scrupolosa corruttela dei propri gerarchi, che per vent'anni hanno puntualmente mostrato al popolo come fa ad affermarsi ed a resistere un regime nel quale il libero esercizio del peculato e della malversazione è riconosciuto come ufficiale appannaggio degli investiti di cariche pubbliche. Bisogna ricordare infatti, a causa dei profittatori, che sotto il fascismo la corruzione personale degli uomini politici era considerata non come una deviazione riprovevole e patologica, ma come un fisiologico *instrumentum regni*, come una istituzione complementare e necessaria del sistema, il quale trovava la sua continua forza motrice e la sua garanzia di stabilità proprio in questa rete di solidarietà ricattatoria che si stabiliva tra complici.

Vecchio espediente dei tiranni, già svelato in tutti i suoi meccanismi dal La Boetie, quello di lasciare impunite o addirittura di favorire le ruberie dei cortigiani alle spalle dei sudditi: per tenerseli stretti coll'attrattiva della preda, e insieme col continuo timore del ricatto. Questo espediente fu praticato in grande stile dal fascismo, che non solo permetteva, ma gradiva che i "camerati" si arricchissero con mezzi illeciti; e guardava con diffidenza coloro che si ostinavano a rimanere onesti e che si rifiutavano di compromettersi. È noto il caso di quel ministro ingenuo che appena nominato si vide offrire da un alto funzionario del suo ministero, colla scusa di non so quale gratificazione annessa ad una presidenza onoraria, una prebenda di qualche milione istituita dal suo predecessore; e poiché il ministro se ne scandalizzò e credé suo dovere andare a riferire al duce il gravissimo abuso, questi il giorno dopo gli mandò una lettera in cui, apprezzando i suoi lodevoli scrupoli, accettava le sue dimissioni....

Altra causa del discredito del parlamento è la propaganda di tipo squisitamente fascista che certi giornali e certi partiti continuano a fare anche oggi contro le istituzioni democratiche e più in generale contro ogni forma di libera attività politica: il qualunquismo, prima di diventare un partito che mostra riprodotte in se stesso e ingrandite tutte le pecche e i travagli che quando sorse rimproverava agli altri partiti, non ebbe da principio altro programma che quello, essenzialmente negativo, della insofferenza e della cieca ostilità alla politica, ed ebbe qualche fortuna in certi ceti, proprio perché, invece di affaticare il pubblico col forzarlo a pensare a difficili problemi d'ordine generale, lo chiamava allo spassoso tirassegno (tre palle un soldo) consistente nel ricoprire di fango e di contumelie personali gli uomini politici di tutti i partiti al potere. Così nel pubblico, avido di scandali e sempre pronto a credere nell'altrui disonestà, si va sempre più diffondendo la convinzione che il parlamento sia una scelta di ciarlatani e di affaristi, che, colla scusa del bene del popolo, non hanno altro scopo che quello di arricchirsi alle sue spalle; a questa convinzione, sapientemente coltivata dalla stampa monarchica e neofascista, ogni lettore in buona fede ricongiunge i ricordi delle proprie personali esperienze del periodo fascista: ma senza più distinguere nel ricordo tempi e regimi, vede negli uomini politici di oggi nient'altro che i successori e i continuatori dei gerarchi di ieri, e attribuisce loro gli stessi costumi che per vent'anni ha visto felicemente praticati nella vita pubblica della dittatura. Così coloro che, rischiando per vent'anni la libertà e la vita, hanno contribuito a liberare l'Italia dalla corruzione fascista, si vedono oggi accusati, proprio dai fascisti superstiti mascherati da moralisti, di quella stessa corruzione. E il pubblico si abbevera con gusto a queste accuse, perché non è ancora arrivato, dopo vent'anni di servitù, a concepire che possa esservi al mondo un governo di persone perbene; e la libertà gli serve per scagliare finalmente contro gli antifascisti gli epitetti tenuti in serbo per vent'anni contro i fascisti!

Si aggiunga a tutto questo che la stampa di tutti i partiti, nessuno escluso (in prima fila, ben s'intende, quella cosiddetta "indipendente!"), contribuisce ad aumentare questo discredito non solo coll'abbassare assai spesso la polemica politica al livello della villania personale, ma altresì col mettere in evidenza gli aspetti grotteschi o frivoli delle istituzioni parlamentari (i parlamentari più noti, quando non sono ricoperti d'ingiurie, sono messi in "vedetta" accanto, ai criminali celebri e ai divi del cinematografo) senza far nulla per rilevarne i compiti seri e seriamente assolti e le funzioni essenziali.

