

# LA CORRUZIONE NELLA STORIA

## MEDIOEVALE, MODERNA E CONTEMPORANEA (II)

FILIPPO ARAGONA

*Dopo l'epoca romana, il problema della corruzione si è protratto fino ai nostri giorni, assumendo connotazioni sempre più sofisticate. In un clima di oscurantismo e di dispotismo, innumerevoli sono i casi registrati nell'ambito degli stati assoluti e della chiesa cattolica nella storia medioevale e moderna. Nei secoli a seguire, una delle prime volte in cui v'è stata una seria presa di coscienza dell'entità dei rischi derivanti da tale delitto è quella riferita al «Yazoo case», verificatosi alla fine del Settecento nei neonati Stati Uniti d'America. Dall'Ottocento l'opinione pubblica ha maturato un'accentuata consapevolezza dei danni derivanti dall'abuso dei poteri e si è andata delineando una sempre maggiore demarcazione tra gli interessi pubblici e quelli privati. Inoltre, la spinta intellettuale dell'illuminismo verso una concezione universale dei diritti fondamentali dell'uomo ha sviluppato una crescente sensibilità sui rischi connessi alla corruzione.*

## Successivamente

al periodo romano, il problema della corruzione ha continuato a perpetuarsi fino ai nostri giorni, assumendo connotazioni sempre più sofisticate e presentando interconnessioni con altri eventi criminali anche a carattere transnazionale.

La crescita di tale fenomeno è stata direttamente proporzionale all'importanza sempre maggiore del denaro che, a sua volta, si è trasformato da semplice mezzo di pagamento nei rapporti commerciali ad arido e spersonalizzante perno attorno a cui ruotano i rapporti umani. La moneta è divenuta così lo strumento che consente di appropriarsi di ogni oggetti e si pone al centro delle relazioni tra le persone, mediando tra le vite degli uomini e definendo ciò che per ogni essere umano è l'«altro».

La risposta più acuta a questo triste e apparentemente inesorabile degrado è offerta dal filosofo francese Emmanuel Levinas, il quale ha concepito l'«altro» in termini tutt'altro che economici o monetari. Il suo pensiero ha recuperato il respiro umanistico che dovrebbe dissipare le inquietanti ombre della monetizzazione nelle relazioni interpersonali, e «l'Altro non è un dato che viene afferrato quasi mettessimo le mani su di lui».



Fino al Settecento il nepotismo, i favoritismi e l'uso di cariche pubbliche e religiose per l'arricchimento a fini personali sono state pratiche socialmente accettate, probabilmente anche in ragione del fatto che la maggior parte della popolazione non possedeva un livello culturale tale da poter reagire alle ingiustizie derivanti dai comportamenti preferenziali da parte di funzionari pubblici e di autorità ecclesiastiche.

Dall'Ottocento, anche grazie a una più penetrante diffusività delle informazioni, nell'opinione pubblica matura un'accentuata consapevolezza dei danni derivanti dalla mercificazione dei poteri civili e religiosi, e si delinea nella società una maggiore demarcazione tra gli interessi pubblici e quelli privati. Inoltre, la spinta intellettuale dell'illuminismo verso una concezione universale dei diritti fondamentali dell'uomo sviluppa una crescente sensibilità verso i rischi connessi alle pratiche di corruzione, soprattutto in rapporto alle ricadute negative sulla giustizia economica e sociale. È soprattutto grazie all'elaborazione concettuale del *contrat social* di Jean-Jacques Rousseau che la corruzione è inserita tra i fattori di elevato pericolo per gli stati, in quanto essa si insinua in modo insidioso nelle pieghe del *pactum societatis* che fonda uno stato moderno, determinando un cortocircuito tra mezzi e fine, nel senso che il potere pubblico, piuttosto che essere esercitato allo scopo di proteggere gli interessi collettivi e, soprattutto, quelli fondamentali dell'uomo, è utilizzato per soddisfare interessi privati e per l'accrescimento del patrimonio personale, con la conseguenza che il potere non è più rivolto al perseguimento dei fini stabiliti nel patto sociale ma è esercitato per acquisire ancora più potere. Ciò determina, inevitabilmente, anche uno squilibrio del *pactum subiectionis*, ossia dell'accordo implicito in base al quale si accetta la decisione di una maggioranza politica, senza ricorrere a forme di reazione violenta per ribaltarla, solo se si è certi del fatto che venga rispettata la cornice di regole comuni contenute nel *pactum societatis* o nel *contrat social*, di modo che la minoranza abbia sempre la possibilità di divenire maggioranza grazie a quelle regole comuni. Evidentemente, l'indebolimento del *pactum societatis*, a causa della corruzione e del corto circuito tra mezzi e fine, può determinare una lacerazione sociale tale da rendere non sopportabile una maggioranza politica prevaricatrice che non agisce per gli scopi della collettività, con conseguenti rischi di conflitti e di rivolte.

