

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 2 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2015 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



LA CORRUZIONE CON APPARENZA LECITA *THE CORRUPTION THAT SEEMS TO BE LEGAL*

LUIZ ALBERTO BLANCHET

Professore ordinario (titolare) di Diritto Amministrativo della Pontificia Universidade Católica do Paraná nei corsi di graduazione, maestrato e dottorato (Curitiba-PR, Brasil). Dottore in Diritto dello Stato per l'Universidade Federal do Paraná. Membro dell'Instituto dos Advogados do Paraná, membro catedrático dell'Academia Brasileira de Direito Constitucional, membro dell'Instituto Paranaense de Direito Administrativo, dell'Instituto Brasileiro de Direito Administrativo e dell'Instituto Cidadania, Ética e Justiça. Avvocato nello studio legale Blanchet Advogados Associados e concentra la sua attuazione nel Diritto dell'Energia. E-mail: blanchet@blanchet.adv.br

Recibido el: 12.12.2014
Aprobado el: 07.01.2015

RIASSUNTO

Tutto quello che ci fa sentirci meglio è stato creato dall'immaginazione umana. Le nozioni di proprietà e di sviluppo sono essenziali per lo studio di questo oggetto perchè la corruzione presuppone un patrimonio – pubblico, in questo caso. L'uomo è creativo. Ci sono due tipi di esseri umani: quelli che creano alcuna cosa – loro sono gli *imprenditori* – e quelli che pensano che il mondo è disponibile e libero per essere usato – loro sono i *pesi morti* – ovvero, spesso, per essere usurpato – loro sono i *predatori*. Ambedue *predatori* e *pesi morti* sono nocivi, ma loro raggiungono il maggiore livello di malvagità quando sono pubblici ufficiali perchè il denaro è pubblico e la vittima è la collettività – loro sono i *corrotti*. Bisogna eliminare i corrotti, il popolo può fare questo per il voto.

Parole-chiavi: corruzione; moralità amministrativa; infrastruttura; efficienza; sviluppo.

ABSTRACT

Everything that makes us feel better was created by human imagination. The notions of property and development are essential for this subject because corruption presupposes immediately or indirectly a patrimony – public, in this case. The man is creatif. There are two kinds of human beings: those who create something – they are the entrepreneurs – and those who think that the world is available and free to be used – they are the deadweights– or, often, to be usurped – they are the predators. Both predators and deadweights are harmful, but they attempt a higher level of badness when they are public officers because the money is public and the victim is the society – they are the corrupts. It's necessary to eliminate the corrupts, the people can do it by the vote.

Keywords: corruption, administrative morality, infrastructure, efficiency, development.



SOMMARIO

1. Introduzione. **2.** La corruzione e lo sviluppo. **3.** L'efficienza, l'infrastruttura e la logistica. **4.** La corruzione in Brasile. **5.** La natura della corruzione. **6.** La corruzione – una scelta consapevole. **7.** La corruzione e la nozione di proprietà. **8.** Il corrotto – un predatore. **9.** La causa della corruzione. **10.** La corruzione politica. **11.** Conclusioni. **12.** Riferimenti.

1. INTRODUZIONE

Il tema di questa ricerca si riferisce all'uso indebito di strumenti giuridici con scopi illeciti ma con apparenza lecita. Questo uso indebito di cui io voglio parlare è quello che un pubblico ufficiale adopera per ottenere, per sé o per altri (parenti oppure amici) vantaggi indebiti. Saranno perciò analizzati gli atti di corruzione che sembrano essere leciti.

Fatte queste prime osservazioni, si può parlare di qualche uso indebito più speciali. Alcune nozioni giuridiche sono più spesso indebitamente usate con l'obiettivo di fuggire dal controllo del Potere Giudiziario, come, per esempio, la discrezionalità ed il così detto atto politico. La discrezionalità è sostituita per l'arbitrarietà truccata per farla sembrare lecita. Ogni persona ha dei parametri morali diversi che definiscono la diversità degli atteggiamenti e che impediscono. I corrotti non hanno nessun limite morale quando vogliono ottenere vantaggi per sé ovvero per altri. Loro sono abili per fare lo sfruttamento finanziario o materiale dell'interesse pubblico e per mascherare i suoi atti di corruzione.

Il verbo corrompere deriva ovviamente dal verbo latino *rumpere*, ma l'acrescimento del prefisso –“con”– fa presupporre la necessità di due persone per completarsi la rottura, o l'atto corrotto. Spesso si afferma che i due soggetti sarebbero quello che sta corrompendo e quello che sta essendo corrotto, ma non tutti gli atti di corruzione hanno un corrotto. I due soggetti che esistono sempre sono il popolo (che è la vittima) e il pubblico ufficiale, governante o mandatario (l'autore). E la rottura è commessa per il pubblico ufficiale che abusa della confidenza del popolo, dello stesso popolo che paga per soddisfare le esigenze del interesse pubblico.

