

Le trasformazioni del fenomeno corruttivo e l'evoluzione degli strumenti di contrasto

Roberto Bartoli 9 dicembre 2015

Inaugurazione Anno Accademico Scuola Marescialli Carabinieri -- Firenze

Signor Sindaco di Firenze,

Signor Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri,

Autorità, autorità civili,

Signore e Signori,

carissimi Allievi,

negli ultimi decenni il fenomeno della corruzione ha conosciuto una notevole trasformazione: alle forme "semplici" e offensive del buon andamento della pubblica amministrazione, se ne sono aggiunte altre dalle dinamiche più complesse, capaci di offendere anche l'economia, di minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, fino a compromettere la stessa legittimazione e finalizzazione democratica degli apparati amministrativi.

Molte le cause di queste trasformazioni: esponenziale incremento dell'intervento del pubblico nei settori della vita economico-sociale; crescita dei costi della politica; maggiore complessità dei procedimenti amministrativi; malfunzionamento della macchina burocratica; espandersi delle organizzazioni criminali e dei reati che consentono l'accumulo di denaro contante.

E molteplici gli effetti negativi derivanti dal dilagare della corruzione. Nella sfera pubblica, si pensi alla crescita indebita

della spesa e allo sviamento di risorse dal pubblico al privato; alla scarsa qualità delle opere realizzate; alla produzione di ulteriore inefficienza amministrativa. In ambito economico la corruzione genera alterazione della concorrenza; disincentivazione della ricerca e dell'innovazione; scoraggiamento degli investimenti anche stranieri; e, come evidenziato di recente da Papa Francesco, esasperata divaricazione tra ricchi e poveri.

Le trasformazioni del fenomeno corruttivo

Soffermando l'attenzione sulle trasformazioni del fenomeno, per molto tempo v'è stata una corruzione che possiamo definire "burocratico-amministrativa", dove il patto corruttivo risultava episodico e ben definito. Sul piano dei soggetti, esso aveva carattere duale, siglato tra un pubblico funzionario collocato nella organizzazione amministrativa e un privato, diretto e immediato beneficiario dei vantaggi. Sul piano del contenuto, il corrotto si impegnava a compiere un atto d'ufficio, determinato o comunque determinabile, mentre il corruttore s'impegnava al pagamento di una somma di denaro.

In seguito si è venuta consolidando una corruzione "politico-sistemica", dove il patto corruttivo risulta non solo più diffuso, ma soprattutto componente strutturale dello stesso funzionamento (disfunzionale) dell'amministrazione. Sul piano dei soggetti, il funzionario pubblico tende a collocarsi ai vertici anche politici dell'organizzazione amministrativa, il privato appartiene a un mondo imprenditoriale la cui attività dipende dai rapporti col pubblico. Il patto vede inoltre coinvolti altri soggetti con ruoli diversi: tra il corrotto e il corruttore operano mediatori e faccendieri o addirittura si creano veri e propri comitati d'affari e centri di potere trasversali che regolano e garantiscono i complessi meccanismi corruttivi. Sul piano del contenuto, la

centralità del disvalore del fatto si sposta dall'atto al patto: il corrotto mette a disposizione la propria funzione per l'eventualità che si presenti l'occasione di avvantaggiare il privato; il corruttore offre vari tipi di utilità, come ad esempio contratti di consulenza fittizia o assunzione nell'azienda di personale segnalato dal politico.

Negli ultimi anni si è aggiunta una forma di corruzione "affaristico-organizzativa", dove il patto corruttivo tende a smaterializzarsi e a insinuarsi nella stessa formulazione delle regole generali (leggi, regolamenti, bandi), verificandosi una sorta di quanto mai pericolosa privatizzazione del potere pubblico. Sul piano dei soggetti, la distinzione tra corrotto e corruttore si assottiglia: lo stesso corrotto risulta coinvolto in attività manageriali e affaristiche beneficiarie dell'attività amministrativa. Inoltre, il raccordo tra dimensione pubblica e privata è costituito da organizzazioni criminali destinate a divenire i referenti principali e i garanti ultimi della trama corruttiva. Sul piano del contenuto, si assiste a una volatilizzazione dello stesso patto corruttivo: il corrotto tende ad asservire l'intera funzione agli interessi privati o delle organizzazioni criminali senza che sia possibile rilevare *ictu oculi* caratteri di illegittimità del suo operato; il vantaggio del corruttore non è più immediato ma a lunga scadenza, consistendo nella creazione di condizioni generali favorevoli alla propria attività.

