

Lo stretto legame tra il crimine di corruzione e inefficienza della Pubblica Amministrazione in Polonia: una questione storica ancora irrisolta

di Francesca Rossi

Abstract: The close link between the corruption crime and the inefficiency of the Public Administration in Poland: a long-standing issue to be resolved – The present article aims to provide a comprehensive survey on the delicate issue of corruption in Poland focusing on its diffusion within the public administration. The Criminal Code and the Civil Service Act are supposed to be the primary means to fight corruption, but the Polish system has established new measures with due regard for the international recommendations. The paper analyses both the most significant traditional tools and the innovative ones to find out the reasons why corruption still remains a severe concern in Poland despite its comprehensive legislative framework.

Keywords: Poland; Corruption; Bribery.

1. Il reato di corruzione nella storia dell'ordinamento polacco e della sua giurisprudenza

In Polonia la corruzione è ancora un fenomeno ampiamente diffuso e profondamente radicato nelle istituzioni e nella società nonostante il quadro normativo risulti sostanzialmente in linea con gli standard internazionali.

Le ragioni di tale resistenza sono legate al particolare ruolo storico interpretato dalla corruzione nelle varie fasi politiche attraversate dal Paese fin dai 123 anni di dominio straniero¹, quando aveva avuto l'utilità di indebolire e controllare l'amministrazione gestita dalle forze occupanti.

Ancor di più, negli anni del socialismo la corruzione ebbe modo di raggiungere l'apice della diffusione non essendo definita e combattuta come reato e trovando terreno fertile nell'estremo accentramento del potere².

Il crimine della corruzione comparve, infatti, per la prima volta al termine della transizione democratica e venne inserito nel nuovo Codice Penale emanato il 6 giugno del 1997.

Relativamente al settore pubblico, la disciplina penale non fornisce direttamente una definizione generale di corruzione ma questa deve essere estrapolata attraverso la lettura combinata degli articoli 228 e 229 dai quali si evince che l'atto corruttivo si concretizza ogni qual volta vi sia una persona che

¹ Dal 1795 al 1918 il territorio della Polonia fu spartito tra i tre Imperi di Austria, Prussia e Russia.

² J. Itrich-Drabarek, *Civil Service in Poland: Theory and Experience*, Peter Lang GmbH - Internationaler Verlag der Wissenschaften, Francoforte sul Meno (2015), p. 45 – 51.

nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche accetti un vantaggio finanziario o personale, o accolga la promessa di ottenerlo, impegnandosi a fornire un favore ad una seconda parte dalla quale proverrebbe la proposta di scambio.

Il legislatore ha quindi accolto l'interpretazione binaria della responsabilità del reato riconoscendo tanto la corruzione passiva quanto quella attiva e quindi la colpevolezza sia del corrotto che del corruttore.

Nello specifico, l'articolo 228 si occupa della corruzione passiva perpetrata da un agente pubblico così come definito dall'articolo 115 comma 19 dello stesso Codice Penale³ nel quale sono comprese le cariche elencate dal comma 13 dello stesso articolo dedicato all'elenco dei funzionari pubblici.

Tale identificazione non è sempre pacificamente accolta e non sono rari i casi in cui i giudici di appello sospendono il giudizio di merito per mancata sussistenza del reato poiché l'atto sarebbe stato compiuto da un pubblico agente non rientrante nell'elenco tassativo del comma 13. Di recente la Camera Penale della Corte Suprema ha perso l'occasione di dirimere definitivamente la questione occupandosi di un ricorso presentato dalle parti soccombenti contro la decisione del giudice d'appello di sospendere il procedimento di merito per mancata sussistenza del reato in quanto la funzione del corrotto non era stata riconosciuta come pubblica. La Corte ha concluso⁴ ritenendo la funzione dell'imputato pertinente alla disposizione dell'articolo 228 non in quanto pubblico agente ai sensi del comma 19 ma come funzionario pubblico a norma del punto 7 del comma 13 come stabilito dall'articolo 711 della legge 104 del 2006⁵.

La colpevolezza in caso di corruzione dipende anche dall'accoglimento positivo di un vantaggio, o della sua promessa, di natura finanziaria o personale. Nel primo caso si tratta di benefici, economicamente quantificabili, che soddisfino determinate necessità. Rientrano in questa categoria non solo i beni meramente materiali ma anche contratti, concessioni di prestiti, cancellazione di debiti, donazioni o altri diritti di proprietà. Nella normativa polacca non è definito un valore minimo per classificare un bene materiale come strumento di corruzione e si considera, quindi, reato qualsiasi elargizione atta a migliorare la situazione del ricevente. In realtà il comma 5 dell'articolo 228 stabilisce una pena aggravata da due a dodici anni di reclusione qualora il beneficio ecceda un "valore significativo" valutato come il valore del salario minimo moltiplicato per duecento⁶.

I vantaggi personali, invece, sono di vario genere e comprendono qualsiasi tipo di beneficio di natura diversa da quella economica e capaci di migliorare la posizione di chi lo riceve come, ad esempio, raccomandazioni per una precisa posizione o la cancellazione di dati compromettenti.

In virtù di ciò, l'articolo 228 afferma al comma 1 che qualora il pubblico

3 Article 115 § 19: "A person performs a public function is a public officer, Member of the Municipal Council, a person who is employed in an organizational unit, complete with public funds, unless it performs only service activities, as well as any other person to whom the rights and obligations of public activities are specified or recognized by law or binding international agreement the Republic of Poland".

4 Corte Suprema (Sąd Najwyższy), sentenza I KZP 19/14.

5 Journal of Laws of 2006 No. 104, item 708.

6 T. Konopka, *Poland*, in *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review - Edition 6*, Mark F Mendelsohn, (2017).

ufficiale sia colpevole di aver accettato un beneficio o la promessa di ottenerlo rischierà dai sei mesi agli otto anni di reclusione. Tuttavia, al comma 2, sono previste delle attenuanti nel caso in cui il reato non sia di grave entità, ovvero se non costituisca un danno particolarmente rovinoso per la comunità.

Il comma 3 dello stesso articolo, invece, statuisce la pena da uno a dieci anni di detenzione quando il comportamento del pubblico ufficiale, da tenere affinché lo scambio per cui si è ottenuto un beneficio si realizzi, sia esso stesso in contrasto con la legge.

La stessa pena è prevista anche al comma 4 per il caso in cui il funzionario pubblico renda il compimento di un suo dovere ufficiale dipendente dal ricevimento di un beneficio o dalla sua promessa.

La disciplina si completa, poi, con i cinque comma dell'articolo 229 che seguono specularmente quanto statuito dai commi 1,2,3,4 dell'articolo 228 riferendosi, però, alle sanzioni relative al crimine di corruzione attiva. In questo caso, colpevole del reato sarà colui che provvederà, o prometterà di provvedere, all'elargizione di un beneficio finanziario o personale ad una persona che, nell'esercizio della sua funzione pubblica, possa apportargli un vantaggio. In adempimento agli obiettivi espressi nella Convenzione Anti-Corruzione dell'OCSE⁷ tramite una legge del 9 settembre del 2000 è stato, poi, aggiunto il comma 6 dell'articolo 228 e il comma 5 dell'articolo 229⁸ relativo alla corruzione di un funzionario pubblico straniero.

