**Contrastare la diffusione della corruzione: una insopprimibile esigenza dell’uomo e del cittadino.**

**Per la salvaguardia della democrazia della Nazione. [[1]](#footnote-1)\***

*di Rosario Scalia*

*Consigliere della Corte dei conti*

Gli scritti di Platone [[2]](#footnote-2), di Aristotele, di Cicerone testimoniano come, fin dall’antichità, la **corruzione** sia da considerare un fenomeno rintracciabile anche nella vita della società del loro tempo. E ciò perché il desiderio di potere, e di compiacere, è il motore dell’azione umana.

Il nostro vocabolario politico è da ritenere ancora influenzato dalla semantica latina, dovendo richiamarci, per via diretta, alle prime lotte che, nel periodo della Repubblica romana, si ebbero contro la corruzione … nel campo della politica *(cursus honorum)*.

Così la parola “candidato” richiama alla mente una prassi che era consolidata al tempo dei Romani, consistente, per i cittadini che avevano interesse a ricoprire una carica pubblica, nel rendere bianca (sbiancare) la loro toga per meglio influenzare le folle, in modo da indurre i *cives* a votare per loro.

Essere “candido”, nel modo di pensare dei Romani, significava essere persona priva di un interesse personale nell’aspirare a ricoprire una carica pubblica (*officium)*.

Il termine “corruzione” comincia ad assumere, oggi, lo stesso significato che si attribuisce ad esso nell’anno 1283: cioè, quello di “indurre con promesse, con regalie una persona che ha delle responsabilità (pubbliche) ad agire, a comportarsi contro i doveri del suo ufficio”.

Tutti i regimi politici risultano segnati dal fenomeno della corruzione, naturalmente a livelli e con toni diversi, cioè più o meno accentuati; e, quindi, più o meno percepiti dall’opinione pubblica.

Nessun regime, tuttavia, ha mai portato il c.d. “principio della virtuosità” a una applicazione così diffusa come quello repubblicano, avutasi in Francia; periodo politico successivo alla Rivoluzione francese, anzi, nato da quest’ultima.

Solo rileggendo i discorsi fatti da Marat, da Danton, da Robespierre ci si rende conto appieno del valore che quegli Uomini, figli della Rivoluzione, hanno ritenuto di dover assegnare ai caratteri cui dovrebbe conformarsi – in ogni tempo – l’etica pubblica.

Infatti, nel 1789, i rappresentanti dell’Assemblea costituente hanno “deciso di esporre in una dichiarazione solenne i diritti naturali, inalienabili e sacri dell’Uomo”.

In questo atto che inaugura in Francia il nuovo regime (rispetto a quello della monarchia assoluta), l’affermazione dei diritti dell’Uomo si presenta come un mezzo per lottare contro la corruzione, sia che essa investa la vita politica (regime) in senso ampio sia che caratterizzi il comportamento (l’agire) dei membri della società civile. Il preambolo della “Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del Cittadino” (1789) richiama l’attenzione sul fatto che “l’ignoranza, la dimenticanza o il disprezzo dei diritti dell’Uomo sono le sole cause dei mali pubblici (n.d.a., della società) e della corruzione dei governi (n.d.a., della classe politica dirigente)”.

L’ ”incorruttibile” Robespierre è la figura emblematica di questa visione del mondo, della vita politica che avrebbe dovuto contrassegnare il **periodo dell’austerità** della Repubblica di quel tempo.

La maggior parte degli studiosi ha preso in esame il fenomeno della corruzione **dei** regimi (intesi come “sistemi di potere”) e non la corruzione **nel contesto** dei regimi.

I due fenomeni sono, comunque, da ritenere collegati, se si dà credito al Montesquieu, che ha affermato come il principio che deve guidare (governare) la Repubblica sia la “virtù” (in contrapposizione al “vizio”).

Virtù come furbizia, o virtù come integrità capace di posporre l’interesse personale all’interesse della collettività?

Sono queste le domande che si sono poste i politologi (scienziati della politica) di ogni tempo; e, ancor prima dei politologi, i filosofi (in particolare i filosofi del diritto).

A tal riguardo, un passo avanti nella costruzione di un sistema di lettura di tale fenomeno (che non colpisce solo le democrazie, ma anche le dittature) è stato fatto con il contributo della scienza politica americana.

E ciò è avvenuto nel corso degli anni ’70 del secolo scorso: in quel tempo vengono elaborati gli strumenti concettuali necessari allo studio della corruzione.