L'evoluzione degli strumenti di contrasto

Proprio alla luce di queste trasformazioni "fenomenologiche", anche gli strumenti di contrasto alla corruzione hanno conosciuto una corrispondente evoluzione. In estrema sintesi si può dire che più il fenomeno è divenuto sistemico e affaristico, più si sono manifestati i limiti della

repressione penale. Quindi al diritto penale sono stati affiancati altri strumenti, e cioè la prevenzione attuata sul piano organizzativo e la disciplina di alcuni settori concernenti l'attività politica ed economica.

Per quanto riguarda il diritto penale, anzitutto, a causa della perdita di centralità dell'atto a favore del patto, con la riforma del 2012 si è introdotta la nuova fattispecie di corruzione per la funzione, destinata a colpire chi si pone genericamente a disposizione del privato. Ipotesi peraltro che la giurisprudenza puniva già prima della riforma.

Inoltre, assieme ad alcune fattispecie che puniscono fatti antecedenti e strumentali alla corruzione come il falso in bilancio e l'autoriciclaggio, sono stati previsti due nuovi delitti strettamente connessi al fenomeno corruttivo. Da un lato, l'induzione indebita, con la quale anche il privato è stato attratto nella sfera della responsabilità, sottraendolo all'impunità che prima gli garantiva l'ampia fattispecie della concussione. Dall'altro, è stata introdotta la fattispecie di traffico delle influenze che punisce anche la vendita della propria influenza sul pubblico ufficiale.

Infine, assai articolato l'intervento sul piano sanzionatorio. Nell'arco dell'ultimo decennio, è stato potenziato lo strumento della confisca, prevedendo quella diretta e per equivalente sia del prezzo che del profitto, nonché l'applicabilità della confisca c.d. allargata a seguito di condanna. Nel 2012 si sono riformate le pene accessorie prevedendo che anche la condanna per il reato di corruzione propria importi l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Ma le modifiche più rilevanti, come anche più problematiche, si sono avute nel 2015. Così, è da accogliere con favore l'introduzione di una circostanza attenuante premiale finalizzata a rompere il patto corruttivo, applicabile sia al corrotto

che al corruttore che collaborano con la giustizia. Diversamente ha suscitato perplessità l'innalzamento dei massimi e dei minimi edittali, in quanto diretti a porre rimedi a problemi strutturali del sistema penale che non si è avuto ancora il coraggio di risolvere, e cioè ai termini troppo brevi della prescrizione e alla ineffettività della pena in fase di commisurazione. [Parimenti ha suscitato perplessità l'aver condizionato l'accesso al patteggiamento e alla sospensione condizionale al pagamento di una sanzione patrimoniale, alla quale si affianca una "riparazione pecuniaria" applicabile al pubblico agente: trattandosi di sanzioni con contenuto analogo a quello della confisca, il rischio è di creare un *bis in idem*, se non addirittura un *tris in idem*].

Per quanto riguarda la prevenzione, essa ha riguardato sia l'organizzazione amministrativa che quella degli enti privati. Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, si è potenziato il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che adesso svolge in modo esclusivo funzioni di regolazione, vigilanza, nonché sanzionatorie. Inoltre, è stata incrementata la trasparenza in un'ottica di controllo anche da parte degli stessi cittadini. Infine, sono stati previsti i piani anticorruzione basati sull'adozione di veri e propri modelli organizzativi finalizzati a impedire che funzionari amministrativi realizzino fatti di corruzione. Sotto il profilo degli enti privati, è stata estesa la responsabilità punitiva degli enti anche a fatti di corruzione, con la conseguenza che essi sono "costretti" ad adottare modelli organizzativi volti a prevenire la commissione di tali reati. Oggi, quindi, enti pubblici ed enti privati, pur sottoposti a meccanismi di responsabilità assai diversi, sono accomunati dall'obbligo di adottare e attuare regole comportamentali dirette a conformare la stessa struttura organizzativa alla legalità.

Per quanto riguarda la disciplina di settori concernenti l'attività politica ed economica, le riforme più significative hanno

riguardato il regime di incandidabilità per persone condannate per un reato contro la pubblica amministrazione; il divieto di conferimento degli incarichi amministrativi apicali a titolari di cariche politiche; e l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, alla quale tuttavia non ha corrisposto un potenziamento della tutela della trasparenza dei finanziamenti privati, né sul versante repressivo né su quello preventivo e dei controlli.

Considerazioni sugli scenari futuri dell'evoluzione degli strumenti di contrasto

L'evoluzione degli strumenti di contrasto alla corruzione è destinata a sviluppi ulteriori. Per quanto riguarda il diritto penale, anche alla luce delle istanze europee, c'è da chiedersi se i tormentati rapporti tra concussione e corruzione abbiano trovato adeguata soluzione con l'inserimento di una terza figura intermedia, l'induzione indebita, oppure se il sistema non sarebbe maggiormente semplificato ed efficace riconducendo ogni scambio illecito alla corruzione.