Basta osservare, per convincersene, il modo con cui i giornali danno i resoconti dei dibattiti della Costituente: in dieci giornali di dieci diverse tendenze la stessa seduta è raccontata in dieci modi differenti, così lontani l'uno dall'altro, che il lettore ingenuo, mettendoli a paragone, li crederebbe resoconti di dieci sedute diverse. Nessun cronista si cura di dare un resoconto tecnicamente esatto ed obiettivo di quello che hanno detto di seguito i vari oratori, ma ciascuno si limita a mettere in evidenza, come se fossero una grande orazione, le poche frasi o magari l'interruzione fatta dal deputato del suo cuore, e poi tace dei discorsi, anche se lunghi e importanti, fatti dai deputati degli altri partiti; o se li menziona si sforza di presentarli monchi e capovolti, in maniera da farli apparire ridicoli e privi di senso.... Sicché il pubblico ha diritto di confermarsi sempre più nell'idea che il parlamento sia, salvo pochissime eccezioni, una raccolta non solo di corrotti ma anche di deficienti.

E, finalmente, tra le cause recentissime che hanno aumentato nel pubblico il sospetto generico contro i deputati, son da annoverare gli ultimi "scandali" parlamentari che hanno dato luogo alla inchiesta della cosiddetta "Commissione degli Undici:" la quale, pur avendo terminato i suoi lavori con conclusioni quasi interamente negative sui fatti concreti e specifici imputati a determinate persone ⁽¹⁾, ha potuto lasciare nel pubblico, a causa della genericità delle accuse e delle indagini che teoricamente si dovevano estendere a tutti i componenti dell'assemblea, l'impressione di non aver voluto vedere oltre un certo segno.

Solo chi ha partecipato a quei lavori può capire quanto questa impressione sia falsa ed ingiusta; ma capisce anche come il pubblico ignaro abbia potuto, di quelle conclusioni quasi negative sui pochi episodi affiorati, trarre motivo per rafforzarsi nel sospetto che il male non fosse limitato a quegli episodi, ma fosse più vasto e profondo, connaturato col sistema parlamentare.

PARLAMENTARISMO, ELETTORALISMO, CORRUZIONE PERSONALE

Quando si parla di "corruzione parlamentare" si intende alludere a un fenomeno più ristretto e più specifico di quello che genericamente si designa come "parlamentarismo", quando si adopra questa parola nel senso deteriore e dispregiativo di "decadenza politica del sistema parlamentare".

La polemica contro gli inconvenienti politici delle istituzioni parlamentari è ormai vecchia anche in Italia: dove è nata, si può dire, insieme con esse ⁽²⁾.

Il sistema parlamentare che, secondo il suo modello teorico, dovrebbe sempre trovare nella dialettica dei due partiti contrapposti il mezzo sicuro per garantire la chiarezza dei programmi, la stabilità del governo appoggiato sul partito di maggioranza, e la possibilità legale data alla opposizione di salire al governo col diventare maggioranza a sua volta, si dimostra nella realtà assai spesso inidoneo a garantire un governo stabile ed un'azione governativa coerente; specialmente là dove i partiti sono più di due, e nessuno ha forze tali da raggiungere da sé solo la maggioranza, e dove tra essi, invece di una aperta e leale contrapposizione tra il principio conservatore e il principio progressivo, si apre una specie di gara elettorale di ambiguità e di abili reticenze nella quale i programmi in concorrenza tutti si somigliano. Allora il sistema parlamentare si corrompe: si annida in esso quel processo degenerativo, fatto di confusione di idee, di commiste fazioni, di ibride alleanze, di riduzione di tutte le questioni politiche a questioni elettorali, che agli inizi della storia parlamentare italiana ebbe il nome di "trasformismo" (che fu, a detta del Carducci, "brutto vocabolo di più brutta cosa").

Non si può dire che la storia del "trasformismo" sia chiusa: la pratica parlamentare di questi ultimi anni, e soprattutto la esperienza del "triplismo", ha fornito allo storico preziosi materiali da aggiungere a quelli antichi. I caratteri tipici del "trasformismo" di un tempo si sono accentuati sempre più a causa della importanza oggi assunta fuori del parlamento dalle organizzazioni sindacali e dai partiti, nei quali si è trasferito il vero fulcro della vita politica; e l'assemblea legislativa rischia sempre più di diventare un'accademia di vane logomachie, sprovvista di effettivo potere e ridotta a un semplice ufficio di registrazione dei compromessi politici combinati e conclusi senza alcuna sua partecipazione. Nella cronaca parlamentare degli ultimi mesi si potrebbero cogliere episodi di trasformismo, che sembrerebbero, tanto sono esemplari, inventati apposta a scopo scolastico: certe votazioni in contrasto colle premesse, cer-

ti voltafaccia e certe alleanze dell'ultima ora, certi improvvisi "squagliamenti" all'inizio di un appello nominale, sono i sintomi visibili di tutto un gioco occulto di interessi estraparlamentari, elle toglie valore e credito all'apparato visibile del parlamento. Ma questo potrebb'essere argomento di tutt'altro discorso.

Il fenomeno che qui c'interessa è più ristretto. Qui si parla della corruzione parlamentare come dishonestà *personale* del singolo deputato o ministro, non della degenerazione *politica* delle istituzioni parlamentari (che forse vorrà dire, in un avvenire non remoto, trasformazione e rinnovamento in altre forme più moderne): qui si tratta delle scorrettezze e degli abusi imputabili individualmente all'uomo politico, in quanto, investito di un pubblico ufficio col dovere di esercitarlo nell'interesse pubblico, si industria di conseguire per suo mezzo scopi di personale privato profitto ("interesse privato in atti di ufficio" direbbe l'art. 324 del codice penale).

