

Introduzione:

La mia tesi verte su due argomenti principali: la corruzione e la criminalità organizzata.

Questi fenomeni, presenti nel nostro paese già da molto tempo, sono ben distinti sia sotto il profilo giuridico che dal punto di vista delle loro caratteristiche, e infatti esistono e prosperano anche l'uno in assenza dell'altro; tuttavia essi hanno subito negli anni profonde modificazioni che hanno agevolato una più stretta relazione tra corruzione e fenomeno mafioso. Nella nostra epoca, infatti, le cronache riportano episodi che riguardano i rapporti tra mafiosi e burocrati, politici, che fa pensare alla corruzione non come a un elemento occasionale, ma come a un fattore strumentale dell'espansione mafiosa, funzionale a ottenere le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati e per garantirsi un'esenzione dalla pena.

Il lavoro è composto da tre capitoli. Nel primo capitolo si affronta il fenomeno della corruzione: partendo dal problema della sua definizione, e dall'individuazione delle diverse tipologie di attività corruttiva, si procederà con l'analisi delle cause e con uno studio sull'evoluzione del fenomeno corruttivo nel nostro paese nel corso del tempo, confrontandone i cambiamenti in relazione a due epoche diverse, quella degli anni Novanta - con riferimento allo scandalo di Mani pulite - e quella dei nostri giorni. Nel secondo capitolo, invece, si cerca di approfondire il legame tra corruzione e criminalità organizzata, focalizzando l'attenzione sia sulla tendenza, sempre più evidente da parte delle organizzazioni criminali, al ricorso al metodo corruttivo, sia sulla capacità dei gruppi criminali di infiltrarsi nell'economia legale, con un particolare interesse per il mondo degli appalti. Nel terzo e ultimo capitolo, infine, si esaminerà il fenomeno mafioso, analizzando la sua definizione, origine e diffusione non solo nel Sud Italia ma in gran parte della penisola, e considerandone l'evoluzione e il cambiamento che ha

subito nel tempo. Verrà proposta quindi una riflessione sull'introduzione della legge Rognoni-La Torre, che ha inserito nel nostro codice penale il reato di associazione mafiosa, concludendo poi il capitolo con uno studio su un caso particolare, quello di Mafia Capitale. Questa inchiesta, infatti, mirava non solo a individuare i possibili nessi tra mafia e corruzione, ma anche ad applicare al caso specifico un orientamento della giurisprudenza e della dottrina che sostiene un'interpretazione del delitto di associazione mafiosa meno vincolata alle caratteristiche delle mafie storiche, promuovendo invece un approccio più disponibile a riconoscere l'adattabilità del reato a fenomeni criminali slegati dai contesti tradizionali.

Il tema in esame si trova al crocevia tra diverse discipline, in particolare la sociologia del diritto e della devianza e il diritto penale. Si è tentato infatti di fondare la ricerca su un'ampia base di documentazione, supportando anche il ragionamento con dati. Sono state inoltre di fondamentale importanza le diverse sentenze citate grazie alle quali si è tentato di conferire al ragionamento realismo e oggettività. Ho scelto questo tema perché, oltre ad essere un argomento sempre di estrema attualità, è una tematica che mi appassiona da sempre; studiando tutto quello che si cela dietro al mondo della corruzione e della criminalità organizzata ho appreso nuovi elementi, ho ampliato le mie conoscenze e ho avuto la possibilità di soffermarmi su alcuni aspetti di cui non ero consapevole, che hanno posto in me alcuni interrogativi. Nella ricerca del materiale ho avuto modo di confrontarmi con pensieri di diversi autori, di avvicinarmi a punti di vista differenti e ho avuto modo di capire come questi due fenomeni siano in continua evoluzione nel tempo, rendendo difficile, in una dimensione diacronica, una loro identificazione univoca.

Capitolo 1: Corruzione

1. La definizione di corruzione

Il fenomeno corruttivo comprende una gamma di pratiche ampie e eterogenee, che si realizzano in contesti anche molto diversi tra loro coinvolgendo attori dalle caratteristiche e dai ruoli non omogenei. Questa complessità rende difficile maturare una definizione univoca del fenomeno.

Un punto di partenza potrebbe essere definire la corruzione come “degenerazione”, “perversione” e “deviazione”. L’etimologia latina *corrumpere* descrive il corrompere come un’azione di progressivo disfacimento, il verbo è composto da *con* particella indicante il mezzo, lo strumento e *rumpere* che significa mandare in pezzi, distruggere e fornisce un’immagine chiara dell’impatto che la corruzione ha sulla realtà circostante¹. Secondo Piercamillo Davigo, ex magistrato e saggista italiano, uno dei giudici protagonisti dell’inchiesta “Mani pulite”, che ha rivoluzionato l’Italia negli anni ’90, la corruzione “è un delitto contro la fedeltà”² in quanto si tradisce lo Stato che si rappresenta perseguendo interessi personali. In questo caso si fa riferimento principalmente ad una corruzione di tipo politico.

