



LA CORRUZIONE NELLA STORIA

IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE QUALE FENOMENO GIURIDICO E CULTURALE (III)

FILIPPO ARAGONA

L'attuazione dell'utopia di Platone gioverebbe molto all'Italia dei nostri giorni. Il nostro Paese, infatti, è frammentato in una miriade di particolarismi, localismi, lobby, centri di potere, al cui interno prolifera la corruzione, tramite la quale vengono prosciugate risorse pubbliche per soddisfare gli appetiti di pochi: un'utopia che gioverebbe in generale a tutti i paesi moderni. Anche la realizzazione del sogno di Campanella potrebbe contribuire a contrastare il fenomeno, perché ornando i muri delle nostre città con versi di poesie, brani letterari e spartiti musicali, si potrebbero erigere una barriera e una resistenza culturale contro la barbarie della criminalità e di ogni forma d'ingiustizia, violenza e discriminazione che destabilizzano il sistema democratico.

Il testo precedente

sulla corruzione pubblicato in questa rivista si era concluso con le considerazioni di *Transparency International* sul nostro Paese:

lobbying in Italy is omnipresent and yet it remains unregulated and opaque, making it difficult to know who is influencing public decision-making processes.

Se si fa un balzo all'indietro, fino ai tempi dell'Atene di Platone (IV secolo a.C.) – quando la città era descritta dal filosofo come avvolta in un «giorno notturno» a causa delle lotte per il potere da cui era tormentata – si può notare che le problematiche politico-sociali di quell'epoca erano pressoché identiche a quelle attuali. Infatti, quando Platone ha elaborato la *Repubblica*, ha immaginato la polis ateniese come una grande scacchiera in cui, da un lato, v'erano le persone molto ricche e, dall'altro, quelle molto povere. I sessantaquattro quadrati della scacchiera rappresentavano i centri d'interessi particolari e tribali che determinavano aspri conflitti interni.

Tale situazione, secondo Platone, avrebbe condotto a un'oligarchia, ossia un governo di pochi privilegiati, oppure a una democrazia demagogica, in cui masse d'incompetenti avrebbero eletto governanti incompetenti che – pur di ottenere il consenso popolare per acquisire un potere sempre maggiore – avrebbero adottato provvedimenti senza riguardo alcuno alla reale utilità per la *salus rei publicae*, con un conseguente cortocircuito tra potere, funzione pubblica e interessi collettivi. L'analisi di Platone si fondava sul concetto di «pleonexia», ossia la spinta innata dell'uomo verso la prevaricazione del prossimo e il dominio sull'ambiente circostante, che trovava una delle sue più frequenti espressioni nella politica (concetto poi riassunto da Thomas Hobbes con la massima «*homo homini lupus*»). Il filosofo poneva in luce la pulsione primaria e naturale dell'uomo di esercitare una violenta sopraffazione sugli altri per conquistare potere e ricchezza. Tuttavia, visto che ogni essere umano non può sperare di esercitare la violenza sugli altri senza rischiare di doverne subire una addirittura maggiore, sono nate le prime comunità in conformità a un *pactum societatis* (da Rousseau elaborato con il termine *contrat social*) che consiste nella reciproca rinuncia alla violenza e nell'impegno comune a rispettare le leggi, soprattutto quelle poste a tutela delle libertà fondamentali dei più deboli. Da uomo di pensiero allenato a vedere ciò che si cela dietro le cose, Platone aveva intuito che la rinuncia alla pleonexia era solo apparente, riguardava la superficie sociale ed era strumentale a persuadere il popolo della bontà del proprio progetto politico. Ma in profondità restava intatto l'istinto prevaricatore dell'uomo e la spinta verso il conseguimento d'interessi particolari attraverso la sopraffazione degli altri, esercitata, dietro lo schermo apparente dell'esibizione di virtù civiche, in ambienti e sottogruppi segreti (la «*synousia*», ossia la società segreta, che oggi definiremmo con il nome di massoneria, lobby, gruppo di potere, mafia). Il rimedio poteva consistere nell'affidare il governo ai filosofi i quali, in base alla concezione dell'«intellettualismo etico», avrebbero certamente agito per il bene collettivo perché erano gli unici in grado di discernere l'idea del bene e della giustizia (grazie al procedimento dialettico di «*anabasis*», ossia di ascesa verso i concetti generali fino all'idea suprema del buono) per poi impegnarsi politicamente e portare nella polis tali valori universali (mediante il procedimento di «*katabasis*», ossia di discesa dal generale al particolare), consentendo il superamento dei conflitti sociali derivanti dai centri di potere particolari.

