

Rocco D'Ambrosio
con Salvatore Calvagna, Giovanni De Francisco,
Salvatore Fortuna, Antonio Giannelli,
Alessandra Lazzari, Rosamaria Monea

CORRUPTIA

Il malaffare

in un Comune italiano

PUBBLICA
ETICA

Rocco D'Ambrosio (a cura di)
con i contributi di
Salvatore Calvagna, Giovanni De Francisco,
Salvatore Fortuna, Antonio Giannelli,
Alessandra Lazzari, Rosamaria Monea

CORRUPTIA

Il malaffare in un Comune italiano

edizioni la meridiana

 **C**ercasi un fine

Introduzione <i>di Rocco D'Ambrosio</i>	7
1. Le finanze di <i>Corruptia</i> : attori e trame <i>di Salvatore Fortuna</i>	11
1.1 Il responsabile del settore economico-finanziario	11
1.2 Il primo gradino della corruzione: la confusione	14
1.3 Cresce la spesa, cresce la corruzione	17
1.4 Cresce la corruzione, crescono i debiti	19
1.5 L'etica persa nell'ombra	21
2. Che ambiente a <i>Corruptia</i> <i>di Giovanni De Francisco</i>	27
2.1 Rifiuti, ceneri e omissioni	27
2.2 Interessi in movida	28
2.3 Agenti poco etici	29
3. <i>Corruptia</i> in sicurezza <i>di Alessandra Lazzari</i>	35
3.1 Polizia locale e favori	35
3.2 Più immagine che efficienza	40
3.3 L'interesse pubblico tradito	45
4. Dove si amministra, dove si controlla <i>di Salvatore Calvagna</i>	53
4.1 Scelte discutibili e attori interessati	53
4.2 Far di tutto per il consenso	56
5. Edificando la città <i>di Rosamaria Monea</i>	59
5.1 Lo scempio dei mattoni	59
5.2 Quando i cittadini prendono coscienza	61

6. Non tutto si fa per sport, o cultura <i>di Antonio Giannelli</i>	65
6.1 Sport e follie di spesa	65
6.2 Tutto è sport purché renda	66
6.3 Conoscere per deliberare	69
7. Redimere Corruptia <i>di Rocco D'Ambrosio</i>	71
Bibliografia	77
Gli autori	79

In Italia si parla tanto di corruzione; a ogni livello e in ogni ambiente. Quello che qui proponiamo è un viaggio in una città, denominata *Corruptia*. Si tratta di un Comune italiano medio-grande, con un sistema economico-finanziario molto strutturato, culturalmente vivace, con una forte attenzione al *ben-essere* dei cittadini. La vicenda di questo Comune, liberamente interpretata, è diventata caso di studio, analizzato nel contesto del *XXVI Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto*, tenutosi presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno di Roma.

Nel nostro viaggio abbiamo visitato sei settori dell'attività di *Corruptia*: il settore finanziario, quello ambientale, quello della sicurezza urbana, il settore della Pubblica Amministrazione e dei controlli, quello urbanistico e l'assessorato alla cultura e lo sport. Nel viaggio abbiamo evidenziato, prendendo spunto da alcuni eventi, i meccanismi creati, i vari attori coinvolti, le loro attività, i riferimenti etici e legislativi del loro operare. Attingendo a vari dati scientifici abbiamo cercato di comprendere i percorsi di corruzione che vanno al di là del caso di studio e fotografano i tanti Comuni italiani.

Nel visitare *Corruptia* abbiamo prestato attenzione a talune specificità – poche – di questa città, mentre la mole dei dettagli ci rimandava a caratteristiche comuni – tante – di tutti gli ambienti corrotti. In termini sintetici *Corruptia* è stato il paradigma di quello che è la corruzione in sé: attività che veicola offerte o prestazioni dirette o indirette di vantaggi (di qualsiasi genere) non dovuti, tra diversi soggetti istituzionali e privati, al fine di ottenere o continuare a mantenere un affare. L'analisi di soggetti e contesti ha, inoltre, confermato quanto la corruzione aderisca ai meccanismi giuridici ed economici di una società come un cancro, modificandone il codice genetico. Da questa sua multiforme adesione deriva la difficoltà a delimitarne con precisione i confini. Per questo abbiamo spesso usato la parola *trame*.