Purtroppo nessun atto è immune all'uso indebito per ottenersi dei vantaggi che le norme giuridiche mai offrirebbero, ma ci sono alcuni atti, istituti e momenti della funzione pubblica che sembrano essere più accessibili ai corrotti. Gli atti *politici* e gli *atti discrezionali* sono due istituti di Diritto più terribilmente suscettibili ai atti corrotti. Succede così perché questi due tipi di atti pubblici sono sindacabili in sede giurisdizionale soltanto quando sono affetti dai vizi di sviamento o eccesso di potere.

Pranab Bardhan, economista indiano che si è radicato negli Stati Uniti¹ definisce corruzione come un uso illecito della pubblica funzione per ottenere dei guadagni privati.

¹ “*corruption ordinarily refers to the use of public office for private gains*”. BARDHAN, Pranab. Corruption and Development – A review of Issues. **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXV, American Economic Association, settembre, 1997. p. 1321.



Nel senso giuridico, Igi atti di corruzione indicano, in generale, il comportamento proprio dei pubblici ufficiali quando loro ricevono, per loro stessi ovvero per altri, risorse, beni o dei favori indebiti.

Nei gruppi umani dove il sistema politico si caratterizza per gli abitudini e le condotte corrotte riceve il nome di *cleptocrazia*, termine cui significato corrisponde a sistema governato da ladri perché è un gruppo sociale in cui i ladri e corrotti accedono al potere e trafficano spessamente con i governatori, i congressisti e qualche volta i giudici. Quando la corruzione è più indiscreta, è designata per l'espressione dispregiativa *re-pubblica delle banane*. Questa espressione si origina dei paesi latinoamericani cui governanti corrotti erano sottomessi ai politici, anche loro stessi corrotti, di paesi ricchi ai quali loro esportavano delle banane.

Cheryl W. Gray e Daniel Kaufmann hanno concluso che nei paesi in sviluppo la corruzione può produrre degli effetti positivi, che è endemica e che è meglio usare i piccoli mezzi finanziari disponibili che investire nei mezzi di controllo della legalità, ed alertano che il costo della corruzione è colossale e che la sua estensione è variabile secondo il paese, lei può essere rara, generalizzata oppure sistemica e, per la juguler bisogna cercare le sue cause profonde².

Non si può, infine, prescindere di delineare l'oggetto di questo studio. La ricerca che ha prodotto questo testo si è preoccupata con gli atti commessi per i pubblici ufficiali oppure per quelli che sono incaricati di prestare pubblici servizi. L'oggetto di questo studio è la corruzione in suo senso più ampio, quello che raggiunge la corruzione per ottenere dei vantaggi indebiti di varie nature, e non solo economici.

2. LA CORRUZIONE E LO SVILUPPO

Come dichiarato nel primo paragrafo, l'oggetto di questo studio non si limita ai atti di corruzione che risultano in perdite economiche, ma considera anche i costi indiretti, psicologici, culturali, sociali, e tutti altri che nel presente sono suscettibili di produrre o, nel futuro, produrranno dei risultati dannosi allo sviluppo della collettività, del popolo e degli individui che lo formano.

Una questione è fondamentale: chi è il protagonista della costruzione dello sviluppo futuro e del benessere degli umani, lo Stato, suoi governanti, i pubblici ufficiali o la collettività? Lo Stato è creato dal popolo, i governanti sono gli impiegati della collettività,

² "On entend souvent dire de la corruption dans les pays en développement qu'elle peut avoir des effets positifs, qu'elle est endémique, qu'il vaut mieux employer les maigres ressources disponibles à doter les organes publics de surveillance des moyens de faire respecter la loi. Mais, en fait, plusieurs certitudes s'imposent: le coût économique de la corruption est colossal; l'étendue du mal est très variable selon les pays en développement; il y a moyen de la juguler et, pour ce faire, il faut porter plus d'attention à ses causes profondes ainsi qu'au rôle des incitations, de la prévention et des réformes économiques et institutionnelles précises." GRAY, Cheryl W.; KAUFMANN, Daniel. Corruption et développement. Finances et Développement. **Magazine Trimestrielle du FMI**. Mars, 1998.



il pubblico ufficiale deve appena agire, materializzare la volontà collettiva stabilita, spresamente ovvero implicitamente, dalle leggi³. Ossia, senza il popolo, non ci sarebbe mai lo Stato, neppure il governante neanche i pubblici ufficiali. L'unico protagonista del futuro è l'uomo, ovvero sono gli uomini che formano questo fenomeno di fondamentale importanza chiamato *popolo*. Se il popolo è il protagonista, non ci sarà nessun sviluppo quando gli Stati, i governanti o i pubblici ufficiali agiscono nei sui particolari interesse ed a detrimento degli interessi della collettività.