Non sono stati molti i procedimenti avviati, e ancora meno quelli giunti a verdetto definitivo, relativi al crimine di corruzione di un funzionario pubblico straniero ma di recente, invece, è stato avviato un caso particolarmente interessante e diversamente implicante una parte straniera. Si tratta dello scandalo della filiale polacca dell'*Harvlett Packard* dalla quale sarebbero stati elargiti in materiali e denaro più di 600.000 dollari ad un funzionario pubblico per garantirsi la vittoria di una gara d'appalto per rifornire la sede centrale della Polizia di materiale informatico di ultima generazione. Le indagini condotte dall'Agenzia Centrale Anti-Corruzione (*Centralne Biuro Antykorupcyjne* – CBA), un'agenzia istituita *ad hoc* nel 2006, in collaborazione con l'FBI portarono all'apertura del caso presso la Corte distrettuale di Varsavia nei confronti del maggior indagato nel giugno del 2015. Il 16 febbraio 2016 è stata, poi, emessa la sentenza definitiva per l'accusato di corruzione passiva condannato a 4 anni e mezzo di detenzione, al pagamento di una penale e alla restituzione di tutti i beni. L'importanza di tale caso deve essere individuata nella pacifica accettazione della competenza della giustizia polacca nell'avviare un procedimento relativo al reato di corruzione anche nel caso in cui la parte corruttrice, pur agendo tramite attori nazionali, sia estera⁹.

Tornando alla normativa va considerata la mancanza di espliciti riferimenti ad eventuali intermediari ma la giurisprudenza è sempre stata d'accordo nel ritenere valida la disposizione generale dell'articolo 18 comma 1 dello stesso Codice Penale per il quale è responsabile di un reato anche chi lo commissiona, senza compierlo

7 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Parigi, 17 dicembre 1997.

8 Journal of Laws of 2000 No 48, item 548.

9 T. Konopka, op. cit.

materialmente, o ne trae comunque vantaggio. Da quest'ultima possibilità, in particolare nel caso di corruzione, vengono esclusi tutti i terzi ai quali il compimento del crimine porta ad un miglioramento della propria situazione se ciò avviene a loro insaputa.

Oltre alle parti agenti, deve essere verificato che l'atto sia propriamente corruttivo ovvero se esista una connessione tra il beneficio e la funzione pubblica svolta dall'ufficiale corrotto. Ad esempio, si tratterà di corruzione l'elargizione di vantaggi economici o personali volti al fine di far intervenire l'ufficiale a cui sono stati offerti per fermare una decisione sfavorevole al corruttore o per farne approvare una favorevole.

In questo senso la giurisprudenza si è espressa attraverso la sentenza IV K 740/16 emessa dal IV dipartimento penale del Tribunale distrettuale di Varsavia nella quale i giudici ricordano che il reato di corruzione è tale se perpetrato nella piena consapevolezza del corruttore. In altre parole, quest'ultimo deve essere a conoscenza della funzione pubblica esercitata da colui al quale sta elargendo o sta promettendo un determinato beneficio pur non dovendo necessariamente conoscere la reale capacità di influenza del corrotto¹⁰. I doni devono, quindi, essere palesemente destinati, nelle intenzioni del corruttore, all'acquisizione di un vantaggio o alla rimozione di una situazione sfavorevole.

La disciplina penale in materia di corruzione prosegue con gli articoli 230 e 230a impostati come i due sopracitati e prevedenti le stesse sanzioni rispettivamente per la corruzione passiva e attiva. La differenza è rappresentata dal ruolo svolto dal corrotto che secondo l'articolo 230 deve essere, in questo caso, in una posizione di intermediario con attribuite funzioni decisionali all'interno di istituzioni nazionali, locali o internazionali o presso organizzazioni nazionali o internazionali che abbiano comunque accesso a fondi pubblici.

Infine, sempre relativamente alla corruzione all'interno dell'amministrazione pubblica, il Codice Penale disciplina all'articolo 231 la fattispecie dell'abuso di potere. Si tratta di un reato compiuto dal pubblico ufficiale ogni qual volta questo, approfittando della propria posizione o non adempiendo alle sue funzioni, agisca contro l'interesse pubblico o di privati. La sanzione prevista dal primo comma stabilisce una pena fino a tre anni di reclusione. Il secondo comma, invece, aumenta il periodo di pena da un anno a massimo dieci nel caso in cui a tale azione ai danni di terzi corrisponda anche un vantaggio economico o personale del funzionario.

Un ultimo ed essenziale elemento della disciplina penale relativa alla corruzione riguarda la natura e l'individuazione del bene tutelato che, anche in questo caso, non è data esplicitamente dal Codice Penale ma è facilmente deducibile considerando le finalità della norma. In questo senso è chiaro come il primo obiettivo sia quello di garantire un funzionamento adeguato e corretto dell'amministrazione e dello Stato e di conseguenza il bene tutelato potrà intendersi come il dovere alla fedeltà della Repubblica Polacca e della cosa pubblica così come sancito dall'articolo 82 della Costituzione. In realtà, però, il bene tutelato potrebbe essere anche costituito dal diritto ad un pari trattamento da parte del potere pubblico che l'articolo 32 della Costituzione garantisce a tutti i cittadini dal momento in cui la corruzione crea un

10 Tribunale Distrettuale di Varsavia, IV dipartimento penale (Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie), sentenza IV K 740/16.

vantaggio esclusivo per una parte a discapito della comunità la quale, spesso, subisce anche un danno economico.

Per completezza, infine, è doveroso ricordare che il Codice Penale affronta anche la corruzione elettorale, tra creditori e, a seguito di due aggiornamenti legislativi, anche quella relativa al settore privato e allo sport.

2. La lunga storia normativa della Pubblica Amministrazione, tra politicizzazione e burocratizzazione, come spiegazione per la diffusione e la radicalizzazione del fenomeno corruttivo e la sua accettazione da parte dell'opinione pubblica

La poca efficienza del settore pubblico, caratterizzato da un alto livello di politicizzazione e dalla subordinazione agli interessi dei diversi gruppi dirigenti, è determinata dalla frammentata regolamentazione relativa alla funzione pubblica sviluppata negli ultimi anni e da una peculiare struttura ereditata dal passato.

Una prima legge in materia di organizzazione dei lavori e dell'impiego all'interno dell'amministrazione era stata tentata nel 1922 e, senza produrre rilevanti risultati, restò in vigore fino al 1974 quando in pieno regime socialista la funzione pubblica perse la sua specialità e venne inquadrata nel Codice del Lavoratore del 1974¹¹.

Solo nel 1982, all'alba della democratizzazione, fu varata una prima legge sul pubblico impiego¹² la cui portata innovativa non arrivò comunque a modificare aspetti fondamentali quali il sistema di reclutamento, le promozioni, le retribuzioni, la preparazione e le competenze richieste e aveva lasciato il sistema caratterizzato da una bassa efficienza, da una tendenza ad operare al di fuori della legge e dalla quasi totale mancanza di imparzialità¹³.

Queste questioni divennero materia della modifica alla legge sul pubblico impiego approvata nel 1996¹⁴ dalla nuova maggioranza guidata dal partito Alleanza della Sinistra Democratica (*Sojusz Lewicy Demokratycznej* – SLD) e tramite la quale si distinse per la prima volta una categoria della pubblica amministrazione con la caratteristica di essere politicamente neutrale.

