

## Introduzione

*Corruzione* deriva dal latino *corruptio* forma deverbale discendente da *corrumpere*. È interessante notare come tale verbo, nell'accezione utilizzata dai latini, ha il senso di "inquinare", aria o acqua, "adulterare", ad esempio il vino, evidenziando così il duplice significato di "corrompere" ovvero *inquinare* qualcuno, ad esempio un magistrato o un funzionario pubblico, e *falsificare*, "adulterare", per lo più documenti. In passato era usato meno, nel senso del significato ovvero utilizzare denaro o doni per indurre qualcuno a falsificare qualcosa.

Partendo da questa premessa si può ben comprendere la testimonianza resa da un funzionario di ventisette anni, imputato del reato di corruzione nei primi anni di *Mani Pulite*, che alla domanda, del pubblico ministero, sulla motivazione che lo aveva spinto a "vendersi" per duecentocinquantamila lire rispose:

*"Lei non può capire, perché appartiene a un mondo nel quale queste scelte sono individuali; essere onesto o disonesto dipende da lei. Io, dopo quindici giorni dal mio arrivo, ho capito che in quell'ufficio rubavano tutti! E ho anche capito che non avrebbero tollerato la presenza in mezzo a loro di un uomo onesto. Mi avrebbero cacciato perché sarei stato un pericolo per tutti gli altri. Le 250.000 lire me le ha messe in mano il mio capoufficio. Io ero in prova, e ho avuto paura di essere cacciato via se non le avessi prese. Non ho avuto il coraggio che ci vuole per essere onesto."*<sup>1</sup>

Questa testimonianza evidenzia come il termine corruzione, nell'accezione citata in premessa, equivalga a "inquinare", "corrompere", nel senso di deteriorare, l'etica e la

---

<sup>1</sup> (Davigo, 2017), *Il sistema della corruzione*, pagina 33

morale di qualcuno, al fine di “adulterare” un documento pubblico, una gara di appalto piuttosto che l’esito di un processo.

Il Dottor Davigo, uno dei magistrati del cosiddetto pool “Mani Pulite”, spiega che la corruzione, intesa non in senso tecnico, ma comprensiva di concussione, traffico di influenza e finanziamento illecito di partiti, presenta due aspetti particolari: serialità e diffusività.<sup>2</sup>

Con il termine *serialità* si indica che il reato è tendenzialmente ripetuto infinite volte, mentre con *diffusività* si vuole indicare che nell’ambiente dove vi è un corrotto il fenomeno si amplierà a macchia d’olio cosicché saranno le persone oneste a doversi far da parte.

Da ciò ben si comprende il sentire comune, che accomuna i corrotti a chi non lo è: *“I corrotti, insomma, sono una minoranza informata contro una maggioranza di cittadini disinformata in quanto esclusa dalla conoscenza dei meccanismi, delle persone e dei fatti.”*<sup>3</sup>

Si può altresì comprendere l’evoluzione del termine originale latino: dal principale significato di “deterioramento”, è diventato sinonimo di mercimonio, scambio di favori versus denaro, e similari.

Ma quali sono i dati di tale fenomeno in Italia? Si è avuto una diminuzione dei reati dopo le indagini compiute negli anni novanta e seguenti? Il legislatore, anche su impulso europeo, come ha affrontato il problema? Le soluzioni proposte danno i frutti sperati?

A queste ed altre domande si cercherà di rispondere in questo scritto, partendo da una descrizione generale del fenomeno corruttivo, e dalla sua diffusione in Europa e in Italia nel capitolo primo.

---

<sup>2</sup> *Ibidem* pag. 27

<sup>3</sup> *Ibidem* pag. 29

Quindi, nel capitolo secondo, si passerà ad esaminare la normativa internazionale, con attenzione alla Convenzione ONU sulla corruzione, la normativa europea e quella italiana.

Nel capitolo terzo dopo un breve accenno al ruolo assegnato dal diritto italiano alle autorità indipendenti, si passerà a esaminare la nascita dell'odierna Autorità Nazionale Anticorruzione sulle ceneri della CIVIT, il suo ruolo in Expo 2015 verrà esaminato nel quarto capitolo e infine nel capitolo quinto, verranno evidenziate le varie funzioni e i poteri assegnati a questa Autorità.