Tali analisi sono state concentrate sulla corruzione pubblica (quale “brodo di coltura” le favorisce; quali “vizi privati” possono riceverne soddisfazione; quali settori/ambiti della vita collettiva ne sono colpiti …).

Sullo sfondo, quindi, i caratteri dell’uomo che, in una società democratica (che richiede la ricerca del consenso per andare al potere), ha acquisito la mentalità dell’ *”homo politicus”*: una descrizione di essi la ritroviamo in Max Weber che con il suo pamphlet *“La politica come professione”* aveva indotto l’establishment americano, agli inizi del ’900, a ridefinire il rapporto tra decisore politico e burocrazie (che sono da considerare strumentali/serventi ai processi volitivi del decisore politico).

La corruzione pubblica (cioè quella che più interessa la classe politica e le burocrazie ad essa sottordinate) suppone un livello minimo di differenziazione strutturale dell’apparato politico; essa suppone l’apparizione dello Stato moderno (in cui i tre poteri dovrebbero essere “separati”; separazione che solo il legislatore può realizzare … ma fino a un certo punto!) e la distinzione della sfera pubblica da quella privata.

Essa è stata definita, nel 1970, da uno studioso americano (Arnold Heidenheimer) come *“il perseguimento di un interesse privato a spese di un interesse pubblico”* ([[3]](#footnote-3)).

Essa richiede la contemporanea presenza di tre fattori:

1. una occasione capace di generare il comportamento anomalo (divieto/limitazione/beneficio). Si dice, infatti, nel gergo quotidiano, che “l’occasione fa l’uomo ladro”;
2. un agente (il corrotto);
3. il beneficiario (il corruttore).

In tal modo, tra i due operatori (attivi) interviene una transazione (accordo) in base alla quale il corruttore scambia beni materiali/beni immateriali, esercitando influenza su una decisione che deve essere presa dal decisore politico / dai suoi delegati (burocrazie).

Heidenheimer ha ritenuto di pervenire alla conclusione che le forme sotto le quali la corruzione può venire in evidenza sarebbero fondamentalmente due:

CORRUZIONE

Corruzione

=

market corruption

Corruzione

=

parochial corruption

**Le situazioni da governare.**

**La distorsione del potere, dell’agire politico-amministrativo.**

**BENEFICIARIO**

**(CORRUTTORE)**

**OCCASIONE CAPACE DI GENERARE**

**COMPORTAMENTI CORRUTTIVI**

**AGENTE**

**(CORROTTO)**

**Lo studio delle misure atte a contrastare la corruzione.**

**Una lettura sistemica**

**IL DIRITTO LE ISTITUZIONI**

1. La giurisdizione penale
2. La giurisdizione am-ministrativa
3. La giurisdizione finanziaria
4. Il sistema dei controlli
   1. *I controlli interni*
   2. *I controlli della Corte dei conti*
5. Il diritto pubblico
6. La lotta alla corru-zione in materia in-ternazionale
7. Il diritto del commercio e delle società
8. Il diritto penale

**Magistrature e visione differenziata del fenomeno della corruzione.**

**PUBBLICO MINISTERO**

(Magistratura penale)

**Abuso di**

**potere**

**Vizi di**

**legittimità dell’atto -**

**provvedimento**

**amministrativo**

**Danno all’erario**

**azione/inazione**

**PUBBLICO MINISTERO**

(Magistratura contabile)

**TAR**

**CONSIGLIO DI STATO**

(Magistratura amministrativa)

Nel caso della *“market corruption”*, i termini con cui si realizza lo scambio (favore vs. beneficio) sono perfettamente definiti.

Viene alla mente la situazione in cui il rilascio di una autorizzazione amministrativa viene “monetizzata” con una cassetta di vini.

Questo tipo di comportamento è generalmente valutato e sanzionato dal diritto penale.

Nel caso della *“parochial corruption”*, i termini dello scambio risultano essere poco definiti, anzi risultano essere, a prima vista, incomprensibili. Sono imprecisi, ugualmente, nella loro consistenza così come nella loro modalità di realizzazione.

Questa seconda forma di corruzione è orientata a instaurare un legame sociale da cui ci si attende dei benefici futuri, un rinvio “nel prendere l’ascensore” (come si dice in gergo).

