

## « TANGENTOPOLI » TRA DIRITTO E MORALITÀ

GIANFRANCO GARANCINI  
Professore di Storia del diritto  
nell'Università degli studi di Milano

### 1. I termini del problema.

Lo sviluppo nel Paese — a partire da Milano e dalla Lombardia — delle **inchieste giudiziarie** giornalmisticamente denominate « mani pulite » sulla endemica corruzione (per ora il termine è usato in senso non tecnico) verificatasi nel mondo degli appalti, a cavallo tra la politica e l'economia, ha scatenato due serie di reazioni: la prima, nell'opinione pubblica, di rigetto di « tutta » la politica, con uno scoramento e una disaffezione la cui portata è difficile, oggi, immaginare e prevedere con fredda obiettività; la seconda, in una parte degli « addetti ai lavori », specialmente tra i più colpiti o più a rischio di essere colpiti, di **tentata giustificazione dei comportamenti corrotti**, sulla base della considerazione che non vi sarebbe stato arricchimento personale, ma i fondi ottenuti attraverso i meccanismi di corruzione sarebbero esclusivamente serviti al finanziamento dei partiti politici e delle loro attività. Da questa ultima ipotesi deriverebbero due **conseguenze**: la prima, di carattere « **morale** », che le azioni poste in essere per finanziare i partiti non sarebbero — diciamo così — colpevoli; la seconda, di natura più nettamente **giuridica**, che, proprio per la pretesa intrinseca « bontà » del fine, tali comportamenti, benché formalmente delittuosi, meriterebbero un trattamento speciale che ne cancellasse le conseguenze giudiziarie o quanto meno penali, con il mezzo di un provvedimento generalizzato di amnistia o di indulto.

Tutto questo, come si capisce bene, investe una serie di temi generali: il ruolo dei partiti politici nel nostro ordinamento e il significato del loro finanziamento pubblico sancito per legge; il contenuto e la rilevanza sociale dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, la cui disciplina è stata recentemente rivista (e non solo dal punto di vista formale) anche in relazione al nuovo indirizzo normativo in te-



ma di partecipazione, accesso, controllo sociale del procedimento amministrativo; la rilevanza della responsabilità penale personale in delitti il cui fine supera l'interesse del singolo per raggiungere l'interesse di altri soggetti collettivi, che — a loro volta — pretenderebbero di agire per il bene della collettività nazionale anche violando l'ordinamento giuridico nelle sue norme penali.

Come si vede, la questione è complessa: non nei suoi termini formali e nella sua valutabilità morale, bensì nell'intreccio delle due cose, a cavallo come è tra diritto e morale, e interpretata, come è, alla luce di criteri di giudizio e di valori evidentemente contrastanti tra loro.

Lo scopo di queste note è, dopo avere brevemente rivisitato gli elementi giuridici con cui abbiamo a che fare, indicare — cercando di atternersi ai valori costituzionali radicati nell'esperienza giuridica italiana e nella sua storia — appunto alcuni **criteri di giudizio**, sia sulla vicenda in sé, sia sulle ipotesi avanzate di amnistia o indulto o comunque di un trattamento di speciale indulgenza nei confronti dei rei, il più delle volte ampiamente confessi, dei delitti implicati nella vicenda.

## 2. I partiti politici e il loro finanziamento.

La Costituzione repubblicana del 22 dicembre 1947, all'art. 49, riconosce il diritto di tutti i cittadini ad « associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». I partiti sono pertanto una espressione del più generale diritto di associazione riconosciuto ai cittadini (art. 18 Cost.), espressione qualificata dal fine (il concorso alla determinazione della politica nazionale) e dal metodo (il metodo democratico) (1).

### a) Natura giuridica dei partiti.

I partiti politici, pertanto, sono delle **associazioni non riconosciute**, la cui autonomia, il cui ordinamento interno e la cui amministrazione sono regolati dagli accordi degli associati, di norma condensati e attestati, oltre che garantiti, da uno statuto. I rapporti e le attività di diritto privato

---

(1) È nota la discussione che si verificò in Assemblea Costituente sul significato dell'espressione « con metodo democratico ». Alla fine prevalse l'accordo strumentale sulla interpretazione voluta da Palmiro Togliatti, secondo la quale tale espressione si riferisce ai rapporti *interpartitici*, piuttosto che a quelli *intrapartitici*. In questa maniera, poco rispettosa della logica (in un sistema pluripartitico come il nostro è ovvio che i rapporti interpartitici debbano essere ispirati al metodo democratico), i partiti politici evitarono — e continuano a evitare — qualsiasi controllo sulla loro struttura interna e sui meccanismi di potere effettivo che in essa si sviluppano.

sono regolati dalle norme del primo libro del codice civile (capi II e III del titolo II). Sotto il profilo patrimoniale il partito si dota di un fondo comune, costituito dai contributi degli iscritti e dagli acquisti (a titolo oneroso o gratuito): delle obbligazioni che superano, però, la disponibilità di tale fondo rispondono personalmente gli amministratori-dirigenti. Poiché la responsabilità penale è personale (art. 27, primo comma, Cost.), al partito non può essere imputata alcuna responsabilità per atti penalmente rilevanti commessi da iscritti: viceversa l'iscrizione o non iscrizione a un partito non può costituire di per sé un fatto penalmente rilevante (2).

Ma la determinazione dello *status* giuridico del partito politico non può fermarsi qui. Infatti il nostro ordinamento individua alcuni momenti in cui il partito politico assume vesti e compie **attività direttamente rilevanti per l'organizzazione costituzionale** del Paese, necessarie per l'esercizio di diritti costituzionalmente protetti o per il funzionamento di organi costituzionali.

In un sistema come il nostro, il cui meccanismo elettorale è essenzialmente proporzionale, spetta al partito politico la formazione delle liste. Nella fase elettorale della designazione — che è fase in sé pubblica e pubblicamente rilevante, anche se è regolata dallo statuto autonomo del partito — il partito assume la veste di **gruppo elettorale**, per il quale la legge detta esclusivamente condizioni di carattere numerico, circa la consistenza del numero dei sottoscrittori la lista, e di carattere organizzativo, circa le modalità di presentazione. Sempre in questo contesto rientrano le norme che riconoscono ai partiti il diritto di scelta del contrassegno e il diritto di avere rappresentanti di lista presso gli Uffici elettorali di sezione, nonché di designare rappresentanti per assistere alle operazioni di voto e di scrutinio in occasione di referendum.