La letteratura americana spesso si riferisce alla *petty corruption*, alla *grand corruption* ed alla *political corruption*. Transparency International, nel suo *site*, definisce le tre speci⁴. La *piccola corruzione* è caratterizzata per due aspetti principali, l'autore dell'atto corrotto è un ufficiale di stato minore, la vittima è il cittadino comune ed il valore è spesso piccolo:

La piccola corruzione si riferisce agli abusi giornalieri di potere commessi da pubblici ufficiali di stato minore nelle loro interazioni con i cittadini comuni, che spesso stanno tentando accesso ai beni o servizi nei luoghi come ospedali, scuole, dipartamenti di polizia ed altre agenzie.

La *grande corruzione* se riferisce agli ottenimento di vantaggi indebiti nel maggiore livello di governo mediante devianze di procedure oppure delle funzioni centrali dello Stato. E la *corruzione politica* è quello che succede quando i responsabili delle decisioni politiche abusano della loro posizione per sostenere loro potere, loro status e loro ricchezza, e, per fare questo, loro manipolano dei programme di governo, dele degli istituzioni e dele norme di procedura nella destinazione delle risorse pubbliche e dei sussidi.

Ma questa classificazione è determinante per concludere se solamente una delle tre nuocerà allo sviluppo, ovvero se le tre lo nuoceranno? Orbene, tenuto conto dei parametri del benessere, a chi interessa se c'è un unico corrotto ovvero ci sono molti, o se il corrotto è un amministratore, un pubblico ufficiale, un governante oppure un politico? Al popolo interessa il risultato, principalmente la perdita risultante, perchè nel risultato le sottrazioni di denaro pubblico già vengono moltiplicati. Neppure la *piccola corruzione* può essere misconosciuta perchè quello che interessa è loro somma.

³ Il termine "leggi" deve qui essere inteso nel senso generale, come il sistema formato dalla Costituzione e dai diplome sorgenti di norme subordinate alla Costituzione, ossia come il complesso detto Diritto.

⁴ Grand corruption consists of acts committed at a high level of government that distort policies or the central functioning of the state, enabling leaders to benefit at the expense of the public good. Petty corruption refers to everyday abuse of entrusted power by low- and mid-level public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies. Political corruption is a manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth. www.transparency.org



3. L'EFFICENZA, L'INFRASTRUTTURA E LA LOGISTICA

Ovviamente non importa qui la nozione di efficienza imprenditoriale, ma l'efficienza statale. Mentre l'impresa efficiente è quella che riesce a ridurre al minimo i suoi costi di produzione per ottenere il massimo guadagno, lo Stato efficiente è quello che riesce a compiere tutti i suoi doveri e le finalità determinati dal suo popolo nella costituzione.

È indiscutibile che se i mandatari di un determinato Stato sono corrotti, loro non riusciranno mai essere efficienti perchè loro aspirano a compiere degli interessi incompatibili con quello che il popolo ha definito nella sua costituzione.

L'efficienza dello Stato non è un obiettivo facile da essere raggiunto. L'efficienza presuppone anzitutto l'abilità e l'onestà dei mandatari e di tutti gli agenti pubblici, la loro dedizione alla volontà pubblica, l'obiettività e, infine, tutte qualità con cui la corruzione è assolutamente incompatibile.

Si ha già parlato dell'assoluta importanza della probità per si ottenere lo sviluppo. Capire, dunque, l'importanza dell'infrastruttura è semplice poichè *l'infrastruttura* è il *presupposto materiale* dello sviluppo, e *l'imprenditorismo* è il suo *presupposto procedimentale*.

L'infrastruttura, tuttavia, da sola, non è sufficiente per garantire lo sviluppo. È necessario dare l'impulso all'insieme di tutte le attività indispensabili per diventare efficiente l'infrastruttura. Questo insieme di attività è la logistica. Si può, infine, dire che l'infrastruttura è il motore dello sviluppo, la logistica è il suo funzionamento e l'efficienza e la probità sono i suoi combustibili; non c'è, quindi, per la corruzione nel motore dello sviluppo.