11 Sulla storia della Pubblica Amministrazione in Polonia: J. Czaputowicz, *The Civil Service in Poland - between Politicization and Professionalization*, The Polish Yearbook of the Civil Service (2005), pp. 23 – 45; J. Itrich-Drabarek, *Civil Service in Poland: Theory and Experience*, Peter Lang GmbH - Internationaler Verlag der Wissenschaften, Francoforte sul Meno (2015); K. Gadowska, *Dysfunctions of the administration. Civil Service in neo-institutional perspective*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Cracovia. (2015); J. Itrich-Drabarek – S. Mazur – J. Wiśniewska-Grzelak, *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, Peter Lang GmbH - Internationaler Verlag der Wissenschaften, Francoforte sul Meno (2018); J. Itrich-Drabarek – K. Mroczka – Ł. Świetlikowski, *The Civil Service in Poland*, Faculty of Journalism and Political Science of University of Warsaw (2012); J. Sawicki, *Governo e Amministrazione in Polonia. Trasformazione della forma di Stato, mutamenti costituzionali e difficile attuazione legislativa*, in F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone*, Giuffrè, Milano (2009); W. Taras, *Changes in Polish Public Administration 1989-1992*, Public Administration Vol. 71 (1993), p. 13 – 32.

12 J. Itrich-Drabarek – K. Mroczka – Ł. Świetlikowski, op. cit., pp. 16 – 17.

13 K. Gadowska, op. cit.

14 Journal of Laws of 1997 No. 89, item 402.

Non fu toccato il meccanismo delle assunzioni per nomine ma il 21 agosto 1997, nella direzione di un servizio pubblico più trasparente, venne approvata un'ulteriore legge relativa alle limitazioni sulle attività economiche conducibili dagli agenti pubblici, meglio nota come la Legge Anti-Corruzione¹⁵. L'articolo 1 della disposizione consiste nell'elenco di tutte le posizioni per cui, ai sensi dell'articolo 10 della stessa norma, è obbligatorio presentare la dichiarazione patrimoniale. All'articolo 4 sono tassativamente¹⁶ statuite tutte le attività non permesse ai funzionari pubblici per evitare il conflitto di interessi.

Al contrario di quest'ultima disposizione, più volte emendata ma tutt'ora in vigore, la legge del 5 luglio non durò a lungo e, con il passaggio dell'esecutivo nelle mani dell'Alleanza Elettorale di Solidarność (*Akcja Wyborcza Solidarność* – AWS), venne sostituita da una nuova normativa sul pubblico impiego approvata il 18 dicembre 1998¹⁷.

Nella pratica, il nuovo atto creò l'Ufficio del Pubblico Impiego tra i cui compiti rilevava quello di gestire l'accesso alle posizioni vacanti che, per la prima volta nella storia di un Paese con un recente trascorso socialista, doveva avvenire seguendo una procedura di selezione concorrenziale e non più per nomina¹⁸. Inoltre, i funzionari con alte cariche manageriali, in caso di rimozione da un dipartimento, non avrebbero perso la propria posizione ma sarebbero stati ricollocati in modo che fossero tutelati, soprattutto, i dirigenti impiegati negli uffici governativi e ministeriali generalmente sostituiti all'insediamento di ogni nuovo governo¹⁹.

Il ritorno al governo di SLD portò alla modifica, seppur non sostanziale, della norma alla quale vennero aggiunte delle disposizioni transitorie tra cui l'articolo 144a con cui si introduceva l'accesso diretto alle più alte posizioni, soprattutto degli uffici governativi e ministeriali, a candidati esterni senza la selezione concorrenziale, impedendo il ricollocamento e favorendo l'inserimento di personale fedele all'amministrazione al potere. L'effetto prevedibile fu una crescente politicizzazione dell'intero settore pubblico, mitigato solo parzialmente e tardivamente dall'intervento del Tribunale Costituzionale²⁰ che suggerì una modifica all'articolo 144a quando, però, ormai molte delle posizioni erano state assegnate.

Le variazioni normative dei primi anni di democratizzazione sono state registrate dagli indicatori di celebri studi e dai risultati dei sondaggi. In particolare, è stato considerato il mutare della percezione dei cittadini rispetto alla gravità della corruzione nel settore pubblico²¹. Gli esiti emersi dal *Corruption Perceptions Index*

15 Journal of Laws No. 106, item 679.

16 A. Wierzbica, *Commentary on Article 4, in Act on restriction of conducting business activity by persons performing public functions. Commentary* Ed. 1 (2017).

17 Journal of Laws of 1999 No. 49, item 483.

18 K. Gadowska, op. cit.

19 P. Heywood – J.H. Meyer-Sahling, *Danger zones of corruption: how management of the ministerial bureaucracy affects corruption risks in Poland*, in *Public Admin. Dev.* 33, 191–204 (2013).

20 J. Czaputowicz, op. cit. e per maggiori dettagli sul caso si veda anche J. Sawicki, op.cit.

21 Secondo i sondaggi del Centro di Ricerca dell'Opinione Pubblica (Centrum Badania Opinii Społecznej) nel 1991 solo un polacco su tre riteneva la corruzione un grave problema mentre già nel 1997 uno su due.

(CPI)²² hanno rilevato un aumento del livello della corruzione negli anni del governo di sinistra tradotto con un punteggio di 3,5 nel 2004²³. Nello stesso anno, il 75% dell'opinione pubblica confermò di ritenere il fenomeno un grande problema per l'ordinamento²⁴. La percezione generale era quella di un'elevata incapacità dell'amministrazione ben oltre i gravi livelli su cui è sempre stata assestata²⁵.

Ad approfittarne furono i fratelli Lech e Jarosław Kaczyński che, rendendo la lotta alla corruzione uno dei capisaldi della loro campagna elettorale, portarono Diritto e Giustizia (*Prawo i Sprawiedliwość* - PiS) alla vittoria delle elezioni del 2005.

La nuova maggioranza conservatrice di centro-destra, ottenuta con la partecipazione della Lega delle famiglie polacche, di *Samoobrona* e del Partito Agrario al governo, approvò presto una nuova legge sull'impiego pubblico²⁶ con la quale venne creato l'Istituto Nazionale delle Risorse Umane incaricato di registrare, ed eventualmente cancellare, in un apposito elenco i funzionari scelti per ricoprire le più alte cariche dirigenziali negli uffici governativi assicurandosi così un personale fedele.

Con tale sistema, durante il biennio 2005-2007, 2018 funzionari vennero impiegati per alte cariche e 882 furono, invece, liquidati. Inoltre, la nuova normativa determinò un *turn over* di circa il 13%, in alcuni uffici persino del 30%.²⁷

Gli effetti della riforma sono stati notati anche in relazione al numero dei reati di corruzione denunciati nel 2007, triplicato rispetto al 2004, che ha riguardato 10.758 pubblici agenti²⁸.

Tale tendenza è stata confermata anche dagli indicatori sulla corruzione del celebre indice redatto annualmente da Freedom House secondo i quali il livello del fenomeno nella Polonia di PiS avrebbe raggiunto il peggior risultato nel 2006 con 3,25 punti²⁹ quando la media degli anni precedenti era rimasta sempre al di sotto dei 3³⁰.

Ma la campagna propagandistica portata avanti dalla coalizione di governo aveva convinto parte dell'opinione pubblica che il fenomeno fosse in diminuzione e, infatti, nel 2006 la percentuale di popolazione secondo cui la corruzione era riconosciuta come un grande problema scese al 67%³¹.

Inoltre, nel 2007 solo il 10% dei polacchi dichiarò di essere stato parte di un reato di corruzione abbassando nettamente il trend che fino ad allora aveva oscillato

22 Si tratta del più noto indicatore della percezione della corruzione pubblicato dall'agenzia *Transparency International*, che attribuisce un punteggio ad ogni Stato da 1 a 10 in cui il numero più alto corrisponde ad un più basso livello di corruzione.