Sono innumerevoli i casi di malaffare e di mala gestione delle risorse pubbliche nell'ambito degli stati assoluti e della chiesa cattolica nella storia medioevale e moderna, fioriti in un clima di oscurantismo e di dispotismo in cui ogni abuso rimaneva impunito, prevalendo sempre il privilegio del più prepotente a danno dei più indifesi.

Tra i più eclatanti è quello in cui papa Benedetto IX – salito al soglio pontificio nel 1032, appena ventenne – accetta una enorme somma di denaro dal suo padre spirituale, accordandogli di avvicendarlo. Dopo circa un anno dal *pactum sceleris* tra i due, Benedetto IX decide di riappropriarsi del trono, torna a Roma e s'insedia nuovamente in Vaticano. La notizia del fatto è così scandalosa che l'Imperatore di Germania scende in Italia e allontana manu militari sia Benedetto IX, sia il suo padre spirituale.

Ancora in ambito papale, tra la fine del Medioevo e l'inizio della storia moderna, grazie a regalie, scambi di favori e accordi illeciti, viene eletto papa Rodrigo Borgia, che assume il nome di Alessandro VI. Per conseguire l'obiettivo egli corrompe gli Sforza, inviando loro quattro muli carichi di denaro; gli Orsini, trasferendogli i possedimenti di Monticelli e Soriano; i Colonna, mediante il trasferimento della commenda di Subiaco con tutti i castelli; il cardinale Michiel, con la promessa del vescovado di Portus; i Savelli, promettendo il feudo di Civita Castellana; il patriarca di Venezia e a altri porporati, offrendo la somma di 5.000 ducati ciascuno.

Un caso altrettanto noto risale al Trecento, quando in Inghilterra, sotto il regno di Edoardo III (1327-1377), William Latimer e Richard Lyons, uomini di corte, si arricchiscono accettando indebitamente del denaro per elargire favori e distraendo fondi pubblici per finalità private. Nel 1376 il Parlamento inglese reagisce deliberando l'arresto dei due i quali però, dopo appena un anno, tornano liberi nell'esercizio delle loro precedenti funzioni e continuano ad agire illecitamente. Tali comportamenti costituiscono una delle cause della rivolta dei contadini del 1381, nel corso della quale Richard Lyons viene decapitato a Londra dai ribelli. In quello stesso periodo in Europa, la difesa dei privilegi delle classi aristocratiche, ecclesiastiche e di una parte della borghesia in ascesa – le cui ricchezze spesso sono accumulate sulle corrottele e il malaffare – è stato motivo di altre rivolte, quali quella dei Ciompi a Firenze nel 1378, dei contadini delle Fiandre nel 1323, e dei contadini francesi nel 1358 (la Jacquerie). Inoltre, i soprusi e gli abusi di papi e cardinali conducono a movimenti di rivolta interni alla Chiesa, quali quello dei 'lollardi' (costituito da John Wycliffe nel 1380) e quello husita in Boemia (creato da Giovanni Hus nei primi anni del 1400), i quali preparano il terreno per la ben più lacerante riforma protestante di Martin Lutero, scatenata, tra l'altro, dalla necessità di porre fine al mercimonio delle indulgenze per la costruzione del nuovo San Pietro.



Nei secoli successivi, uno dei primi casi in cui si registra una seria presa di coscienza sull'effettiva entità dei rischi derivanti dalla corruzione è quello denominato 'Yazoo case', avvenuto alla fine del Settecento nei neonati Stati Uniti d'America (dunque, quasi all'inizio della storia contemporanea che, a parere degli storici, coincide con il Congresso di Vienna del 1814-1815). Prima di trattarne, occorre precisare che sia la rivoluzione francese sia quella d'indipendenza degli Stati Uniti sono stati fenomeni di rottura definitiva con un sistema politico-sociale in cui gli abusi di potere dilagavano senza limiti, fermo restando che le cause di quelle rivoluzioni sono state molteplici, e le ragioni molto più complesse. Ritornando agli Stati Uniti, gli ufficiali britannici che prestavano servizio nelle colonie nordamericane si accordavano spesso con i privati per ottenere vantaggi personali. Nel 1697 Benjamin Fletcher, governatore della Corona britannica a New York, è processato e rimosso dal proprio ufficio perché ritenuto colpevole di aver trattato con i pirati per garantire alle loro navi un ingresso sicuro nei porti coloniali in cambio di denaro. Sarà in seguito stimato che nel 1765 il governo britannico ha subito ingenti perdite per le casse statali a causa degli abusi di potere che i funzionari coloniali praticavano da decenni. Il caso Yazoo è uno dei più grossi scandali che ha scosso la storia degli Stati Uniti, scoppiato alla fine del Settecento in Georgia dove era florida la speculazione intorno alle proprietà demaniali. Alcuni affaristi erano riusciti a influenzare i rappresentanti politici in modo da ottenere a prezzi di favore appezzamenti del demanio, per il cui sfruttamento economico era stata creata la Virginia Yazoo Company (dal nome del fiume che attraversava i terreni), in cui molti parlamentari avevano investito ingenti somme di denaro, generando così un'inestricabile commistione tra interessi pubblici e privati. La reazione dei cittadini si manifesta in modo energico attraverso l'organizzazione di un movimento civile che costringe il Congresso a istituire una Commissione d'inchiesta per fare luce su quanto era accaduto, senza tuttavia giungere a una risoluzione della vicenda. Nel 1810, a seguito di una controversia tra privati relativa ad alcuni possedimenti della Yazoo, la Corte Suprema riconosce che quelle terre derivavano da atti di corruzione, ancorché tali atti non potevano incidere sull'efficacia dei contratti di compravendita tra privati.