4. LA CORRUZIONE IN BRASILE

Il libro *Corrupção: fonte de injustiça e impunidade* (Corruzione: sorgente di ingiustizia ed impunità), scritto dal l'autore brasiliano Osmar Alves de Melo⁵ commenta alcune peculiarità della corruzione in Brasile. Lo stesso autore a scritto che la corruzione è così antica che il mondo: il mondo nasce con l'espulsione d'Adamo e Eva dal paradiso: loro sono cacciati dal paradiso perchè loro sono stati corrotti per la serpente.

L'autore osserva che la corruzione nel Paese è apparsa nel territorio prima della formazione della Repubblica Brasiliana; lui dice che alcuni studiosi del tema hanno concluso che la corruzione politica brasiliana è un fenomeno endemico provocato per le procedure introdotte dalla colonizzazione portoghese. Questo naturalmente non significa che senza i portoghesi non c'ers corruzione in Brasile, però significa che la corruzione comessa dai pubblici ufficiali brasiliani è quella che loro hanno apreso con i portoghesi. Lo stilo della corruzione brasiliana non è quello degli altri popoli, ma quello della Penisol Iberica e, più di questo, con delle caratteristiche portoghese.

⁵ MELLO, Osmar Alves de. **Corrupção: Fonte de Injustiça e Impunidade**. Brasília. L.G.E. Editora, 2009. p. 33-34.



Prima, c'era quello che in Brasile si chiama "*feitorias*" (fattorie): i fattori prendevano possesso del suolo concesso dal re portoghese, e loro – i fattori – erano la legge, l'ordine e la giustizia. Questo fenomeno ha probabilmente influenzato la maniera con cui gli pubblici amministratori considerano loro ufficio.

Dopo loro, i fattori, sono sorte le capitanerie ereditarie ed i loro capitani ereditari. Questi capitani anche hanno contribuito al modello adottato dai pubblici amministratori del Paese. E questi capitani anche erano coloro che potevano fare tutto quasi che senza limiti.

Infine, si può dire che il modello adottato dai pubblici ufficiali brasiliani è stato delineato per molti fattori, però la maggioranza è anteriore alla formazione del paese come una repubblica indipendente. Purtroppo le radici della corruzione sono anche adottate dai modelli che precedono la nascita dello stato brasiliano e questo è molto spaventoso perchè ci sono molte abitudini ereditate come dei modelli culturali naturali ed inquestionabili ma che sono illecite. Nonostante, la spiegazione non è così semplice e la cerca deve essere più profonda. Ci sono, ad esempio, alcuni momenti della Storia del paese che possono contribuire alle conclusioni: quando i portoghese sono arrivati alle terre brasiliane, i studiosi dicono che loro hanno regalato degli specchi agli indigeni come se quell'atto fosse un semplice piacimento agli abitanti delle terre scoperte. Però la Storia ha rivelato un'altro aspetto dalla condotta dei portoghesi: loro hanno subornato gli indigeni per diventare più facile la conquista e l'esplorazione della nuove terre. Ma, come si vedrà, la corruzione non è una esclusività brasiliana ovvero latina, nemmeno occidentale.

5. LA NATURA DELLA CORRUZIONE

La corruzione è anzitutto una devianza di comportamento che succede quando una persona si allontana dalle direttive di condotta definite dallo Diritto.

Si dice, infine, che la corruzione è, per natura, un fenomeno umano. E questo lo si può constatare fin dalle più antiche civiltà. Forse la deviazione che determina gli atti di corruzione, più che umana, sia animale. Non è improbabile che la radice della corruzione sarebbe nata nel cervelletto dei animali detti inferiori, ma la risposta a questa questione non cambierà le conclusioni di questo studio.

Se è vero che la corruzione sarebbe un fenomeno umano, è anche vero che non è una caratteristica peculiare ed inevitabile dell'uomo, ma una scelta. E questa scelta dipende dall'indole di ciascuna persona.

Le reazioni della società a la stessa condotta corrotta variano nello spazio e nel tempo secondo il contesto del momento e della Storia de la stessa coletività, secondo il luogo dove si commette l'atto corrotto, e secondo la situazione.



Una persona può essere corrotta per tre diversi ragioni le quale determineranno le tre principali modalità di corruzione:

1. la corruzione commessa *per scopo*, come il semplice ottenimento di denaro;
2. la corruzione commessa *per strumento*, come la formazione di gruppi per corrompere altri pubblici ufficiali oppure gli particolari;
3. la corruzione mista, *per scopo e per strumento*, come la formazione di un gruppo che doverà osservare e applicare una procedura predeterminata ed efficace per ottenere dei vantaggi illeciti.