23 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2004*.

24 Sondaggio condotto dal Centro di Ricerca dell'Opinione Pubblica (Centrum Badania Opinii Społecznej) nel 2003.

25 J. Sawicki, *Polonia*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri*, Giuffrè, Milano (2012).

26 Journal of Laws from 2006, No 249 item 1832.

27 K. Gadowska, op.cit.

28 Agenzia Centrale Anticorruzione (Centralne Biuro Antykorupcyjne), *Mapa korupcji 2004-2009*, Varsavia (2011).

29 Su una scala da 1 a 7 in cui il punteggio più alto rappresenta il risultato peggiore.

30 Freedom House, *Nations in Transit 2006 – Poland*.

31 Sondaggio condotto dal Centro di Ricerca dell'Opinione Pubblica (Centrum Badania Opinii Społecznej) nel 2010.

tra il 17 e il 15%³².

Ciò implicò, però, anche un miglioramento del punteggio della Polonia nel CPI dove furono raggiunti i 4,6 punti contro i 3,7 dell'anno precedente che avevano, comunque, confermato l'andamento positivo degli ultimi tre anni³³.

Questi dati illustrano quanto, con il consolidamento della democrazia e con l'ingresso della Polonia nella comunità internazionale, fosse notevolmente diminuita la piccola corruzione praticata nella quotidianità ma non quella diffusa nei settori impiegati in compiti amministrativi ed esecutivi.

Nel 2007 la vittoria elettorale del nuovo partito liberale, Piattaforma Civica (*Platforma Obywatelska* - PO), guidato da Donald Tusk, diede seguito al ripristino della disciplina relativa al pubblico impiego precedente³⁴ al 2005 ma non prima che il nuovo esecutivo approfittasse dell'Istituto Nazionale delle Risorse Umane tramite il quale 655 funzionari di alte cariche furono sostituiti³⁵.

Nei primi anni del governo PO i casi di corruzione denunciati all'interno del settore pubblico non subirono rilevanti variazioni anche se il punteggio assegnato da Freedom House registrò un miglioramento, con un picco di 2.75 punti assegnati nel 2009³⁶. Secondo il 37% dei cittadini la responsabilità sarebbe attribuibile ad una strategia contro la corruzione ben condotta da parte dell'esecutivo tanto che nel 2009 sarà solo il 40% della popolazione a ritenere la corruzione un grande problema³⁷. Nello stesso anno la Polonia raggiunse anche la soglia dei 5 punti del CPI oltre la quale il fenomeno della corruzione non viene più ritenuta un grave ostacolo al conseguimento dei fini dello Stato³⁸.

In realtà, proprio nel 2010, la Corte dei Conti avrebbe pubblicato nel suo rapporto annuale la stima del valore delle irregolarità finanziarie della pubblica amministrazione che ammonterebbe a circa 14,5 miliardi di złoty³⁹ totali annui costati ai contribuenti⁴⁰.

Ad ogni modo, una volta riconfermato il governo Tusk, con le elezioni del 2011, la lotta alla corruzione terminò di essere una priorità politica pur rimanendo all'interno del dibattito pubblico anche a causa delle accuse rivolte contro diversi membri dell'esecutivo da parte di Mariusz Kamiński, capo della CBA vicino alle posizioni di PiS, per presunti casi di corruzione relativi all'approvazione di una legge sul gioco d'azzardo⁴¹.

Il 2013 fu, in generale, l'anno più drammatico e i casi registrati per corruzione nel settore pubblico riguardarono 14.534 indagati di cui circa 2.000 furono

32 European Commission, *Special Eurobarometer 291 – The attitudes of Europeans towards corruption* (2018).

33 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2008*.

34 Journal of Laws No 227, item 1505.

35 K. Gadowska, op.cit.

36 Freedom House, *Nations in Transit 2009 – Poland*.

37 Sondaggio condotto dal Centro di Ricerca dell'Opinione Pubblica (Centrum Badania Opinii Społecznej) nel 2010.

38 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2009*.

39 Circa 3,6 miliardi di Euro.

40 Corte dei Conti (Najwyższa Izba Kontroli), *Annual Report*, Varsavia (2010).

41 Lo stesso Kamiński, nel 2011, fu indagato per abuso di potere e verrà condannato in primo grado nel 2016 ricevendo, però, la grazia del nuovo Presidente della Repubblica Andrzej Duda e un nuovo incarico come coordinatore dei servizi segreti del successivo governo PiS.

condannati in primo appello⁴², ragione per cui il punteggio di Freedom House si assestò sui 3,5 punti⁴³.

Rimase, invece, stabile la percentuale di popolazione secondo cui la corruzione era una grave minaccia nonostante solo il 15% avesse confermato di essere soddisfatto dai risultati della strategia condotta dal secondo governo Tusk per contrastarla. Invece, il CPI⁴⁴ segnalò, dopo nove anni di miglioramenti, la prima inversione di tendenza assegnando 60 punti⁴⁵.

Nell'ultimo anno di governo i reati per corruzione diminuirono del 40%⁴⁶, un dato positivo che non fu sufficiente per evitare la netta sconfitta di PO alle elezioni del 2015. La vittoria andò a PiS la cui maggioranza si impegnò immediatamente in una nuova riforma della pubblica amministrazione⁴⁷ eliminando, sostanzialmente, la procedura di assunzione concorrenziale e reintroducendo la nomina governativa diretta per le più alte cariche.

I livelli di corruzione non hanno subito miglioramenti come dimostra il punteggio segnato da Freedom House stabile a 3.5⁴⁸. Ad ogni modo, nel 2017, il 37% della popolazione si è ritenuta soddisfatta delle misure prese dal nuovo governo e il 12% ha dichiarato di esserlo persino molto. Infatti, è calata al valore minimo mai registrato del 33% anche la percentuale di cittadini secondo cui la corruzione rappresenterebbe un grande problema. Dall'altra parte, però, sempre nel 2017, l'unica voce ad essere aumentata è quella della corruzione nell'amministrazione pubblica la quale è ritenuta dal 30% dei polacchi il settore maggiormente colpito da tale fenomeno, contro il 27% di quattro anni prima⁴⁹. Secondo i dati raccolti da *Transparency International* la corruzione sarebbe nuovamente in diminuzione dato il punteggio ritornato a 60, come nel 2013, dopo quattro anni di trend negativo che avevano portato i punti fino a 63 nel 2015⁵⁰.

In conclusione, è evidente che le riforme degli ultimi venti anni non hanno ancora provveduto ad una reale normalizzazione della pubblica amministrazione il cui funzionamento ed efficienza sono condizionati dal grande numero di uffici e, soprattutto, di funzionari dotati di ampia discrezionalità decisionale⁵¹, e dai quali dipende l'emissione di atti esecutivi come, ad esempio, l'assegnazione di appalti o di altre risorse.

Queste peculiarità hanno agevolato la diffusione della corruzione all'interno dell'amministrazione ma hanno anche evidenziato quanto sia necessaria una strategia

42 Agenzia Centrale Anticorruzione (Centralne Biuro Antykorupcyjne) *Mapa korupcji 2013 (Mappa della Corruzione 2013)*, Varsavia (2014).

43 Freedom House, *Nations in Transit 2013 – Poland*.

44 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2013*.

45 Dal 2011 il sistema di valutazione del CPI viene modificato e i punti da assegnare vengono espressi in centesimi.

46 Agenzia Centrale Anticorruzione (Centralne Biuro Antykorupcyjne), *Mapa korupcji 2014 (Mappa della Corruzione 2014)*, Varsavia (2015).