Tuttavia il momento più rilevante in cui il partito politico viene ad assumere veste e rilevanza pubbliche è quello del **gruppo parlamentare**. Il gruppo parlamentare, formato da deputati e senatori di regola appartenenti al medesimo partito ed eletti su sua designazione, viene oggi assunto nel nostro ordinamento costituzionale come organo necessario del Parlamento: necessario in senso soggettivo, poiché al singolo parlamen-

---

(2) Fa eccezione, per ragioni storiche evidenti e per norma costituzionale (IX di disposizione transitoria e finale, in osservanza dell'art. 17 del Trattato di pace, sottoscritto a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con *DLCP* 28 novembre 1947, n. 1430), il divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista, disciplinato dalla *Legge* 20 giugno 1952, n. 645, radicalmente modificata dalla *Legge* 22 maggio 1975, n. 152.

tare è fatto obbligo di appartenere a un gruppo parlamentare, fosse anche il gruppo misto (art. 14, comma terzo, del regolamento della Camera dei deputati; art. 14, comma primo, del regolamento del Senato della Repubblica); e necessario in senso oggettivo, poiché — sulla base dell'art. 72 Cost. — ai gruppi parlamentari vengono attribuite funzioni costituzionali: designazione dei membri delle commissioni legislative e delle commissioni d'inchiesta, programmazione dei lavori delle Assemblee (attraverso le conferenze dei capigruppo), « corsia preferenziale » per disegni di legge presentati dalla maggioranza dei componenti di un gruppo (favorendo con ciò i piccoli gruppi), e addirittura immediata iscrizione nel calendario dei lavori se il disegno di legge è fatto proprio da tutti i presidenti dei gruppi parlamentari (art. 79 del regolamento del Senato; art. 76 del regolamento della Camera).

Insomma, da mediatore esclusivamente politico, il partito politico si è venuto facendo **anche mediatore istituzionale**. Questo ha fatto vacillare il principio tutto liberale della essenziale privatezza della funzione di mediazione politica: e ha aperto l'ordinamento alla **eventualità di sostegni** non solo formali, ma anche logistici ed **economici** ai partiti, nella loro veste di gruppi elettorali e di gruppi parlamentari (non differentemente hanno disposto gli statuti regionali e, di recente, gli statuti comunali e provinciali).

#### a) Il finanziamento pubblico (2 bis).

Così ai gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, personale e attrezzature e l'assegnazione di contributi a carico del bilancio della Camera e del Senato, « tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi » (art. 15, terzo comma, del regolamento della Camera). E, al di là di questi sostegni, che potremmo chiamare ancora, con qualche forzatura, indiretti, il legislatore ha votato, con la *Legge 2 maggio 1974, n. 195*, il finanziamento diretto ai **partiti politici**, a titolo di concorso nelle spese elettorali, e ai **gruppi parlamentari**, a titolo di contributo per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti.

La diversità della disciplina di finanziamento prevista, rispettivamente, dall'art. 1 e dall'art. 3 della legge n. 195/1974, svela l'imbarazzo del legislatore nell'assegnare contributi fissi annuali per il funzionamen-

---

(2 bis) Per un esame più ampio e analitico del problema del finanziamento pubblico dei partiti e per una documentazione sui progetti di riforma della relativa legge, rinviamo a uno studio che sarà pubblicato nel prossimo numero della rivista. [N.d.R.]

to a soggetti di diritto privato la cui organizzazione e la cui attività sfuggono del tutto al controllo pubblico, e che si è voluto sfuggissero anche al controllo della Corte dei Conti, peraltro costituzionalmente richiesto (art. 100, secondo comma, secondo inciso, Cost.) per tutti gli enti che ricevono contributi ordinari da parte dello Stato. Per i **partiti** politici direttamente la legge prevede una sorta di **rimborso spese in occasione delle elezioni** per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo (art. 3 bis) e per i Consigli regionali (art. 1 bis: le modifiche e le aggiunte sono state introdotte con la *Legge 18 novembre 1981, n. 659*; ulteriori modificazioni con la *Legge 27 gennaio 1982, n. 22*).

Il meccanismo previsto dall'art. 3 della legge n. 195/1974 è molto più contorto. Esso stabilisce che la somma annua complessiva erogata dai presidenti delle Camere viene assegnata ai **gruppi** — sulla base di un articolato piano di ripartizione (art. 3, comma terzo) — « a titolo di contributo per l'**esplicazione dei propri compiti** e per l'**attività funzionale dei relativi partiti** »: infatti (art. 3, quinto comma) « i presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 90% (3) del contributo riscosso, nei termini e nei modi stabiliti dai relativi statuti e regolamenti ». Non è chi non veda l'**imbarazzante intreccio di elementi privati e di elementi pubblici**, e l'ancor più imbarazzante, tanto è esplicito, tentativo di aggiramento di ogni disciplina che, da una parte, implichi una qualsiasi imposizione di « pubblicità » (= carattere pubblico) ai partiti politici in quanto tali e che, dall'altra, apra a qualsiasi possibilità di controllo pubblico sul loro funzionamento o sulla loro « gestione finanziaria », come dice la Costituzione. Ne è nata così questa disciplina, per cui i finanziamenti pubblici vengono erogati a un soggetto (il gruppo parlamentare) pubblico, con l'obbligo tuttavia di « girare » la maggior parte delle somme ricevute a un soggetto (il relativo partito) che rimane privato, e che anzi vede puntualmente e artatamente salvaguardato questo suo carattere.