Un ulteriore rimedio proposto da Platone era quello dell'abolizione della proprietà privata e della famiglia per i governanti, i quali avrebbero così agito per il bene pubblico non avendo interessi privati da soddisfare. Inoltre, l'abolizione della famiglia avrebbe consentito alle donne di essere sgravate dai doveri domestici e di avere pari opportunità rispetto agli uomini nella vita sociale. In effetti, egli aveva immaginato che la proprietà e la famiglia svolgessero una funzione sociale e non fossero solo strumenti per il soddisfacimento d'interessi privati, ponendo così le premesse concettuali dell'evoluzione di tali istituti, accolta nelle moderne costituzioni. Quella di Platone è stata definita un'utopia progettuale, non un semplice esperimento intellettuale (come avviene per molte utopie) ma un programma che avrebbe potuto trovare un'effettiva realizzazione: la sua concretizzazione gioverebbe molto all'Italia dei nostri giorni.

Il nostro Paese, così come evidenziato da *Transparency International*, è frammentato in una miriade di particolarismi, localismi, lobby, centri di potere dentro i quali si annidano massonerie e criminalità organizzata di tipo mafioso e prolifera il destabilizzante fenomeno della corruzione, tramite il quale le risorse pubbliche sono prosciugate per soddisfare gli appetiti di pochi. Chiaramente tale utopia gioverebbe, in generale, a tutti i paesi moderni, nessuno dei quali è al riparo da tali fenomeni criminali.

Esaminando la situazione attuale dei paesi economicamente più sviluppati, si può notare che il problema della 'corruzione' costituisce uno dei più seri ostacoli all'esercizio delle libertà democratiche, alla tutela delle fasce sociali più deboli e alla crescita economica e occupazionale. A tale proposito, il Consiglio d'Europa ha analizzato con sempre maggiore attenzione il fenomeno, e il primo maggio del 1999 ha istituito, con un accordo inizialmente sottoscritto da 17 stati membri fondatori, un ente ad hoc: il Group of States Against Corruption (Greco), organo di controllo contro la corruzione, con il fine di mettere a fuoco i rischi che da essa derivano:

corruption is seen not only as a threat to international business or to financial interests but to the values of democracy, human rights and rule of law.

Focalizzando l'analisi sui paesi più sviluppati, il Greco, nell'ultimo rapporto reso noto all'inizio del 2017, ha evidenziato che in FRANCIA (paese tra i membri fondatori) i principali problemi che possono generare il fenomeno corruttivo sono i legami troppo stretti tra uomini d'affari e politici, e il basso livello di trasparenza delle spese pubbliche. Mentre esiste un codice etico di condotta per i membri dell'Assemblea Nazionale, altrettanto non si riscontra per i componenti del Senato. Infine, persiste la questione del conflitto d'interessi e della conoscibilità della situazione economica e patrimoniale dei parlamentari.

Per la GERMANIA (paese tra i membri fondatori) è stata individuata la necessità di una maggiore incisività delle norme in materia di conflitto d'interessi.

Per il REGNO UNITO (paese membro dal 18 settembre 1999) è stata rilevata la mancanza di una norma ad hoc che preveda la responsabilità dei parlamentari per le condotte illecite poste in essere dai membri dei loro staff nell'esercizio delle funzioni. Inoltre, è stata isolata l'esigenza di abbassare la soglia oltre la quale i parlamentari devono denunciare il possesso di partecipazioni societarie ed è stato evidenziato che occorre rivedere il codice di condotta degli stessi parlamentari nella parte relativa alla disciplina dei rapporti tra costoro e i gruppi di potere che tentano di influenzare il processo legislativo.

Per la SPAGNA (paese tra i membri fondatori) è stata rilevata l'assenza di un codice di condotta per i membri del Parlamento, che disciplini i casi di donazioni in favore di parlamentari e i casi di conflitti d'interesse. È stata anche indicata l'opportunità di un sistema di regole che prevenga l'influenza di gruppi di potere sul potere legislativo.

Per gli STATI UNITI D'AMERICA (paese membro dal 20 settembre 2000), oltre all'urgenza di rendere più trasparenti i processi di formazione delle leggi quando emergano interessi privati confliggenti con quelli pubblici, è stata segnalata l'opportunità di rendere più efficace la legislazione in materia di rapporti tra parlamentari e lobby, con specifico riferimento al fenomeno delle «revolving-doors», ossia quei casi in cui i politici abbandonano il Parlamento per assumere incarichi in importanti gruppi finanziari ed economici privati per poi rientrare a svolgere funzioni legislative.