Vi sono tre prospettive che possono essere adottate per individuare l’ampio concetto di corruzione. Una prima prospettiva si basa sulle norme giuridiche: si caratterizza come “corruzione” tutto ciò che viene definito come tale dalla legge e individuato come tale dal codice penale; questo primo approccio è da un lato positivo perché consente di circoscrivere in modo chiaro il concetto: tuttavia se si utilizzasse solo questo criterio una modificazione

¹ <https://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/>

² ECOSTORIA, *Corruzione* <https://www.raicultura.it/storia/articoli/2019/01/Eco-della-Storia-Corruzione>

della norma potrebbe ampliare o restringere il concetto rischiando di includere (o di escludere) nella definizione di corruzione comportamenti che sono comunemente riferiti a questo fenomeno³.

Un secondo punto di vista definisce il concetto partendo dai giudizi dell'opinione pubblica: si intende come corruzione tutto quello che viene percepito dalla società come atto che viola i valori sociali e le regole non scritte. Limitarsi a questo concetto non è oggettivo perché non tiene conto del fatto che le percezioni sono personali e diverse: rispetto alla propria sensibilità condotte identiche o simili potrebbero essere ritenute deprecabili, inaccettabili, accettabili anche se formalmente proibite o giustificate da una prassi. Questo secondo approccio può quindi essere utile ma non esclusivo.

Il terzo e ultimo criterio definisce la corruzione partendo dal concetto di interesse pubblico (di cui resta ambigua la definizione), il quale viene violato da corrotti e corruttori per perseguire e raggiungere un interesse personale. Questa definizione rende variabile la demarcazione dei parametri che delimitano le attività non corrotte. Nonostante i loro limiti queste tre prospettive colgono alcuni tratti significativi del fenomeno. Queste prospettive si possono comprendere ancora meglio intendendo la corruzione come una violazione delle regole che sanciscono i doveri di un funzionario pubblico in favore di un altro soggetto. Questo si verifica quando il corrotto attraverso un accordo occulto lede gli interessi del suo principale a beneficio di una terza parte. Questa prospettiva recupera gli elementi comuni alle tre definizioni prima citate: in primo luogo non sono soltanto le regole formali a sancire il divieto di corruzione ma in ogni ordinamento ci sono delle norme che impongono agli agenti pubblici di non accettare compensi in seguito all'esercizio delle loro funzioni. Ma

³ Si pensi alla proposta avanzata nel 1987 dal ministro socialista Claudio Signorile di prevedere una quota "non rendicontabile" di fondi nei bilanci delle imprese da destinare alle tangenti; o al tentativo di depenalizzazione dell'illecito del finanziamento ai partiti avanzata dal ministro Conso nel 1993, fino al "colpo di spugna" tentato con il decreto Biondi dal primo governo Berlusconi nel 1994.

entrano in gioco anche gli standard etici, i valori sociali, il disappunto dei colleghi e la sfiducia dei cittadini i quali possono rappresentare un deterrente pari alle sanzioni previste dal codice penale. Infine interviene il terzo criterio quello dell'interesse pubblico: nella definizione di corruzione come scambio occulto tra due attori emerge come l'intesa nascosta tra agente pubblico e soggetto terzo sia in contrasto con l'interesse generale: in quanto il primo non adempie ai suoi doveri, legati al suo ruolo pubblico⁴.

2. Corruzione intesa come scambio illegale

Intendiamo nel senso più generale la corruzione come uno scambio illegale, inteso come una condotta che viola l'interesse pubblico, a favore del soddisfacimento di interessi propri privati in cui è coinvolto un agente con poteri pubblici. Questa definizione, coniata da Rose Ackerman, è ampia e ci dà la possibilità di includere tante condotte giuridiche diverse che possono essere riconducibili in diverse fattispecie penali come corruzione, abuso d'ufficio, peculato, concussione, favoritismo, compravendita di voti. Il codice penale italiano proibisce al "pubblico ufficiale" di ricevere "denaro o altra utilità" da un privato "abusando della sua qualità o dei suoi poteri" (art 320 c.p.), per "compiere un atto del suo ufficio" (art 318 cp.) o "per ritardare, omettere o compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio" (art 319 cp.).

