



www.lavoce.info

[Giustizia](#)

TANGENTOPOLI NON È MAI FINITA

di [Grazia Mannozi](#) 26.02.2010

Nonostante le richieste sopranazionali di sanzioni proporzionate, adeguate e dissuasive nei confronti della corruzione, l'Italia non sembra aver intrapreso finora un'azione di contrasto efficace. Rispetto a un fenomeno apparso come dilagante già ai tempi di Tangentopoli, pur in carenza di rilevazioni sistematiche, la risposta sanzionatoria è stata incerta e improntata ad assoluta mitezza.

Nonostante le richieste sopranazionali di sanzioni proporzionate, adeguate e dissuasive nei confronti della **corruzione**, l'Italia non sembra sino ad ora aver intrapreso un'azione di contrasto efficace. Rispetto a un fenomeno apparso come dilagante già ai tempi di Tangentopoli, pur in carenza di rilevazioni sistematiche, la risposta sanzionatoria è stata incerta e improntata ad assoluta mitezza.

UN OBIETTIVO PRIORITARIO A LIVELLO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

La lotta alla corruzione e ai reati che normalmente si pongono con essa in rapporto di interdipendenza funzionale (falso in scritture contabili e riciclaggio) costituisce uno degli obiettivi politico-criminali prioritari a livello europeo ed internazionale.

Dalle principali **convenzioni** in materia emerge la preoccupazione per gli effetti generati da pratiche corruttive diffuse: cattiva allocazione delle risorse pubbliche, alterazione delle regole sulla concorrenza, innesco di sistemi fiscali regressivi, riduzione degli investimenti diretti esteri. **(1)** Fattori tali da esercitare, a loro volta, una funzione frenante sullo **sviluppo economico**. **(2)**

Del resto, la convenzione di Merida, adottata nel 2003, sottolinea come la corruzione amministrativa, saldandosi alla criminalità organizzata, diventi il grimaldello con cui l'impresa mafiosa riesce a passare dalla gestione dei mercati *illegali* alla gestione dei mercati *legali*.

Ma la corruzione non soltanto ostacola lo sviluppo economico, creando frizione con i principi di buon governo e di etica della politica: specie se di livello «sistemico», essa finisce col costituire una **minaccia per lo Stato di diritto**, la democrazia, il principio di uguaglianza e i diritti dell'uomo.

QUANTO È DIFFUSA LA CORRUZIONE?

Nonostante la molteplicità delle ragioni che inducono a intensificare il contrasto alla corruzione, la necessità di dare risposte alle richieste sopranazionali di criminalizzazione e la dura «lezione» ricevuta dalla Tangentopoli dei primi anni Novanta – quando la corruzione è affiorata nella sua

dimensione «sistemica» – il legislatore italiano non sembra aver compiuto significativi passi avanti per «contenere» tale fenomeno criminoso. **(3)**

Anzitutto non vi è un'accurata **rilevazione quantitativa**, indispensabile per verificare l'andamento della corruzione nel tempo ed individuare i settori su cui maggiormente essa incide.

Neppure il Servizio anticorruzione e trasparenza istituito nel 2008 all'interno del Dipartimento della funzione pubblica) sembra aver offerto, attraverso il primo rapporto al Parlamento, una piattaforma conoscitiva adeguata. I dati sui **delitti denunciati** per l'arco temporale 2004-2008 (riportati nella tabella seguente), essendo aggregati, non consentono di «isolare» il fenomeno della corruzione nella sua specificità criminologica.

Tabella 1 Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo (dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008).**2004 2005 2006 2007 2008***

Delitti Registrati	2004	2005	2006	2007	2008
3.403	3.552	5.499	3.368	3.197	

Fonte: Rapporto al Parlamento SAeT 2009.

Sono infatti stati riportati *cumulativamente*, sotto l'etichetta fuorviante di «reati connessi al fenomeno corruttivo», due categorie di illeciti tra cui corrono differenze sostanziali: i **delitti dei pubblici ufficiali** contro la pubblica amministrazione (tra cui corruzione, concussione, abuso d'ufficio, peculato) e i **delitti dei privati** contro la Pa o il suo patrimonio (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, truffa, turbata libertà degli incanti). I primi possono essere commessi *soltanto da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio*, perciò da colui ha speciali doveri di fedeltà verso la Pa, desumibili dall'art. 54 della Costituzione, sicché è la condotta di un soggetto *interno* alla Pa a ledere gli interessi propri di quest'ultima (buon andamento, imparzialità, corretto adempimento dei doveri istituzionali).