Il nostro viaggio non ha incontrato semplici ladri, ma veri e propri professionisti. La precisazione non è affatto ovvia: infatti i corruttori non sono semplici ladri che sottraggono ad altri ciò che appartiene loro. I corruttori sono coloro che orientano l'istituzione al fine di accrescere le proprie utilità e fanno ciò modificando il sistema, piegandolo ai loro fini immorali. I ladri, invece, si impadroniscono di quanto non appartiene loro; né più né meno. I ladri lavorano *ad actum*, i corruttori creano e operano in una vera e propria impresa. I ladri sono operai rozzi del rubare, i corruttori sono menti più raffinate che hanno fatto del rubare un vero e proprio sistema economico, sociale e culturale. I corruttori operano abilmente su due piani: uno materiale, cioè le utilità da acquisire, ovvero la loro refurtiva di ladri, e uno cognitivo, cioè l'impegno nell'inserire il processo di corruzione nel sistema. La loro azione non riguarda solo l'introduzione di meccanismi viziati e illegali, ma anche un insieme di interventi che culturalmente e politicamente tentano di giustificare l'operato, proponendoli come via obbligata per realizzare tali interventi. Così è stato a Corruptia, città efficiente, con alti standard, spesso risultato di trame corrotte.

Corruptia somiglia molto a quanto Italo Calvino afferma in un suo scritto del 1980, *La coscienza a posto. Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti*:

Così tutte le forme di illecito, da quelle più sornione a quelle più feroci, si saldavano in un sistema che aveva una sua stabilità e compattezza e coerenza e nel quale moltissime persone potevano trovare il loro vantaggio pratico senza perdere il vantaggio morale di sentirsi con la coscienza a posto. (1994, p. 292)

Il sistema *stabile, compatto e coerente*, citato da Calvino, è quello che qui abbiamo chiamato sistema di corruzione. Calvino ben spiega che ingredienti di esso sono fattori di diversa natura quali: centri di potere, mezzi finanziari smisurati, favoritismi, finanziamenti illeciti, illegalità, tangenti, complicità passiva, cattiva amministrazione della cosa pubblica, impunità, associazioni a delinquere di tipo tradizionale, sequestri di persona, svaligiamenti di banche, organizzazioni del terrore, presunzione di essere il miglior sistema possibile.

A Corruptia abbiamo confermato quanto già evidenziato dal *Rapporto Corruzione*, cioè come la corruzione sia diventata pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione me-

dica, stringere accordi nel mondo calcistico. Corruptia è, in altri termini, uno dei tanti Comuni in cui il fenomeno ha assunto caratteri talmente pervasivi e sistemici, che influenza la società nel suo complesso (2012, p. 6). Corruptia, allora, come un po' tutta l'Italia: un Paese con tante risorse e potenzialità, purtroppo spesso gravemente ammalato di corruzione.

1.1 Il responsabile del settore economico-finanziario

A Corruptia, come in tutti i Comuni, il settore economico-finanziario rappresenta, in un certo senso, le *forche caudine* che quasi tutte le attività dell'ente devono attraversare. Comprendere pertanto il ruolo di questo settore e i meccanismi, sia tecnici sia etici, che permettono alla corruzione di penetrare negli organismi di una Comunità è elemento imprescindibile per affrontare con serietà questo male istituzionale e sociale.

Siccome, pur nella sua complessità, il Comune non è altro che una grande e articolata organizzazione finalizzata al benessere dei suoi membri, molto simile a una grande famiglia di famiglie, come la famiglia patriarcale, per semplificare i concetti confronteremo, come in un dittico, da un lato l'attività e le scelte del responsabile del settore economico finanziario, dall'altro quelle dell'equivalente soggetto in questa ipotetica famiglia patriarcale. D'altronde "la gestione del buon padre di famiglia" non è solo un concetto etico ma anche un criterio di valutazione giuridico.

Nella nostra grande famiglia di famiglie ovviamente non tutti fanno tutto. Ognuno ha il suo compito per il buon andamento di quella piccola società. C'è chi esegue direttamente i lavori di utilità per tutti, per esempio lavorando la terra, oppure andando al mercato, o riparando le strutture comuni. C'è chi invece ha il compito di organizzare la vita di questa Comunità, prevedendo i bisogni futuri, magari con particolare attenzione ad alcune necessità, c'è chi deve prendere le decisioni. Il compito del nostro responsabile del settore economico-finanziario è quello di tenere la borsa.

È a lui che i vari soggetti della Comunità si rivolgono per disporre delle somme necessarie per le spese della stessa, e lui le fornisce solo se la finalità dell'attività è stata valutata utile dai capi della Comunità, e nel limite previsto da questi. Se un membro della Comunità si presentasse a lui chiedendo 100.000 Euro per l'acquisto di beni per la Comunità, certamente lui gli porrebbe alcune semplici domande: a cosa ti servono? Chi ti ha autorizzato a chiedermi questi soldi? Questa spesa rientra nei limiti previsti dai capi della Comunità? Sei la persona più adatta per questo acquisto?

