

Premessa

La corruzione nel nostro Paese è un cancro le cui *metastasi* si sono allargate in modo generalizzato. Invasivo. Silenzioso. Difficile da debellare. Che uccide moralmente e fisicamente. Una Tangentopoli infinita, che cambia aspetto e si rigenera anno dopo anno. Che non scava soltanto voragini nei bilanci pubblici ma genera un pericoloso deficit di democrazia e devasta l'ambiente in cui viviamo. La corruzione è a livelli mastodontici e può crescere ancora, se non si contrasta in modo netto, senza mediazioni, con volontà politica concreta, al di là delle parole. Ma se il costo diretto della corruzione, stimato all'incirca in 60 miliardi di euro, è un fardello pesante per i disastri bilanci dello Stato, ancora più allarmanti sono i danni politici, sociali e ambientali: la delegittimazione delle istituzioni e della classe politica, il segnale di degrado del tessuto morale della classe dirigente, l'affermarsi di meccanismi di selezione che premiano corrotti e corruttori nelle carriere economiche, politiche, burocratiche, il dilagare dell'ecomafia, attraverso fenomeni come i traffici di rifiuti e il ciclo illegale del cemento, che si alimentano quasi sempre anche grazie alla connivenza della cosiddetta "zona grigia", fatta di colletti bianchi, tecnici compiacenti, politici corrotti.

La corruzione ci ruba il futuro, in tutti i sensi. Una mega tassa occulta che impoverisce il paese sul piano economico, politico, culturale e ambientale. Un male che comporta rischi per la credibilità della nostra economia, per la tenuta della nostra immagine all'estero, per gli investimenti nel nostro Paese. E che crea disuguaglianze, massacra le politiche sociali, avvelena l'ambiente, tiene in ostaggio la democrazia.

La corruzione costa ma non tutti pagano allo stesso modo. A farne le spese sono le fasce deboli, i poveri, gli umili, le cooperative sociali che chiudono, gli enti che sono costretti a tagliare sull'assistenza, sulle mense scolastiche e non ce la fanno ad andare avanti. Un cancro che mina quotidianamente il rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni, alimentando un clima diffuso di sospetto. Quando il pagamento delle tangenti diventa prassi comune per ottenere licenze e permessi, e la risorsa pubblica è risucchiata nei soliti giri di potere, ciò che viene sacrificato sull'altare dei furbetti di turno è soprattutto la credibilità dello Stato. Con un doppio rischio: da un lato un'illegalità sdoganata in virtù della sua diffusione, in un clima di generale rassegnazione; dall'altro gli appesantimenti burocratici, la ridondanza di controlli, leggi e leggine che diventano una sorta di persecuzione dello Stato sui cittadini onesti, messo in atto nel tentativo di colpire chi viola le regole.

Quale speranza, quale spinta può avere un Paese, se i suoi abitanti sono convinti che solo nelle ruberie si nasconda la chiave del successo e che la legalità sia un inutile "fardello"? Quella che emerge oggi, in definitiva, non è tanto una corruzione liquida o gelatinosa, come l'hanno definita commentatori

e inquirenti per contrapporla a quella del passato, strutturata intorno all'obolo coatto versato dalle imprese ai partiti. È infatti una corruzione ancora "solidamente" regolata, dove però a seconda dei contesti il ruolo di garante del rispetto delle "regole del gioco" è ricoperto da attori diversi: l'alto dirigente oppure il faccendiere ben introdotto, il "boss dell'ente pubblico" o l'imprenditore dai contatti trasversali, il capofamiglia mafioso o il leader politico a capo di costose macchine clientelari. Collocandosi al centro delle nuove reti di corruzione, questi soggetti riescono ad assicurare che tutto fili liscio, favoriscono l'assorbimento dei dissidi interni e creano le condizioni per l'impermeabilità del sistema della corruzione ad intrusioni esterne.

La "nuova" corruzione presenta poi un altro elemento chiave di continuità rispetto a quella svelata all'inizio degli anni Novanta. È ancora una corruzione sistemica, nella quale le condotte, gli stili, le movenze degli attori coinvolti appaiono incardinati entro copioni prefissati, seguono regole codificate. Appaiono tuttora in vigore - proprio come nelle storie svelate da Mani pulite - norme di comportamento che facilitano l'identificazione di partner affidabili, emarginano o castigano onesti e dissenzienti, socializzano i nuovi entrati, scongiurano pericolose controversie, abbattano i rischi. Come mostrano le conversazioni tra i soggetti coinvolti nelle inchieste, chi partecipa al gioco della corruzione sistemica sa bene a quali interlocutori rivolgersi e la loro attendibilità, quali codici linguistici utilizzare, le percentuali da pagare, i parametri di spartizione delle tangenti o i criteri di rotazione seguiti da imprese o partiti cartellizzati.

Per combattere e vincere questo cancro invasivo bisogna partire dai numeri. Oscuri, inquietanti, drammatici.

Costi economici della corruzione.

È possibile tentare una stima, per quanto grezza e approssimativa, dei costi economici della corruzione. Secondo la World Bank, nel mondo sono pagati ogni anno più di 1.000 miliardi di dollari di tangenti¹, va sprecato a causa della corruzione circa il 3 per cento del PIL mondiale. Applicando questa percentuale all'Italia, nella sola dimensione monetaria si calcola che annualmente l'onere sui bilanci pubblici è nella misura prossima a 50-60 miliardi di euro l'anno, costituenti una vera e propria tassa immorale e occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini. Detta altrimenti, la corruzione peserebbe per circa mille euro annue su ciascun individuo. Alcuni studi associano con un buon margine di approssimazione l'impatto negativo della corruzione percepita su diverse variabili economiche. Ad esempio, il peggioramento di un punto dell'indice di percezione della corruzione (CPI) in un campione di Paesi determina una riduzione annua del prodotto interno lordo pari allo 0,39 per cento e del reddito pro capite pari allo 0,41 per cento; riduce

¹ GTZ - Division State and Democracy, *Costs of corruption: everybody pays – and the poor more than others*, Eschborn 2008, in <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-gtz-german-uncac-project-costs-of-corruption.pdf>.

la produttività del 4 per cento rispetto al prodotto interno lordo². Visto che l'Italia nel decennio 2001-2011 ha visto un crollo del proprio punteggio nel CPI da 5,5 a 3,9, si potrebbe stimare una perdita di ricchezza causata dalla corruzione pari a: *a)* circa 10 miliardi di euro *annui* in termini di prodotto interno lordo; *b)* circa 170 euro *annui* di reddito pro capite; *c)* oltre il 6 per cento in termini di produttività³.