Questo del "profitto personale" è un elemento indispensabile per configurare quella corruzione di cui l'opinione pubblica accusa gli uomini politici, considerati appunto come profittatori. Ma qui bisogna cercare, per arrivare a colpire il nucleo centrale dell'argomento, di circoscrivere ancor più il fenomeno: precisando che nel giudizio dell'opinione pubblica il carattere distintivo per il quale la corruzione biasimevole si distingue da quella che la gente considera come lecito espediente di arte politica, è che il "profitto personale" sia direttamente o indirettamente di carattere *patrimoniale*: un lucro, un arricchimento. Il deputato o il ministro che, eletto per servire l'interesse del paese, s'approfitta del potere e del prestigio che gli dà la carica per trarne, in contrasto con quell'interesse, "denaro od altra utilità" (come dice, in altre disposizioni, lo stesso codice penale): questo è il fenomeno al quale alludeva quel pessimista mio vicino di viaggio, quando diceva che tutti i deputati "sono delinquenti e ladri".

Nell'opinione della gente comune, dunque, il "profittantismo" disonorevole e contro il quale il pubblico protesta, è quello a contenuto patrimoniale e privato; in quanto a quello a contenuto puramente politico ed elettorale, e che si potrebbe chiamare, tanto per intenderci, *elettoralismo*, la gente ci fa meno caso e quasi lo ritiene inseparabile da ogni lotta politica. Il pubblico non arriva a capacitarsi che possano esservi uomini così stolti da accettare cariche politiche con proprio sacrificio personale, unicamente spinti dalla devozione al bene comune e da un senso di dovere civico. Se ha accettato, vuol dire che qualche movente personale ce l'ha spinto; e, purché il movente non sia quello di arricchirsi in denaro, tutti gli altri moventi – ambizione, vanità, faziosità, intrigo elettorale – sono condonati e considerati legittimi. Così ragiona il pubblico: il quale trova naturale che chi s'è assiso una volta su quel seggio faccia di tutto per rimanerci, e non si scandalizza delle manovre che può fare a questo scopo.

Eppure, assai più della corruzione patrimoniale (la quale è, in realtà, contrariamente a quello che la gente crede, un fenomeno assai raro e di importanza pratica trascurabile), questa psicologia "elettoralistica" è veramente una delle cause più profonde della decadenza parlamentare e dell'immiserimento della lotta politica, che, da lotta di partiti per il trionfo del proprio programma, si trasforma in lotta di uomini singoli per la propria rielezione. La psicosi elettorale, durante la quale è naturale che ciascun candidato veda la lotta politica solo in funzione della propria riuscita, non è, come possono pensare gli estranei, una malattia intermittente, che si riaffaccia soltanto alla vigilia delle nuove elezioni: in realtà, nell'interno del parlamento, essa è una malattia cronica, che turba senza interruzione la vita dei gruppi parlamentari e dei singoli eletti; essa, più che gli elettori, colpisce gli eleggibili, anzi i rieleggibili.

Chi è stato eletto una volta pare che sia fatalmente condannato ad essere immediatamente preso, appena entra in quell'aula, dal timore ossessionante: di non essere rieletto. La lotta elettorale non è soltanto, come credono gli elettori, quella che si svolge quando il parlamento è sciolto, alla vigilia delle nuove elezioni; in realtà anche la lotta politica che si svolge nell'interno del parlamento è fin dall'inizio preparazione delle nuove elezioni, ossia, nel suo scopo ultimo, lotta elettorale.

Se non fosse così, certe votazioni di gruppi, certi atteggiamenti individuali non si spiegherebbero. La strana condotta di un ministro, il quale, dopo aver annunciato nel salire al ministero un programma di audaci riforme, se le rimangia poi ad una ad una come pentito della propria imprudenza, trova spiegazione nella sua preveggenza elettorale, che gli consiglia di non scontentare nessuno, e di mettersi in serbo, a forza di favori personali, le preferenze da far valere nelle prossime elezioni contro i propri compagni di lista. Il voto sorprendente di un vecchio parlamentare, che in un solenne dibattito politico sembra rinnegare le convinzioni da lui professate per tutta la vita, si spiega senza difficoltà quando si scopre che egli aspira a diventare ministro o presidente di qualche commissione: e ha bisogno per questo di accaparrarsi la benevolenza del gruppo di maggioranza. Qui, evidentemente, la condotta dell'uomo politico è mossa da interesse personale; ma non è un interesse "privato", in quel senso patrimoniale che più

colpisce la fantasia dei profani: e quindi la pubblica opinione non si scandalizza di queste acrobazie e voltafaccia fatti per salire al potere o per rimanerci, perché ritiene naturale che gli uomini politici, anche quelli personalmente onesti, siano tratti inconsciamente a identificare la salvezza della patria colla propria fortuna elettorale.