# Capitolo Primo

## La corruzione nella Pubblica Amministrazione

La “corruzione” è un fenomeno che non abbraccia solo l’analisi giuridica ma è manifestazione che si declina e si modella secondo varie dimensioni: infatti per poterlo analizzare in senso compiuto occorrerebbe un approfondimento multidisciplinare in cui convergano i vari aspetti su cui il fenomeno stesso influisce.

È, infatti, possibile analizzare la corruzione sotto molteplici aspetti:

*Aspetto giuridico:* permette di discernere le fattispecie di reato ascrivibili a questo fenomeno e le normative di prevenzione attuate;

*Aspetto sociale:* serve a valutare le connessioni e il legame tra corrotti e corruttori nel tessuto sociale di un territorio e le sue ripercussioni sulla società in genere;

*Aspetto economico:* la corruzione ha un effetto negativo sull’economia nazionale e sul PIL oltre a scoraggiare eventuali investitori esteri;

*Aspetto storico:* l’analisi storica consente di approfondire come la corruzione sia un fenomeno ancestrale e in quali contesti storici abbia avuto un ruolo diffuso.

Ovviamente non è scopo di questo scritto analizzare il fenomeno sotto tutti questi aspetti, ma possiamo fare una breve esemplificativa anche se non esaustiva sintesi, per meglio comprendere come il tema della corruzione sia trasversale a materie e discipline diverse.

## 1.1 Tipologie di analisi del fenomeno

Dal punto di vista giuridico, gli studiosi di criminologia che affrontano questa tematica, distinguono tre forme di corruzione che possono anche sommarsi tra loro:

- *“corruzione amministrativa decentrata: è il caso di molti funzionari che rubano spesso piccole somme;*
- *corruzione amministrativa accentrata: al contrario della precedente, questa forma è il caso di pochi funzionari, principalmente apicali, che intascano un numero ridotto di tangenti ma costituite da congrue somme di denaro;*
- *State Capture, o cattura dello Stato: è la prerogativa dei Paesi in via di sviluppo, ovvero la corruzione dei singoli capi di Stato o di governo”<sup>4</sup>*

Sotto il profilo sociale la corruzione ha due effetti diretti: il primo presuppone e favorisce l'esatto opposto della trasparenza ingenerando nei cittadini sfiducia nelle istituzioni; ma la sfiducia, a sua volta, è causa della diffusione di pratiche corruttive dando così luogo ad un circolo vizioso. In secondo luogo la corruzione altera il principio di uguaglianza: in una società corrotta l'individuo non è cittadino ma suddito, suddito di chi predilige, e favorisce, coloro che pagano la tangente.

Per quanto concerne la sociologia le diverse teorie sulle cause della corruzione, si possono sostanzialmente ridurre in due posizioni<sup>5</sup> molto diverse tra loro: la prima sostiene che la corruzione è originata da disfunzioni dei sistemi sociali e politici; mentre la seconda ritiene che la corruzione non dipende da disfunzioni ma da variabili di tipo economico, sociale e politico.

La differenza tra i filoni sopra citati sta nel giudizio di valore che si assegna alle cause della corruzione.

In particolare i vari studi differenziano tra:

---

<sup>4</sup> (Davigo, 2017), *Il sistema della corruzione*, pagine 36 e ss.

<sup>5</sup> (Autori Vari, 2013), *La Corruzione - Definizione, misurazione e impatti economici*

- *cause socio-culturali*: scarsa diffusione di valori morali, tipologia di cultura politica, logiche familiaristiche o clanistiche
- *cause socio-politiche*: democrazia, caratteristiche del sistema politico e amministrativo, livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni, stabilità politica, caratteristiche del processo politico
- *cause economiche*: ricchezza del Paese, distribuzione del reddito/povertà, scarsità dei servizi, ampiezza del settore pubblico.

La corruzione produce degli effetti sia diretti che indiretti sotto il profilo economico. Per quanto concerne gli effetti diretti possiamo semplificare dicendo che l'imprenditore che paga una tangente per ottenere un appalto di lavori e/o servizi presso una amministrazione pubblica, avendo la sicurezza di ottenere l'appalto, non investirà né in innovazione tecnologica né nella qualità dei materiali, così da ammortizzare il costo della tangente. Questo sotto il profilo economico vuol dire una carenza di offerta di lavoro per elevate professionalità, per acquisizione di *know out* e per la qualità del materiale utilizzato. Ma l'utilizzo di materiale scadente porta a continue riparazioni e, conseguentemente al ricorso ad ulteriori lavori che alimentano il meccanismo sopra citato.