La previsione di contributi pubblici per sostenere le spese elettorali e le spese di funzionamento ordinario implica il **divieto di qualsiasi altro finanziamento** o contributo, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime, a favore di partiti o loro articolo-

---

(3) La percentuale era del 95%, ed è stata così modificata dall'art. 3 della legge n. 659/1981.

lazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari. Sono però **ammessi finanziamenti privati**, o da parte delle altre società non incluse nel citato divieto, purché essi siano deliberati dall'organo societario competente e iscritti regolarmente in bilancio (art. 7, primo e secondo comma, della legge n. 195/1974), sia da parte di singoli cittadini, purché i loro contributi figurino nel bilancio annuale che i partiti (come subito vedremo) sono tenuti a pubblicare.

La sola violazione di queste norme comporta sia per chi corrisponde sia per chi riceve i contributi o i finanziamenti vietati la reclusione da sei mesi a 4 anni e la multa fino al triplo delle somme illegalmente versate. La responsabilità penale è, naturalmente, dell'amministratore indicato dagli statuti dei singoli partiti.

I divieti e le relative responsabilità sono estesi a parlamentari e consiglieri, a candidati e a dirigenti o esponenti dei partiti a tutti i livelli.

A fronte dell'erogazione dei contributi statali, i segretari politici dei partiti che ne hanno usufruito sono tenuti a **pubblicare** entro il 31 gennaio di ogni anno sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano a diffusione nazionale **il bilancio finanziario** consuntivo del partito, accompagnato da una relazione sullo stato patrimoniale e sui redditi del partito, nella quale deve essere anche specificata, con l'indicazione del soggetto erogante, ogni libera contribuzione di ammontare annuo superiore a cinque milioni di lire. La pena « economica » dell'inosservanza di queste norme (sia sul bilancio sia sulla provenienza delle erogazioni) è la decurtazione dei contributi statali nella misura del doppio delle contribuzioni accertate illegali o non dichiarate.

Va notato che l'obbligo della pubblicazione del bilancio riguarda soltanto le **segreterie nazionali** dei partiti: a tale obbligo sfuggono — pur non sfuggendo alle norme previste dall'art. 7 e dall'art. 8 della legge — le articolazioni periferiche (regionali, provinciali, comunali), che hanno di norma una autonomia assai ampia prevista dallo statuto, e che peraltro possono, talvolta, assumere dimensioni assai rilevanti.

Il bilancio, certificato da un collegio di revisori, è trasmesso al Presidente della Camera dei deputati. Questi controlla la regolarità della redazione, non già la veridicità del bilancio, avvalendosi di revisori dei conti designati dagli stessi gruppi parlamentari cui sono stati erogati i contributi statali e che dovrebbero, teoricamente, essere i soggetti controllati.

La violazione delle norme previste dalla legge n. 195/1974 e successive modificazioni e integrazioni comporta un primo grappolo di conseguenze penali. Va peraltro notato che i reati previsti dalla legislazione in materia di finanziamento pubblico dei partiti eventualmente commessi en-

tro il 1989 sono stati ricompresi nei più recenti provvedimenti di amnistia.

#### b) Ulteriori finanziamenti.

L'attività dei partiti si è estesa in misura sempre più ampia negli ultimi decenni, in conseguenza dello sviluppo prima e della degenerazione poi dello Stato assistenziale. All'attività di intermediazione politica (a sua volta articolatasi — o degenerata — in attività di intermediazione istituzionale, tanto da arrivare a una sorta di « Stato dei partiti », che ha prodotto anche organi « paracostituzionali » direttamente legati alla rappresentanza istituzionale dei partiti, come i « vertici dei segretari » o come il più recente « Consiglio di gabinetto »), si è venuta affiancando in maniera e misura sempre più invasive un'attività di **intermediazione sociale**, che ha fatto del partito politico un mediatore nell'accesso al posto di lavoro, ai servizi, agli appalti pubblici e, più in generale, all'esercizio di diritti personali, sia in modi non illegali, sia in modi apertamente illegali.

L'Episcopato italiano non ha esitato a parlare di **criminalità dei « colletti bianchi »**, la quale « volge a illecito profitto la funzione di autorità di cui è investita, impone tangenti a chi chiede anche ciò che gli è dovuto, realizza collusioni con gruppi di potere occulti e asserve la pubblica amministrazione a interessi di parte » (4). Una **cultura del favore e del « comparaggio » politico** si è venuta gradatamente sostituendo a una cultura dei diritti e della legalità: sul piano politico al voto di appartenenza (culturale, ideologica, ideale, anche — come dire? — territoriale o etnica) e di opinione si è venuto gradatamente sostituendo il « **voto di scambio** ». Il partito — « ogni » partito — ha così ampliato non solo le proprie « funzioni », invadendo settori che non solo non hanno nulla a che fare con l'originario ruolo costituzionale, ma che palesemente lo travolgono, e portano il partito a sostituirsi in strutture e funzioni tipicamente pubbliche e pubblicistiche a soggetti pubblici e garantiti da regole e procedure pubbliche, talvolta direttamente, ma assai più spesso in maniera indiretta e surrettizia, che spinge la stessa struttura pubblica sulla strada dell'illegittimità (inosservanza delle procedure amministrative) quando non della aperta illegalità (violazione del codice penale).

I meccanismi di questo **scambio occulto** sono stati di recente messi a nudo in un libro (5) che, sulla base di un solido impianto teorico e dello

(4) CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA - COMMISSIONE ECCLESIALE « GIUSTIZIA E PACE », nota pastorale *Educare alla legalità - Per una cultura della legalità nel nostro Paese* (4 ottobre 1991), n. 6.

(5) D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna 1992.

studio di tre casi (precedenti alle inchieste denominate « mani pulite ») emblematici di corruzione politica, ha ben indicato le ragioni sia dell'affermazione della mediazione partitica, là dove di esclusiva mediazione normativa e legale si sarebbe dovuto parlare, sia della formazione di un tessuto di complicità, connivenze, consenso che trova la sua origine fondamentale proprio nella **degenerazione dei partiti** e nell'**occupazione partitica della società**. Corruzione e degenerazione che si legano poi strettamente con la inefficienza amministrativa, essendone in qualche modo la conseguenza (ciò che non si riesce a ottenere per le vie normali si cerca di ottenerlo in altro modo), ma anche trovando in tale inefficienza una delle più sicure « garanzie » di proliferazione e di impunità (6).