In ordine alla prassi, da un lato, si deve sottolineare l'aspetto positivo che, nonostante la perdita di centralità dell'atto, non si è arrivati a dissolvere anche il ruolo del patto e quindi a punire la mera violazione del principio di non venalità della funzione pubblica: si tratta di un'importante argine alla deriva di un pericoloso impiego eticizzante del diritto penale. Dall'altro lato, però, si deve mettere in evidenza anche un aspetto problematico: la giurisprudenza fa rientrare nella corruzione per la funzione anche l'ipotesi del totale asservimento della funzionario pubblico, vale a dire della vendita della funzione, che prima della riforma del 2012 rientrava pacificamente nella corruzione propria.

Sul piano sanzionatorio, è stata approvata da un ramo del Parlamento una riforma che qualifica gli indiziati dei reati contro la pubblica amministrazione come pericolosi qualificati al pari degli indiziati di mafia, come tali destinatari della confisca di prevenzione in assenza di condanna. Tale soluzione meriterebbe più ponderazione: indubbiamente, stanno emergendo sempre più inquietanti relazioni tra criminalità organizzata e corruzione. Tuttavia, l'evoluzione complessiva delle misure di prevenzione sembra costituire una fuga dai più rigorosi presupposti di accertamento della responsabilità penale: [le misure di prevenzione si ispirano a un diritto penale emergenziale che meglio si attaglia ai fenomeni della criminalità organizzata mafiosa e terroristica]. Più opportuno quindi incidere su altre misure, come ad esempio le misure interdittive, ampliando la loro applicazione ed eliminando l'obbligatoria estensione ad esse della sospensione condizionale della pena.

Per quanto riguarda la prevenzione, si impone la necessità di una maggiore concretizzazione sia dei piani anticorruzione pubblici sia dei modelli organizzativi privati: soltanto norme comportamentali concrete e definite potranno essere davvero efficaci. Merita quindi particolare apprezzamento l'Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione adottato dall'Anac nelle scorse settimane, dove si individuano regole specifiche iniziando a distinguere anche settore per settore.

Infine, riguardo alla disciplina dell'attività politica ed economica, oltre alla necessità di una disciplina più rigorosa dei finanziamenti privati sia in termini di repressione che di controlli, restano, tra l'altro, ancora due grandi assenze: da un lato, una disciplina delle spese elettorali, con particolare riguardo al problema del controllo sulle rendicontazioni, che non può essere meramente cartaceo, ma necessita di strumenti di verifica effettiva; dall'altro, si pone sempre di più la necessità di allinearsi

agli altri Stati europei attraverso la previsione di una regolamentazione dell'attività lobbistica.

Una cosa è certa: non si creda che il fenomeno della corruzione può essere contrastato con la diminuzione dell'intervento pubblico o la privatizzazione delle sue attività. Da un lato, il pubblico avrà sempre un ruolo fondamentale anche per il solo fatto che pubblici restano i capitali di finanziamento di infratture e grandi opere; dall'altro, la corruzione pervade anche la dimensione privata: e non è un caso che in alcuni paesi ormai non si distingua più tra corruzione pubblica e corruzione privata. Inoltre, va ribadito che sempre di più si impongono riforme di sistema per quanto riguarda la prescrizione della reato e la fase commisurativa della pena al fine di rendere il sistema più efficace ed effettivo.

Conclusioni

Avviandomi alla conclusione, mi pare si possa affermare che alla corruzione sistemica non si può rispondere che attraverso un sistema anticorruptivo. Questo sistema risulta ormai composto dal diritto penale, dalla prevenzione negli enti pubblici e in quelli privati, nonché da una disciplina di alcuni settori dell'attività politica ed economica.

Tuttavia, in presenza di un fenomeno che costituisce un vero e propria cancro della convivenza civile, si deve essere consapevoli che al diritto, e in particolare a quello penale, non si può chiedere di svolgere quella funzione di ricostruzione dell'etica pubblica che soltanto una cultura delle virtù civiche può svolgere. E la formazione di tale cultura può avvenire solo attraverso comportamenti autentici e privi di strumentalizzazioni. Non è produttivo coltivare l'illusione di un uso salvifico ed etico

del diritto penale [soprattutto se il potere politico stenta a praticare quella autoregolazione che costituisce il primo esempio di etica pubblica]. Piuttosto, è da considerare sempre più fondamentale quella educazione pubblica “dal basso”, fatta con l’esempio quotidiano e rigorosa nel respingere la logica di qualsiasi scambio di favori diretti a danneggiare i soggetti terzi estranei al patto. Esempio quotidiano che i nostri Allievi qui presenti sono chiamati a dare, e sapranno sicuramente dare, nell’esercizio delle loro funzioni così essenziali per la convivenza civile, onesta e pacifica della nostra società.

Grazie