È risaputo, del resto, che, anche nel periodo prefascista, l'arma più efficace di cui il governo si valeva alla vigilia di un voto politico per strappar la fiducia della maggioranza era quella consistente nella minaccia di sciogliere la Camera. Il terrore delle nuove elezioni, il timore di non essere rieletti, questo è stato, sempre, nei regimi parlamentari, lo strumento preferito del trasformismo politico; come in ogni altro evento della vita, è sempre il terrore della morte che induce gli uomini a commettere le peggiori viltà. (E tuttavia il sistema elettorale oggi vigente in Italia, secondo il quale al posto lasciato vuoto da un deputato morto o dimissionario sottentra automaticamente il primo dei candidati non eletti della stessa lista, è riuscito a trarre anche dalla morte un infallibile motivo di speranza e di consolazione per il successore).

POSSIBILI CONFIGURAZIONI DELLA CORRUZIONE PARLAMENTARE

Circoscritto così il campo dell'indagine, è molto più facile arrivare a individuare gli aspetti pratici del fenomeno: quali sono i modi più tipici nei quali può avvenire che, nel sistema parlamentare, un uomo politico possa approfittare della sua funzione pubblica, per conseguire una illecita utilità *privata*?

A non considerare che l'aspetto giuridico, ci si potrebbe fermare alle ipotesi più gravi previste da quel capo del codice penale che punisce i "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione"; ma la inesauribile varietà della vita politica suggerisce tante altre ipotesi che, senza raggiungere gli estremi del reato, costituiscono violazione di quelle regole di correttezza e di probità che ogni uomo onesto porta scritte nella sua coscienza. Anche qui, come fa il penalista che studia in astratto ipotetiche "figure" di reato, o come fa il patologo che studia in ipotesi le varie possibili malattie, si tratta di fare una specie di catalogo teorico delle varie configurazioni che possono assumere queste scorrettezze e disonestà, senza occuparsi della frequenza con cui si traducono in concreta realtà, ed anzi colla convinzione che si avverino assai di rado e più colla speranza che non si avverino mai. Patologia, dunque, non clinica: malattie, non malati. Conoscere le malattie, e le occasioni di contagio, è sopra tutto utile ai sani.

a) *Illeciti vantaggi di carriera*. – È il caso dell'uomo politico che si trova ad essere, insieme, impiegato dello Stato: e che, diventando deputato o ministro, viene a trovarsi partecipe, in misura più o meno vasta, di quell'autorità da cui dipende la sua "carriera" di impiegato; sicché può venirgli la voglia di servirsi di questa autorità politica per conseguire illeciti vantaggi nella sua situazione di impiegato, che gli rimarranno, come denari messi da parte, se l'ufficio politico verrà a mancargli.

A evitare cosiffatte tentazioni possono indirettamente provvedere, in una certa misura, le leggi elettorali, le quali stabiliscono la ineleggibilità di certi funzionari, o la incompatibilità tra l'esercizio del mandato parlamentare e il servizio in certi pubblici impieghi. Ma queste norme sulle ineleggibilità e incompatibilità funzionali hanno una portata assai ristretta e mirano ad altri fini; né forse sarebbe consigliabile estenderle troppo, perché, se si dichiarassero ineleggibili agli uffici politici tutti i pubblici impiegati, non solo si verrebbe con questo a infliggere una ingiustificata menomazione di capacità politica a una larghissima categoria di cittadini, ma si priverebbero le assemblee legislative di elementi tecnici che, per la loro competenza, possono portare un contributo parlamentare non facilmente sostituibile.

Ciò posto, poiché non sarebbe possibile, senza gravi inconvenienti, escludere dalla vita politica tutti i pubblici funzionari, specialmente quelli dei più alti gradi (magistrati, consiglieri di Stato, professori, avvocati dello Stato, ecc.), la possibilità che il funzionario si serva del mandato politico per conseguire illeciti vantaggi di carriera rimane astrattamente aperta: e tanto più grave cosa è quando, trattandosi di promozioni o di nomine a uffici direttivi che dipendono dalla scelta discrezionale di un ministro o del consiglio dei ministri, può accadere che di questo potere il governo si serva per avvantaggiare negli impieghi pubblici, senza tener conto del merito tecnico, deputati della propria parte politica o addirittura qualche ministro o sottosegretario appartenente al governo. Questo sistema fu largamente praticato nel periodo fascista, quando i gerarchi più altolocati e perfino i ministri in carica profittavano delle loro momentanee fortune politiche per ottener senza merito nomine o promozioni o trasferimenti di impiego, che poi dovevano servire da premi di consolazione al momento del "cambio della guardia". Da tale sistema non rimasero immuni né il Consiglio di Stato, né le Università: delle quali cadde in disuso la buona usanza, un tempo rigorosamente osservata, la quale voleva che gli uomini politici pro-

fessori universitari non accettassero di esser trasferiti ad altra Università (e specialmente, si intende, a quella più ambita di Roma), mentre erano al governo.