Lo scambio illegale vede protagonisti un agente con poteri pubblici da cui il portatore di interessi privati può trarre vantaggi dalle risorse che possiede, realizzando una condotta che è contraria persino a quanto previsto dalla nostra Costituzione che all'articolo 54, recita:

⁴ VANNUCCI Alberto, (2012) *Atlante della corruzione*, EGA (Edizione gruppo Abele), Torino.

“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

Per definire questo scambio possiamo utilizzare l’aggettivo “rischioso”, perché il rispetto del patto è incerto e se questo non viene rispettato non ci sono soluzioni, così come, per definizione, il patto stesso non può essere che essere occulto e violare il principio di trasparenza delle istituzioni, contribuendo a minare le basi di un normale andamento democratico. Il corrotto può essere definito come “Arlecchino servo di due padroni”⁵: il vero padrone gli affida i beni da custodire e conservare, ma all’insaputa di questi il corrotto vende gli averi (che, tra l’altro, non possiede) anche ad un secondo padrone, che è il suo corruttore. È un gioco a tre in cui l’agente pubblico agisce violando principi e regole, tradendo la fiducia dell’organizzazione e del soggetto per cui lavora a vantaggio di un soggetto terzo ed esterno. In caso di corruzione politica e burocratica il vero padrone è lo Stato e gli agenti sono gli amministratori pubblici; in caso di corruzione privata il vero padrone è il soggetto privato.

Ogni atto di corruzione si traduce quindi come una *violazione delle regole*, che si realizza quando l’agente attraverso un *accordo occulto lede gli interessi* del principale *esercitando il proprio potere a beneficio di una terza parte*, in uno *scambio* che vede come contropartita *denaro o altre utilità*⁶.

⁵ VANNUCCI Alberto, (2012) *Atlante della corruzione*, EGA (Edizione gruppo Abele), Torino, pagina 22

⁶ VANNUCCI Alberto, (2012) *Atlante della corruzione*, EGA (Edizione gruppo Abele), Torino.

3. Le cause del fenomeno corruttivo

È difficile stabilire quali sono le cause della corruzione e individuare i fattori che portano alla sua diffusione, perché questo fenomeno è legato da relazioni di causa- effetto complesse e difficili da ricondurre a singoli elementi distinti. Possiamo individuare i fattori patogeni nel settore economico, politico e culturale: tra questi, quelli che influenzano la diffusione e la percezione della corruzione sono la scarsa diffusione di valori morali, la distribuzione del reddito, la qualità dell'intervento pubblico e le modalità di selezione del pubblico impiego connesso alla distribuzione dei salari, il reddito, l'istruzione e l'adeguatezza della legislazione.

Secondo studi risalenti agli anni '60 una maggior disponibilità di reddito provoca un aumento dell'istruzione comportando una maggior consapevolezza dei cittadini, una maggior solidità democratica e ad un abbassamento della corruzione; poca istruzione, viceversa, porta ad un aumento della corruzione, infatti la corruzione genera meno istruzione: i paesi con alto tasso di corruzione tendono infatti a non implementare l'insegnamento. Tuttavia quest'ultimo è senza dubbio un nesso causale difficile da dimostrare, considerando che spesso le figure più corrotte sono quelle con una maggior istruzione: si tratta infatti del tipico reato che si associa ai "colletti bianchi", cioè alle figure di spicco nella società. È quindi difficile comprendere se è la povertà a generare corruzione o se è la stessa corruzione a causare maggiore povertà in un paese. In alcuni casi le politiche forti cercano di mantenere il paese arretrato e questo fenomeno dilaga maggiormente nei paesi in cui c'è una grande differenza sulla distribuzione del reddito⁷.

⁷ Per maggiori dettagli <http://anticorruzione.eu>

Il malfunzionamento dell'amministrazione, il dilagare della burocrazia e dei vincoli possono essere sintomo di una strategia degli amministratori pubblici finalizzata ad accrescere la tendenza alla corruzione da parte dei clienti (e non solo). Si definisce amministrazione statica quella in cui c'è un rapporto tra corruzione e inefficienza⁸: da una parte l'inefficienza spinge all'utilizzo di pratiche corruttive, dall'altra si cerca di incrementare il cattivo rendimento per ottenere un guadagno e far funzionare correttamente la "macchina amministrativa". Il funzionario, infatti, si impegna a rimuovere gli ostacoli e a superare le lentezze di un'amministrazione poco efficiente ottenendo in cambio un pagamento; la scarsa qualità dei servizi e le carenze organizzative, perciò, fanno emergere i fenomeni corruttivi.