Anche i capi, se volessero fare delle spese per migliorare la vita della Comunità, prima di prendere la decisione chiederebbero a lui: pensiamo sia utile costruire nuovi granai perché si prevede un raccolto abbondante o vorremmo organizzare una festa per la Comunità o assumere nuovi braccianti; ci chiediamo: abbiamo i soldi per farlo? Oppure: possiamo utilizzare per questo nuovo obiettivo i soldi che avevamo messo da parte per comprare le sementi, giacché il prezzo si è abbassato?

Così è anche nella vita dei Comuni. Infatti, qualsiasi deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio che preveda una spesa, una diminuzione di entrata, necessita del parere tecnico da parte del responsabile del servizio finanziario, in ordine alla regolarità contabile (cf. TUEL art. 49, c. 1). Per *regolarità contabile* intendiamo la verifica della copertura della spesa in relazione alle effettive disponibilità negli stanziamenti di spesa (cf. TUEL art. 153 c. 5). Inoltre la decisione relativa a un impegno di spesa deve essere trasmessa al responsabile del servizio finanziario ed è esecutiva solo con l'approvazione dello stesso, che è tenuto ad attestare la copertura finanziaria. Ciò comporta che il responsabile del servizio finanziario ha responsabilità sia sulle previsioni di spesa che sulle spese effettive che il Comune effettua. In un certo senso deve porre quelle domande che nella famiglia patriarcale poneva il gestore della borsa, ottenendo risposte che non passano attraverso le parole ma attraverso la documentazione.

In effetti, l'attività di controllo non si limita ad un mero esame della copertura di spesa in quanto, nell'effettuare tale riscontro, il responsabile deve anche verificare:

- a) il rispetto delle competenze proprie dei soggetti che adottano i provvedimenti;
- b) l'osservanza dei principi contabili nazionali e internazionali e delle procedure tipiche previste dall'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali;
- c) la regolarità della documentazione;

- d) la giusta imputazione al bilancio e l'esistenza del fondo iscritto sul relativo intervento o capitolo;
- e) il corretto riferimento della spesa agli indirizzi strategici e ai relativi programmi o progetti contenuti nella relazione previsionale e programmatica;
- f) l'esistenza del presupposto dal quale sorge l'obbligazione giuridica;
- g) l'osservanza delle norme fiscali;
- h) ogni altra valutazione riferita agli aspetti economico-finanziari e patrimoniali del procedimento formativo dell'atto.

Oltre questa competenza in materia di spesa, il responsabile del settore economico-finanziario rappresenta il cardine attorno al quale ruota l'attività relativa al bilancio dell'ente, in quanto è anche colui che predispose l'atto fondamentale della vita del Comune: il bilancio di previsione annuale. Il bilancio, proposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio, rappresenta inoltre l'atto generale di autorizzazione e di limite della spesa. In questo ambito il responsabile del servizio finanziario deve verificare sia la veridicità delle previsioni di entrata, sia la compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale. In generale è tenuto a curare la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica (cfr. TUEL art. 153, c. 4).

Ritornando al nostro amministratore della borsa familiare è lui che deve assicurare, quando si stabiliscono i programmi futuri della Comunità se, a fronte di una previsione di spesa, vi sia la disponibilità necessaria. È come se gli chiedessero: "Tizio ha chiesto di comprare nuove vanghe, ci sono abbastanza soldi per farlo?". Oppure: "Caio prevede che quest'anno il grano sarà venduto a 10,00 Euro in più a tonnellata: è una previsione realistica? Possiamo comprare 50 vanghe durante l'anno senza rischi di rimanere senza soldi in cassa?".

Ovviamente, nei Comuni, il responsabile dell'ufficio finanziario svolge molte altre importanti funzioni anche dopo l'approvazione del bilancio di previsione, mantenendo sempre un ruolo essenziale durante la gestione sia in caso di deliberazioni di variazioni del bilancio sia con le diverse verifiche periodiche (cf. TUEL art. 227). Queste caratteristiche rendono il dirigente di questo settore uno tra i pochi attori nella vita dell'Ente locale che, per le sue funzioni, ha una visione generale dell'evoluzione della gestione, di cui deve garantire l'equilibrio finanziario. Per i medesimi motivi è il soggetto che se, da un lato, può essere tra i primi a percepire se esistono zone d'ombra nell'attività comunale,

dall'altro è facilmente destinatario di particolari *attenzioni* da parte di coloro che desiderano gestire per interessi personali l'attività comunale.

1.2 Il primo gradino della corruzione: la confusione

Ma torniamo a *Corruptia*. Un primo fenomeno che si rileva nel nostro Comune è una destrutturazione e contestuale duplicazione di funzioni omogenee. In altri termini a *Corruptia* si preferisce smembrare funzioni e affidarle a diversi settori, senza poi garantire sempre la necessaria coordinazione tra i settori interessati. In particolare risultano smembrate le funzioni di bilancio, divise tra servizio finanziario e direzione generale, competente in programmazione degli investimenti.