Vorremmo esser sicuri che, dopo la caduta del fascismo, il vecchio costume di correttezza sia stato del tutto ripristinato. L'art. 91 del progetto di costituzione stabilisce in proposito che "i pubblici impiegati membri del parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità"; ma forse la norma è troppo ristretta e bisognerà estenderla anche al divieto di incarichi direttivi e di trasferimenti⁽³⁾.

b) *Incarichi retribuiti ad uomini politici.* – Un fenomeno affine a quello finora esaminato e, forse, praticamente, assai più diffusibile, è quello degli "incarichi" retribuiti affidati ad uomini politici.

Questa è materia, come ognun sa, assai scottante, e discussa anche in questi ultimi tempi. La situazione che si produsse in Italia subito dopo la liberazione, quando per il cambiamento subitaneo di regime si dovettero sostituire da un giorno all'altro i dirigenti di numerosi istituti e aziende, rese necessaria la nomina di commissari e sequestratari provvisori che furono scelti naturalmente, in quel periodo di "emergenza" politica, con criteri politici: e tra i partiti dell'esarchia vi fu da principio una repartizione di incarichi, che in quel clima di guerra potè sembrare una specie di repartizione di spoglie belliche.

Ma non vorremmo che questo sistema, inevitabile in quel periodo di emergenza, potesse diventare normale prassi parlamentare per quei numerosi incarichi direttivi, come presidenze o direzioni o commissariati di aziende o di istituti statali o parastatali, la cui nomina anche in tempi normali rimane affidata al governo.

Ove questi incarichi possono esser conferiti liberamente a deputati, il loro conferimento può diventare in mano del governo uno strumento di duplice corruzione: può infatti avvenire da una parte che il governo, invece di scegliere per questi incarichi persone tecnicamente preparate, preferisca conferirli ad uomini del proprio partito, ricompensandoli così della loro fedeltà e infedando a incompetenti faziosi uffici che dovrebbero essere esercitati da esperti tecnici nell'interesse generale dello Stato; e viceversa può avvenire che i deputati, sollecitati dalla speranza di accaparrarsi alcuna o più di queste cariche redditizie, si inducano solo per questo ad appoggiare il governo e a determinare la loro linea politica in modo da assicurarsi in corrispettivo questi cospicui introiti.

Questa è una delle malattie parlamentari che il patologo deve seguire con maggior vigilanza, avvertendo che il contagio non si ferma agli incarichi di nomina governativa o ministeriale: perché, come sotto la dittatura era buona regola prudenziale per ogni grande azienda industriale o commerciale nominare come presidente del consiglio d'amministrazione un gerarca fascista, altrettanto autorevole quanto incompetente, così potrebbe avvenire oggi che il sistema si perpetuisse, colla differenza che al posto del gerarca fascista andasse a insediarsi un uomo politico "influente" di etichetta politica contraria....⁽⁴⁾.

c) *Uomini politici affaristi e speculatori.* – La "influenza" diventa, anche nella patologia parlamentare, una malattia temibile, più che in se stessa, nelle sue complicazioni, quando chi ne è affetto, riveste incarichi direttivi o cointerescenze palesi (o sopra tutto occulte) in società o in ditte private che si trovino in relazione d'affari collo Stato: concessionarie di pubblici servizi, o appaltatrici di lavori pubblici, o anche più in generale aziende che per la natura della loro industria possono aver occasione di rivolgersi allo Stato per sussidi, agevolazioni fiscali, permessi di importazione e esportazione, assegnazioni di materie prime contingentate e così via. In questi casi può pensarsi che il deputato interessato in una ditta che ha relazioni d'affari con un ministero, si valga della sua "influenza" per ottenere dal ministro amico, o dall'alto burocrate compiacente, quel favore che, senza questa intermediazione, non potrebbe onestamente esser concesso.

Di solito le leggi elettorali considerano ineleggibili alla carica di deputato coloro che siano o titolari in proprio o rappresentanti di ditte concessionarie o sussidiate dallo Stato. Ma assai volte questa malattia non ha manifestazioni cutanee facilmente riconoscibili; è come certe polmoniti sorde, di cui non è facile far la diagnosi, tanto che qualcuno le porta in piedi e pare sano.

La sede specifica di queste che sono tra le più gravi infezioni dell'organismo parlamentare è in quei misteriosi congegni ministeriali attraverso i quali passa la vita economica e finanziaria di tutto il paese: son essi che, col concedere una licenza o un appalto, possono schiudere al privato speculatore guadagni di miliardi; essi che elaborano in segreto i provvedimenti fiscali e finanziari, che possono da un'ora all'altra far precipitare i titoli in borsa o far salire alle stelle i prezzi di certe materie prime o di certi terreni. Questo è il campo dove meglio allignano i germi più virulenti della speculazione in grande stile. Un segreto finanziario conosciuto ventiquattro

ore prima della pubblicazione, un'indiscrezione su un imminente decreto catenaccio, una confidenza trapelata da una telefonata imprudente può bastare a fare arricchire da un momento all'altro il profitto che sappia valersi della notizia preziosa: e non si può escludere che intorno a certi alti uffici ministeriali, come durante la guerra intorno a certi uffici di stato maggiore, speculatori senza scrupoli tengano organizzata in permanenza una rete di ben retribuito spionaggio.