La corruzione inquina l'ambiente

La corruzione non impoverisce soltanto l'economia del Paese e i bilanci delle famiglie, ma rappresenta una minaccia devastante per l'ambiente in cui viviamo. Sempre più spesso, infatti, attività illegali come il traffico illecito di rifiuti o l'abusivismo edilizio, magari "rivestito" con il rilascio di concessioni illegittime, sono accompagnate da un sistematico ricorso alla corruzione di amministratori pubblici e rappresentanti politici, funzionari incaricati di rilasciare autorizzazioni o di effettuare controlli. Ma lo stesso discorso vale per la gestione di discariche autorizzate o la realizzazione di opere pubbliche.

I numeri parlano chiaro: dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012 sono state 1.109 le persone arrestate in Italia nelle 78 inchieste relative ad episodi di corruzione connessi ad attività dal forte impatto ambientale. Le inchieste analizzate hanno riguardato il ciclo illegale dei rifiuti (dai traffici illeciti agli appalti per la raccolta e la gestione dei rifiuti fino alle bonifiche); il ciclo illegale del cemento (dall'urbanistica alle lottizzazioni, dalle licenze edilizie agli appalti pubblici); le autorizzazioni e la realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici; le inchieste sulle grandi opere, le emergenze ambientali e gli interventi di ricostruzione. Accanto alla corruzione, sono stati contestati reati che vanno dall'associazione a delinquere finalizzata al traffico di rifiuti al riciclaggio, dal falso in atto pubblico all'omicidio colposo, dalla truffa aggravata alla frode nelle pubbliche forniture, dall'incendio alla violazione dei sigilli.

La "corruzione ambientale", nel senso del suo impatto sul patrimonio naturale, sul territorio e sul paesaggio, è un veleno che attraversa il Paese: sono 15 le regioni coinvolte nelle inchieste, con 34 procure impegnate, omogeneamente distribuite tra Nord (13), Centro (11) e Sud Italia (10). Il dato disaggregato per aree geografiche evidenzia da un lato il "primato", per numero di arresti, delle regioni dell'Italia Nord Occidentale (esattamente 442, pari al 39,9%) e dall'altro l'incidenza rilevante delle regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), con 409 ordinanze di custodia cautelare pari al 36,9% del totale nazionale. Un numero che dimostra quanto sia stretto il legame tra corruzione e mafie.

² Lambsdorff, J., *How corruption affects productivity*, in *Kyklos*, 56, 4, pp. 459-76, 2003; Gymah-Brempong, K., *Corruption, economic growth, and income inequality in Africa*, in *Economics of Governance*, 3, n. 3, 2002, pp. 183-209.

³ I calcoli sono effettuati utilizzando dati ricavati da World Bank, in www.worldbank.org.

La Calabria guida la classifica nazionale per numero di persone arrestate (224), seguita da Piemonte (210) Lombardia (209), Toscana (154) e Campania (130). Il maggior numero d'inchieste, invece, si è concentrato in Lombardia (15) seguita a pari merito, con 8 inchieste ciascuna da Calabria, Campania e Toscana. Colpisce, tra i tanti, il dato relativo all'Abruzzo, che occupa il quinto posto della classifica nazionale per numero d'inchieste (7), a pari merito con la Sicilia, e con 44 arresti si colloca al sesto posto, subito dopo la Campania, in quella relativa alle ordinanze di custodia cautelare. Un dato che riflette i gravi fenomeni corruttivi che hanno interessato anche la ricostruzione post terremoto de L'Aquila.

La corruzione in campo ambientale produce, accanto alla gravità di questi numeri, serie conseguenze per la sicurezza e la salute dei cittadini: dalle opere pubbliche realizzate con il "cemento depotenziato", come ospedali, scuole e viadotti, che passa i controlli grazie all'uso di tangenti, ai "ripristini ambientali" delle cave trasformate in discariche abusive di rifiuti, com'è emerso, solo per fare un esempio nell'inchiesta "Mazzettus" della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, fino alle false bonifiche (come nel caso dell'inchiesta della Procura di Milano sull'area ex Montedison di Santa Giulia). Ma fenomeni corruttivi accompagnano spesso anche i fenomeni illeciti lungo la filiera agroalimentare, dalle truffe all'accesso ai fondi comunitari.

La corruzione in Italia è pressoché depenalizzata

L'ordine di grandezza della corruzione, milioni di tangenti che circolano ogni anno secondo le rilevazioni del 2011 di *Eurobarometer*, stride con la scarsità di procedimenti penali, meno di un migliaio di inquisiti, mentre le condanne sono eventi ancor più rari: poco più di 300 nel 2010, ma tra i condannati oltre il 98 per cento incorre in condanne inferiori ai due anni, e dunque con le misure alternative evita di scontare un solo giorno di carcere⁴. Ne consegue un'aspettativa di impunità particolarmente alta per i reati di corruzione.

Già assimilabile ai *crimini senza vittime*, in Italia la corruzione rischia di trasformarsi anche in un *crimine senza pena*. Le statistiche ufficiali dell'ISTAT mostrano un trend discendente delle denunce nell'ultimo quindicennio. L'ammontare di persone coinvolte e reati di corruzione e concussione per i quali si è avviato un procedimento penale, in vertiginosa crescita dal 1992, è in diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 crimini e oltre 3.000 persone denunciate. Un decennio dopo, nel 2004, i numeri sono ridotti a circa un terzo per i crimini, della metà per le persone.