Riprendiamo l'esempio del nostro gestore della borsa familiare. Ipotizziamo che nella nostra piccola Comunità l'acquisto delle vanghe spetti al capo-fattore, ma che un giorno il mercante si proponga di effettuare lui l'acquisto. In questa fase non ha rilevanza analizzare se questa pretesa nasca dal desiderio di ottenere dei vantaggi propri o dalla convinzione di poter ottenere un prezzo migliore. Poiché chi può materialmente fornirli dei soldi è il gestore della borsa, per sua natura taccagno, per superare le sue opposizioni, il mercante tanto fa e tanto briga che, con l'aiuto di qualche influente amico, si fa autorizzare dai capi a poter acquistare *anche* lui le vanghe. Questa situazione non piace al responsabile della borsa familiare perché crea confusione. E se vengono comprate più vanghe di quante servono? E se una partita di vanghe è di cattiva qualità, come individuiamo chi le ha comprate? Di fronte, però, alle affermazioni del mercante: "Ma così vai contro a quanto hanno detto i capi! Ma forse non ti fidi di me? Così mi offendi!", rinuncia a opporsi e accetta la situazione.

Nel caso di *Corruptia*, la situazione di frammentarietà è aggravata altresì dal trasferimento di funzioni comunali a società controllate in cui solo formalmente viene mantenuto il controllo da parte del Comune. Tali società partecipate, con i risultati della loro gestione, vengono a generare effetti, peraltro importanti, nel bilancio comunale, perché il loro avanzo o disavanzo di gestione diventa voce attiva o passiva per il bilancio del Comune.

Ritornando alla nostra grande famiglia è come se il consiglio dei capi dicesse: "È fondamentale per noi l'acquisto dell'acqua per irrigare i campi e per bere. Siccome è difficile sapere il prezzo dell'acqua, trasportarla ogni giorno, riscuotere da ogni famiglia quanto dovuto per il consumo, mettiamoci d'accordo con l'acquaiolo della città, che fa

2 CHE AMBIENTE A CORRUPTIA

Giovanni De Francisco

2.1 Rifiuti, ceneri e omissioni

Sulle questioni ambientali si decide spesso il destino di un'amministrazione. La questione dei rifiuti è annosa e problematica. La compatibilità degli inceneritori con il rispetto dell'ambiente ha sempre posto tutti di fronte a interessi difficili da armonizzare. Da una parte i cittadini, con le loro istanze di tutela della salute, dall'altra le istituzioni locali chiamate ad affrontare – si spera – nel rispetto della legalità, situazioni sempre più gravi e drammatiche. Nel nostro caso la questione si tinge anche di giallo. Proviamo a raccontare i fatti.

La vicenda nasce con un'ordinanza del sindaco che impone lo stop ai lavori di costruzione di un inceneritore per presunta mancanza di concessione edilizia. Contro questa ordinanza ricorre al TAR la società appaltatrice dell'opera. A seguito del ricorso i legali del Comune redigono una memoria difensiva. Il parere legale redatto dagli avvocati dell'amministrazione comunale, di 50 pagine, viene sostituito il giorno successivo da una nuova versione di soli 46 fogli, e depositata presso il Tribunale Amministrativo, a firma degli stessi legali. Due documenti identici, se non per le parti mancanti. La *ripulitura* riguarda la segnalazione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sull'illegittimità dell'affidamento dell'opera alla società appaltatrice (incaricata di gestione, trattamento, recupero e riciclaggio dei rifiuti), sull'illegittimità della posizione della medesima, stante le varie trasformazioni societarie non del tutto trasparenti.

La relazione originaria va ben oltre la questione urbanistica, mettendo in discussione la legittimità dell'affidamento dell'opera. Nella seconda versione, quella consegnata con le pagine mancanti, rimane sì il riferimento alla citata Autorità ma l'attenzione è spostata sull'abuso edilizio. Nella prima versione, inoltre, altre due pagine vengono dedicate al pro-

cedimento di infrazione aperto dalla Commissione Europea sui contratti pubblici conclusi con la società in questione. La Commissione, infatti, sostiene che l'affidamento dell'appalto e della gestione dell'inceneritore sarebbero avvenuti senza alcuna gara d'appalto ad evidenza pubblica, ma con la procedura dell'affidamento diretto. Tale orientamento viene, peraltro, condiviso dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. La conclusione è che il TAR ha dato torto al Comune. Quei fogli mancanti avrebbero potuto fare la differenza, rafforzando la posizione dell'amministrazione di *Corruptia*. Avrebbero potuto, forse, segnare il destino dell'inceneritore e favorire una scelta ecocompatibile. Adesso la magistratura sta indagando sui motivi che hanno condotto gli avvocati a eliminare le famose 4 pagine, se si sia trattato "di una normale scelta legale". Il risultato è che oggi la sentenza è passata in giudicato e la società appaltatrice ha chiesto danni al Comune per 50 milioni di Euro.