La dimensione dell'intervento pubblico aumenta le occasioni di corruzione, ancor di più se accompagnata da discrezionalità, scarsa trasparenza delle istituzioni, pratiche farraginose e poco chiare; la complessità delle leggi e la poca chiarezza producono zone d'ombra che sono terreno fertile per il malaffare. Anche i bassi stipendi dei dipendenti pubblici rientrano tra le cause di incremento della corruzione: c'è infatti una relazione inversa tra salari e corruzione. Bisognerebbe garantire il salario di efficienza che è volto ad evitare l'azzardo morale del dipendente pubblico, inducendo il funzionario a mantenere un comportamento onesto; d'altro canto i dipendenti mal pagati tendono ad incrementare il guadagno tramite tangenti e sono spinti da un costo morale più basso. Il salario di efficienza previene anche la selezione avversa per cui i soggetti più competenti trovano lavoro presso privati per avere un guadagno maggiore: di conseguenza spesso si verifica nel settore pubblico un reclutamento del personale poco selettivo e basato su criteri poco meritocratici.

⁸ GAGLIARDI Jacopo, (2020) *La misura della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, Amministrazione in cammino, Roma

L'assetto politico e le istituzioni pubbliche possono portare a una diminuzione della corruzione: una maggior competitività nel sistema politico, una democrazia di buona qualità permette ai cittadini di controllare i politici e consente di sostituirli o punirli se si dimostrano corrotti e poco efficienti. Possono abbassare il rischio del fenomeno corruttivo in un paese il giornalismo indipendente e la stampa libera, un controllo elettorale e una maggior partecipazione al voto dei cittadini. Tra gli aspetti istituzionali che sono collegati al livello di corruzione rientrano il regolamento dell'economia e il livello di concorrenza: è stato verificato come livelli modesti di concorrenza si accompagnano a livelli di corruzione elevati. I mercati chiusi e poca concorrenza tra le imprese o una concorrenza fittizia basata su cartelli, infatti, incrementano il fenomeno.

Infine, i fattori socioculturali possono ostacolare la corruzione: un maggior capitale sociale, cioè la fiducia nelle istituzioni, nella politica, il rispetto diffuso e coeso delle norme giuridiche e sociali e la partecipazione e informazione alla vita politica ostacolano le pratiche corruttive ⁹.

4. Diverse tipologie di corruzione

Possiamo distinguere due diverse tipologie di corruzione a seconda della loro dimensione: la piccola e grande corruzione.

La prima vede protagonisti attori come burocrati e dipendenti pubblici di medio basso livello, cittadini, commercianti, titolari di piccole attività economiche e singoli criminali. Ha generalmente per oggetto informazioni, singoli atti e decisioni amministrative relative alla gestione dei servizi pubblici o astensione da controlli e sanzioni per piccole violazioni.

⁹ Per maggiori dettagli sui dati consultare <https://integrity-index.org>

Può essere definita, nel senso comune, come la “corruzione amministrativa” della vita quotidiana.

La grande corruzione si distingue invece dalla prima per la “statura” dei soggetti coinvolti: si tratta infatti di politici con incarichi amministrativi di rilievo, giudici, alti burocrati insieme a imprese, portatori di interessi economici finanziari rilevanti e organizzazioni mafiose. Oggetto della corruzione, in questo caso, sono scelte politiche amministrative importanti oppure le politiche stesse di programmazione e redistribuzione di risorse di ingente valore (appalti, concessioni, sussidi).

Un’ulteriore classificazione che possiamo fare è distinguere la cosiddetta “*parochial corruption*” (o “corruzione di bottega”) in cui la cerchia di persone che possono usufruire di benefici è molto ristretta e i soggetti che possono partecipare allo scambio sono legati da relazioni fiduciarie di natura personale perchè appartengono alla stessa famiglia, casta, etnia. Differente è la “*market corruption*” (corruzione di mercato) in cui l’identità dei soggetti non è decisiva e vi è un alto grado di apertura e ricambio tra le parti coinvolte. È una corruzione impersonale, in cui i partecipanti non si conoscono personalmente ma la fiducia sull’attendibilità altrui discende da meccanismi esterni che sono regolati da leggi condivise e conosciute da tutti. Se incrociamo l’ammontare delle risorse e il rapporto personale o impersonale dei soggetti possiamo individuare quattro tipologie diverse di corruzione¹⁰:

Quando gli interessi in gioco sono molti e la relazione tra i soggetti è impersonale si assiste alla presenza del fenomeno della **corruzione sistemica**. La caratteristica fondamentale è la natura non occasionale e sporadica degli episodi; ha natura stabile ed è

¹⁰ PIGNATONE Giuseppe (2018), *Le nuove fattispecie corruttive*, testo della relazione svolta dall’autore al convegno “Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto tra diritto vivente e prospettive di riforma”