I dati del Ministero dell'Interno, relativi alle sole denunce alle forze di polizia, mostrano che l'andamento permane pressoché stabile, con qualche piccola oscillazione, almeno fino al 2010, quando con sole 223 denunce di

⁴ Davigo, P. e Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza, 2007.

reati si realizza presumibilmente uno dei livelli più bassi di corruzione svelata dal 1992. Oscillazioni più marcate caratterizzano invece l'ammontare di persone denunciate per reati di corruzione e concussione, che passano da un minimo di poco più di 900 nel 2005 e 2007 a un picco di oltre 1800 nel 2009, per poi tornare a circa 1200 nel 2010⁵.

Lo stesso andamento, come prevedibile, caratterizza il numero di condanne per reati di corruzione. In questo caso la caduta è in proporzione ancora più marcata. Si passa, infatti, da oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 ad appena 295 del 2008, circa un settimo, con una tendenza che si accentua a partire dal 2001. In molte regioni la discontinuità diventa vero e proprio tracollo: da 138 condanne nel 1996 a 5 nel 2006 in Sicilia; da 545 a 43 in Lombardia; da 206 a 5 in Campania; da 19 a nessuna in Calabria, da 110 a 9 in Veneto⁶. Integrando questi dati con quelli presentati da una fonte diversa, la direzione centrale della polizia criminale, nel 2009 si registrano 497 condanne, nel 2010 appena 332⁷.

Guardando alla densità rispetto alla popolazione delle denunce per corruzione e concussione tra il 2004 e il 2010, il Molise vince la palma di regione con il più alto tasso di corruzione denunciata, seguito da altre regioni centro-meridionali, in particolare quelle caratterizzate da un tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose: Campania e Calabria seguono a ruota il Molise, Sicilia e Puglia sono tra le ultime sette. La Lombardia, a centro classifica, è la regione del nord Italia a più alto tasso di corruzione emersa, mentre Valle d'Aosta, Friuli e Marche si contendono il primato dell'integrità.

Percezione della corruzione

Eurobarometer, i cui dati si riferiscono alla fine del 2011, conferma l'allarme per la situazione italiana, che segnala un sistematico *differenziale negativo* tanto rispetto alla media europea, che alla rilevazione di due anni prima. L'87 per cento dei cittadini italiani ritiene la corruzione un serio problema nel proprio Paese, in crescita del 4 per cento rispetto a 2 anni prima (la media europea è del 74 per cento); il 75 per cento degli italiani ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano stati inefficaci (la media europea è del 68 per cento).

Un diverso sondaggio – il *Global corruption barometer* di *Transparency International* – nel 2010 conferma l'ordine di grandezza della

⁵ Quelli presentati sono un'elaborazione di dati provenienti dal Sistema di indagine della Direzione centrale della polizia criminale. Si veda SAET Relazione al Parlamento, anno 2010, Roma 2011, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

⁶ I dati sulle condanne per reati di corruzione e concussione nei distretti giudiziari delle diverse regioni italiane tra il 1996 e il 2006 sono ricavati da Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007, in http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/mappa%20fenomeno%20corruzione%202007_last.pdf.

⁷ GRECO – Group of European States against Corruption, Evaluation Report on Italy, Third Evaluation Round, theme I, 20-23 March 2012, p. 25.

prassi quotidiana della corruzione: nell'anno precedente il 13 per cento degli italiani ha pagato tangenti per ottenere almeno uno tra nove diversi servizi pubblici (in settori come sanità, giustizia, polizia, *utilities*, fisco, istruzione, etc.), quando la media tra i Paesi dell'Unione Europea è del 5 per cento⁸. Nell'ultima rilevazione del 2011 l'Italia mantiene una posizione di coda: il 12 per cento dei cittadini italiani si è visto chiedere una tangente nei 12 mesi precedenti, contro una media europea dell'8 per cento⁹. In termini assoluti, questo significa il coinvolgimento personale, nel corso di quell'anno, di circa 4 milioni e mezzo di cittadini italiani in almeno una richiesta, più o meno velata, di tangenti.

Politica corrotta.

Nell'ultima legislatura, tra il 2008 e il 2012, sono stati 90 i parlamentari indagati, condannati o arrestati per corruzione, concussione, truffe e abuso d'ufficio, di cui 59 del PDL, 13 del PD e 8 dell'UDC, circa il 10 per cento di quelli che siedono alla Camera o al Senato. Nello stesso periodo, gli amministratori locali coinvolti da inchieste giudiziarie per gli stessi reati sono stati circa 400, di cui 110 del PD e quasi il triplo del PDL¹⁰. Ma le pendenze o i precedenti penali di un politico non precludono di norma alla ricandidatura, né alla rielezione. Così, nonostante le disposizioni contrarie del codice di autoregolazione approvato dalla commissione parlamentare antimafia, 45 condannati – 5 per associazione mafiosa, 34 per usura ed estorsione, 2 per riciclaggio, 4 sorvegliati speciali – hanno trovato posto nelle liste delle elezioni amministrative del 2010, 11 di essi sono stati eletti¹¹.

Riassumendo, lo scenario emerso mostra una corruzione che nell'ultimo decennio si è fatta capillare e sempre più spesso impunita, in un contesto nel quale la poca attenzione dei media si accompagna a una sfiducia generalizzata verso l'onestà dell'intera classe politica. Non sorprende che nel 2010 i partiti siano ritenuti dal 56,5 per cento degli italiani “estremamente corrotti”, percentuale in crescita rispetto al 54 per cento del 2007 e al 44 per

⁸ Più in dettaglio, il 10 per cento dei cittadini italiani riferisce di aver pagato – direttamente o tramite un familiare – una tangente nei contatti col sistema sanitario; il 3,8 con la polizia; il 6,4 per licenze e permessi; l'8,7 per *utilities*; il 6,9 col fisco; il 12,9 per servizi legati a terreni; il 13,9 in procedure doganali; il 28,8 col sistema giudiziario. Il 2,8 per cento ha pagato la tangente «per evitare problemi con le autorità», l'1,5 per accelerare le procedure, l'1,3 per ottenere un servizio cui aveva diritto. Si veda *Transparency International, Global Corruption Barometer*, 2010, *Transparency International dataset 2003-2010*, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

⁹ *Eurobarometer 76.1, Corruption*, February 2012.