Riassumendo con estrema sinteticità le tipologie indicate nel libro citato, si può dire che alle origini della corruzione politica sono emersi tre ordini di ragioni, le quali servono anche — e la cosa non è indifferente allo svolgimento di queste note — a **neutralizzare le accuse di immoralità**, fino a delineare un **distorto « sistema di valori »** (7): una sorta di realismo cinico, alla « così-fan-tutti », che non riesce a concepire se non così la politica « moderna »; la consapevolezza che oggi la politica costa, e che i suoi costi sono derivati in gran parte proprio dal sistema elettorale: le campagne elettorali, caratterizzate dalla lotta per la preferenza tipica del sistema proporzionale, comportano esborsi sempre crescenti, sia dai partiti sia dai singoli candidati; la « concezione personalistica della politica come scambio di favori », che espelle a poco a poco ogni valore collettivo e ogni considerazione per il bene comune dall'attività politica, facendone virare il significato sempre più a fini privati, piuttosto che a quei fini pubblici sulla considerazione dei quali si basa il finanziamento pubblico.

Questa attività di **intermediazione sociale e politica** ha costi che sfuggono a qualsiasi controllo; produce la **necessità di apparati di partito e personali particolarmente dispendiosi**, e impone la necessità di « essere sempre sul mercato », a pena di perderne irrimediabilmente settori o parti, contemporaneamente offrendo — e in buona misura assicurando — sempre di più.

E i finanziamenti restano, in gran parte, ancora privati. D'altra parte queste attività non giustificherebbero contributi o finanziamenti pubblici come, a nostro avviso, non giustificherebbero già ora l'uso degli at-

---

(6) Cfr. S. CASSESE, *Corruzione e inefficienza*, in « La Repubblica », 23-24 agosto 1992, p. 10.

(7) Cfr. D. DELLA PORTA, *op. cit.*, pp. 201 ss.

tuali proventi previsti dalla legge n. 195/1974.

L'**esigenza di ulteriori finanziamenti**, sempre più cospicui, porta i partiti politici e i loro esponenti a superare i limiti della legalità, ricorrendo a quel complesso di atti delittuosi che la nostra legislazione penale chiama, significativamente, **reati contro la pubblica amministrazione**. La finalità intrinseca di tali reati (procurare a sé o ad altri denaro o altra utilità) non ne cambia la caratteristica penale (la violazione delle norme che regolano il buon andamento della pubblica amministrazione e ne assicurano l'imparzialità e la giustizia) semplicemente perché il motivo emergente è il finanziamento delle attività (molte delle quali, peraltro, come abbiamo visto, indebite) del partito politico, piuttosto che il « semplice » arricchimento personale. È quel che cercheremo di dimostrare.

### 3. I delitti contro la pubblica amministrazione.

Già l'antico **diritto romano** contemplava i reati di concussione (*crimen repetundarum*: cfr. Dig. 48, 11), di corruzione e broglio elettorale (*crimen ambitus*: cfr. Dig. 48, 14), di sottrazione e cattivo uso del denaro pubblico (*crimen peculatus*: cfr. Dig. 48, 13), e li considerava *crimina publica*, da giudicarsi con *iudicia publica*: essi offendono l'immagine stessa di Roma e del suo ordinamento, cosicché non possono essere considerati « semplicemente » dei *delicta* ed essere così lasciati nella sfera privata. Ciò che la previsione penale di questa categoria di reati vuole tutelare è l'interesse della collettività al buon andamento, all'imparzialità e alla giustizia della pubblica amministrazione e, più in generale, alla probità, alla riservatezza, alla fedeltà da parte di chi è titolare di funzioni di interesse pubblico; ma, indirettamente eppure sensibilmente, la tutela si estende al diritto che ogni cittadino ha a che la pubblica amministrazione compia il proprio dovere e adempia ai propri compiti secondo la legge, assicurando efficienza ed efficacia di funzionamento.

Questa categoria di reati coinvolge direttamente aspetti non irrilevanti di politica del diritto: se, in generale, il settore penalistico è quello che più risente della struttura politica dell'esperienza giuridica, è ancor più vero che questo settore specifico dei reati dei pubblici amministratori è particolarmente nevralgico. Proprio per questo esso è **oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore**, che anche recentemente ha provveduto a introdurre modifiche nell'apparato legislativo: la *Legge 26 aprile 1990, n. 86*, ha introdotto appunto modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, delitti contemplati nel capo I del titolo II (*Dei delitti contro la pubblica amministrazione*) del libro II del codice penale (artt. 314 e seguenti).

La legge n. 86/1990 modifica la dizione, in qualche punto, del codice penale; introduce alcuni elementi di rigidità maggiore (per esempio le aggravanti di cui all'art. 319 bis ora scattano semplicemente per il fatto che la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio abbia per « oggetto » il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni, o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene: il secondo comma dell'art. 319 prima delle modifiche prevedeva che tutto ciò dovesse « derivare » dal fatto illecito); penalizza il « semplice » ritardo non motivato nel compiere l'atto del proprio ufficio (art. 16, ultimo comma); e abolisce il reato previsto dall'art. 324 del c.p. (interesse privato in atto d'ufficio), nonché quello previsto dall'art. 315 del c.p. (malversazione a danno di privati) assorbito nella generale previsione del peculato nella nuova versione (art. 314 del c.p. introdotto dall'art. 1 della legge n. 86/1990), introducendo il reato di malversazione ai danni dello Stato (art. 316 bis) (8). Proprio l'attenzione particolare dedicata dal legislatore a questo settore del codice penale rivela quanto i reati in esso preveduti siano importanti: e il dibattito, lungo e appassionato, che precedette la elaborazione prima e il varo poi della legge n. 86/1990 ne aveva dato ampia testimonianza.