Questa vicenda ha messo la città con le spalle al muro con un dilemma: l'inceneritore o un mega risarcimento? In tutto questo, in linea con la sentenza del TAR, il sequestro preventivo del cantiere è stato rigettato. Tuttavia, le indagini sull'inceneritore continuano. Nel mirino, per abuso d'ufficio e corruzione, ci sono 30 indagati, fra amministratori, dirigenti comunali e dirigenti della società appaltatrice. La vicenda penale riguarda non solo la fase decisionale ma anche quella operativa e gestionale degli impianti, notoriamente soggette nel nostro Paese a potenti sollecitazioni economiche e politiche. Nel nostro caso si è assistito inoltre ad una politicizzazione della questione ambientale, sulla quale si è giocata la campagna elettorale e in cui si è insinuata l'ecomafia operante in Italia.

2.2 Interessi in movida

Si chiama *movida*. Il vocabolario la definisce come "vita notturna molto vivace e animata" (De Mauro, 2000, p. 346). A *Corruptia* di animazione e vivacità ce ne sono tante. Non solo sono *mossi* amministrazione, residenti e commercianti delle aree interessate, ma anche i risultati non sempre trasparenti e orientati al servizio pubblico. La questione riguarda un argomento che, seppure apparentemente banale, costituisce sempre più motivo di attenzione per gli amministratori locali.

La *movida* – non c'è dubbio – offre un'opportunità attrattiva e, nel caso di *Corruptia*, ha contribuito a creare quell'immagine di città giovane, capace di muovere gente verso il centro nelle ore serali, costituendo un polo aggregativo in grado di creare un'alternativa al noma-

dismo notturno. Il fenomeno *movida* rappresenta un importante volano per l'economia cittadina e gli esercizi commerciali, un valore aggiunto per gli immobili del centro, un deterrente contro la criminalità e un'alternativa alla migrazione dei giovani in auto da un locale all'altro. Si pensi al Piano Urban, per l'Italia, e la riqualificazione di diversi centri storici e non, che ha creato nuove *movide*. In diversi di questi casi, come a Corruptia, gli interessi in causa, a ben vedere, sono tanti e difficilmente compatibili.

Oggetto della nostra analisi è il fenomeno che per anni si è verificato in un'importante via del centro cittadino, in un'area densamente abitata, la quale, per diversi mesi l'anno, diventa la sede di un grande *party* all'aperto, con la concentrazione, per strada, di migliaia di persone, fino a tarda notte. L'amministrazione comunale ha tollerato per anni una situazione che, per tutto ciò che comporta sotto il profilo delle immissioni sonore e dell'inquinamento acustico, se da una parte soggiace agli interessi economici degli esercenti, dall'altra mette a serio pericolo la salute dei cittadini.

Da qui è nato il conflitto tra l'amministrazione di Corruptia e i comitati civici che ha trovato soluzione solo a seguito dell'intervento del giudice amministrativo che ha imposto delle regole in una situazione di completa *deregulation*, con prescrizioni non rivolte all'intera platea degli esercenti presenti nella zona, ma modulate secondo le condizioni di esercizio o di specifici requisiti strutturali idonei di per sé a ridurre l'impatto acustico antropico. L'amministrazione comunale, ancora una volta, ha anteposto all'interesse pubblico della salute pubblica l'interesse economico di pochi, creando una frattura con la cittadinanza e deviando dalla finalità propria dell'istituzione.

2.3 Agenti poco etici

I comportamenti delineati, corruzione e deviazione amministrativa, pongono, ancora una volta, all'attenzione una questione etica connessa alla deviazione da standard legali e morali sia dei funzionari pubblici, politici e amministrativi che dei loro interlocutori sociali. Alcuni autori analizzano tali comportamenti secondo il modello dell'agenzia. In questa chiave, il rapporto tra il cittadino e il dirigente pubblico, rivestito di particolari poteri d'ufficio, è metaforicamente rappresentabile come un rapporto tra il preponente e il suo agente, in cui il primo incarica il secondo di realizzare i suoi *obiettivi*, vincolandolo con una qualche forma di contratto, implicito o esplicito. Nella metafora dell'agenzia la corruzione costituisce una deviazione intenzionale del comportamento

dell'agente: egli non tutela più gli interessi del preponente e compie una violazione della fiducia che questo ripone in lui. In questo caso non siamo di fronte ad un mero scostamento dagli standard connessi alla carica, che può rientrare tra i poteri contrattuali conferiti all'agente, ma siamo di fronte ad un comportamento che si concretizza nell'inosservanza degli impegni assunti da parte dell'agente che non svolge il suo incarico o lo svolge in modo non conforme a quanto previsto dal contratto.