Per la FEDERAZIONE RUSSA (paese membro dal 1 febbraio 2007) le raccomandazioni si sono concentrate prevalentemente sulla carenza di norme penali concernenti i delitti di corruzione in quanto, nonostante quanto indicato nella *Criminal Law Convention on Corruption*, stipulata dai paesi membri del Council of Europe nel 2002, la Duma non ha ancora criminalizzato le azioni di «offering, promising and requesting an advantage and accepting a promise or an offer». Tale lacuna, evidentemente, determina una zona franca d'impunità per condotte idonee a mettere in pericolo le risorse pubbliche e le libertà democratiche. Altro vuoto legislativo riscontrato nel sistema penale russo riguarda la mancata configurazione della dazione o promessa di utilità o denaro a una persona diversa dal corrotto quale delitto di corruzione (sempre che l'oggetto del mercimonio sia la funzione pubblica esercitata dal corrotto). Infine, è stata evidenziata la mancata criminalizzazione del traffico d'influenze (secondo quanto previsto dall'articolo 12 della richiamata *Convention on Corruption*).

La situazione in ITALIA (paese membro dal 30 giugno 2007) è ben delineata dai numerosi rapporti della Commissione Europea e dalle valutazioni del Greco, nei quali è stata messa in evidenza soprattutto la larghissima diffusione del fenomeno della corruzione, ormai non più episodico.

Dal raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno è stato ritenuto che, a fronte della diminuzione della corruzione 'denunciata', quella 'praticata' è notevolmente aumentata. Il problema principale rilevato in Italia, secondo i rapporti, è quello dei legami tra politici, criminalità organizzata e imprese. Uno studio del 2010 a cura del Center for the Study of Democracy considera il caso italiano tra i più emblematici per comprendere quanto stretti siano i legami tra criminalità organizzata e corruzione, sottolineando come sia soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica ad attrarre i gruppi criminali organizzati e non, al contrario, la criminalità organizzata a causare la corruzione.

La strategia di contrasto ha fatto leva finora su strumenti di tipo repressivo, attraverso riforme delle norme sui reati contro la pubblica amministrazione, soprattutto sotto la spinta derivante dalla *Convention on Corruption* del Consiglio d'Europa del 2002 e dalla *Convention on Corruption* delle Nazioni Unite del 2003 (Convenzione di Merida). Con la legge del 6 novembre 2012 n. 190, (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) è stato invece rafforzato l'aspetto preventivo della lotta alla corruzione e nel 2013 è stato approvato il primo piano nazionale anticorruzione, basato sulla valutazione del rischio di corruzione e sulla predisposizione di misure preventive e di trasparenza all'interno della pubblica amministrazione. Tra tali misure si rammentano quelle volte a rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia nel luglio 2013 nel quadro del semestre europeo, con particolare riferimento all'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi. La legge ha anche introdotto per la prima volta disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblowing*) al superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti. L'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. Sempre con la legge n. 190/2012 è stato introdotto anche il reato di traffico d'influenze illecite, che risponde all'esigenza d'incriminare condotte corruttive diverse da quelle tradizionalmente basate su un *pactum sceleris* concluso solo con l'intervento di due soggetti. Con tale nuova fattispecie criminosa, infatti, possono essere puniti anche soggetti ulteriori (rispetto al corrotto e al corruttore) quando questi intervengono nella formazione dell'accordo illecito svolgendo funzioni d'intermediazione.

Anche sotto il profilo del contenuto del patto corruttivo si è verificata una trasformazione del fenomeno rispetto al passato.

I processi in materia di corruzione hanno evidenziato che molto spesso il pubblico agente corrotto s'impegna non già ad adottare un atto del proprio ufficio quanto, piuttosto, a influire sul funzionario pubblico competente all'emanazione dell'atto a cui è interessato il corruttore. Inoltre, si è notato che la prestazione resa dal corrotto, anziché consistere in un'attività specifica, quale l'adozione di un determinato atto amministrativo, finisce per 'rarefarsi', avendo come oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente, il quale si obbliga ad assicurare protezione al corruttore nei suoi futuri rapporti con l'amministrazione.

Per far fronte all'esigenza di contrastare la corruzione che si manifesta in queste nuove forme, la legge n. 190/2012 ha introdotto il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, che consente la reazione dell'ordinamento penale ogni volta che si concretizzi il pericolo di asservimento della pubblica funzione a interessi privati, senza legare la punibilità all'individuazione di uno specifico provvedimento oggetto dell'illecito mercato.