#### a) Il reato di concussione.

Si definisce concussione il reato del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio « che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità » (art. 317 del c.p., così modificato dall'art. 4 della legge n. 86/1990). La pena è la reclusione da quattro a dodici anni. Il codice penale prevede, all'art. 629, un'altra fattispecie, più ampia: quella dell'estorsione, che è il delitto di chi « mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare od omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno ». In questo caso la pena detentiva è da tre a dieci anni. Si può considerare la concussione un **reato ben più grave dell'estorsione**, in quanto è qualificata dalla presenza come **soggetto attivo del pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio**; soggetto passivo — oltre alla pubblica amministra-

---

(8) Art. 316 bis del c.p.: « Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni ».

zione che si assume sempre come danneggiata, e non solo nell'immagine, da questi reati — può essere chiunque.

L'**abuso** di cui parla la legge, dei poteri e della qualità del pubblico ufficiale, va inteso in senso assai ampio: si ha abuso tutte le volte che i poteri sono esercitati al di fuori dei limiti e delle regole imposti dalle leggi, dai regolamenti, dalle istruzioni, e al di fuori delle forme prescritte; si ha anche abuso quando i poteri, pur rispettate tutte le regole, sono però utilizzati per conseguire un fine illecito, come un indebito arricchimento personale, o l'intervento per « addomesticare » un concorso o un appalto, o il silenzio circa una violazione di legge, e così via.

Nella concussione l'effetto è la costrizione o l'induzione del soggetto passivo — della « vittima » — a dare o promettere **denaro o altra utilità**: questa dizione è amplissima, e comprende tutta la vastissima gamma dei « favori » di cui è ricco il panorama dei nostri rapporti politici e amministrativi: se nel caso delle « tangenti » ciò che è promesso e versato è denaro, nella corruttela diffusa gli oggetti dello « scambio occulto » possono essere moltissimi, secondando la fantasia umana e italica in particolare che, almeno in questo, non ha subito appannamenti.

L'uso del concetto di **induzione** apre la discussione sul comportamento che il pubblico ufficiale deve tenere perché si concreti il reato di cui stiamo parlando: ebbene, alla prevalente dottrina e ad una giurisprudenza abbastanza concorde sembra che non sia necessaria una azione positiva del pubblico ufficiale; è sufficiente che egli tenga un comportamento volutamente ostruzionistico, o solo apparentemente intransigente, o tale da mettere comunque la « vittima » in soggezione fino al punto da indurla alla dazione o alla promessa.

Qui si inserisce un elemento di grande interesse non solo dottrinale, ma anche politico e « sociologico », introdotto dal sostituto procuratore Antonio Di Pietro nelle fasi iniziali dell'inchiesta sulle tangenti milanesi: egli parlò allora di « **dazione ambientale** ». Che cosa volesse dire si spiega con una qualche maggiore chiarezza qui: non è necessaria l'iniziativa diretta del pubblico ufficiale, o del pubblico amministratore, che esplicitamente chieda la tangente, o in denaro o sotto forma di altra utilità, ma è sufficiente la consapevolezza — indotta nella vittima dal complesso dei comportamenti e delle informazioni che egli ha o che gli vengono da qualsiasi parte date — che « così si debba fare », sia per avere il dovuto, sia — a maggior ragione — per avere dal pubblico ufficiale « disponibile » un risultato *contra legem*. È, insomma, lo stesso « ambiente » che induce alla dazione: e il pubblico ufficiale che accetta sia l'ambiente sia, naturalmente, la dazione, o la promessa di dazione, si pone già nel

quadro del reato di concussione.

La concussione è dunque il delitto del pubblico ufficiale o pubblico amministratore che « chiede » un compenso, o che lascia credere che tale compenso sia da versarsi, a pena di un trattamento sfavorevole.

#### **b) Il reato di corruzione.**

La corruzione, invece, è il reato del pubblico ufficiale che **riceve** il compenso non dovuto, o per compiere un atto del suo ufficio (corruzione cosiddetta impropria), o per omettere o ritardare un atto d'ufficio, o per compiere o aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio (corruzione cosiddetta propria). Sostanzialmente alla base della fattispecie sta un **accordo tra corruttore e corrotto**: il corruttore, a differenza del concusso, non è una vittima, ma partecipa consapevolmente della commissione del reato. Tanto è vero che gli sono applicate le medesime pene previste per il corrotto.

La **corruzione impropria** è definita come il reato del pubblico ufficiale che « per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa » (art. 318 del c.p., così modificato dall'art. 6 della legge n. 86/1990): per essa è prevista la reclusione da sei mesi a tre anni, che diminuisce al massimo a un anno se l'indebita retribuzione è ricevuta per un atto d'ufficio già compiuto.

La **corruzione propria** è definita come il reato del pubblico ufficiale che « per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità » (art. 319 del c.p., così modificato dall'art. 7 della legge n. 86/1990): in questo caso la pena è la reclusione da due a cinque anni. L'art. 319 bis prevede come **aggravante « speciale »** il particolare **oggetto dell'accordo** di corruzione: il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene; e quest'ultimo è il caso più diffuso nel vasto inventario delle inchieste « mani pulite ».

L'**essenza della corruzione** è dunque da ravvisarsi in un *pactum sceleris* (delitto cioè che si fonda su un **accordo delittuoso delle parti**), consapevole e voluto, tra il pubblico ufficiale corrotto e corruttore, volto a disattendere e travolgere le norme, a turbare il funzionamento regolare della pubblica amministrazione, a creare situazioni di parzialità e di ingiustizia anche a danno dei diritti di terzi, specialmente nel caso di corruzione aggravata avente per oggetto la stipulazione di contratti in cui è

interessata la pubblica amministrazione, e a costituire una sorta di circolo perverso di corruzione in cui per eseguire od occultare un reato se ne commette un altro. Se tale *pactum sceleris* non è casuale e, al contrario, si rinnova tacitamente o si perpetua in occasioni simili, si può arrivare alla configurazione dell'**associazione per delinquere**, nel caso non improbabile né infrequente che al *pactum* partecipino più corruttori (magari formanti tra loro una sorta di « cartello ») e più corrotti, disposti a diversi livelli gerarchici, funzionali o decisionali, della pubblica amministrazione. Va notato che per essere contrario ai doveri d'ufficio l'atto oggetto della corruzione non deve necessariamente essere violazione di qualche norma espressa; è sufficiente che sia un cattivo uso del potere discrezionale, un uso cioè non secondo imparzialità e giustizia, ma inteso a favorire il/i corruttore/i. La legge prevede anche le fattispecie di corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter) e di istigazione alla corruzione (art. 322).