47 Journal of Laws of 2016, item 34.

48 Freedom House, *Nations in Transit 2018 – Poland*.

49 Sondaggio condotto dal Centro di Ricerca dell'Opinione Pubblica (Centrum Badania Opinii Społecznej) nel 2017.

50 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*.

51 Corte dei Conti (Najwyższa Izba Kontroli), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku (Relazione sull'attività della Corte dei Conti del 2011)*, Varsavia (2012).

preventiva in grado di regolare i comportamenti dei singoli impiegati nel settore pubblico prima del loro compimento inquadrando con chiarezza, al di là delle generiche disposizioni di una legge, quali siano le azioni e i loro limiti entro i quali è garantita la legalità e il rispetto dei principi costituzionali.

3. Una nuova cultura e una rinnovata etica della pubblica amministrazione come possibili rimedi alla diffusione della corruzione

Il problema della corruzione è anche strettamente legato alla deontologia della pubblica amministrazione essendo un illecito che si concretizza attraverso il compimento di alcuni comportamenti irregolari in violazione di norme, principi e valori.

In generale, l'etica pubblica dovrebbe essere costituita da una condotta guidata dal principio della pubblica utilità e correttezza nei confronti dello Stato. Ma in una democrazia giovane come quella della Polonia l'interiorizzazione di tali valori non ha avuto il tempo oggettivo per realizzarsi. Per questa ragione, per anni, i funzionari pubblici hanno continuato a riconoscere il proprio impiego non come un servizio per i cittadini ma come un privilegio personale finalizzato all'ottenimento di determinati vantaggi. Questa percezione della propria posizione è interpretabile come un retaggio del regime socialista nel quale la logica era capovolta ed erano praticamente i cittadini ad essere al servizio dell'ingombrante macchina statale.

Ma il tasso della piccola corruzione registrato nei primi anni della democratizzazione, come visto, ha dimostrato quanto tale etica fosse conosciuta e in parte accettata dall'opinione pubblica proprio perché prodotta da una stratificazione di comportamenti protrattasi negli anni e di quanto una condotta pubblica priva di principi possa portare anche il cittadino ad agire scorrettamente.

In altre parole, la prassi ha prevalso sui valori enunciati sia dalla Costituzione del 1997 sia dalla legge nel rispetto dei quali dovrebbe essere esercitata la funzione pubblica⁵². Alla luce di ciò, l'idea di redigere un codice etico, per ribadire ed evidenziare con chiarezza i limiti dell'agire nel rispetto delle regole stabilite, è stata considerata come una possibile soluzione al fine di superare alcuni comportamenti scorretti consolidati nel tempo.

La Polonia ha, quindi, accolto positivamente le raccomandazioni espresse nella relazione dell'OSCE⁵³ relativa proprio alla necessità di provvedere i settori pubblici di un Codice Etico e, per questo fine, è stato incaricato il Capo del pubblico impiego di accordare il compito di redigerlo ad una commissione *ad hoc*⁵⁴. L'obiettivo dei lavori era quello di compilare una raccolta contenente tutte le norme relative al comportamento dei funzionari pubblici presenti nelle varie disposizioni dell'ordinamento riportando in auge quelle meno considerate e interiorizzate.

Quindi, il codice etico non enuncia nuove regole o principi ma ne ribadisce alcuni già stabiliti che, però, non si tendono a rispettare. La finalità è quella di

⁵² Articolo 153 della Costituzione della Repubblica di Polonia; Articolo 1 della Legge sul pubblico impiego.

⁵³ OCSE, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Parigi (1997).

⁵⁴ J. Itrich-Drabarek – K. Mroczka – Ł. Świelikowski, op. cit.

riportare la pubblica amministrazione al servizio per cui è predisposta ovvero al soddisfacimento dell'interesse pubblico e non di uno privato. In virtù di ciò, un Codice Etico efficace dovrebbe essere pubblicizzato anche al di fuori del contesto lavorativo per rendere la comunità e i cittadini consci di quali siano e della qualità delle prestazioni che devono aspettarsi e pretendere dall'amministrazione.

In realtà, il codificare delle norme comportamentali incontra delle difficoltà pratiche nell'adeguamento all'ordinamento dovute all'esistenza di varie interpretazioni, mutate soprattutto nel tempo, dei valori e dei fini interni ad uno Stato.

Nella Costituzione polacca, all'articolo 153 comma 1, e nella legge sul pubblico impiego, all'articolo 1, si legge che i funzionari pubblici devono condurre l'esercizio dei propri compiti in modo professionale, responsabile, imparziale e politicamente neutrale al fine di garantire il funzionamento dello Stato. La legge è direttamente rivolta all'interno settore pubblico mentre la Costituzione, in realtà, si riferirebbe esplicitamente al solo corpo di funzionari legati all'esecutivo ma la dottrina è ormai concorde nel ritenere validi tali principi anche per tutti i settori dell'amministrazione gerarchicamente o funzionalmente legati a quelli governativi⁵⁵.

Ad ogni modo il codice etico andrebbe a completare la disciplina tramite ulteriori dettagli relativi ai comportamenti da tenere per rispettare i precetti stabiliti.

Infatti, delle linee guida e degli elenchi dei comportamenti consentiti per garantire un esercizio rispettivamente responsabile, professionale, imparziale e politicamente neutrale sono contenute negli ultimi quattro articoli del Codice Etico, pubblicato tramite l'ordinanza 114 dell'11 ottobre 2002, emessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri in quanto capo della pubblica amministrazione ai sensi del comma 2 dell'articolo 153 della Costituzione.

Lo schema prevede, per ogni articolo, prima l'enunciazione del principio e poi, a seguire, la lista dei comportamenti da adottare nel loro rispetto.

Il restante articolo, il primo, è articolato nello stesso modo e ricorda nella prima parte che l'amministrazione è al servizio dei cittadini e della legge e che l'esercizio di ogni funzione pubblica deve essere effettuata con il fine di garantire il bene comune dello Stato.

In particolare, il funzionario pubblico dovrà modulare le proprie azioni per incoraggiare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche e nel rispetto della dignità di qualsiasi interlocutore contribuendo, così, all'immagine della nazione e del suo settore pubblico.

Con l'emendamento alla legge sul pubblico impiego del 2008 il Codice Etico è stato abrogato nel rispetto dell'articolo 15 comma 10 della nuova norma con cui si invitava il Presidente del Consiglio, tramite ordinanza, a stabilire nuovamente i principi etici e le regole comportamentali a cui si sarebbe dovuta omologare la pubblica amministrazione. Questa disposizione trovò soddisfazione nell'ordinanza 70 pubblicata il 6 ottobre 2011, che il Presidente del Consiglio scelse di redigere in due parti per adempiere con completezza alle richieste della legge⁵⁶.

Nella prima parte è stilato un elenco di nove principi guida da rispettare, disciplinati con maggior chiarezza rispetto al precedente codice e arricchiti dalle

⁵⁵ J. Sawicki, op.cit. (2009).

⁵⁶ Ibidem;

nuove interpretazioni conseguenti ai naturali cambiamenti ed evoluzioni sociali.

La struttura dell'ordinanza 70 permette di dare maggiore pubblicità a quei principi e valori portanti dell'etica pubblica e che sono stati riconosciuti poco onorati anche dai monitoraggi delle organizzazioni internazionali tra cui, *in primis*, l'Ocse⁵⁷.