¹⁰ *La Repubblica*, 13 aprile 2012; *La Repubblica*, 22 luglio 2011, in http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2011/07/22/news/il_parlamento_degli_inquisiti-19432630/.

¹¹ *Corriere della Sera*, 10 febbraio 2011. I documenti allegati, con i nomi dei candidati condannati, sono consultabili in http://www.corriere.it/cronache/11_febbraio_10/commissione-antimafia-politici-impresentabili_70b4ded0-355f-11e0-8090-00144f486ba6.shtml.

cento del 2006¹². Nel 2011 il 67 per cento degli italiani ritiene che dare e ricevere tangenti e abusare del proprio ruolo per fini privati sia pratica diffusa tra i politici di livello nazionale (la media europea è del 57 per cento). Per il 57 e il 53 per cento degli italiani le tangenti sono prassi corrente anche per i politici di livello regionale e locale¹³.

La corruzione uccide

Tra le molte vittime della corruzione bisogna annoverare anche quelli che pagano con la vita o con la salute l'arricchirsi di funzionari pubblici a libro paga dei corruttori. Si pensi, ad esempio, a burocrati e politici corrotti che accaparrandosi risorse destinate ad aiuti umanitari e investimenti nel settore sanitario (acquisti di medicinali e apparecchiature, assunzione e istruzione di personale medico, etc.) contribuiscono a deteriorare la qualità dei servizi erogati. Tutti ne scontano le conseguenze, ma anche in questo caso ad avere la peggio sono i più indifesi, specie nei Paesi in via di sviluppo. È stata dimostrata una forte correlazione tra il tasso di mortalità infantile – riferito a bambini fino a 5 anni – e la diffusione della corruzione, misurata attraverso l'indice di percezione di *Transparency International*. Una stima molto prudentiale conduce a ipotizzare che «circa l'1,6 per cento dei decessi di bambini nel mondo possa essere spiegata dalla corruzione, il che significa che, delle 8.795.000 morti annuali di bambini, più di 140.000 possono essere indirettamente attribuite alla corruzione»¹⁴. Il rapporto causa-effetto tra tangenti e morti infantili è evidente, visto che la corruzione redistribuisce nelle tasche di corrotti e corruttori quote di quei fondi che sarebbero altrimenti destinate a finanziare programmi di cura, assistenza e prevenzione della malattie.

In Italia nel 2010 il tasso di mortalità infantile è stato del 3,7 per mille, pari all'incirca a 12.638 bambini deceduti in quella fascia d'età. Applicando la fatidica percentuale dell'1,6 per cento di vittime infantili della corruzione, soltanto in quell'anno in Italia si arriva a stimare la perdita di 202 bambini a causa delle tangenti. Ma una simile scala di grandezza è probabilmente da applicare a tutti i decessi, in qualsiasi fascia d'età, considerando l'influsso negativo della corruzione sull'efficacia delle cure e sulla qualità dei servizi resi ai pazienti.

Ma il settore dell'edilizia e delle costruzioni è conosciuto anche per la sua vulnerabilità alla corruzione, che inesorabilmente si ripercuote sulla capacità di resistenza degli edifici agli eventi sismici. Facendo un confronto allargato ai casi degli ultimi anni si è dimostrato che la corruzione condiziona in modo

¹² *Transparency International, Global Corruption Barometer, 2010*, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

¹³ *Eurobarometer, Corruption*, February 2012, p. 49.

¹⁴ Hanf, M. - Van-Melle, A. - Fraisse, F. - Roger, A. - Carme, B. - Nacher, M. et al., *Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths*, in *PLoS ONE* n. 6, 11, 2011, in www.PLoS ONE e26990.

molto significativo la mortalità generata dai terremoti, considerando anche la diversa popolosità delle aree vicine all'epicentro. Ci si può chiedere quante tra le 27 vittime del sisma in Emilia Romagna nel 2012, le 308 vittime del terremoto in Abruzzo del 2009 (considerato dagli esperti "di magnitudo moderata"), le 30 di San Giuliano di Puglia nel 2001 (evento di modesta intensità), 2914 in Irpinia nel 1980, 989 in Friuli nel 1976, 370 nel Belice nel 1968 – per citare solo gli episodi più gravi degli ultimi decenni – abbiano perso la vita anche a causa delle tangenti che avevano dequalificato le scelte urbanistiche, dissuaso un serio controllo sui processi di costruzione, permesso l'impiego di materiali scadenti.

Lo spread della corruzione

In Italia lo *spread* tra il valore di quello che viene acquistato dallo Stato e il prezzo pagato è particolarmente ampio, specie in alcuni centri di spesa, per certi tipi di contratti e durante fasi espansive del ciclo economico. Naturalmente tende a ridursi nei periodi di crisi economico-finanziaria, quando il piatto dei bilanci pubblici piange. E ad aumentare in presenza di processi decisionali che lasciano ampi margini di manovra ai decisori, come nel caso delle "strutture di missione" cui è stata delegata la gestione degli interventi della protezione civile. È istruttiva sotto questo profilo la comparazione internazionale tra il costo di opere pubbliche aventi caratteristiche simili. Negli anni che precedono le inchieste di "mani pulite" la metropolitana di Milano costa 192 miliardi di lire al chilometro, quella di Amburgo 45; i lavori del passante ferroviario di Milano costano 100 miliardi al chilometro e durano 12 anni, quelli di Zurigo 50 e durano 7 anni¹⁵. Come per miracolo, nella fase immediatamente successiva a "mani pulite" il prezzo pagato per i medesimi lavori si riduce a Milano del 40-50 per cento.