I secondi sono invece commessi da *privati*, soggetti che non hanno obblighi di fedeltà verso la Pa, e pertanto costituiscono una aggressione che proviene dall'«esterno», diretta prevalentemente al *patrimonio* pubblico.

Tale rilevazione statistica altera il quadro della **distribuzione geografica** del fenomeno: il Rapporto del SAeT assegna infatti alle regioni meridionali (tra cui Calabria e Puglia) il più alto tasso di denunce di reati genericamente «collegati alla corruzione». Ma se la corruzione viene considerata isolatamente da frodi e truffe, come sarebbe corretto fare in ragione delle sue peculiarità, la distribuzione geografica appare del tutto diversa: la corruzione emerge poco e comunque *ancor meno* nelle regioni (soprattutto quelle meridionali) in cui è più presente la criminalità organizzata. **(4)**

Muovendo da quest'ultima chiave di lettura, le politiche nazionali di contrasto alla corruzione (inclusa la concussione) si rivelano deboli e poco mirate. Acquisito che la corruzione è generalmente un **reato a elevata «cifra nera»** per il convergente interesse al silenzio di corrotto e corruttore, e lo è ancor di più quando è gestita dalla criminalità organizzata, ci si può chiedere come mai il legislatore non abbia scelto, come proposto già nel cosiddetto «Progetto Cernobbio», di incentivare la propensione alla denuncia attraverso l'introduzione di un meccanismo, simile a quello del cosiddetto **«dilemma del prigioniero»**, volto a spezzare *dall'interno* il vincolo di omertà tra corrotto e corruttore. **(5)**

In concreto, il «Progetto Cernobbio» proponeva l'introduzione di una **causa di non punibilità** per

chiunque avesse denunciato spontaneamente e per primo un episodio di corruzione entro tre mesi dalla realizzazione dell'illecito e prima che la notizia di reato fosse stata iscritta nel registro generale a suo nome, fornendo indicazioni utili per la individuazione degli altri responsabili. Tale causa di non punibilità risultava condizionata dalla restituzione del *prezzo della tangente* da parte del corrotto o dalla messa a disposizione di una somma pari all'importo della tangente versata da parte del corruttore.

LA CORRUZIONE IMPUNITA

Venendo alla risposta sanzionatoria, i dati sulle condanne definitive documentano la **sostanziale impunità** dei delitti di corruzione: nell'87,6 per cento dei procedimenti penali sono state inflitte *pene fino a due anni di reclusione* (area della sospensibilità condizionale); nell'8,8 per cento dei casi, *pene tra due e tre anni* (area delle misure alternative, ad es. l'affidamento in prova ai servizi sociali); soltanto nel 3,5 per cento dei casi sono state irrogate *pene superiori a tre anni*, eseguibili in forma detentiva. **(6)** A quest'ultima, esigua quota di condanne è affidato l'effetto deterrente tipico della sanzione penale. Siamo dunque ben lontani dagli *standard* di proporzionalità, adeguatezza e dissuasività delle risposte sanzionatorie auspicati a livello sopranazionale.

Inutile dire che inasprimenti sanzionatori sulla carta costituirebbero una soluzione tutt'altro che soddisfacente, stante la generalizzata incertezza della pena connessa al rischio **prescrizione** e l'operatività dei benefici penali o penitenziari che livellano e opacizzano la severità delle risposte. Controindicata è poi da considerare l'opzione a favore del **depotenziamento di quegli strumenti di indagine** – il riferimento è alla restrizione nell'uso delle intercettazioni telefoniche – indispensabili a far emergere la corruzione dalla «cifra nera» che storicamente e strutturalmente la contraddistingue. A meno che anche il legislatore non scelga di considerare corrotti e corruttori come semplici «mariuoli» o «birbantelli».

(1) Convenzione Ocse sulla lotta alla corruzione dei pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 1997), Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 1999), Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (Merida, 2003).

(2) Tanzi, Davoodi, *Road to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, International Monetary Fund, 1998; Mauro, *Why worry About Corruption?*, International Monetary Fund, 1997; Mauro, *Corruption and Growth*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1995, 681-712.

(3) Cfr. la Decisione-quadro 2003/568/Gai del Consiglio europeo (22 luglio 2003), contenente la richiesta di criminalizzazione della corruzione nel settore privato.

(4) I dati del Casellario giudiziale centrale sono riferiti da Davigo, Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

(5) *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento di partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, 1025 ss.

(6) Davigo, Mannozi, *op. cit.*, 236.