In particolare, il principio più rilevante per scoraggiare i comportamenti che inducano alla corruzione è quello della trasparenza nel rispetto del quale chiunque può essere messo a conoscenza delle condizioni di lavoro e delle risorse disponibili e può imporre ai funzionari di giustificare ogni decisione in modo da diminuire le possibilità di poco limpidi arricchimenti o vantaggi ottenuti al di fuori della legge⁵⁸.

La seconda parte dell'ordinanza, invece, contiene il nuovo Codice Etico ed elenca le regole comportamentali da seguire riprendendo sostanzialmente il testo precedente ma completandolo con i riferimenti alle nuove disposizioni sul pubblico impiego entrate in vigore con il sopracitato emendamento alla legge del 2008.

La struttura proposta dall'Ordinanza 70 mette in evidenza non soltanto i comportanti ma anche e soprattutto i principi guida da seguire per non rischiare di incorrere in irregolarità. Infatti, molti valori quali la trasparenza e la segretezza o il rispetto dei diritti umani e del principio di legalità, non appartenevano alla cultura della pubblica amministrazione polacca ragione per cui ribadirli è stato un passo necessario.

Al fine di impiantare i nuovi principi nell'amministrazione, attraverso un Regolamento del Presidente del Consiglio, datato 22 marzo 2000, è stato specificato tra gli obiettivi dei corsi di aggiornamento per il personale, previsti dall'articolo 104 della legge sul pubblico impiego, l'implementazione e il monitoraggio della condotta dei funzionari. Si tratta, ad ogni modo, di corsi basati sull'ampliamento e il rafforzamento delle competenze individuali che difficilmente potrebbero conseguire il fine ultimo di creare una nuova cultura interna che sfavorisca comportamenti scorretti.

Concludendo si può dire che fino ad ora la messa a punto dei codici etici non ha portato ad una sostanziale diminuzione del fenomeno di corruzione e neppure ad un generale miglioramento del funzionamento della pubblica amministrazione.

Non è, infatti, sufficiente riconoscere la corruzione come comportamento scorretto per ridurla e per migliorare l'efficienza dell'amministrazione ma si dovrà attendere il radicarsi di una nuova cultura che porti le coscienze dell'intera comunità a percepire il pubblico impiego come un servizio per i cittadini.

Ciò non si realizzerà tanto facilmente fin quando il grande limite dei codici etici rimarrà quello dell'interpretazione finora attribuitagli per la quale sono considerati primariamente non come strumenti per ridurre la conflittualità tra il pubblico e i cittadini quanto piuttosto per tutelare il funzionario evitandogli di compiere un'azione successivamente sanzionabile.

4. Ulteriori strumenti della lotta alla corruzione

In Polonia la corruzione interna alla pubblica amministrazione non è soltanto una

57 OCSE, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Parigi (1997).

58 Ibidem.

questione etica ma è anche fortemente condizionata da un'organizzazione obsoleta, ancora eccessivamente burocratizzata e lungi dall'aver accolto la struttura manageriale ormai diffusa in gran parte degli ordinamenti democratici⁵⁹.

Per questa ragione sono stati individuati ulteriori campi di azione, principalmente di carattere preventivo, nella creazione di agenzie di controllo completamente o parzialmente indipendenti, nella semplificazione, nella partecipazione del pubblico e nella regolazione del rapporto tra l'amministrazione e la politica rientranti in una strategia mirata alla lotta contro la corruzione.

Dal 2002, il Consiglio dei Ministri ha raccolto nel suo primo Programma per combattere la corruzione, meglio noto come Strategia Anti-Corruzione, alcune proposte di soluzioni e azioni da attuare nel periodo dal 2002 al 2005. Ulteriori strategie sono state varate negli anni successivi⁶⁰ ed è tutt'ora in fase di realizzazione la Strategia-Anti-Corruzione 2015-2019.

Tra i diversi provvedimenti sono particolarmente degni di nota quelli con cui sono stati creati innovativi sistemi di controllo e intitolati nuovi soggetti di poteri e funzioni di indagine.

Nel 2003, è stata istituita presso il Ministero degli Interni una squadra di coordinamento e monitoraggio per adempiere all'incarico di supervisionare e concretizzare la strategia governativa indagando o proponendo opinioni in collaborazione con le organizzazioni della società civile e con gli organi dell'Unione Europea⁶¹.

Anche il Ministero della Difesa ha iniziato a svolgere delle funzioni di accertamento attraverso l'Agenzia dei Procedimenti Anti-Corruzione, mentre quello delle Finanze si è dotato di un team speciale per l'Anti-Corruzione nel 2003 con i compiti di predisporre verifiche.

Un altro importante obiettivo nell'ambito della prima strategia anti-corruzione è la fondazione, tramite la Legge sull'agenzia di sicurezza interna e l'agenzia di intelligence estera del 24 maggio del 2002, dell'Agenzia per la sicurezza interna (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego* - ABW) un'istituzione governativa con il potere di avviare operazioni di indagine e denuncia di corruzione implicante un funzionario pubblico⁶².

Le stesse competenze sono attribuite anche al dipartimento speciale contro la criminalità organizzata e corruzione istituito presso le Corti di Appello e pienamente operante dal 2004⁶³. L'imparzialità e indipendenza dalla politica di questo ufficio erano state garantite da una legge del 2010 con la quale le funzioni di Procuratore Generale e Ministro degli Interni restarono separate fino all'approvazione dell'emendamento del 2016⁶⁴.

L'innovazione più significativa relativa agli strumenti di controllo è stata

59 S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov. *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, CRC Press, Florence – KY (2013).

60 Stefan Batory Foundation, *Anti-Corruption Policy Summative evaluation of anti-corruption policy applied by consecutive Polish governments in 2001–2011*, Varsavia (2011).

61 D. Schmidt-Pfister – H. Moroff, op. cit.

62 *Ibidem*.

63 European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, *Working Paper No. 11 - (Anti-)Corruption in Poland since Early 2000 to 2010*, Berlino (2010).

64 Journal of Laws of 2016, item 177.

concretizzata dal governo PiS durante il periodo della seconda Strategia Anti-Corruzione. Si tratta della creazione dell'Agenzia Centrale per l'Anti-Corruzione (*Centralne Biuro Antykorupcyjne – CBA*)⁶⁵, un servizio speciale istituito come ufficio governativo finalizzato alla lotta contro la corruzione nel settore pubblico ed economico, con particolare riguardo all'ambito amministrativo locale e centrale e delle istituzioni.

Per adempiere alla propria funzione la CBA è dotata di ampie prerogative ed è titolare degli stessi poteri e strumenti della polizia e dell'*intelligence* essendo autorizzata ad effettuare intercettazioni o operazioni sotto-copertura la cui conduzione continua a destare non poche polemiche.

Anche il ruolo ingerente del Presidente del Consiglio continua a sollevare perplessità mettendo in discussione la neutralità e l'imparzialità dell'Agenzia essendogli attribuiti poteri quali la nomina per quattro anni, e l'eventuale rinnovo per un mandato, del Capo della CBA e la capacità di emanare direttive non solo di carattere generale ma anche riguardanti l'assunzione e la gestione del personale.

L'unico elemento di garanzia e democraticità dell'organo si riscontra nell'obbligo di rendere conto del proprio operato annualmente al Parlamento.

Sono, invece, riconosciuti degni di nota per il basso livello di politicizzazione la Corte dei Conti e il Difensore Civico, i due organi di controllo dello Stato, anche essi incaricati di avviare procedimenti e indagini relativi al reato di corruzione⁶⁶.