Nel caso delle linee ferroviarie ad alta velocità la forbice si è allargata a dismisura, fino a raggiungere in media – secondo dati ufficiali forniti dalle Ferrovie dello Stato – 32 milioni di euro al km a prezzi del 2006 per le tratte Firenze-Roma, Roma-Napoli e Torino-Novara, ben 45 milioni al km per la Novara-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, contro i 10 milioni al km della Francia e i 9 milioni al km della Spagna¹⁶. Ma il bilancio "ufficiale", che ci attribuisce un extra costo del 3-400 per cento, va rivisto al rialzo, perché solo in Italia il dato ignora i costi per le infrastrutture. In un calcolo più omogeneo il costo al km sale a 96,4 milioni per la Bologna Firenze, 79,5 per la Novara-Milano, 74 per la Torino-Novara, 64 per la Milano-Torino, 60,7 per la Torino-Napoli; all'estero, la linea Tokio-Osaka è costata "solo" 9,3 milioni al

¹⁵ Travaglio, M., *Craxi al netto delle tangenti*, Micromega online, gennaio 2010, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/travaglio-craxi-al-netto-delle-tangenti-passaparola-18-gennaio-2010/>.

¹⁶ La quantificazione è fornita dal presidente delle ferrovie Mauro Moretti in audizione al Senato. Senato della Repubblica, resoconto stenografico seduta VIII Commissione lavori pubblici, 21 marzo 2007, p. 13, in <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/comm08/08a-20070321p-IC-0340.pdf>.

km, la Parigi Lione 10,2, la Madrid-Siviglia 9,8. Siamo al 7-800 per cento di extra costo italiano¹⁷. Anche negli appalti banditi dalla Protezione civile, guidata da Guido Bertolaso, tramite strutture di missione costruite *ad hoc* per gestire emergenze spesso posticce, le inchieste condotte a Firenze, Perugia e Roma hanno documentato una successiva sostanziosa lievitazione di prezzo. Su 33 grandi opere oggetto di indagine nel triennio 2007-2010, il costo sostenuto dalle casse pubbliche è passato dai 574 milioni di euro dell'assegnazione iniziale – già in affidamento diretto senza gara, presumibilmente più elevata rispetto agli standard di mercato – a 834 milioni di euro. Un onere aggiuntivo per i cittadini quantificato con precisione in 259.895.849 euro, pari al 45 per cento del valore iniziale di aggiudicazione¹⁸.

Alla fine c'è il rischio, per chi opera in un simile limbo di regole e di vincoli, di perdere il senso della misura. Nella ricostruzione post terremoto della questura dell'Aquila – assegnata con affidamento diretto motivato dall'urgenza dei lavori – il costo della realizzazione è schizzato da 3 a 18 milioni di euro, un incremento tale da indurre la magistratura ad avviare un'inchiesta ipotizzando il reato di abuso d'ufficio¹⁹.

Basta a chi ruba

Davanti a queste cifre catastrofiche la classe politica di questo paese è chiamata a fare delle scelte chiare, nette e concrete. Non ci sono più alibi. Il tempo è scaduto, come dimostra anche questo dossier. Bisogna approvare il disegno di legge anticorruzione. Bisogna dire basta a chi ruba. E' quello che hanno chiesto a viva voce oltre un milione e mezzo di italiani firmando le cartoline con cui Libera ed Avviso pubblico hanno sollecitato l'effettivo recepimento delle convenzioni internazionali contro la corruzione. Cartoline consegnate al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che anche in questi giorni ha richiamato più volte le forze politiche presenti in Parlamento all'adozione di provvedimenti legislativi attesi da troppo tempo.

Il disegno di legge attualmente in discussione al Senato cerca di attuare un'importante riforma, ma viene fortemente ostacolato: a parole tutti sono contro la corruzione, tutti si sono indignati in questi giorni per alcune vicende veramente disgustose, ma non basta più indignarsi. Bisogna muoversi. Con il disegno di legge anti corruzione, per la prima volta a vent'anni dalle inchieste di "Mani pulite", la classe politica affronta il problema della repressione penale e alcuni profili di prevenzione dei reati di corruzione. Nel testo approvato alla Camera verrebbero introdotte nel nostro ordinamento fattispecie già previste dalla Convenzione di Strasburgo firmata dall'Italia nel 1999, ma mai applicate, come la corruzione privata e il traffico di influenze illecite

¹⁷ Cicconi, I., *I costi per l'alta velocità in Italia sono mediamente il 500 per cento più elevati di quelli francesi, spagnoli e giapponesi*, giugno 2008, in <http://blog.panorama.it/italia/files/2012/03/i-cicconi-i-costi-av-24608.pdf>.

¹⁸ *La Repubblica*, 22 dicembre 2011, p. 14.

¹⁹ *La Repubblica*, 28 luglio 2011, p. 18.

(ossia le attività di intermediazione a fini di corruzione). Il reato di corruzione per atto d'ufficio verrebbe convertito in "corruzione per l'esercizio della funzione", coprendo così i frequenti casi di funzionari o politici "a libro paga" dei corruttori.

Il ddl individua un'autorità nazionale anticorruzione e una commissione per la valutazione un punto fondamentale per noi, cioè il diritto alla trasparenza, perché solo la trasparenza sull'utilizzo dei fondi pubblici, accompagnata da una corretta informazione del cittadino, permette una riduzione della corruzione. E' importante, nel ddl - la tutela del dipendente pubblico che denuncia illeciti, in modo che non venga licenziato e non subisca discriminazioni. E c'è "la questione della corruzione privata, che finora non era contemplata: si prevedono pene fino al carcere" anche se è preoccupante che nell'articolo 8 del decreto sia prevista una "delega al Governo per l'adozione di un testo unico": noi sappiamo che molto spesso tali deleghe di riordino sono disattese, non si rispettano i tempi, e ciò diventa pericoloso.