Questi sono gli uffici in cui è più indispensabile la incorruttibilità e la resistente fedeltà dei funzionari, la integrità e il disinteresse assoluto degli uomini politici; perché è proprio qui che le tentazioni sono più potenti.

Tutti gli scandali parlamentari di cui è rimasta traccia nella storia politica delle grandi democrazie moderne (i pochi casi che affiorano nella storia politica italiana sembrano inesistenti di fronte agli esempi clamorosi che si ricordano nella storia di altri paesi) ⁽⁵⁾, hanno per loro sfondo il mondo dell'alta finanza e dei grandi affari: è sul terreno delle operazioni di banca, degli aggiotaggi e degli appalti dei grandi lavori pubblici che più facilmente l'infezione acuta del denaro si apre il varco nella politica.

d) *Profitti parlamentari di professionisti.* – A confronto di queste corrucciate d'alto bordo, che l'opinione pubblica giustamente considera come i flagelli più maligni, quasi pestilenze della vita parlamentare, non hanno molto rilievo certe piccole deviazioni patologiche, di natura limitata e benigna, di cui può soffrire la posizione politica di certi liberi professionisti: ai quali si rimprovera che il mandato parlamentare accresca il loro prestigio professionale e, quindi, di conseguenza, i guadagni. Questo varrebbe principalmente per gli avvocati; la cui ressa nelle assemblee legislative sarebbe dovuta non tanto alla loro particolare competenza di tecnici delle leggi, quanto al loro interesse professionale, che li spingerebbe ad ambire la pubblica notorietà connessa al mandato parlamentare e con essa l'aumento di clienti attratti dall'idea che l'avvocato deputato possegga occulti poteri di corridoio per tenere i giudici a sua mercé.

Durante i lavori delle commissioni preparatrici del progetto di Costituzione, un ingenuo propose che vi si stabilisse la incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'esercizio dell'avvocatura; ma la proposta raccolse un solo voto favorevole, quello del proponente. Né si può dire che le ragioni di coloro che si dichiaravano contrari a questa proposta fossero di poco conto: è certo infatti che se si stabilisse tale incompatibilità, gran parte degli avvocati (e così degli altri professionisti) opterebbero per l'esercizio professionale, che è il loro sostegno continuativo, e rinuncerebbero al mandato parlamentare, che è aleatorio e temporaneo: e in questo modo si arriverebbe all'inconveniente opposto di vuotar il parlamento dei suoi tecnici migliori.

D'altra parte, in questo modo il mandato politico o rimarrebbe un privilegio di coloro che vivono di rendita ⁽⁶⁾, oppure, se col divieto posto ai deputati non abbienti di esercitare qualsiasi attività professionale si volessero aumentare le indennità parlamentari in misura tale da bastare al loro sostentamento, si arriverebbe a far della politica una professione retribuita a carico dello Stato: non sembra che la vita parlamentare avrebbe molto da guadagnare, né intellettualmente né moralmente, dal ridursi così nelle mani di questi burocratici mestieranti (o, anche, funzionari di partito; o magari addirittura stipendiati al servizio di gruppi finanziari) che sarebbero naturalmente portati a cercare nella politica, prima che l'adempimento di un dovere, la garanzia del loro pane quotidiano.

e) *Raccomandazioni.* – Non si può chiudere questo catalogo di casi patologici senza parlare, delle "raccomandazioni": che non sono in sé una malattia, ma che possono diventare il tramite delle più gravi corruzioni.

È normale ed utile che i deputati, per esercitare da vicino il controllo politico sulla pubblica amministrazione, abbiano il diritto di ottenere esaurienti e sollecite informazioni dai ministeri sullo svolgimento degli affari burocratici, e di richiamare l'attenzione degli uffici amministrativi (non di quelli giudiziari!) su casi individuali, quando si tratti di impedire soprusi o di far cessare ostruzionismi e ristagni. L'interessamento dei deputati alle giuste richieste degli elettori è considerato non solo lecito ma doveroso anche nei paesi di più antica educazione democratica, dove il sistema parlamentare meglio funziona; le "raccomandazioni" possono avere infatti, nella vita parlamentare, una funzione normale e fisiologica, di preparazione e quasi di preannuncio delle interrogazioni e delle interpellanzze.

Ma i pericoli derivano dagli abusi. Le raccomandazioni nella prassi parlamentare sono diventate così abituali e così frequenti che rischiano a poco a poco di assorbire tutta l'attività dei deputati, i quali, invece di studiare a fondo i problemi politici di ordine generale, passano le loro giornate in giro per i ministeri e durante le sedute sbrigano la corrispondenza cogli elettori. Un mio collega mi dichiarava tempo fa di avere sbrigato, in un anno di attività parlamentare, più di ot-

tomila raccomandazioni: con questo ritmo, dato che i deputati sono più di cinquecento, dovranno arrivare ai ministri qualcosa come *quattro milioni di raccomandazioni all'anno!* Un ministro mi ha confessato che, a lui solo, ne arrivano personalmente quattrocento al giorno! Tutto questo ingombra ed ostacola il funzionamento degli uffici: i deputati passano le giornate a scrivere lettere di raccomandazione ai burocratici, i quali passano le giornate a rispondere lettere di assicurazioni ai deputati.