6. LA CORRUZIONE – UNA SCELTA CONSAPEVOLE

Si deve qui chiedere permesso per fare un paragone: la corruzione non è un peccato originale, ma un peccato mortale perchè gli atti di corruzione si sottomettono al *libero arbitrio*. Ovviamente ci sono molte teorie create da studiosi della devianza di comportamento che cercano di esplicitare perchè alcuni individui commettono devianze di condotta come la corruzione. Tuttavia, la spiegazione che potrebbe essere chiamata *teoria della scelta consapevole* è quella che più convincentemente esplica la *causa*⁶ dell'atto corrotto.

Nella tesi della scelta consapevole, il *libero arbitrio* dell'autore dell'atto di corruzione sarebbe determinante perchè gli individui hanno l'ampia e libera autonomia per fare la scelta fra la violazione e l'adempimento dalle norme. Ossia, la teoria della scelta consapevole è l'unica che può esplicitare perchè la persona non commette l'atto corrotto se lei non vuole.

Alessandro d'Avenia⁷ dice che *“Noi siamo diversi dagli animali, che fanno solo quello che la loro natura comanda. Noi invece siamo liberi. È il più grande dono che abbiamo ricevuto. Grazie alla libertà possiamo diventare qualcosa di diverso da quello che siamo”*. Se può considerare questa frase di Alessandro come un messaggio ai corrotti perchè essere onesti dipende solo del loro libero arbitrio.

Il libero arbitrio è allo stesso tempo una buona qualità e un difetto perchè l'uomo è creativo per fare ciò che è certo, ma anche per fare ciò che non è certo. Il problema diventa più complesso perchè i corrotti sanno molto bene come fare, con apparenza lecita, quello che non è certo.

Il libero arbitrio è fondamentalmente considerevole nell'evoluzione degli umani, ma ha anche imbarazzato la stessa evoluzione perchè non è possibile prevedere quello che l'uomo farà o non farà, ma è possibile prevedere quello che lui deve fare e quello

⁶ In questo testo, la parola *causa* deve essere intesa come il legame necessario tra il motivo, il *contenuto* e la *finalità* dell'atto commesso in concreto da l'autorità, sia lecito oppure illecito.

⁷ D'AVENIA, Alessandro. **Bianco come il latte, rossa come il sangue**. Milano: Arnoldo Mondadori Editore S.P.A., 2010.



que lui non può fare. La norma giuridica fa questo. È opportuno, e non è mai inutile, ripetere che qui si parla della norma e non della legge. La legge è fondamentale al Diritto, però lei non è il Diritto ma appena la sua fonte. La norma, invece, è estratta della legge, così come si estrae il sugo dalla frutta, anche la norma non è inventata ma esiste già espressamente nella legge o è appena sottintesa.

Sembra semplice, ma come può un pubblico ufficiale capire questo se lui non a studiato Diritto? Oppure se lui non a corso nessuno? Questa difficoltà è la sorgente di molte illecità senza nessuno dubbio.

Ma l'altra illecità è più grave, quella commessa per quelli che conoscono il Diritto, commessa per quelli che sono consapevoli dell'illecità dell'atto, commessa per quelli che sanno molto bene come fare per agire illecitamente però con apparenza lecita.

7. LA CORRUZIONE E LA NOZIONE DI PROPRIETÀ

Molti studiosi, principalmente nei campi del Diritto, della Sociologia e della Filosofia, hanno già concluso che l'idea di proprietà è stata inventata dall'uomo. Nonostante gli studi fossero seri, bisogna ricercare questo oggetto negli altre scienze. Bisogna, per esempio, chiedersi all'Antropologia, ovvero all'Etologia, se, infatti, la nozione di proprietà è stata creata artificialmente ovvero scoperta dall'uomo in epoche remote? Ma questa ricerca può condurre a una grande sorpresa perché gli origini della proprietà possono non essere razionali bensì istintivi.

Gli animali, spesso i mammiferi, hanno l'abitudine di marcare il loro territorio. È un innato istinto. Si potrebbe dire che questa "proprietà" sarebbe collettiva, ma lei appartiene al gruppo o ai maschi maturi? Il maschio alfa ha il potere di scegliere quelli dei membri del gruppo che possono rimanere nel territorio marcato.

È, infine, il maschio dominante, lui stesso, che marca il territorio del gruppo, o almeno una femmina alfa ovvero una coppia alfa. Chi sono allora i "proprietari", tutti i membri del gruppo oppure soltanto il maschio, la femmina o la coppia alfa?

Quantunque superficiali, queste considerazioni sotto la nozione di proprietà hanno una fondamentale rilevanza perché, come si vedrà nel topic seguente, il corrotto è un predatore e lui non è troppo diverso degli animali predatori. I corrotti, ad esempio degli predatori del mondo animale, non crea niente, bensì solo sottrae quello che gli altri hanno creato oppure acquisto con il denaro ottenuto dal loro lavoro.