Sulla carta, la legge inasprisce le pene, ma sappiamo quanto sia difficile dimostrare la corruzione e questo richiede interventi molto più incisivi nella riforma della giustizia, perché i tempi siano davvero più brevi e si ponga fine alla vergogna della prescrizione dei reati. E' possibile, insomma migliorare il testo approvato alla Camera e farlo in tempi brevi, introducendo, ad esempio, il reato di autoriciclaggio, inasprendo le pene per la nuova formulazione del reato di concussione per induzione, accelerando quanto più possibile i tempi per l'introduzione di norme che prevedono l'incandidabilità di chi è condannato per corruzione. Sono diversi i punti critici da risolvere e le soluzioni possibili, come indichiamo più nel dettaglio nel capitolo di questo dossier intitolato non a caso "Ombre e luci nel disegno di legge anticorruzione". Ma vanno evitati "colpi di spugna" ad personam e soprattutto tattiche dilatorie, che facciano perdere altro tempo. Libera, Legambiente e Avviso Pubblico chiedono, in particolare, che venga definitivamente applicata la confisca dei beni ai corrotti già presente nella Finanziaria del 2007. Come i mafiosi i corrotti devono restituire tutto alla collettività. Venga tolto il moltiplo ai ladri di futuro. C'è bisogno di un segnale e importante nel nostro paese dove siamo ancora molto lontani dal riconoscere la contiguità delle forme di corruzione con quelle della criminalità organizzata. E andrebbero previste delle aggravanti quando la corruzione determina atti che possono comportare rischi per la salute e la sicurezza dei cittadini (come l'utilizzo di cemento depotenziato nella realizzazione di scuole e ospedali o l'inquinamento di terreni e falde per lo smaltimento abusivo di rifiuti, solo per fare due esempi).

1. La corruzione come sistema

Da più di vent'anni, quelli trascorsi dall'avvio di "Mani pulite", la questione della persistenza di sacche di corruzione sistemica in Italia entra a fasi alterne nel discorso pubblico, di solito quando un nuovo scandalo investe esponenti politici di spicco attirando l'attenzione dei mass media. La vicenda processuale

si trascina poi stancamente tra lungaggini procedurali e artifici dilatori degli avvocati, i riflettori si spengono, il più delle volte la prescrizione azzerava l'iter prima del giudizio definitivo. Ne conseguono due effetti speculari: per un verso si rafforza l'aspettativa di impunità dei protagonisti; per un altro cresce il senso di impotenza degli spettatori. Le vicende di corruzione, quando emergono, spesso rivelano una trama di accordi sotterranei tra attori pubblici e privati, dove obbligazioni e impegni – di ordine politico-affaristico – sono disciplinati da vere e proprie norme non scritte, note a tutti e della cui applicazione si fanno carico garanti specializzati, differenziati a seconda dei centri di spesa in gioco. Tra di essi, a seconda dei contesti, spiccano le figure di boss politici, dirigenti di vertice dei partiti, alti burocrati, faccendieri, impresari, capimafia, gran maestri della Massoneria, o altri soggetti capaci di *regolare*, dare ordine e prevedibilità alle relazioni tra i partecipanti al gioco della corruzione. A segnare una discontinuità col recente passato di “Mani pulite”, l'autorità dei vertici dei partiti pesa sempre di meno nell'organizzare in forma centralizzata i flussi di tangenti, la prassi della corruzione e le risorse utilizzate per promuoverla rispecchiano piuttosto un equilibrio policentrico.

La gestione semi autonoma della corruzione viene affidata più spesso a singoli esponenti e “boss” locali, magari dietro il paravento di associazioni e fondazioni *ad personam*, senza badare troppo al colore politico dei soggetti che interagiscono sui vari tavoli di compensazione. I loro ruoli del resto si fanno più sfumati e instabili. Nei comitati d'affari coesistono mutando veste decisori politici, impresari, burocrati, “esperti” nominati, professionisti con tessera di partito o di fiducia, intermediari, etc. La corruzione sistemica produce ricadute negative di lungo periodo che non compaiono tra le poste di bilancio. La percezione di un'estesa circolazione di tangenti alimenta sfiducia e insoddisfazione verso le istituzioni, delegittima i meccanismi della rappresentanza e i partiti, premia gli imprenditori ammanigliati col potere, scoraggia gli investimenti produttivi, distorce la competizione democratica a vantaggio dei corrotti, rallenta il ricambio della classe dirigente, genera spinte collusive tra partiti ed esponenti politici, cementati dal reciproco potere di ricatto. Sono dinamiche da tempo all'opera in Italia, almeno a giudicare da indicatori convergenti da oltre un decennio nel segnalare il crescente scollamento dell'Italia dagli altri Paesi europei nella caduta di produttività, competitività, capacità di attrarre investimenti esteri, ricchezza pro capite, fiducia verso le istituzioni. Mano a mano che le reti della corruzione si estendono, si moltiplicano anche i suoi protagonisti, che giocano le loro partite su una pluralità di tavoli incrociando diverse risorse di scambio. Partiti, burocrati, dirigenti d'azienda, politici, mediatori, funzionari di amministrazioni, imprenditori, clan criminali, sono solo alcuni dei principali attori di questo sistema, un quadro parziale, una fotografia sfocata di quella che si potrebbe definire – in assonanza con un noto film di Costa-Gavras – *l'orgia della corruzione* che si fa sistemica.

Ci addentriamo in questa orgia e brevemente andiamo a conoscere i ruoli dei principali attori – protagonisti, non protagonisti, comprimari – nello scenario della corruzione sistemica.

1.1. Cartelli e imprese di partito: se la corruzione diventa protezione

I molti soggetti coinvolti nell'universo sotterraneo delle tangenti trovano spesso conveniente associarsi tra loro in modo informale, perché cooperare contro i comuni nemici – gli organi di controllo giudiziario e contabile, i concorrenti incorruttibili, i funzionari o i superiori “integerrimi”, etc. – è meno pericoloso che farsi la guerra. È questa logica convergenza di interessi che spinge verso la formazione dei così detti comitati d'affari, ad esempio. In alcuni casi queste aggregazioni uniscono soggetti che operano nel medesimo mercato, e sarebbero altrimenti in competizione tra loro. Ad esempio, gli imprenditori coinvolti nella corruzione spesso allacciano intese collusive, raccogliendo informazioni sui lavori pubblici o sulle forniture da spartirsi in modo scientifico, assicurandosi così una rendita di posizione grazie al pagamento di prezzi più elevati – ovvero l'offerta di beni di qualità inferiore – rispetto a quella possibile in un ambiente concorrenziale. È questo il caso, ad esempio, del cartello di circa 100 ditte che facevano parte di un accordo collusivo, chiamato dagli affiliati *Fratellanza*, negli appalti delle ferrovie. Secondo gli inquirenti:

Decidevano chi doveva vincere una determinata gara, e le altre società partecipavano con offerte suicide e più alte, così da far vincere quella che volevano, l'importante era che a fine anno tornasse la contabilità: se una ha ricevuto un appalto da 10 milioni, l'altra deve averne due da 5 milioni²⁰.