Ma gli inconvenienti più gravi non sono questi: il pericolo maggiore è che la raccomandazione, o più in generale le inframmettenze personali del deputato nel funzionamento dei congegni burocratici, servano non a fini di giustizia (come sarebbe, per esempio, il sollecitare la liquidazione degli assegni a un pensionato che ha fame), ma a scopi elettorali o affaristici: diventino strumenti di intrighi per ottenere lavori alle proprie clientele, o addirittura per ottenere guadagni personali. Allora questi contatti tra l'uomo politico e la burocrazia possono essere il tramite di corruzioni reciproche: il deputato, per ottenere dall'alto burocrate un favore illecito per qualche suo cliente o prestanome, si impegna a spendere la sua influenza politica per far conseguire al burocrate compiacente un illecito vantaggio di carriera: uno scambio di favori che è insieme uno scambio di contagi.

LA CORRUZIONE PARLAMENTARE E I PARTITI

Tutte le varietà patologiche di cui si è discorso finora possono aggravarsi e complicarsi quando c'entra di mezzo la ragione di partito: la quale intorbida le nozioni comuni di onestà e disonestà, e rende sfumati ed evanescenti i confini tra la tattica politica e la fufanteria privata. Una persona onesta, che mai sarebbe capace di rubare un centesimo per sé, può ritenere lecito e magari meritorio, per fanatismo politico, rubare milioni per il proprio partito. Nella guerra di partiti, come nella guerra di eserciti, si crede che il fine giustifichi i mezzi. L'interesse di partito si identifica senz'altro coll'interesse pubblico e tutti gli atti che giovano al partito si purificano e si giustificano come se fossero fatti per la salvezza della patria: ciò è sentito specialmente tra gli appartenenti ai partiti totalitari, che vedono nel loro partito non un elemento subordinato dello stato superiore ai partiti, ma il precursore ribelle, che aspira a diventare esso solo lo stato di domani, dal quale tutti gli altri partiti saranno eliminati.

Sotto certi aspetti il consolidarsi dei partiti ha costituito e costituirà sempre più una ragione di risanamento morale della vita politica: i brogli elettorali fondati sul commercio dei voti, che sono frequenti dove nel collegio uninominale la lotta si appoggia alle clientele personali dei candidati, divengono assai più rari quando le elezioni, più che una lotta di uomini, diventano una lotta di programmi agitati da grandi partiti e quando il mercato dei voti è reso impossibile, se non dalla accresciuta educazione politica, dall'enorme massa di elettori che entrano in lizza col suffragio universale e con lo scrutinio di lista.

Ma, sotto altri aspetti, dalla grande importanza assunta dai partiti politici possono nascere nuove forme di corruzione. L'interesse dei partiti può diventare un comodo pretesto per mascherare l'interesse personale. Quando si tratta di partiti alla base dei quali sta la difesa di un interesse di classe, è difficile distinguere se un deputato sostiene l'interesse collettivo del partito al quale appartiene, ovvero un suo interesse privato (se un uomo politico che è anche un grande proprietario agrario svolge in parlamento una campagna in difesa degli agrari, è difficile ritenere che egli lo faccia soltanto nell'interesse pubblico); né si può escludere che, sotto le bandiere rispettabili dei partiti, si nascondano esponenti di occulte forze economiche e finanziarie, che, figurando di servire le idealità del partito, servono in realtà l'interesse del gruppo e quindi l'interesse proprio.

Anche quando non è inquinato da deviazioni personali, lo stesso interesse di partito può trovarsi in contrasto coll'interesse pubblico. Può accadere, infatti (già si è veduto), che un governo di partito cerchi di favorire, nelle assegnazioni ai pubblici uffici, nelle promozioni, negli incarichi, i propri uomini: e che si serva del proprio momentaneo predominio per trasformare la pubblica amministrazione, a spese dello Stato, in una occulta organizzazione di partito. Questo sistema è praticato palesemente in certe grandi democrazie, dove, ad ogni cambiamento di governo, il partito vincitore ridistribuisce ai propri seguaci gli impieghi pubblici, come se si trattasse di repartirsi un bottino di guerra; e fu proprio per reazione contro cosiffatti inquinamenti politici della pubblica amministrazione che in Italia, dopo l'avvento delle sinistre al potere, fu alzata la bandiera della "giustizia nell'amministrazione". Qui è la prima origine della elefantiasi burocratica: ogni governo si industria di creare nella propria amministrazione nuovi uffici e nuovi posti per distribuirli ai disoccupati del partito che lo sostiene. Là dove la legge permettebbe al ministro di avere un segretario particolare, egli crea un complicato e costoso ufficio di segreteria con un centinaio di impiegati, tutti scelti, si capisce, tra i suoi amici di fede, e maga-

ri tra i suoi grandi elettori; e così, sotto l'apparenza di un ufficio pubblico, mantiene a spese dello Stato una organizzazione di partito e un'agenzia elettorale. Qualcosa di simile può avvenire anche nei governi di coalizione: dove può darsi che ministri di partiti diversi ed ostili considerino ciascuno il proprio ministero come un campo da sfruttare per conto del proprio partito: e ognuno vi pianta ortaggi di suo gusto e fiori del suo colore.