Bisogna ricordare che gli animali predatori non sono soltanto i carnivori. Ci sono alcuni uccelli che buttano loro uova nei nidi di altri uccelli. Il cuculo, per esempio, non costruisce mai un nido per suoi uova, ma deposte i sue uova nel nido di altro uccello. E l'altro uccello prenderà cura dei cuccioli del cuculo come se i piccoli fossero sui. Il cuculo non uccida la sua vittima per alimentarsi, ma preda il lavoro dell'altro uccello.



Bisogna, anche, osservare che gli animali che marcano loro territorio non sono soltanto i predatori. Al contrario, l'abitudine di segnare il territorio è una caratteristica degli animali socievole e spesso più intelligenti dagli altri, come il coniglio, per esempio.

8. IL CORROTTO – UN PREDATORE

Ci sono altre caratteristiche dell'uomo che contribuiscono alla corruzione. L'uomo, qui inteso come l'essere umano – uomini e donne, è un animale socievole, ma nello stesso tempo è un competitore (è competitivo). La competizione dell'uomo può diventare un difetto o una virtù.

Per competere, ovviamente una persona a bisogno di possedere più ricchezze delle altre.

Alcuni individui producono le proprie ricchezze con la loro capacità creativa e laborativa; loro producono nuove ricchezze; loro sono degli *imprenditori* (ossia, creatori).

Gli altri, al posto di lavorare, cercano di ottenere le loro ricchezze senza sforzo, loro non producono nulla; loro solo sottraggono; loro sono dei *predatori*.

Gli imprenditori fanno lo sviluppo.

I predatori ostacolano lo sviluppo.

Non è difficile concludere che *il corrotto è un predatore*.

Alcuni corrotti sono meno attenti, più cinici, commettono lo sbaglio senza la preoccupazione di essere colti in flagrante. Questi sono i meno pericolosi.

I più pericolosi sono quelli che mascherano, quelli che nascondono, quelli che cercano delle procedimenti leciti ma per ottenere vantaggi illeciti per sé o per altri.

Questi sono i più pericolosi. Loro pregiudicano direttamente la collettività e i singoli che, con credulità partecipano del procedimento travisato. Purtroppo, loro sono spessamente considerati come *'leaders'*, come i condottieri degli altri per fare quello che sarebbe certo.

Questi singoli sono illusi quando partecipano del procedimento, loro stanno supponendo che la procedura è onesta.

Sì, la procedura sembra essere qualcosa di onesto, ma il cui risultato era già stato prestabilito per favorire persone meno meritevole.

Non bisogna molto per immaginare quanto tempo e quanto denaro si spreca con questi procedimenti: la collettività perde tutto ciò che è deviato, i singoli concorrenti perdono il denaro che hanno investito nella partecipazione.

E, più considerevole, non si può mai dimenticare il denaro speso dalla Pubblica Amministrazione, il denaro del popolo.



9. LA CAUSA DELLA CORRUZIONE

Tutto che gli studiosi hanno fino oggi detto è importante, ma è inutile parlare appena dei sintomi della corruzione. È sempre più importante e necessario investigare la, così detta, *causa* del atto amministrativo travisato per l'amministratore corrotto. La *causa* è l'anima della procedura amministrativa e, sotto un altro punto di vista, lei è la colonna vertebrale del procedimento e, per essere questo, non tollera nessuna devianza. Dove c'è devianza, la *causa* è ammalata.

Il termine *causa* deve qui essere inteso come il legame necessario tra il motivo, il contenuto e la finalità dell'atto amministrativo commesso in concreto; ossia, se il motivo è illecito, la finalità anche sarà illecita perchè lei è semplicemente la soddisfazione del motivo.

Motivo è sempre una necessità reale (spesso detta *concreta*) la cui soddisfazione è d'interesse pubblico. Per scoprire il motivo di ogni atto, basta chiederci: –che cosa a indotto il pubblico ufficiale ad agire?

Di solito si dice che il motivo è una situazione "*concreta*", però la situazione non è sempre effettivamente concreta, nonostante sia sempre *reale* (obbiettiva, ossia, esiste fuori dalla mente del pubblico ufficiale e deve essere da lui analizzata, e non può mai essere un prodotto della sua immaginazione, meno ancora essere scambiata per soddisfare i suoi desideri personali privati.

Per capire cos'è il pubblico interesse, si deve definire i parametri obbiettivi (ossia, dei parametri che possono essere validi ed accettati da tutti, indipendentemente dalle loro convinzioni religiose, ideologiche, ecc.

Questi parametri è il Diritto che ce li offre perchè il Diritto è l'unico insieme di norme che obbliga indifferentemente tutti.