Nello specifico, la Corte dei Conti effettua, ai sensi dell'articolo 203 della Costituzione, un controllo sul bilancio di tutte le più importanti istituzioni dello Stato e dei diversi settori pubblici, tra cui la pubblica amministrazione, rilevando eventuali irregolarità e, *ex* articolo 204, esprimendo pareri non vincolanti per migliorare le strategie contabili dei vari organi di sua competenza. Il Difensore Civico, invece, monitorando il rispetto dei diritti dei cittadini da parte di agenzie e istituzioni, come stabilito dalla Costituzione dagli articoli 80 e 208 ha spesso avuto un ruolo determinante nell'individuazione di comportamenti irregolari che hanno portato alla luce casi di corruzione.

In Polonia, operazioni di controllo e verifica della corruzione vengono effettuate da decenni anche da parte di agenzie e organizzazioni indipendenti. La più nota è la Fondazione Stefan Batory creata dal celebre magnate George Soros e registrata dal 1988. Attualmente il Programma Anti-Corruzione è il più noto e importante progetto portato avanti dalla Fondazione grazie al quale vengono effettuate verifiche su determinate spese pubbliche e sulla diffusione della corruzione in alcuni settori della società ritenuti più a rischio⁶⁷.

Inoltre, sono operativi programmi e organizzazioni locali totalmente indipendenti, come Cittadini contro la Corruzione, o portati avanti con la partecipazione dei governi locali tra cui, ad esempio, il progetto di "Polonia Trasparente"⁶⁸.

Il limite dei controlli di queste organizzazioni dipende dal loro stesso scopo che è quello di verificare non tanto la diffusione della corruzione quanto l'operato delle

65 Journal of Laws, 2006, No. 104, item 708.

66 Commissione Europea, *Allegato sulla Polonia della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles (2014).

67 Ibidem.

68 OCSE, *Administrative simplification in Poland*, Parigi (2011).

istituzioni, in particolare del Governo, nell'implementare la Strategia Anti-Corruzione.

In generale, poi, le operazioni di controllo incontrano il grande ostacolo della burocratizzazione e della quasi totale mancanza di trasparenza che rendono le ricerche difficili da portare a termine e poco attendibili.

La disciplina sul pubblico impiego ha subito continue modifiche non permettendo al sistema di consolidarsi e creando un accumulo di norme smisurato e disordinato all'interno del quale il confine tra legalità e illegalità diventa labile e non sempre facilmente individuabile.

Un tentativo di semplificazione è rappresentato dai programmi varati dai diversi governi per ridurre i costi e i danni economici e implicanti emendamenti ad alcune leggi già esistenti sui rapporti tra amministrazione, privati e imprese tra cui quella sui rapporti tra pubblico e privato, quella sull'accesso alle informazioni commerciali e il Codice del Lavoratore⁶⁹.

Benché questi strumenti non siano rivolti direttamente alla lotta contro la corruzione dalla loro piena attuazione porterebbe dipendere il conseguimento di notevoli risultati anche in questo settore. Il crescente disinteresse delle autorità nei confronti di queste tematiche e dell'applicazione delle strategie non ha, però, portato ad un soddisfacente riscontro.

Per quel che concerne la trasparenza è attualmente in discussione una legge già approvata dal Parlamento alla fine del 2017 in modifica a quella del 5 giugno del 1997. La nuova disposizione è stata, però, accusata di essere eccessivamente sbilanciata in termini di protezione di diritti prevedendo, ad esempio, la richiesta di informazioni puntuali e dettagli su doni anche di entità quasi insignificante pena l'applicazione delle sanzioni e per tale severità la sua entrata in vigore è stata più volte rimandata.

Il principio della trasparenza dovrebbe essere, infatti, interpretato non come strumento di controllo ma di partecipazione per fornire a chiunque la possibilità di conoscere e valutare il funzionamento, le risorse e le decisioni della pubblica amministrazione.

La nuova legge sulla trasparenza tenderebbe, invece, ad incrementare la distanza tra i cittadini e le istituzioni radicalizzando e irrigidendo i rapporti con l'amministrazione da cui potrebbe facilmente derivare un calo della fiducia reciproca e, di conseguenza, un aumento di comportamenti scorretti.

Infine, la corruzione nella pubblica amministrazione è fortemente legata al livello di politicizzazione. Su questo tema, in realtà, si è già discusso relativamente alla struttura del pubblico impiego. A tal riguardo si ricorda che uno degli elementi caratterizzanti del sistema polacco è proprio la mancanza di professionalizzazione e la forte ingerenza politica espressa, in particolare, attraverso il meccanismo delle nomine. Un sistema concorrenziale favorirebbe l'esercizio delle funzioni di un pubblico ufficiale sulla base dei principi della responsabilità e della competenza. In mancanza di queste prerogative qualsiasi funzionario rischia di trovare più stimolante, e quindi di accettare, le proposte di scambio da parte di privati.

69 Ibidem.

5. La corruzione tra prevenzioni e sanzioni

La sanzione è lo strumento residuo della lotta alla corruzione a fronte del fallimento delle diverse misure preventive, caso molto frequente in Polonia, ed è conseguente ad un procedimento giudiziario o disciplinare.

Pertanto un pubblico agente sarà penalmente colpevole ai sensi dell'articolo 228 del Codice Penale ma potrà essere perseguito anche per l'inadempienza delle responsabilità legate alla sua funzione ai sensi dell'articolo 113 della legge sul pubblico impiego, in materia di responsabilità disciplinare dei singoli impiegati pubblici, per violazione dei principi stabiliti dall'articolo 1 della legge, dal Codice Etico del 2011 e dall'articolo 153 della Costituzione relativi agli obblighi e ai principi.

Le sanzioni disciplinari sono previste dall'articolo 114 della suddetta legge e consistono nella segnalazione, nell'ammonizione, nella sospensione della possibilità di essere promossi per un periodo massimo di due anni, nella riduzione del salario fino al 25% per non più di sei mesi, nella degradazione ad una posizione inferiore e, infine, nell'espulsione dalla pubblica amministrazione o, per i dirigenti, dal proprio ufficio.

Ai sensi degli articoli 116 e 117 l'irregolarità verrà giudicata in prima istanza da una commissione disciplinare composta da almeno dieci membri, impiegati nello stesso ufficio dell'imputato e nominati dal loro Direttore Generale. È consentito, ex articolo 118, un appello il cui giudizio dipenderà dall'Alta Commissione di quindici elementi nominati dal Presidente del Consiglio. È prevista anche, negli articoli 124 e 125, la nomina di un Ombudsman Disciplinare il quale dovrà indagare preliminarmente sulla sussistenza degli elementi per avviare il procedimento o meno.

Infine, esiste un ultimo grado di giudizio presso la Corte di Appello del Tribunale del Lavoro e della Previdenza Sociale al quale, nel rispetto dell'articolo 127, possono richiedere la revisione della sentenza dell'Alta Commissione Disciplinare sia le parti che il Capo del Pubblico Impiego, l'atto non potrà essere impugnato in Cassazione.

Gli ultimi dati disponibili dimostrano che nel 2016 i procedimenti disciplinari avviati sono stati 375, circa il 14% in meno dell'anno precedente, e 117 quelli risolti con sanzioni, il 5% in più rispetto al 2015. Si tratta del terzo anno consecutivo in cui si registra un sostanziale calo dei casi di cattiva condotta e potrebbe ritenersi un effetto del Codice di condotta del 2011⁷⁰.