Il movente che induce a unirsi in un cartello è elementare: mettersi d'accordo può rendere più che farsi concorrenza, purché si riesca a superare lo scoglio della sfiducia e la tentazione di fare i furbi. Si tratta di una regola non scritta che prevede forme differenziate di possibile compensazione reciproca: aggiudicarsi a turno le gare, pagare in “contanti” una partecipazione taroccata, o ripartirsi i vantaggi dell'appalto assegnandosi a vicenda i subappalti. Così un imprenditore descrive questa *prassi operativa*:

A parte il fatto che non ho inventato niente a questo mondo, sono l'ultimo che può inventare qualcosa, ma da imprenditore comunque... In qualunque gara tutti gli imprenditori di questo mondo, ogni volta che si fa una gara interessante partecipa sempre con due, tre aziende, o sue o di qualche amico, perché la vinco io o la vinci tu, poi tu mi dai il subappalto a me. Sono cose che si fanno normalmente. In appoggio. «Se la vinco io ti faccio lavorare un po' a te, se la vinci tu mi fai lavorare un po' a me (...)». Era una prassi operativa che si fa sempre. In qualunque gara si fa, tra amici imprenditori: «Se lo vinco io il palazzo da fare, ti lascio fare gli intonaci a te»²¹.

²⁰ *La Repubblica-Firenze*, 5 ottobre 2011, p. 2.

²¹ Senato della Repubblica, domanda di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Giuseppe Onorato Benito Nocco, doc. IV, n. 4, trasmessa dal Tribunale

«Devo dire – ammette un imprenditore – che ho partecipato ad accordi con altre imprese del settore per consentire alla mia ditta di vincere la gara». In cambio, a volte tocca a lui farsi da parte, accordandosi per «non partecipare a gare a cui ero interessato, cioè non coltivare i miei interessi nelle gare d'appalto»²². Non sempre però l'aspettativa di una ripetizione del gioco nel tempo è sufficiente a rassicurare i partecipanti che tutto filerà liscio, che ognuno alla lunga si vedrà restituiti i favori concessi. Così a scardinare la *Fratellanza* è stato un imprenditore affiliato al cartello, che per un regolamento di conti ha denunciato alla direzione di Trenitalia presunte pressioni ricevute da altre aziende, senza immaginarne le ricadute giudiziarie²³. Per evitare questi inconvenienti i cartelli possono acquistare servizi di protezione tanto da garanti interni all'amministrazione – politici, funzionari – che da altri *fornitori*, se disponibili sul territorio anche dalle organizzazioni mafiose²⁴.

L'etichetta di *impresa di partito* diventa allora un *passe-partout* per trovare ascolto in alcuni centri decisionali, ovvero per scongiurare richieste indebite. Negli ultimi anni sembra aumentare la domanda di contatti *personali* coi politici, a scapito della precedente ricerca di un ombrello di protezione partitica.

Non sorprende allora che in una ricerca condotta in 47 Paesi, inclusi tutti quelli più importanti dell'Unione Europea e dell'OCSE, l'Italia si collochi al penultimo posto – battuta solo dalla Russia – per l'elevata percentuale di imprese “politicamente connesse” con ministri o parlamentari. Misurando solo i collegamenti politici *ufficiali*, sanciti dalla proprietà di quote rilevanti o dalla presenza dei politici in organi societari, in Italia il 10,3 per cento delle imprese è politicamente connessa, contro una media dell'1,98 per cento.

Obiettivo dell'imprenditore protetto, più che il profitto, è la *rendita* assicurata da politici e funzionari pubblici senza rischio d'impresa, al più con un rischio-corruzione. Si sviluppa così una classe imprenditoriale parassitaria, preoccupata di curare le *relazioni* coi decisori politici e burocratici di riferimento – e le tecniche riparate per ricambiare i favori ricevuti – più che di innovare e gestire con efficienza le attività produttive

1.2. I partiti come regolatori della corruzione

Anche i partiti possono dare ordine e prevedibilità alle attività di raccolta e distribuzione delle tangenti. Dove dispongono di sufficienti risorse di potere e di influenza nell'assegnazione dei contratti pubblici e sulle carriere politiche e

di Taranto il 5 aprile 2004, p. 24.

²² *Corriere della Sera*, 13 ottobre 1999, p. 15.

²³ *La Repubblica-Firenze*, 5 ottobre 2011, p. 2.

²⁴ Gambetta, D., *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi, 1992.

amministrative, essi giocano il ruolo di arbitri nell'osservanza delle *norme non scritte* che regolano le condotte dei partecipanti alla corruzione, l'adempimento degli impegni presi, la socializzazione dei "nuovi entrati" alla gestione delle tangenti. I vertici dei partiti, in altre parole, si fanno garanti della *buona* reputazione degli imprenditori di riferimento, in passato già sicuri e solleciti erogatori di finanziamenti, raccordando l'erogazione di favori clientelari al riciclaggio dei proventi delle tangenti nei bilanci ufficiali, attraverso il tesseramento.