Ma vi sono anche effetti indiretti di varia natura. Innanzitutto un paese conosciuto come "corruttibile" scoraggia gli investitori esteri. *“La Banca d'Italia in uno studio del 2014 ha stimato che il flusso di investimenti esteri tra il 2006 e il 2012 sarebbe stato superiore del 15% (quasi 16 miliardi di euro) se in Italia ci fossero state istituzioni qualitativamente simili a quelle dell'area dell'euro”*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> (Cantone 2016), *L'importanza del contrasto alla corruzione: il ruolo dell'Anac*, pagina 8

La percezione delle imprese straniere sull'eventualità che l'aggiudicazione dell'appalto sia adulterata, fa sì che le stesse non partecipino neppure alle gare di appalto bandite dalle stazioni appaltanti.

Il fatto che l'impresa corrottrice non investa in *know how* ed alte professionalità favorisce altresì l' "emigrazione dei cervelli" dalla nostra nazione verso altre in cui queste figure lavorative sono richieste e valorizzate.

Sotto il profilo storico possiamo affermare che la corruzione ha radici molto antiche. Sia nell'antica Grecia che a Roma si hanno testimonianze di tale fenomeno. Nel V secolo a.C., secondo Plutarco e Aristofano, Pericle tentava di guadagnarsi il consenso del popolo con banchetti e feste.

Arpalo, tesoriere di Alessandro Magno, nel 324 a.C., fuggì con le sue ricchezze. Demostene che lo arrestò si fece corrompere da Arpalo, permettendogli di fuggire.

A Roma era presente lo stesso problema tanto che nel 358 a.C. si procedette alla stesura del primo provvedimento per contrastare le modalità illecite di campagna elettorale, la *Lex Petelia de ambitu*. Ma un altro fenomeno dilagante nell'antica Roma era il fenomeno delle tangenti.

In questo scritto non è nostro interesse esaminare approfonditamente il fenomeno dal punto di vista storico, ma possiamo certamente affermare che nel corso dei secoli la corruzione è stata una costante. Ne abbiamo prove in tutto l'arco dei secoli fino ad arrivare ai nostri giorni. Ad esempio, Dante Alighieri, colloca i corrotti nell'ottavo cerchio dell'Inferno.<sup>7</sup> Si pensi alla famiglia De Medici che all'apice del loro successo dispensavano denari in cambio di favori; nel Rinascimento Macchiavelli disse che "*il capo politico*" non deve aver "*timore di camminare sui sentieri del male*"; per Guicciardini alla base delle azioni politiche ci sono sempre motivazioni e interessi

---

<sup>7</sup> (Aragona, 2017), *La corruzione nella Storia*, pagine. 147-153

personali<sup>8</sup>; si pensi poi al Cardinale Richelieu, e nei tempi più vicini a noi a Winston Churchill che ebbe a dire “*Un minimo di corruzione, serve da benefico olio lubrificante per il marchingegno della democrazia*”.

Oggi possiamo affermare, in senso ampio, che la corruzione è un qualsiasi abuso di potere ai fini di un profitto privato.<sup>9</sup> Con questa affermazione, che non vuole essere una definizione, abbiamo individuato due elementi essenziali della corruzione: l’abuso del proprio potere, e il profitto privato che se ne trae [*the abused of entrusted power for private gain*].<sup>10</sup>

Allo stato attuale possiamo affermare che vi sono esempi di corruzione in ogni parte del mondo: dai Paesi in via di sviluppo a quelli industrializzati.

## 1.2 “Misurare” il fenomeno

Occorre pertanto “misurare” il fenomeno, ma effettuare tale misurazione è molto difficile e non esiste, ad oggi, un metodo privo di margini di errore o lacune, o non messo in discussione.