Una questione ancora controversa riguarda, invece, la responsabilità collettiva della pubblica amministrazione nel caso in cui un suo agente sia colpevole di corruzione.

In generale, se il compimento di un reato comporta un danno ad una parte questa sarà legittimata ad agire e, ai sensi dell'articolo 77 comma 1 della Costituzione, avrà diritto al risarcimento dei danni.

Nel rispetto della norma costituzionale il Codice Civile del 1964, all'articolo 417, statuisce che per i danni causati da atti illeciti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri è responsabile, il Tesoro dello Stato o il governo locale o altra persona giuridica che esercita tale autorità in base alla legge.

La Corte Suprema, nella sentenza III CSK 211/13, ha precisato che tali autorità sono tutte quelle per cui è previsto da un accordo o contratto l'esercizio di

70 Cancelleria del Presidente del Consiglio dei Ministri, *The Report of the Head of Civil Service on the state of the Civil Service and realization of its tasks in 2016*, Varsavia (2017).

funzioni e servizi pubblici⁷¹.

Ad ogni modo, alla base di questa responsabilità deve essere riconosciuto non solo un effettivo danno ma anche l'atto illecito o l'omissione di un esercizio proprio dell'autorità pubblica e un collegamento comprovato tra questi due elementi⁷².

Di conseguenza nel caso di corruzione, seguendo le indicazioni della comunità internazionale, espresse in particolare nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, si evince che la responsabilità della pubblica amministrazione dovrebbe essere determinata non dal compimento di un atto illecito, ovvero dalla condotta del funzionario, ma dalla mancanza di un controllo idoneo sugli atti e sul personale che comporterebbe il mancato conseguimento degli obiettivi e degli obblighi garantiti dall'articolo 153 della Costituzione e dall'articolo 1 della legge sul pubblico impiego.

Si tratta, comunque, di un'interpretazione valida ai fini di soddisfare eventuali danni arrecati ad una terza parte difficilmente concretizzabile. Qualora si tratti del mero reato penale, invece, non esiste alcuna normativa specifica per inquadrare la responsabilità della pubblica amministrazione nel caso di corruzione di un suo funzionario.

Attualmente, nell'ordinamento, viene ammessa una responsabilità definita quasi-penale, prevista dall'articolo 5 della legge sulla responsabilità penale delle entità collettive per reati perseguibili, approvata il 28 ottobre 2002. Tale responsabilità può essere imputata ai soli soggetti delimitati dalla legge stessa dei quali, però, non esiste una giurisprudenza che ne interpreti e ne stabilisca con chiarezza i significati e i limiti a causa dello scarso riferimento a questa norma da parte della giustizia⁷³.

Ad ogni modo, si tratta di una responsabilità secondaria potendo sussistere a seguito dell'emissione di un giudizio di colpevolezza individuale e che può essere imputata solo se l'entità ha tratto beneficio dal comportamento illecito del singolo e solo se viene dimostrata la mancanza di diligenza nelle operazioni di monitoraggio e controllo dei dipendenti e degli atti da loro emessi⁷⁴.

Da questa prospettiva, però, se fosse possibile un'applicazione valida anche per pubblica amministrazione, la responsabilità collettiva non avrebbe il solo fine sanzionatorio ma potrebbe funzionare come efficace metodo preventivo stimolando gli uffici e i dipartimenti a ad essere meno negligenti nell'adoperare e implementare gli strumenti disciplinari e di controllo a loro disposizione.

6. Conclusioni

L'analisi del caso della Polonia ha permesso di individuare nel funzionamento e nella struttura della pubblica amministrazione alcuni dei fattori da cui può dipendere l'insufficienza di normative penali e di strategie *ad hoc* per limitare la corruzione.

In particolare, è stata dimostrata la rilevanza degli elementi storici, culturali e istituzionali nella diffusione del fenomeno all'interno del settore pubblico

71 Corte Suprema (Sąd Najwyższy), sentenza III CSK 211/13.

72 Wardyński & Partners, *Liability of public authorities*, Varsavia (2016).

73 The In-House Lawyer, *Comparative Legal Guide – Poland: Bribery and Corruption* (2018).

74 Ibidem.

ridimensionando l'equazione tra debole economia, bassa crescita e propensione alla corruzione.

Dalla comparazione diacronica della storia della pubblica amministrazione e della sua regolamentazione è emersa un'eccessiva ingerenza degli esecutivi determinata dalle sue origini sotto la lunga dominazione straniera e rafforzata a causa di un deficit democratico e di una mancanza di equilibrio e bilanciamento tra i poteri protrattosi per tutto il Novecento, con particolare evidenza nel periodo socialista.

La politicizzazione e l'accentramento del potere hanno creato un contesto favorevole ad una condotta irregolare e scorretta di tutto il settore pubblico. A conferma di ciò, le indagini e i dati riportati sulla corruzione e relativi al periodo della transizione e del consolidamento hanno rilevato come il fenomeno cresca o decresca a seconda del livello di salute della democrazia e delle sue istituzioni. Infatti, è stato notato come le vicende dell'attuale legislatura dominata da PiS, stiano coincidendo con un decisivo aumento della corruzione percepita dalla comunità soprattutto all'interno della pubblica amministrazione.

L'alternanza politica e spesso ideologica delle maggioranze, che ha caratterizzato i primi decenni della democrazia polacca, non ha permesso all'ordinamento di dotarsi di una disciplina relativa al settore pubblico definitiva e imparziale. Il timore di costruire una pubblica amministrazione indipendente ed efficiente ha impedito la messa a punto di una riforma totale e coerente che portasse negli anni ad una drastica semplificazione. Le innovazioni mancate in Polonia avrebbero dovuto indirizzare il settore pubblico al rispetto dei principi della trasparenza e dell'imparzialità; ad un aumento dignitoso dei salari, soprattutto per le cariche non dirigenziali; e ad assumere un sistema di reclutamento basato sulla meritocrazia garantendo ai cittadini personale competente e responsabile.

Indubbiamente anche il sistema di controlli e indagini necessiterebbe di essere modificato risultando attualmente sovraccaricato ed allargato ad un numero eccessivo di nuovi soggetti spesso legati più o meno direttamente al potere politico.

Inoltre, dovrebbero essere rafforzati gli strumenti preventivi dal momento in cui la sanzione difficilmente elimina gli effetti della corruzione e non è, comunque, un deterrente sufficiente per fermare la diffusione del fenomeno. Una risposta intermedia tra prevenzione e sanzione potrebbe essere riscontrabile in una disciplina chiara e rigorosa sulla responsabilità collettiva della pubblica amministrazione, nei casi in cui venga compiuto un reato da parte di un suo agente, per mancanza di controlli idonei.

Ad ogni modo, la corruzione resterà sempre un problema deontologico alimentato dall'incapacità dei nuovi valori di imporsi su una prassi consolidata da decenni se non da secoli. La pubblicazione di Codici Etici non potrà, quindi, essere risolutiva fino a quando non sarà l'intero ordinamento e la sua comunità a riconoscersi in quel sistema di norme e principi.

L'attuale Governo PiS sta, però, conducendo la Polonia verso una deriva illiberale contraddicendo molti dei principi e delle norme su cui è stato costruito l'ordinamento nel 1997. All'interno di una tale cornice non sarebbe realistico pensare di poter allentare il legame tra l'amministrazione e la politica né di poter infondere una nuova cultura e deontologia per risolvere sia la questione del malfunzionamento che della condotta spesso scorretta dei pubblici agenti e, quindi, della corruzione.

