

Analisi e commenti

La corruzione e la legge 190/2012. Priorità all'azione di prevenzione (1)

Il provvedimento si inquadra in una significativa attività normativa che, negli ultimi anni, ha profondamente toccato l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione



La legge 190/2012 risulta un contenitore di interventi, legati dal fil rouge della prevenzione dei fenomeni di corruzione e di *maladministration*, e rappresenta un fattore di significativa discontinuità nel panorama nazionale.

Approfondiamo il tema con una serie di interventi; nel primo, etimologia e propensione alla corruzione.

La parola corruzione origina dal latino *corruptio-onis* (da *corrumpere*), e cioè *disfacimento, degenerazione, il rompere* qualcosa; è oggi intesa come "l'opera di chi induce gli altri al male". Il significato del termine, collegato all'esercizio deviato della funzione pubblica, è comunemente negativo, e in questo senso va la definizione dell'economista indiano Bardhan Kumar Pranab: "la corruzione è l'utilizzo del pubblico ufficio per un guadagno privato". In altri termini, le manifestazioni corruttive,

pur se diffuse in tutti i campi della vita di relazione, sono prevalentemente concentrate nei settori dell'economia, in particolare in quelli ove si manifesta l'esercizio di una pubblica funzione, in questo senso superando l'ormai angusto ambito del rapporto di pubblico impiego, anche se nel comune sentire il fenomeno è percepito come limitato al comportamento illecito del pubblico dipendente che mira a un vantaggio economico "privato" e indebito.

L'espressione "vantaggio privato" conduce poi verso scenari assai estesi: nella corruzione, il vantaggio per il pubblico funzionario corrotto può essere costituito, ad esempio, dall'assunzione di personale segnalato, in quanto la dazione o promessa illecita può essere rappresentata non solo da una somma di denaro, ma da qualsivoglia "altra utilità". Per "altra utilità" si intende così qualsiasi bene che costituisca per il soggetto pubblico (o anche per un terzo, cui è destinato) un vantaggio, materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale (financo i favori sessuali rientrano in tale categoria in quanto costituiscono un vantaggio per il pubblico funzionario che ne ottenga la promessa o l'effettiva prestazione), quindi anche non necessariamente economico, ma comunque giuridicamente apprezzabile (Cassazione, 351/1998).

In altri termini, nella nozione di "utilità" rientrano non solo accrescimenti di natura patrimoniale, ma anche quei "vantaggi sociali" percepiti, dalla collettività come utili, le cui ricadute patrimoniali siano mediate e indirette (Cassazione, 24656/2010, con riguardo ad attività di mediazione svolta dal corruttore per alimentare e favorire le aspettative di carriera del corrotto). Se pertanto un'assunzione "di comodo" rileva incontrovertibilmente come apprezzabile "utilità" per la configurabilità del reato, risolvendosi in un vantaggio patrimoniale quantomeno per il terzo (l'assunto), beneficiario dal pubblico ufficiale corrotto (Cassazione, 45930/2011) con un posto di lavoro, compie un atto contrario ai propri doveri d'ufficio anche il presidente di Commissione d'esame di Stato che favorisce i privatisti nel superamento della prova in cambio di soggiorni vacanza (Cassazione, 36251/2011).

Il meccanismo corruttivo non è quindi limitato al mero profitto monetario, ma si estende sino a rappresentare un mezzo utilizzato dall'uomo per soddisfare i bisogni "dell'Auto-Realizzazione" e "dell'Ego", conformemente alla classificazione dei bisogni formulata dallo psicologo Abraham Harold Maslow. Tali bisogni (il "Bene") sono prevalentemente conformati su una accezione materialistica economica, anche se il fenomeno può avere a oggetto comportamenti che si limitano a infrangere regole morali ed etiche. Questo fenomeno di malcostume, indipendente dalla apprezzabilità o meno del vantaggio economico perseguito, è stato definito da Robert Klitgaard (docente universitario statunitense) "un reato basato sul calcolo", nel quale "le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi e le ricompense grandi".

La propensione alla corruzione

La propensione alla corruzione è stata espressa in sintesi dallo stesso Klitgaard nella formula $C = M + D - A$ (C = corruption; M = monopoly; D/S = discretion - *segretezza*; R/A = accountability - *responsabilità*).

Secondo lo studioso, il livello di corruzione aumenta proporzionalmente alle possibilità che uno o più soggetti dispongano di un bene in via esclusiva o se trasparenza e responsabilità siano basse.

La corruzione è tanto più ricorrente quanto più alto è la somma del valore del monopolio (per ottenere quel bene devo rivolgermi all'unico produttore oppure a quei pochi produttori uniti da un accordo di cartello, ovvero la situazione contraria, con un unico compratore che può unilateralmente decidere se acquistare o meno un certo bene – ad esempio, lo Stato per le forniture di navi militari) e della segretezza (la procedura di aggiudicazione è priva di trasparenza).

La responsabilità, nel nostro sistema giuridico, è costituita dalle molteplici forme di responsabilità (civile, penale,

amministrativa, amministrativo-contabile o erariale, dirigenziale e da risultato), a seconda delle regole che vengono infrante. Se gli elementi monopolio e segretezza assumono valori elevati (ad esempio, ancora le forniture militari), efficace strumento per diminuire la propensione alla corruzione può essere rappresentato dall'alta probabilità della certezza di una punizione severa e rapida, più che il mero inasprimento delle pene edittali.

I soggetti appaiono essere maggiormente propensi alla corruzione quando da essa riescono a massimizzare un utile personale, cercando nel contempo di giungere a un punto di equilibrio che sia vantaggioso anche per gli altri "giocatori" della partita. Il meccanismo della corruzione, nel caso di un valore C molto alto, trova un punto di equilibrio nella convenienza per tutti gli attori alla corruzione. In uno scenario di questo genere (ad esempio, il valore elevato di C è determinato soprattutto dalla limitata responsabilità), in un gioco "cooperativo" (i giocatori hanno interessi in comune, quanto meno per la sua durata, non sono in contrapposizione e, in alcuni casi, sono anzi portati ad associarsi) ogni "giocatore" (politico, portaborse, funzionario, imprenditore) è proteso alla scelta che massimizza l'utile, cioè alla corruzione. Nella corruzione, questi aspetti tendono a migliorare il "pay-off" (pagamento illecito), garantito dalla vincolatività degli accordi.

1 – continua

Federica Rachele Badano

pubblicato Venerdì 16 Gennaio 2015