Negli anni successivi il problema della corruzione è stato sempre di più avvertito come un serio rischio per la democrazia, tant'è che in un discorso del 1903 Theodore Roosevelt lo definì come un crimine peggiore dell'omicidio, a causa della propagazione dei suoi effetti sull'intera comunità e non solo su una persona.

Sul versante europeo, sin dalla fine dell'Ottocento si sono sviluppati movimenti civili, gruppi di pressione sociale e giornalismo d'inchiesta che hanno spinto gli stati a introdurre norme anticorruzione sia nel settore penale che in quello amministrativo, fino a giungere ai nostri giorni in cui sono state emanate norme in materia anche a livello sovranazionale (il tema sarà trattato negli articoli successivi, incentrati sull'evoluzione normativa degli ultimi anni, anche alla luce di recenti casi concreti). Sono noti gli articoli scritti da Karl Marx dal 1852 al 1861 quale corrispondente a Londra per il «New York Daily Tribune», diretti a denunciare i reati contro la pubblica amministrazione nel sistema politico inglese. Con riferimento alle cause sociali della corruzione in Europa nel Settecento e nell'Ottocento, particolarmente interessanti sono i risultati degli studi sul tema presentati in una conferenza tenutasi ad Amsterdam il 4 e 5 novembre 2010: *Corruption, morality and good governance in Public Administration and Politics: Dutch-German comparisons in historical perspective, 16th to 20th century*. In quella sede si è argomentato che le società e gli apparati burocratici che si stavano formando in quei secoli hanno dovuto affrontare il problema delle *parallel norms*, hanno cioè dovuto gestire i rapporti interpersonali e quelli tra stato e cittadini sulla base di due distinte scale di valori: la prima, espressione delle norme formali emanate dagli organi legislativi, mentre la seconda, fondata sulla *ethics of face-to-face societies*, ossia sulla morale che governa i rapporti diretti tra persone senza l'intermediazione di organi amministrativi. Evidentemente quest'ultima induce le persone a non relazionarsi con il funzionario pubblico quale organo amministrativo ma ad avere rapporti con il funzionario quale persona fisica, con un ricercato e voluto approccio personalistico in merito a vicende coinvolgenti interessi collettivi. Lo stesso atteggiamento si poneva nei paesi colonizzati dagli stati europei, dove i rappresentanti pubblici si dovevano confrontare con questa *double ethics*. Quando finalmente tra l'Otto e il Novecento è stata (almeno in parte) superata tale dicotomia di valori e le comunità degli stati europei hanno accettato le norme formali poste nell'interesse pubblico, considerando quelle informali basate su rapporti personali segno di arretratezza culturale, è intervenuto un altro mutamento politico sociale che ha generato una nuova causa della corruzione. In quel periodo si sono formate e radicate le due ideologie politiche che hanno contrassegnato il secolo Ventesimo, le quali hanno prodotto un altro tipo di dicotomia nelle società dell'epoca, con il conseguente asservimento di molti funzionari pubblici alle idee politiche e ai partiti che le rappresentavano e l'inclinazione degli stessi a curare gli interessi particolari partitici piuttosto che quelli collettivi.

Un terzo fattore innestatosi nello sviluppo sociale nel periodo contemporaneo, e che ha prodotto un aumento dei rischi di corruzione, è riconducibile, da un lato, alla crescente industrializzazione e, dall'altro, alla partecipazione degli enti pubblici ad attività imprenditoriali private.

Un importante contributo per l'analisi delle cause alla base della corruzione, nella storia contemporanea è offerto dagli studi di tre sociologi ed economisti: Michael Johnston, Max Weber e Niklas Luhmann.