### c) Pene, aggravanti e attenuanti.

Le stesse pene stabilite per i corrotti vengono comminate ai corruttori (art. 321). La legge considera la **concussione** reato più grave della corruzione: per la prima stabilisce la **reclusione** da quattro a dodici anni, con l'aggiunta della pena accessoria della **interdizione perpetua dai pubblici uffici** (che può essere tuttavia limitata nel tempo se la pena, per circostanze attenuanti, risulta essere della reclusione inferiore ai tre anni). Per la **corruzione propria** la legge, stabilita una pena consistente nella **reclusione** da due a cinque anni (aumentabile nei casi ricordati nell'art. 319 bis), **non prevede l'interdizione** dai pubblici uffici.

Ulteriore **aggravante** — cosiddetta « comune » — che può riguardare questi reati è, oltre a quelle assorbite nel reato e nelle aggravanti speciali (per cui la previsione dell'art. 61, n. 9, e probabilmente n. 5, del c.p. non pesa ulteriormente sul reo), quella prevista dall'art. 61, n. 7, del c.p. (il danno di rilevante gravità).

Tra le **attenuanti** comuni gli imputati dei reati contro la pubblica amministrazione potrebbero forse invocare, al momento del dibattimento, quella prevista dalla prima parte del n. 6 dell'art. 62 del c.p. (la riparazione del danno); ma dovrebbe essere difficile, stante la particolare natura del reato e, soprattutto, la dimensione del danno inferito alla pubblica amministrazione, il risarcimento; meno difficile invece la restituzione di quanto residua, nel patrimonio dei rei, del maltolto, che potrebbe essere considerata favorevolmente nella determinazione della pena, una volta accertata la colpevolezza. Potranno certamente usufruire, invece, dell'attenuante prevista nella seconda parte del n. 6 dell'art. 62 del c.p. coloro che avranno

collaborato con i magistrati « spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato ».

Gli elementi di cui all'art. 133 del c.p., concernenti la valutazione della gravità del reato agli effetti della pena, potrebbero giocare, nel caso di un ampio tessuto di corruzione per dir così « organizzata », a sfavore degli imputati al momento della determinazione della pena.

#### 4. Amnistia, indulto o condono per questi reati?

1. L'**amnistia** è una delle cause di estinzione del reato: è un provvedimento generale di « clemenza sovrana » mediante il quale lo Stato rinuncia all'applicazione della pena per determinati reati. Se interviene prima della condanna (amnistia **propria**) la sua efficacia abolitiva è totale; se interviene dopo la condanna (amnistia **impropria**) cessano l'esecuzione della condanna e le pene accessorie, ma non tutte le altre conseguenze della condanna, per esempio in tema di sospensione condizionale, di recidiva e così via (art. 151 del c.p.).

L'**indulto**, invece, è una delle cause di estinzione della pena: questa viene in tutto o in parte condonata, o commutata in un'altra specie di pena preveduta dalla legge, lasciando però intatto tutto il resto dell'apparato penale; pertanto — a meno che il decreto di concessione del Presidente della Repubblica non disponga diversamente — non vengono estinte le pene accessorie, né gli altri effetti penali della condanna (art. 174 del c.p.). L'indulto, insomma, consiste in una riduzione della pena di un certo periodo di tempo, che può arrivare anche alla sua totale estinzione. Il reato, però, resta, e così tutte le conseguenze del reato.

Il **condono** tecnicamente riguarda più da vicino le sanzioni amministrative e il procedimento disciplinare amministrativo. Anch'esso, tuttavia, come l'indulto, agisce sulla pena e non interrompe il procedimento né, a maggior ragione, estingue l'illecito.

2. Come s'è detto, sono tutti, questi, atti di « clemenza sovrana » (fra essi va annoverata anche la « grazia », che nel nome stesso svela la sua origine), mediante i quali lo Stato rinuncia all'esercizio di una parte dei suoi poteri, o trascura le conseguenze dell'esercizio legittimo di tali poteri. Hanno — è naturale — un significato prettamente politico, sia nelle motivazioni (ma spesso, e non solo di recente, sono stati motivati con la necessità di sfollare le carceri), sia nelle conseguenze. La **conseguenza** più significativa dei provvedimenti di amnistia, indulto o condono — e tanto più quanto più generalizzati e frequenti, o addirittura « periodici », essi sono — è infatti quella di **svuotare di valore** non solo e non tanto deterrente, quanto soprattutto **educativo, le previsioni penali**, specialmente in cam-

pi — quale questo di cui ci stiamo occupando — in cui i delinquenti non agiscono certo da sprovveduti, e sono in grado di ricorrere a tutti gli espedienti più efficaci per mascherare il loro comportamento delittuoso, da una parte, per prevenirne, dall'altra, il perseguimento e l'indagine, e per procrastinarne, infine, gli eventuali esiti giudiziari in modo da usufruire di provvedimenti di clemenza sovrana (ma abilmente « pilotati » in sede di proposta, sostegno, elaborazione della legge di delega parlamentare) ragionevolmente prevedibili con periodicità sufficientemente costante.

Come ha scritto l'Episcopato italiano nella citata nota pastorale, « la classe politica, con il suo frequente ricorso alle amnistie e ai condoni, a scadenze quasi fisse, annulla reati e sanzioni e favorisce nei cittadini l'opinione che si possa disobbedire alle leggi dello Stato. Chi si è invece comportato in maniera onesta può sentirsi giudicato poco accorto per non aver fatto il proprio comodo come gli altri, che vedono impunita o persino premiata la loro trasgressione della legge. Tutto ciò può innescare una generale e pericolosa convinzione che la furbizia viene sempre premiata, che il "fai da te" contro le regole generali dello Stato può essere considerato pienamente legittimo, che il "possesso" di un bene ottenuto contro la legge è motivo sufficiente per continuare a tenerlo, e che è logico e giusto ratificare il fatto compiuto, indipendentemente dalla sua legale o illegale realizzazione » (9).