Esiste il pubblico interesse nelle situazioni la cui soluzione è un dovere dello Stato, perciò l'interesse è detto pubblico, poichè è così importante per il popolo che lui stesso paga

Contenuto dell'atto amministrativo è ciò che effettivamente è fatto dalla Pubblica Amministrazione per realizzare l'interesse sottinteso nel motivo.

Sono esempi di contenuto: un concorso pubblico, una trattativa per giungere a un contratto, un'espropriazione, ecc. Per scoprire il contenuto, basta chiedersi: – che cosa si sta facendo per raggiungere ciò che il motivo richiede?

La *finalità* del atto amministrativo è lo scopo che deve essere cercato.

Questo *scopo* deve essere sempre di interesse pubblico.

Nel atto corrotto, il pubblico ufficiale cerca di soddisfare un interesse privato.

La *causa*, infine, può essere intesa, in un senso figurato, come una linea che deve essere seguita e rispettata dal pubblico ufficiale.



C'è un detto popolare, forse universale, che afferma: *"Dio scrive dritto su righe storte"*. Ma quando si parla di corruzione sotto una apparenza lecita, si può dire che *l'ufficiale corrotto scrive storto su righe dritte* e, come le righe sono dritte, è molto difficile osservare l'illegalità perché la procedura corretta (le righe) è il suo nascondiglio (le righe sono dritte).

La radice della corruzione con apparenza lecita, commessa in concreto, si può trovare nel contenuto o nella finalità che derivano di un *motivo inventato* o appena *travisato* per il corrotto. Opportuno adesso osservare come questo succede in ognuno di questi elementi dell'atto amministrativo.

La corruzione si trova allora nel *motivo* in due ipotesi:

1. quando l'ufficiale inventa un motivo che non esiste nel mondo reale, e lo inventa con caratteristiche tali che l'atto risulti in beneficio di lui stesso o di altri;
2. quando il motivo in realtà esiste, ma l'ufficiale lo travisa per favorire se stesso o altri.

Nei due casi, se l'ufficiale è abile, è difficile scoprire la manovra e, conseguentemente, l'atto corrotto sembra lecito.

La corruzione può nascondersi nel contenuto del atto amministrativo quando l'ufficiale non inventa, nemmeno travisa il motivo, ma lui sceglie un procedimento scorretto per soddisfare il motivo.

Quando, per esempio, il motivo del atto amministrativo è la necessità di un bene immobile, il *contenuto* del atto può essere la compra di un bene immobile che già esiste, la costruzione del bene oppure la sua espropriazione. La scelta lecita dipende dai parametri del *motivo* del atto. Allora, se la necessità è passeggera, ma l'ufficiale si decide a comprare o a costruire il bene immobile per favorire il proprietario che non riesce a vendere o la costruttrice di suo amico che dichiarerebbe fallimento, l'apparenza è lecita, ma l'atto è corrotto.

E, finalmente, la corruzione può nascondersi nella *finalità* dell'atto.

La finalità dell'atto amministrativo è il paradiso dei corrotti, lei rappresenta tutto quello che il corrotto ha voluto, ma è anche la finalità, lei stessa, che rivela l'esistenza dell'errore.

È nella finalità che l'ambizione e l'avidità del corrotto diventano più appariscenti.

10. LA CORRUZIONE POLITICA

Il filosofo José Antonio Martins⁸ osserva che Platone è stato il primo studioso nella tradizione filosofica greca che si è interrogato sulle cause della corruzione politica. Martins cercava di capire le idee di Platone quando, a concluso che c'erano sei forme di

⁸ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Editora Globo, 2008. p. 26-32.



governo, che erano derivate da tre alternative: un unico governante, alcuni governanti e molti governanti.

Quando c'è un unico governante e il regime di governo è onesto, si chiama *monarchia*. Ma quando c'è un unico governante e il regime di governo è corrotto, si chiama *tiranía*.

Quando ci sono alcuni governanti e il regime è onesto, si chiama *aristocrazia*. Ma quando ci sono alcuni governanti e il regime è corrotto, si chiama *oligarchia*.

Quando ci sono molti governanti e il regime è onesto, si chiama *democrazia*. Ma quando ci sono molti governanti e il regime è corrotto, si chiama *anarchia*.

L'auttore mette in evidenza che nel ricco pensiero ellenico le teorie sisvolgono e, dunque, la concezione aristotelica è parzialmente divergente del pensiero di Platone per molti motivi, alcuni dei quali saranno oggetto di commenti. Un regime, nel mondo reale, non è puramente, oppure esclusivamente, una monarchia o una aristocrazia, per esempio, la realtà è più complessa che le teorie. Quanto ai regimi, Aristotele há concluso che loro non si succedono necessariamente nella sequenza che Platone l'aveva immaginata, nonostante sarebbe più logica come, ma appena teoricamente.