Johnston ha osservato che il fenomeno deve essere esaminato tenendo conto che non è possibile definire un concetto universale di corruzione valido per tutti i paesi e per tutti i periodi storici: «corrupt is what is considered corrupt at a certain time and place». Dunque, la nozione concettuale che ne deriva è spesso frutto del dibattito politico e sociale che si sviluppa in un dato contesto storico, soprattutto alla luce di scandali e di casi giudiziari, e dalle diversità di opinioni su ciò che un governo dovrebbe o non dovrebbe fare per arginare o contrastare tale fenomeno criminale e su quali comportamenti debbano essere ritenuti accettabili o meno. Ciò comporta la necessità, quando due o più sistemi sociali vengono in contatto (come nel caso della *double ethics*), d'individuare una nozione di corruzione che soddisfi tutte le esigenze in gioco e sia pertanto il risultato di una sintesi tra gli interessi emergenti in una specifica società. Muovendo dalla tesi di Johnston, Alasdair Roberts, professore alla Truman School of Public Affairs dell'Università del Missouri, ha ribadito che la nozione così costruita può costituire la cartina di tornasole per comprendere lo sviluppo di un sistema politico: «the real issue is not what constitutes a corrupt action. Instead, it is what the concept of corruption tells us about a political system and its continuing development». Secondo Weber, l'analisi del passaggio dalla caratterizzazione patrimoniale dei rapporti tra persone a quella professionale può contribuire a circoscrivere meglio il fenomeno e le sue cause. In particolare, egli sostiene che la corruzione, tipica delle società più primitive, potrebbe svanire con il predominio della burocratizzazione dei sistemi statali, dove il pubblico funzionario si deve comportare in modo razionale, in ossequio a standardizzate regole di comportamento, tenendo distinta la figura dell'ufficio pubblico da quella della persona titolare di quell'ufficio: «in a modern bureaucracy a non corrupt public official behaves rationally, obeys standardised rules of behaviour and recognises a strict distinction between the office and the office holder». Da tale ragionamento s'inferisce che, con il consolidarsi della burocratizzazione degli stati, molti comportamenti tradizionalmente giustificati nell'ottica di rapporti fondati su valori patrimoniali sono stati considerati espressione di condotte corruttive.

In ultimo, Luhmann ha esaminato le società formatesi nella storia contemporanea ponendo in evidenza l'esistenza di *self referential functional systems* (legal system, economic system, political system) e osservando che, quando questi sistemi funzionali si sovrappongono e invadono le rispettive sfere d'azione (per esempio il sistema economico pervade quello legale o viceversa, con conseguente conflitto o convergenza di interessi pubblici e privati), nasce il fenomeno in esame. Secondo il suo punto di analisi, le società più arretrate si fondano prevalentemente su una stratificazione verticale di livelli sociali anziché sulla differenziazione orizzontale tra i predetti sistemi, con la conseguenza che in quelle società la corruzione è un delitto inevitabile. In Italia, infatti, interessata in modo significativo da questo fenomeno, prevale un sistema verticale all'interno del quale l'*high society* ha il controllo di tutti i settori citati, gestiti in modo trasversale anziché differenziato da ristretti gruppi di persone che appartengono ai più alti livelli della scala sociale (raggiunti spesso grazie ad attività illecite), con un conseguente intreccio di interessi degno delle società più involute. Tale sistema, da un lato favorisce la proliferazione di lobbies e massonerie, dove la contaminazione tra i diversi settori da lui esaminati genera oligarchie e sinergie tra ambienti istituzionali e criminali (soprattutto mafiosi), dall'altro produce fattori di crisi e di disgregazione dell'assetto democratico, con il rischio della coesistenza d'istituzioni formali in situazione di perenne stallo e poteri sotterranei occulti che invece governano di fatto il paese esclusivamente per il soddisfacimento degli interessi privati di pochi, dando così vita a nuove forme di dispotismo. Non a caso, Transparency International ha evidenziato che «lobbying in Italy is omnipresent and yet it remains unregulated and opaque, making it difficult to know who is influencing public decision-making processes, to what extent and through which means ... The lack of transparency around how decisions are made and who influences the decision-making process has led to a large share of the public equating 'lobbying' with 'corruption', and the profession of lobbying tends to be negatively associated with powerful and wealthy actors attempting to secure political power». La stessa organizzazione ha collocato l'Italia nella sessantesima posizione (insieme a Cuba) della lista del 2016 dei paesi in cui il livello di corruzione è maggiormente percepito dai cittadini, e la classifica è stilata in modo decrescente, nel senso che nei primi posti sono piazzati i paesi in cui il livello percepito è più basso; pertanto, paesi apparentemente meno evoluti del nostro, come il Rwanda, la Namibia e la Malaysia (rispettivamente nella 50<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> posizione), presentano un livello di corruzione più basso rispetto all'Italia