L'idea di corruzione implica anche l'introduzione di un *outsider* privato, a cui l'agente cede illegittimamente vantaggi e riconosce arbitrariamente diritti, all'insaputa e contro il volere del proprietario, in cambio di contropartite di cui l'agente si appropria. Sotto il profilo relazionale, dunque, la corruzione è un rapporto in cui tra proprietario e agente si interpone un terzo attore, facente parte della platea cui si rivolge l'attività dell'agenzia. È tipico di questo terzo attore sviare l'azione dell'agente dagli obiettivi scelti dal proprietario, modificando in tal modo la struttura d'interazione dell'agenzia stessa.

Nella sfera pubblica si può dire che l'agente – sia esso funzionario o amministratore o politico – tradisce il patto con il proprietario, ovvero i cittadini *in primis*, facendo mercato di un bene, quello pubblico, che per il suo carattere intrinseco, non è privatizzabile né alienabile. L'intervento del terzo attore è invece inquadrabile sotto diversi profili, in quanto può essere vittima o artefice della transazione illecita, corruttore o concusso, destinatario di atti positivi o negativi, può ricevere dall'agente promesse o minacce. Continuando con la metafora dell'agenzia, si può dire che la corruzione, o più in generale la devianza istituzionale, nasce dal fatto che il contratto è incompleto e tale incompletezza è alla base della possibilità dell'agente di utilizzarne a suo vantaggio i margini di ambiguità o di indeterminatezza, di poter agire con una discrezionalità che potrà essere sfruttata per perseguire interessi non pubblici. La stabilità delle transazioni, assicurata o costituendo un clima di fiducia-omertà o attraverso un sistema di minacce, come avviene nelle zone mafiose, determinerà un reclutamento che porterà a creare un ambiente corruttivo e a emarginare le persone perbene.

La scelta corrotta è determinata dal desiderio egoistico di massimizzare la propria utilità e di migliorare il proprio benessere. Gli antichi la chiamerebbero *avidità*. La decisione di corrompere o di farsi corrompere, o comunque di agire a proprio vantaggio a discapito del proprietario dell'agenzia – nel nostro caso: la collettività – è fortemente condizionata da un calcolo. L'agente è concentrato sulla proporzione tra l'entità dei guadagni e l'entità dei costi attesi legati alla scelta illecita o illegittima. Più i costi saranno alti (in termini di controlli, sanzioni

3 CORRUPCIA IN SICUREZZA

Alessandra Lazzari

3.1 Polizia locale e favori

Negli ultimi anni la nozione di sicurezza pubblica, intesa come attività volta alla prevenzione e alla repressione di comportamenti illeciti e di tutela dell'incolumità dei cittadini, ha subito un progressivo ampliamento fino ad abbracciare diversi settori della vita di relazione. Inoltre giova ricordare che la tutela e il miglioramento di tale bene primario non è più compito esclusivo dello Stato, ma l'ordinamento ha previsto forme di collaborazione sinergica da parte delle istituzioni locali, sia mediante contributi (uomini, mezzi, tecnologie, finanziamenti) alle iniziative strategiche di controllo del territorio dello Stato, sia con impegno diretto e pressoché esclusivo a tutela della sicurezza urbana. Quando si parla di *città sicura* ci si riferisce a quelle attività in difesa del rispetto delle norme che regolano la convivenza civile, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale (cf. decr. MdI, 5.8.08) rimuovendo, così, quelle situazioni locali che favoriscono comportamenti delinquenti, in un'ottica, questa volta, complementare rispetto all'attività delle Forze dell'Ordine.

Alla stessa stregua, le funzioni e i compiti della Polizia locale sono stati ampliati, sia in forza della legislazione che ha conferito nuove e specifiche attribuzioni, sia in applicazione delle cosiddette "politiche di sicurezza urbana". Pertanto, i compiti della Polizia locale in materia di polizia stradale possono non essere più limitati al regolare svolgimento della viabilità, ma si possono estendere fino a comprendere l'intero settore della mobilità con le sue pianificazioni strategiche; parimenti, la tutela della sicurezza urbana può significare anche attività di prevenzione delle tossicodipendenze, della devianza giovanile e di altri fenomeni di fragilità sociale per concludersi con attività di con-

trollo del territorio che non si limitano all'identificazione delle persone, ma che giungono ai rilevamenti dattiloscopici delle persone fermate attraverso il Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte (AFIS), proprio delle Forze dell'Ordine.