**3. Quali le possibili motivazioni di un provvedimento di clemenza nei confronti dei protagonisti delle vicende legate ai pagamenti delle tangenti sugli appalti pubblici, o comunque all'abuso di denaro pubblico? Due, fondamentalmente, emergono dalla pubblicistica (interviste, proposte, senza — finora — alcuna sistematicità). Una, di carattere storico-politico, fa riferimento al fatto che con l'esplosione dei casi relativi alle tangenti, a partire da Milano e Lombardia, ma dilagante ormai in tutta Italia, a mano a mano che ci si rende conto che i « santuari » della politica e dei partiti tanto « santuari » poi non sono, **si è chiusa un'epoca**, e tutta una generazione o più di personale politico-partitico è ormai definitivamente uscita di scena: inutile sarebbe infierire, anzi, forse, più produttivo sarebbe passare un colpo di spugna su un'esperienza maturata pur sempre come sostegno alla nostra democrazia e che, comunque, ha consentito al Paese quello sviluppo che ha avuto. L'altra — che ha radici lontane, in scandali dei primi anni del dopoguerra — vorrebbe proporre (più o meno) la **cancellazione di fatto di questa categoria di reati** contro la**

---

(9) CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Educare alla legalità*, cit., n. 9.

pubblica amministrazione, quando fosse accertato che le somme di denaro o le « altre utilità » conseguenti ad essi siano state tutte o in misura preponderante versate alle casse dei partiti politici, avendo i corrotti e corruttori non fatto altro che da tramite per quelle « **risorse aggiuntive** » **necessarie ai partiti** politici per svolgere la loro azione di sostegno e difesa della democrazia in Italia.

All'inizio del luglio 1992, nel corso di un dibattito alla Camera dei deputati su questi temi, il segretario politico del Partito Socialista Italiano, **on. Bettino Craxi**, ha sostenuto la tesi che per questi fatti non sono le persone singole, e neppure i partiti a dover essere accusati, ma il « sistema ». « Bisogna dire ciò che tutti sanno — ha affermato —: gran parte del finanziamento politico è irregolare o illegale ». I partiti, per mantenere tutte le loro attività, assai dispendiose, hanno fatto ricorso — ha proseguito l'on. Craxi — « all'uso di risorse aggiuntive in forma irregolare o illegale. Se gran parte di questa materia dev'essere considerata puramente criminale, allora gran parte del sistema sarebbe criminale ». Ovvio, per lo meno a fil di logica, la conclusione: siccome questo è, comunque, il sistema di potere di questo Paese, non lo si può « criminalizzare » in blocco. Dunque occorre sperimentare qualche strada per arrivare a « chiudere la pagina di questo sistema politico con un provvedimento che sancisca simbolicamente la fine di un'epoca nella quale hanno trionfato gli ipocriti e i tartufi » (così il sindacalista socialista **Ottaviano Del Turco** in una intervista di quello stesso periodo).

I più attenti invitano a distinguere fra chi ha sottratto denaro per sé e chi l'ha fatto per il proprio partito (o per il proprio *pool* di partiti, come risulta dai primi elementi dell'inchiesta ricostruibili attraverso le dichiarazioni degli inquirenti e degli stessi inquisiti, spesso protagonisti di amplissime confessioni). Sembra che neppure qualcuno degli inquirenti sia alieno dall'ipotizzare un provvedimento di condono (più correttamente, crediamo, di indulto; o si vuole giungere all'amnistia?), sia pure onerato dall'adempimento dell'obbligo della restituzione di tutto il disponibile del maltolto e aggravato dall'interdizione dai pubblici uffici.

**4. Queste posizioni** sono da ritenere **inaccettabili**, e anzi da rigettare con forza. Infatti non si tratta di costi della e per la democrazia, ma di **costi** sostenuti spesso, troppo spesso, dai partiti **per finanziare la loro occupazione della democrazia**, la loro invasione della pubblica amministrazione, per assicurarsi — d'intesa spesso con potentissimi centri economici — il controllo della società e delle sue funzioni, e il dominio sull'uso del denaro pubblico, su cui vengono a gravare le tangenti, portate in aumento sul costo degli appalti, per fini o privati o di parte.

La legge, come abbiamo veduto, mette a disposizione dei partiti politici **canali di finanziamento** sia pubblico sia privato cospicui e aperti, pienamente **legali**: il finanziamento pubblico in forza della legge n. 195/1974 raggiunge somme veramente notevoli; la stessa legge prevede la possibilità di finanziamenti privati, accanto al finanziamento pubblico, « alla luce del sole ». Se esiste davvero la volontà di corrispondere tali finanziamenti, o di versare contributi, nulla osta: la legge indica le procedure e le osservanze da rispettare. Nulla osta, in verità, in teoria: ciò che osta davvero sembra, da una parte, la **volontà di sfuggire ai controlli** sulle effettive attività dei partiti, e dall'altra la **volontà di ridurre**, per finanziati e finanziatori, il **carico fiscale**. Così le somme di denaro che pervengono ai partiti o in violazione della legge sul loro finanziamento pubblico, o in violazione degli articoli del codice penale che abbiamo sommariamente illustrato, non solo — per dir così — non si « purificano » (purificazione che deriverebbe dal fatto che esse servirebbero a finanziare le attività, per definizione meritorie, dei partiti), ma tutt'al contrario si caricano di un'ulteriore macchia, sfuggendo dolosamente all'imposizione fiscale.

In fatto, poi, è ben difficile distinguere, in casi di corruzione o di concussione, quanto dell'indebita retribuzione del concussore o del corrotto è stato trattenuto per sé, e quanto è stato riversato nelle casse di un partito. E, d'altra parte, il danno derivante dalla commissione di quei reati non è solo un danno economico patrimoniale: essi vengono ricompresi nella categoria dei delitti contro la pubblica amministrazione proprio perché la **vittima principale è la pubblica amministrazione nella sua immagine, nel suo prestigio, nella sua funzione** di soggetto imparziale e giusto, di organo dello Stato. A essere compromesso e ferito dalla commissione di quei reati è, prima di tutto, **lo Stato stesso**, non solo nella sua figura di Stato-apparato, ma nella sua più comprensiva figura di Stato-comunità; la credibilità della pubblica amministrazione è sostegno della credibilità stessa dello Stato, del valore della stessa obbligazione politica e sociale, intesa quale coscienza che il cittadino ha del dovere di osservare le leggi.