Ma può avversi ancora di peggio: che speculazioni illecite e illeciti sperperi di denaro pubblico si autorizzino e si favoriscano per giovare al partito. La organizzazione dei grandi partiti richiede somme ingentissime di denaro; per trovarle tutti i mezzi diventano buoni: quelle operazioni, di cui già si sono viste le varie figure, che ognuno considererebbe delittuose se fatte soltanto nell'interesse privato, diventano lecite ed usuali purché una parte dei proventi si versi nelle casse del partito (e una parte, si capisce, resta nelle tasche del prestanome).

I RIMEDI?

Lo scopo di questo scritto non è di ricercare i rimedi: qui si parla di patologia, non di farmacologia. Ma è certo che i rimedi ci sono, morali più che legali: educazione politica, più che repressione giuridica. Il solo fatto che di queste malattie si possa oggi parlare liberamente, è garanzia che vi è il modo di risanarle: anch'esse, come certe piaghe che si risanano colla cura elioterapica, guariscono col tenerle esposte alla luce del sole.

Sotto l'aspetto giuridico si potranno aumentare le incompatibilità elettorali; si potranno rendere più rigorosi i divieti ai deputati di conseguire incarichi pubblici; si potranno meglio disciplinare le inchieste parlamentari, affidate a organi permanenti forniti di effettivi poteri istruttori; si potrà correggere la libertà di stampa, preziosa ma sfrenata denunciatrice delle corrucciate, con sanzioni severissime contro le diffamazioni scandalistiche.

Ma sopra tutto bisognerà far di tutto per migliorare il costume. Sarà l'educazione politica che sola potrà ridurre, fino a farli scomparire, i pericoli e le occasioni di corruzione parlamentare. Non è coll'irridere la politica, col disprezzarla e coll'estraniarsene che la politica si risana: bisogna entrarci e praticarla onestamente e resistere allo schifo.

I cittadini devono arrivare a sentire che chi accusa tutti i deputati, come si raccontava da principio, di essere "delinquenti e ladri", in realtà rivolge quest'accusa non agli eletti, ma agli elettori. In regime democratico i deputati rappresentano il popolo: e chi scaglia fango su di loro, colpisce tutto il popolo che li ha scelti. Quando i cittadini italiani avranno acquistato, attraverso l'esercizio della libertà, quel senso di responsabilità politica senza il quale non può concepirsi una sana democrazia, un episodio come quello narrato all'inizio di queste note, avrà un altro epilogo perché la frase pronunciata dal viaggiatore pessimista sarà considerata da tutti gli altri viaggiatori come ingiuriosa, più che contro i deputati, contro i cittadini che li hanno eletti; e ognuno di essi, invece di rimaner tacitamente assenziente, insorgerà a protestare, in difesa non dei deputati, ma della propria onestà.

PIERO CALAMANDREI

(1) Le relazioni della "Commissione degli Undici", redatte dal suo presidente on. avv. Rubilli, si trovano in *Atti Parlamentari dell'Assemblea costituente* (doc. IV e IV-bis), seduta del 14 aprile e del 28 giugno 1947.

(2) Si vedano, per ultimo, gli studi di MARIO DELLE PIANE, raccolti nel volume *Liberatismo e parlamentarismo* (Città di Castello, 1946).

(3) Nella recente relazione degli "Undici" del 28 giugno 1947 (pag. 7), si legge: "Deve poi ritenersi indispensabile che si ritorni al costume rigorosamente rispettato prima del fascismo, secondo il quale per uomini politici, durante il loro ufficio di ministri, sottosegretari o anche deputati, non si riteneva corretto avere incarichi retribuiti dal Governo, oppure conseguire promozioni o trasferimenti negli impieghi di già tenuti prima della nomina a deputati o ministri. E non deve perpetuarsi quel sistema, sorto pure durante il fascismo, per il quale ministri, o sottosegretari, uscendo di carica, avevano, quasi come premio, delle mansioni redditizie od una promozione nella carriera".

(4) Cfr. la già citata relazione RUBILLI (pag. 7).

(5) Cfr. BRYCE, *Democrazie moderne*, p. II, cap. XXV: *Il potere del denaro nella politica*.

(6) Cfr. anche qui la relazione RUBILLI, già citata.

2010 - Digitalizzazione dall'originale a cura :

CIRCOLO PADOVANO di **LIBERTÀ E GIUSTIZIA**
padova@libertaegiustizia.it

Copia per uso interno.