Affidandoci alle misurazioni più citate, al fine di mostrare al lettore la diffusione a livello internazionale del problema, vogliamo far notare che il *Corruption Perception Index* (in seguito CPI) – edizione 2016, valutando l’indice di percezione della corruzione in 176 Paesi ha rilevato che Danimarca, Nuova Zelanda e Finlandia sono i Paesi in cui la corruzione è percepita in termini minimi, mentre i Paesi che hanno il livello più alto di corruzione percepita sono Somalia, Corea del Nord e Sudan.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla lotta alla Corruzione, pagina 2

<sup>10</sup> (Pope Jeremy, 2000) *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, k

<sup>11</sup> (Autori Vari, 2017), *Manuale per l’educazione all’anticorruzione nelle Scuole Superiori*, pagina 9



La figura che segue mostra graficamente i livelli di CPI percepiti nel mondo. La legenda varia dal giallo tenue (minor percezione) al bordeaux (percezione maggiore). Come si nota i livelli più bassi di CPI si presentano nei Paesi dell'Europa del Nord e nell'America settentrionale.

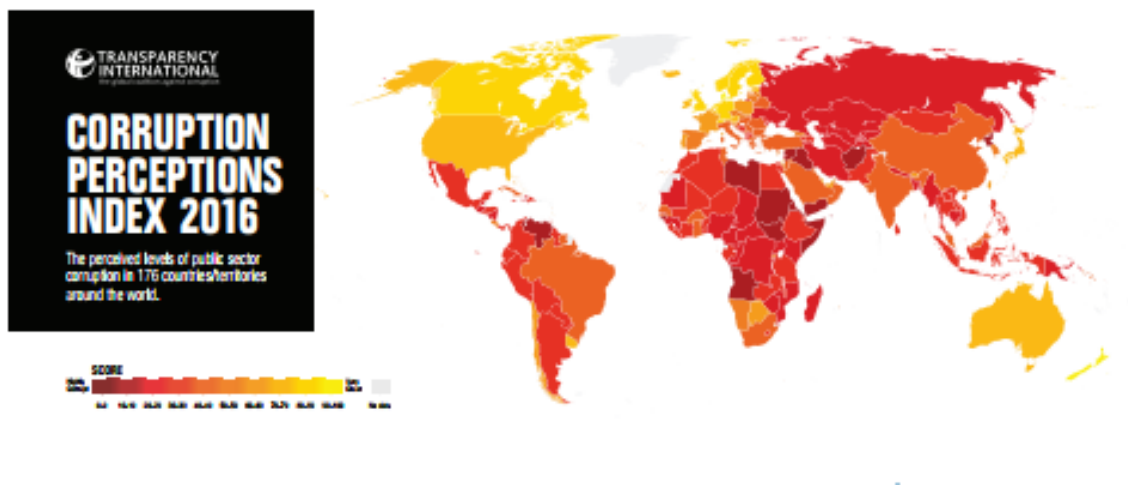


Figura 1 CPI 2016

Secondo il “Barometro della Corruzione” dell’Europa e dell’Asia centrale, pubblicato da Trasparency International, organizzazione internazionale non governativa (ONG) che si occupa di corruzione, nel 2016, i cittadini ritengono come maggiormente esposti alla corruzione i membri del Parlamento e i funzionari governativi come si evince dal grafico riportato nella figura n. 2.

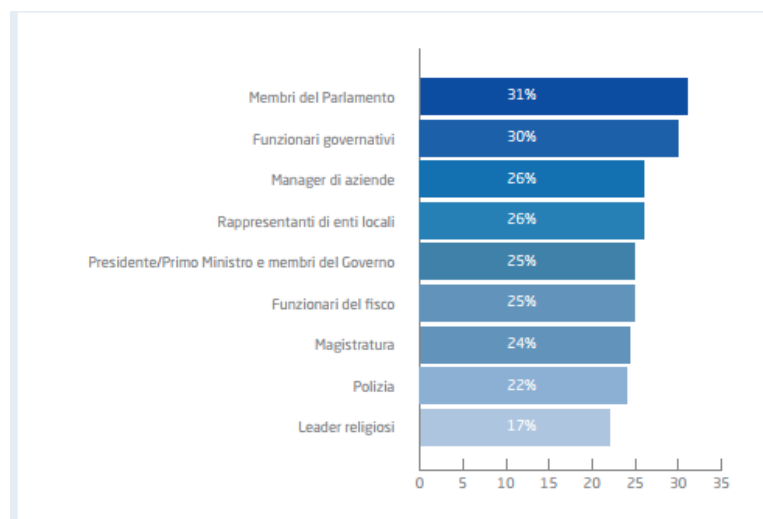


Figura 2 Livello di percezione della corruzione in diverse istituzioni e gruppi