Una **sanatoria generalizzata** farebbe venir meno e **svuoterebbe di significato e di forza obbligatoria tutta una serie di principi** su cui si basa lo Stato di diritto che la nostra Costituzione ha disegnato: la personalità della responsabilità penale, l'obbligatorietà dell'azione penale, la stessa uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. E sancirebbe, definitivamente, il « sistema », invece che — come ingenuamente taluni pretenderebbero — chiuderne definitivamente il « libro nero ». Una sanatoria generalizzata costituirebbe una ulteriore **derisione nei confronti dei tanti cittadini onesti**, che hanno partecipato ad appalti pubblici senza cadere

nei tentativi eventuali di concussione e senza affidarsi al *pactum sceleris* della corruzione, e anche nei confronti **dei tanti amministratori onesti**, che, magari istigati alla concussione dall'avvertenza della situazione « ambientale », o istigati alla corruzione da parte dei professionisti delle tangenti, hanno continuato ad amministrare secondo le leggi. E se fosse rimasto anche uno solo di questi giusti, per questo solo, crediamo, sarebbe troppo grande l'ingiustizia del vedere accettato il comportamento « irregolare o illegale » e deriso il suo, regolare e legale.

Troppo spesso, nel nostro Paese, lo stesso legislatore ha indulto all'atteggiamento di chi, non riuscendo a fronteggiare un fenomeno criminoso, lo legalizza nell'illusione un poco « magica » di averne così esorcizzato l'intrinseca anti-giuridicità. La **violazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti** è un reato (e male è stato, a nostro avviso, l'averlo ricompreso tra quelli estinti da recenti provvedimenti di amnistia); la **concussione** e la **corruzione** sono reati, tra l'altro di grande impatto nell'opinione pubblica, che vi si adatta e/o vi si è adattata per necessità, ma che li ha sempre considerati e li considera tuttora tra le più odiose espressioni della prepotenza e della tracotanza dei gestori del potere; e **reati debbono rimanere**, qualunque ne sia la motivazione. Di conseguenza appare da respingere qualsiasi ipotesi di cancellazione — diretta o indiretta — della loro antigiuridicità in ragione della pretesa finalità di finanziamento « aggiuntivo » dei partiti politici.

## 5. Conclusione.

Da ultimo, ma non come ultima cosa, anzi, emergono alcune considerazioni di carattere più valutativo e, ancor più specificamente, morale. I comportamenti che caratterizzano questa « città trasversale » denominata Tangentopoli **contrastano con alcuni principi più generali** che sorreggono tutta l'architettura della nostra esperienza giuridica e politica, e che — soli — consentono di dire che il nostro sistema è democratico e il nostro uno Stato democratico e sociale.

Il primo principio è quello del **valore superiore dell'impegno pubblico**. La Costituzione repubblicana, all'art. 54, recita: « Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi ». E aggiunge, proprio a sottolineare la speciale considerazione per l'impegno pubblico: « I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge ». Un solo richiamo: si parla di cittadini cui sono affidate « funzioni » pubbliche, e non titolari in nome proprio di poteri, se non in relazione al disciplinato e onorevole (e onorato)

adempimento di quelle funzioni. Oltre al dovere generale di osservare le leggi, costoro hanno il dovere aggiuntivo di adempierle con disciplina e onore, secondo imparzialità e giustizia, secondo legalità e correttezza. « I pubblici impiegati », dice l'art. 98, primo comma, della stessa Costituzione, « sono al servizio esclusivo della Nazione »: a maggior ragione gli amministratori pubblici. Crediamo di poter dire che la odiosità maggiore dei reati di cui stiamo scrivendo consista proprio nell'abuso di poteri conferiti per rendere un pubblico servizio, che vengono invece piegati a finalità, interessi, vantaggi privati, personali o di parte che siano.

Così facendo, non solo si violano la legge e i diritti degli « altri » cittadini (e la stessa Costituzione ricorda che « I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti »: art. 28), ma si viene meno al principio cardine di tutto l'impianto costituzionale democratico: il **principio costituzionale della solidarietà**, sovrapponendo in maniera illegale il bene (il vantaggio) privato al bene comune, alimentando ragioni di spreco e di storno del denaro pubblico dalle sue destinazioni elettive (quelle pubbliche appunto), evadendo le norme economiche e fiscali relative al controllo, violando l'uguaglianza dei cittadini. Il sistema dello « scambio occulto », in realtà, mina alla base lo stesso Stato democratico e sociale.

I **partiti politici**, invece che perseverare nel « sistema » e cercare vie più o meno fantasiose per uscire indenni dall'attuale fortunale giudiziario, meglio farebbero a iniziare una approfondita opera di bonifica al proprio interno, e un **cammino di riforma istituzionale e morale** — prima di tutto, ancora, al loro interno — ridimensionando proprio il « sistema », recuperando la dimensione del loro ruolo costituzionale, ricostruendo la propria immagine, la propria « disciplina », il proprio « onore ».

Vogliamo riproporre, al termine delle nostre riflessioni, un forte richiamo di Luigi Sturzo, che mantiene intatta la sua validità, al **necessario intimo rapporto** che deve esistere **tra politica e moralità**: « Fuori del binario della morale — scriveva Sturzo nel 1950 —, si cade nell'irrazionale o nello pseudo razionale, cioè nel male riconosciuto tale ma fatto a scopo utile; ovvero nel male appreso come bene per deformazione passionale, per mancanza di riflessione, di consiglio, di esame accurato, e principalmente per deficienza di senso di responsabilità; cose tutte che gli investiti del potere dovrebbero con ogni sforzo evitare o correggere » (10).

---

(10) L. Sturzo, *Politica e moralità*, in « Civiltà italiana », 1° settembre 1950; ora in *Opera Omnia*, prima serie, vol. IV, Zanichelli, Bologna 1972, p. 378.