Tale forma è assai più difficile da portare alla luce, dato che si ricorre spesso, dosandole attentamente, alle forme dello scambio sociale abituale (acquisto di un appartamento con risorse messe a disposizione da estranei) e ricorre a mezzi molto più sofisticati (erogazione di contributi vs. impegno ad assumere da parte dell’azienda beneficiaria parenti del concedente).

Va sottolineato come queste due forme di corruzione siano in ogni caso caratterizzate dal fatto che sussiste la condivisione di un fatto: la violazione di regole e di norme che tutelano l’interesse generale, nel corso di uno scambio clandestino avente per obiettivo quello di procurare un vantaggio indotto all’una o all’altra delle due parti protagoniste dello scambio.

Il richiamato studioso americano distingue, inoltre, tre modi in cui la corruzione può venire in evidenza:

CORRUZIONE

Bianca Grigia Nera

La colorazione dovrebbe servire per misurare l’intensità (ovvero la gravità) della corruzione: intensità = riprovazione più o meno forte avvertita dall’opinione pubblica verso le pratiche di corruzione.

La corruzione “nera” corrisponde alle pratiche più gravi; esse sono ordinariamente represse dal diritto penale.

La corruzione “grigia” è condannata dall’opinione pubblica, ma tollerata tra le sfere più alte, come, ad esempio, le pratiche illegali di finanziamento dei partiti politici (in Francia, fino al 1988).

Riguardo al tipo di corruzione che viene qualificata come “bianca”, essa è, in linea generale, considerata benevolmente dal complesso della popolazione: numerose pratiche, che prevedono l’applicazione di contravvenzioni, consentono degli *escamotages* per sfuggirvi; diversi casi, che prevedono l’attribuzione di vantaggi specifici (posti letto in case universitarie; alloggi in case popolari …), possono essere ricondotti nell’area suindicata.

Negli stessi periodi (anni ’60 – anni ’70 del secolo scorso), in cui in Italia si procedeva al primo decentramento amministrativo dallo Stato agli Enti Locali, prima, e poi, in successione, alle Regioni, negli Stati Uniti si sono sviluppate alcune teorie legittimatrici di tale fenomeno.

I rappresentanti di tali teorie funzionaliste o liberali (Merton, Huntington, Tilman) hanno sviluppato argomenti a giustificazione interessanti diversi aspetti:

1. l’aspetto etico o morale della corruzione è per essi di natura secondaria; la corruzione sarebbe da considerare connaturale all’uomo;
2. la corruzione si sviluppa nella società in mutazione; essa costituisce il prodotto inevitabile del processo di modernizzazione, di cui essa faciliterebbe lo sviluppo.

Si dice che mettere “olio nelle ruote” (o anche “ungere le ruote”) potrebbe consentire a chi ne sia ancora escluso di accelerare la propria integrazione sociale, permettendo agli esclusi di approfittare del sistema; essa evita così le *rivoluzioni violente* “contro il sistema”.

Questi studiosi prevedono che la corruzione possa venire a conclusione al termine del processo di sviluppo, dimostrandosi, quindi, molto ottimisti.

Le osservazioni, che sono state opposte a queste teorie, mettono in evidenza:

1. la maggior parte delle forme di corruzione non rende più efficace il sistema. Anzi. La corruzione genera, infatti, il ricorso (sempre più ampio…) a tenere comportamenti non produttivi (per esempio, le imprese candidate a coprire mercati pubblici “investono” per comprare il decisore politico e non per migliorare la qualità dei loro prodotti);
2. la corruzione costituisce un elemento di conservazione, di salvaguardia di situazioni acquisite. In sostanza, “essa privilegia la soluzione individuale, particolare a detrimento dell’agire collettivo, di modo che l’accumulo dei problemi finisce per suscitare lo sdegno della comunità”.

Queste teorie liberali sono state trascurate nel nostro Paese. Per essere “scoperte”, solo a metà degli anni ’90 del secolo scorso, dopo la scoperta fatta dal pool di magistrati della Procura della Repubblica di Milano.

Ma la “scoperta” non è servita a nulla, tranne che per giustificare l’assunzione di misure di natura legislativa (rintracciabili nella *“legislazione dell’emergenza”* promossa dal c.d. “Governo tecnico” guidato da Ciampi).

L’evoluzione della regolamentazione posta in essere non ha fornito risposte adeguate allo sviluppo dei fattori che hanno favorito, invece, il fenomeno della corruzione.