Questa premessa ci permette di meglio inquadrare, in materia, il caso di *Corruptia*: i protagonisti appartengono a un Corpo di Polizia locale che sembra impegnato a tutelare la sicurezza urbana nella sua più ampia accezione, con iniziative e dotazioni che richiamano immagini di efficientismo e di costante adeguamento a tempi e contingenze. Come interpretare in maniera diversa il fatto che sia stato attivato presso il Comando di Polizia locale il suo richiamato Sistema AFIS e che il personale sia stato formato per il suo utilizzo? Come leggere l'ausilio di due unità cinofile, se non per contribuire alla prevenzione e al contrasto della detenzione delle droghe, ai fini del miglioramento del contesto ambientale?

Nell'ambito di una vasta e complessa operazione di polizia giudiziaria che riguarda dirigenti e dipendenti comunali, nonché imprenditori locali, il Comandante della Polizia di *Corruptia* è stato tratto in arresto per alcuni fatti che gli sono imputati:

- a) per aver venduto informazioni riservate a un investigatore privato;
- b) per essersi recato all'appuntamento con quest'ultimo con l'auto di servizio;
- c) per aver fatto eseguire alcuni lavori nel giardino della sua abitazione privata a un imprenditore – cui aveva fatto ottenere appalti – senza pagarlo, facendogli, invece, corrispondere dal Comune la somma stanziata per l'area verde da attrezzare per le unità cinofile in dotazione alla Polizia locale;
- d) per aver minacciato di trasferire ad altro servizio il responsabile del Nucleo Annonario, che aveva elevato una legittima contravvenzione per l'abusiva occupazione di suolo pubblico di alcuni tavolini di un ristorante, laddove il medesimo pubblico esercizio risultava di proprietà di un noto imprenditore locale.

In tutti i casi siamo in presenza di reati commessi in danno della Pubblica Amministrazione e per i quali assume rilievo la qualifica di pubblico ufficiale rivestita dal presunto autore, atteso che il Comandante del Corpo esercita una funzione amministrativa, ovvero, in altre parole, forma e manifesta una volontà della Pubblica Amministrazione.

Corruptia si onora e disonora di un comandante che, per essere sintetici, si macchia di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (ex art. 319 c.p.), in quanto il Comandante per compiere un atto con-

trario ai doveri d'ufficio (rivelazione di notizie riservate) riceve per sé denaro da parte dell'investigatore privato. Alla fattispecie della corruzione sembra anche riconducibile la sistemazione del giardino privato (l'utilità ricevuta indebitamente dal pubblico ufficiale) che si configura come *contropartita* per gli appalti già ottenuti (e che potrà ancora ottenere) dall'imprenditore in questione presso l'Ente locale. A ciò si aggiunge il fatto che l'imprenditore riceve un pagamento dal Comune per una prestazione che gli è stata aggiudicata (sistemazione area verde per unità cinofile), ma che non ha effettuato, con conseguente danno per il patrimonio dell'Ente e profili di responsabilità amministrativa – suscettibile di avvio di procedimento dinnanzi alla Corte dei Conti – in capo al dirigente che ha attestato (con comportamento contrassegnato da dolo o colpa grave) l'avvenuta esecuzione del lavoro nell'area verde, che non si è mai realizzato ma, comunque, è stato pagato.

L'utilizzo dell'autovettura di servizio per finalità personali (punto b) è, invece, un peculato d'uso (art. 314, 2 §, c.p.), poiché il Comandante utilizza momentaneamente per altri scopi l'auto di ufficio. Secondo la giurisprudenza prevalente si tratta di una figura autonoma di peculato e non di un'attenuante del reato medesimo, inteso come l'appropriazione indebita di denaro o di altra cosa mobile che il pubblico ufficiale possiede o ha in disponibilità in ragione del suo ufficio o servizio.

Per quanto concerne il comportamento tenuto in relazione al punto d), infine, si configura l'ipotesi di tentata concussione (cf. art. 317 c.p.), perché il Comandante, abusando della sua potestà dirigenziale di modificare gli assetti organizzativi, prospetta al funzionario dell'Annona un trasferimento che non ha altro fondamento che quello di costituire una minaccia per la vittima, in modo da determinarlo ad annullare la contravvenzione elevata al gestore del ristorante per l'abusiva occupazione di suolo pubblico. Tale annullamento avrebbe costituito il vantaggio che il Comandante avrebbe tratto – vantaggio non patrimoniale in questo caso – atteso che la finalità della sua azione era quella di non sanzionare personaggi influenti del contesto socio-economico locale – personaggi che si erano rivolti al Comandante medesimo per evitare l'irrogazione della sanzione. Anche alla luce delle recenti riforme legislative penali (l. 190/2012) il dirigente della Polizia locale si è macchiato di reato di concussione (ex art. 317 c.p.).