La riforma in questione ha inoltre modificato significativamente il delitto di concussione, consistente in un'estorsione commessa da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio ai danni di un utente della pubblica amministrazione il quale, a differenza di quanto avviene nella corruzione, è in una posizione di soggezione rispetto al pubblico agente. In particolare, il legislatore ha circoscritto la condotta di cui all'art. 317 c.p. alla sola ipotesi di concussione per costrizione, disciplinando la precedente figura della concussione per induzione in una distinta e ulteriore fattispecie inserita nel nuovo art. 319-quater c.p. e denominata *Induzione indebita a dare o promettere utilità* (punita meno gravemente rispetto alla concussione per costrizione). Il soggetto attivo di quest'ultimo reato può essere sia il pubblico ufficiale sia l'incaricato di pubblico servizio, mentre nella concussione per costrizione la legge del 2012 ha previsto che il soggetto agente possa essere solo il pubblico ufficiale. La più recente legge del 27 marzo 2015, n. 69 ha però esteso la qualifica di soggetto attivo del reato di concussione per costrizione anche all'incaricato di pubblico servizio (ripristinando, sotto tale profilo, la situazione precedente alla legge del 2012, quando il reato di concussione, sia per induzione sia per costrizione, era disciplinato solo dall'articolo 317 c.p. e il soggetto attivo poteva essere sia il pubblico ufficiale sia l'incaricato di un pubblico servizio).

Tale regolamentazione è stata introdotta per rafforzare ulteriormente l'impianto normativo anticorruzione, visti i sempre più stretti nessi criminali tra il fenomeno corruttivo e le associazioni mafiose (come emerso da numerose inchieste giudiziarie quali, ad esempio, quelle sul Mose, su Expo

e su Mafia-Capitale) e le conseguenze profondamente corrosive del tessuto economico-sociale e democratico del Paese. In particolare, ha inasprito le pene per le fattispecie di concussione, corruzione e induzione indebita e per il delitto di associazione di tipo mafioso. Inoltre, ha introdotto una nuova misura premiale volta a incentivare la collaborazione post factum di corrotti e corruttori, nonché una serie di disposizioni, sostanziali e processuali, finalizzate al recupero coattivo delle utilitates indebitamente percepite dai pubblici agenti.

I recenti interventi legislativi hanno certamente contribuito a creare un moderno sistema prescrittivo che dovrebbe essere efficace per frenare e contenere il dilagare impressionante del fenomeno corruttivo. Tuttavia, come è stato più volte osservato da costituzionalisti e filosofi del diritto, in un paese in cui v'è un'enorme proliferazione di prescrizioni di carattere sanzionatorio esiste, evidentemente, un profondo degrado culturale che impedisce un'adesione volontaria delle persone alle regole; mentre in paesi in cui è maggiormente sviluppato il rispetto delle regole comuni non è necessario introdurre numerose leggi, in quanto molti precetti sono osservati naturalmente e spontaneamente, a prescindere dalla minaccia della sanzione (in alcuni casi, come in Inghilterra, addirittura non esiste una Costituzione scritta, in quanto è così accentuato il senso di legalità che non occorre rammentare ai cittadini, mediante parole scolpite su un testo, ciò che essi stessi, in base a un sano procedimento di autodisciplina, riconoscono come comportamento dovuto nei confronti della collettività).

Per contrastare la corruzione occorrerebbe che in Italia s'investissero risorse per costruire una rete culturale parallela a quella normativa, auspicando che s'innesci un circolo virtuoso grazie al quale, con la crescita della prima, decresca la seconda e si giunga, se non proprio all'attuazione dell'utopia platonica, quantomeno a un'evoluzione della società in cui siano preminenti i valori umanistici rispetto a quelli materiali del denaro e del potere. Potrebbe, così, essere almeno realizzata l'utopia di Tommaso Campanella, nella cui *Città del Sole* i muri attorno alla civitas dovevano essere arricchiti con scritte contenenti le nozioni necessarie per educare i giovani al rispetto dei valori umani e all'amore per la letteratura, la musica, la filosofia, l'arte, le scienze e la matematica. Probabilmente, decorando i muri delle nostre città con versi di poesie, brani letterari e spartiti musicali si potrebbe contribuire all'edificazione di una resistenza culturale contro la barbarie della corruzione e della mafia e di tutte le altre forme di ingiustizia, violenza e discriminazione che destabilizzano il sistema democratico

G