Il bisogno di aumentare le risorse dei partiti politici al fine di compensare il declino della militanza attiva, la comparsa di “speculatori in politica” (nello stesso tempo), il trasferimento di competenze amministrative alle comunità locali senza una contestuale messa a punto di contromisure adeguate, tutto ciò è stato all’origine della situazione di crisi generalizzata (la c.d. “deriva etica” della Nazione Italia).

L’ampliamento dei traffici internazionali, lo sviluppo a livello mondiale di zone di forte corruzione, la deregolamentazione dei mercati finanziari hanno ugualmente costituito dei potenti fattori di corruzione.

Pertanto, i mezzi giuridici utilizzati per contrastare le politiche corruttrici sono stati approntati ancora a livello di singole Nazioni.

Nel contesto delle imprese, lo squilibrio dei poteri e l’insufficienza dei controlli interni continuano ad essere importanti fattori di vulnerabilità delle stesse alla corruzione.

L’insufficiente efficacia in questi campi del diritto pubblico e del diritto privato rafforza il ruolo che ha, nella prassi, la disciplina penale.

Ma occorre riconoscere che tale disciplina non può che sanzionare solo i casi che presentano maggiori gravità; una disciplina che può essere (non eccezionalmente, nel nostro Paese) disattivata dal Parlamento con la previsione dell’amnistia per tali reati.

L’applicazione della legge nella materia che qui interessa è affidata ai sistemi giudiziari e ai sistemi amministrativi. Le loro carenze (organizzative/funzionali) possono costituire fattori capaci di favorire lo sviluppo della corruzione.

In relazione a ciò, la situazione delle giurisdizioni penale, amministrativa ed economico-finanziaria deve essere descritta e, quindi, esaminata in questa prospettiva, allo stesso modo in cui dovrebbe essere riguardati i servizi addetti al controllo e le autorità amministrative preposte alla regolazione dei mercati.

Sono questi tutti aspetti da studiare, da approfondire, avendo ben chiaro il monito di un uomo politico come Cicerone.

La corruzione – in senso più aderente alla realtà, le diverse forme in cui essa si può manifestare – non può essere studiata sotto l’aspetto di una “questione morale”, ma soprattutto come un fenomeno politico che aggredisce il fondamento che sta alla base del “contratto sociale” e delle libertà civili.

L’inefficacia della legge, la possibilità per alcuni soggetti (i c.d. “poteri forti”) di porsi al di sopra della legge, grazie al ricorso a pratiche corruttrici, inducono a portare attenzione ai principi fondamentali della democrazia: l’uguaglianza (tra cittadini) e la giustizia.

Inoltre, frapponendo degli ostacoli illegittimi alle azioni degli altri, il corrotto autorizza altri a tenere lo stesso comportamento. In sostanza, si ha l’effetto indotto di aumentare il livello della corruzione.

La corruzione, in ogni caso, determina una crisi di legittimità del potere (di quello esercitato dalla classe dirigente politica) e, di conseguenza, porta al discredito di quest’ultima. Tanto da privarla della possibilità di esigere dalla popolazione, soprattutto nelle situazioni di crisi, quel coinvolgimento – non solo spirituale – che può essere utile a uscire da esse.

Da questo punto di vista, la corruzione è causa di immobilismo sociale e di conservatorismo, dato che nessuno più si dimostra disponibile a sacrificare il suo interesse personale/familiare per perseguire l’interesse generale (bene comune).

La corruzione è causa, inoltre, di discriminazioni e di ineguaglianze.

Determina una perversione nella relazione di scambio in quanto costituisce una appropriazione illegittima di una parte del plusvalore e una forma economica della alienazione politica.

In ogni caso provoca una distorsione di risorse pubbliche e comporta un costo che viene sopportato – sempre e solo – dal cittadino, dato che la classe politica può agire sulla leva fiscale.

1. \* Intervento alla 2^ Tavola rotonda sul tema: *“Piano anticorruzione e per la trasparenza”*, organizzato dalla Prefettura di Roma – Ufficio Territoriale del Governo il 21 novembre e l’11 dicembre 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. V. alcuni brani della *“Repubblica”* e delle *“Leggi”* nella Documentazione, pagg. 143-189. [↑](#footnote-ref-2)
3. A. Heidenheimer, *Readings in Comparative Analysis on political corruption*, New York, Holt, Rinheart Winston Inc., 1970. [↑](#footnote-ref-3)