Ma Corruptia è anche altro. Per comprenderlo è necessario un ulteriore approfondimento in materia. Tradizionalmente la figura della concussione prevedeva, alternativamente, la costrizione e l'induzione nella coartazione psicologica operata. A Corruptia si ha uno sdoppiamento: l'induzione viene distinta dalla costrizione e dà origine a un'au-

tonoma figura di reato (art. 319 c.p. *quater*) descritto come “induzione indebita a dare o a promettere utilità”. Questo tipo di induzione si manifesta laddove la volontà prevaricatrice del pubblico ufficiale e dell’incaricato di pubblico servizio, si attua attraverso esortazioni, sollecitazioni, impliciti messaggi comportamentali in modo da ingenerare la fondata persuasione di dover sottostare ai *desiderata* dei citati funzionari pubblici, per evitare il pericolo di subire un pregiudizio maggiore. Si tratta di un’induzione dove il soggetto cui è rivolta la coartazione psicologica mantiene un margine di scelta, mentre nella concussione versa in uno stato di soggezione rispetto al pubblico ufficiale.

Per completezza di analisi va ricordato che non sono state introdotte modifiche legislative in merito alla configurazione della “corruzione propria”, cioè quella diretta al compimento di atti contrari ai propri doveri d’ufficio, cui sono riconducibili gli altri fatti contestati al Comandante. La “corruzione impropria”, intesa come utilità chiesta o ricevuta per compiere un atto del proprio ufficio, invece, è sempre prevista (art. 318 c.p.), ma si presenta con la nuova rubrica “corruzione per l’esercizio della funzione”, cui è correlato l’abuso nell’esercizio dei propri poteri, venendo meno il riferimento a specifici atti del vantaggio illecitamente acquisito.

Ritornando a *Corruptia*, va considerata la questione dell’annullamento in autotutela delle contravvenzioni elevate, soprattutto quelle in materia di violazioni al Codice della strada, laddove il ricorso allo strumento dell’autotutela non ha fondamento giuridico, ma costituisce mezzo per esaudire le richieste di politici, di personaggi di rilievo del contesto socio-economico, di parenti, ecc. Com’è noto, lo strumento dell’autotutela è finalizzato a ristabilire la corretta applicazione delle norme, in virtù del principio di legalità che deve sempre informare l’operatore della Pubblica Amministrazione; questo mezzo consente al soggetto pubblico che ha emesso un atto sulla base di presupposti o di interpretazioni errati di rimediare, annullando il provvedimento inficiato da vizi ed evitando, inoltre, l’avvio di un eventuale contenzioso che condurrebbe l’Amministrazione Pubblica a soccombere e a rifondere le spese sostenute nel giudizio. Non vi è dubbio che tale strumento persegua un interesse pubblico. Tuttavia, nel caso in esame, il rimedio giuridico dell’annullamento di propri atti viene utilizzato per togliere sanzioni ad amici e parenti: ci si avvale di uno strumento giuridico lecito per perseguire scopi che sono in contrasto con i principi di legalità e di imparzialità.

Ricordiamo che l’annullamento in autotutela si basa su una valutazione della Pubblica Amministrazione che determina fin dall’inizio l’annullamento di un suo atto che ritiene viziato e come tale illegittimo.

Un viaggio a *Corruptia*, è un viaggio in un Comune italiano medio-grande, con un sistema economico-finanziario molto strutturato, culturalmente vivace, con una forte attenzione al ben-essere dei cittadini. Si tratta della visita a sei settori dell'attività di *Corruptia*: il settore finanziario, quello ambientale, quello della sicurezza urbana, il settore della pubblica amministrazione e dei controlli, quello urbanistico e l'assessorato alla cultura e lo sport. Si presentano i meccanismi cercati, i vari attori coinvolti, le loro attività, i riferimenti etici e legislativi del loro operare. Attingendo a vari dati scientifici si comprendono i percorsi di corruzione che vanno al di là del caso di studio e fotografano diversi Comuni italiani. Un libro per cogliere i nessi che rendono possibile in una città modello per molte altre meccanismi silenti e vincenti della corruzione.

Attenzione. *Corruptia* esiste. È una città italiana. Chiamarla con il suo nome avrebbe messo all'indice lei. Agli autori di questo libro interessa invece altro: disinnescare i processi di corruzione del sistema di una Pubblica Amministrazione che ovunque riproducono il sistema malato di *Corruptia*.

Euro 14,50 (I.i.)

ISBN 978-88-6153-452-0



9788861534520