Dai tempi di Platone e d'Aristotele fino ad oggi, molte cose si sono svillupate, i rapporti umani – fra individui e fra gruppi – sono diventati molto più complessi, ma l'indole umana continua la stessa. Così, anche, se questa formula sembra tropo semplice, lei è molto ecitante e contiene ancora molta verità e vale la pena avaliarla e analzarla nei punti in cui oggi è ancora valida.

11. CONCLUSIONI

La corruzione è stata un problema antico, ma rimane attuale. Gli elementi che caratterizzano la corruzione stanno ovviamente sempre si adattando ai diversi fattori storici e culturali, però rimangono gli stessi dai tempi più remoti.

Si è propagato, nel mondo e nelle varie epoche, il pensiero secondo il quale la corruzione sarebbe un fenomeno culturale intrínseco a ogni società a punto de concludere assurdamente che le colletività avrebbero la colpa, ovvero, almeno, una colpa concorrente. Questa affermazione innegabilmente non ha nessun fondamento obiettivamente sostenibile. È una affermazione che si sente e si legge tuttora in maniera perseverante, davvero caparbia, ma è equivocata. Se questa affermazione fosse fondata, non c'era nessun agente onesto. I membri delle società sono sempre molto eterogenei e non si giustifica che la responsabilità dei corrotti sia trasferita alla colletività.

I corrotti non praticano la corruzione a caso, per una infelice combinazione, ma come risultato prestabilito secondo un progetto cosciente, ovvero come manifestazione di molte presopposti mentali che si sono svolti soltanto nelle loro menti. È innegabile che loro sono consapevoli dei loro atti. Assolutamente assurdo, dunque, vittimizzare il delinquente poichè solo lui avrebbe potuto evitare l'atto corrotto.



La collettività non è responsabile per gli atti commessi per i corrotti, neanche complice. La collettività è, al contrario, la vittima.

Se i pubblici amministratori, i pubblici ufficiali, i governanti o, infine, qualche agente, corrotti sono consapevoli dell'illecità commessa. I fattori che determinano la pratica dell'atto corrotto si nascondono nelle menti di coloro che lo hanno praticato. E, se la radice della corruzione è l'indole del pubblico ufficiale; se la radice della corruzione è nella persona del pubblico ufficiale, la semente sinasconde nell'elettore che, quando vota, deve chiedersi se il tipo di candidato che lui preferisce eleggere per il potere sarebbe il corrotto oppure il corretto. La sapienza popolare ha costruito un proverbio spesso ripetuto per ricordare che *finché la pianta è tenera bisogna drizzarla*.

L'equivocata conclusione che indica la società come responsabile per la corruzione ha come premessa l'immaginaria inesistenza dell'agente dello Stato come persona capace di ragionare su se stesso.

Non si può mai dimenticare che l'oggetto di questo studio è la corruzione *con apparenza lecita*, ossia quella che sicuramente è illecita, poichè tutte le corruzioni lo sono, ma la sua apparenza è stata forgiata per parire lecita di non svegliare l'attenzione della collettività e degli organi di controllo.

Orbene, nessuno forgia inconsciamente qualcosa, anzitutto perchè l'atto di forgiare presuppone necessariamente una finalità predeterminata.

La coniugazione della cattiva indole con l'ingegnosità, che è un procedimento anteriore all'atto di corruzione, già presuppone l'utilizzazione di un ragionamento complesso, e la fucina intellettuale necessaria per rendere lecita l'apparenza della condotta corrotta, presuppone una costruzione di un percorso mentale rigorosamente obiettivo e logico.

La disconsiderazione della capacità di ragionare e di discernere il bene ed il male, ovvero la disconsiderazione della responsabilità dell'agente dello Stato, non fa altro che produrre un unico effetto: l'impunità dell'agente corrotto.

12. RIFERIMENTI

BADHAN, Pranab. Corruption and Development– A review of Issues. **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXV, American Economic Association, settembre, 1997.

D'AVENIA, Alessandro. **Bianco come il latte, rossa come il sangue**. Milano: Arnoldo Mondadori Editore S.P.A., 2010.

GRAY, Cheryl W.; KAUFMANN, Daniel. Corruption et développement. Finances et Développement. **Magazine Trimestrielle du FMI**. Mars, 1998.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Editora Globo, 2008.

MELLO, Osmar Alves de. **Corrupção: Fonte de Injustiça e Impunidade**. Brasília. L.G.E. Editora, 2009.