Capire a chi si indirizzano le tangenti, e perché le si paga, fornisce infatti una chiave utile a cogliere l'invisibile architettura del potere, nelle strutture pubbliche così come nei partiti. Chi corrompe, come prevedibile, è ben attento a indirizzare il suo denaro a chi può ricambiare un simile investimento. In alcuni casi, gli imprenditori pagano i vertici dei partiti ottenendo in cambio una protezione ad ampio spettro in tutti i loro rapporti con gli amministratori locali di quel partito, si tratti di appalti, licenze, concessioni, procedure da accelerare. Quei fondi illeciti sono poi ridistribuiti per finanziarne le articolazioni territoriali, attraverso un'organizzazione centralizzata dei flussi di tangenti. Per questo molti imprenditori che fanno affari con il settore pubblico cercano nei partiti esponenti disponibili a diventare loro punti di riferimento, finanziandone la carriera. L'impiego dei proventi della corruzione nel partito trasforma il controllo dei tesserati in strumento per regolare i conti interni, titolo valido per accampare – ai diversi livelli – il diritto di occupare lo scranno ministeriale, il posto sicuro in lista, una poltrona nella municipalizzata, un assessorato di peso, presidiando i principali centri di spesa e di potere. Questa la ricostruzione di un politico milanese:

Con i proventi derivanti dalle tangenti io, ad esempio, pagavo le tessere degli iscritti della mia sezione e, in occasione dei vari rinnovi delle cariche, controllavo un pacchetto di tesserati e di voti che mettevo a disposizione di coloro che il mio principale referente (...) mi indicava di volta in volta (...). Il mio pacchetto di voti e di tessere, così come il mio appoggio a questo o quel candidato, io lo mettevo sul tavolo del partito al momento in cui doveva essere rinnovata la mia carica o avere un altro incarico²⁵.

Tanto per i politici che per i partiti risorsa vitale è il consenso degli elettori, altra condizione necessaria per reclamare con successo l'occupazione di posizioni di potere pubblico. Col passare del tempo, e il rinnovo dei mandati ottenuti anche a livello locale, cresce la credibilità dei politici nei confronti degli imprenditori e dei *clienti* a caccia di favori, e aumenta la loro presa sul potere. Una ricerca mostra che nelle amministrazioni comunali italiane, quando i sindaci vanno al potere per un secondo mandato, il numero medio di imprese partecipanti alle gare si riduce del 12 per cento; e parallelamente si abbassa il ribasso medio di aggiudicazione dei lavori rispetto alla base d'asta:

²⁵ Nascimbeni, E. e Pamparana, A., *Le mani pulite*, Milano, Mondadori, 1992, p. 160.

un extramandato di un sindaco causa un aumento di 8mila euro nel costo di un appalto dal valore medio di 546mila. Se si considera che dai dati emerge che il numero degli appalti banditi per ogni mandato è in media di dodici, l'effetto economico dell'aumento può essere paragonabile, per quella comunità, alla realizzazione di un'ulteriore opera pubblica del valore di circa 100mila euro²⁶.

1.3. Lo sportello unico delle mazzette: burocrati, manager, professionisti, faccendieri

Politici, partiti, imprenditori e cartelli che avviano rapporti nascosti di scambio coi burocrati e i dirigenti cercano di comprare la loro collaborazione nelle scelte più tecniche, oppure il loro silenzio sulla sottostante corruzione. In cambio offrono una quota delle tangenti che circolano, oppure una protezione delle loro carriere amministrative, da cui dipende un esercizio relativamente stabile delle loro competenze. Nel caso dei manager delle società pubbliche, il prezzo della protezione politica indispensabile per la loro nomina o conferma può essere monetizzato. Un manager che deve la sua posizione – e rimette periodicamente in gioco il rinnovo – a seguito del gradimento dei vertici di un partito o di un politico avrà tutto l'interesse a convogliare nelle loro casse parte delle tangenti ricevute dalle imprese con cui entra in affari.

Tutti i soggetti coinvolti nella corruzione hanno un'esigenza prioritaria: evitare di essere perseguiti dai magistrati, o truffati dalle loro controparti nella corruzione. Contatti e transazioni tra tutti i partecipanti al gioco della corruzione sono facilitati dalla presenza di intermediari specializzati nel facilitare la buona conclusione degli affari, mettendo in contatto tra loro i soggetti interessati. I mediatori – che talvolta possono fregiarsi dell'altisonante titolo di *faccendieri*, a seconda del fatturato, del numero e dello status sociale dei clienti – assicurano una sponda fiduciaria a tutti quelli volenterosi di entrare in contatto, ma dubbiosi sulla buona fede degli interlocutori. Individuare partner disponibili, esplorare possibilità, condurre in porto negoziati, trasmettere materialmente le contropartite, assicurare una conclusione secondo le attese, socializzare alle regole della corruzione i neofiti: sono questi i principali compiti che normalmente l'intermediario – in cambio di un *equo compenso*, ossia una quota dei proventi della corruzione – si accolla.

Nell'*orgia della corruzione*, secondo copione, i ruoli non sono fissi. Anche i professionisti, portatori di competenze tecniche specialistiche, possono operare in veste di corruttori, sdebitandosi con tangenti quando risultano beneficiari di decisioni favorevoli (contratti, perizie, incarichi) ad opera dei politici o dei partiti. I *professionisti con tessera* (di partito) che affollano i centri di spesa

²⁶ Coviello, D. e Gagliarducci, S., *Il tempo delle relazioni pericolose tra politici e imprese*, in Lavoce.info, 19 marzo 2010, in <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001614.html>.

pubblica sono la risultante di un processo di selezione di tecnici pronti a fare da intermediari, promotori, camera di compensazione dei flussi sotterranei di risorse. Come nel caso degli imprenditori protetti, le loro fortune si giocano nella simbiosi con gli sponsor politici.

Interlocutori dei tecnici non sono soltanto i politici. In un'inchiesta sul tribunale fallimentare di Roma, ad esempio, si è ipotizzata l'esistenza di una sorta di comitato d'affari

che gestisce l'assegnazione di pratiche fallimentari ai curatori, che sono professionisti esterni, avvocati o commercialisti, che amministrano casi e affari per decenni, e vengono pagati con cifre da capogiro, perché agganciate al valore della pratica²⁷.

Queste figure professionali, in virtù delle informazioni e delle conoscenze specialistiche di cui dispongono in via pressoché esclusiva, possono fare opera credibile di mediazione, tessere la tela di relazioni, rinsaldare la fiducia in una buona riuscita dei patti siglati. Nelle parole del vicepresidente del Consorzio Cooperative Costruzioni: «Uno può essere un architetto bravissimo, ma ci vogliono relazioni con le persone e anche con la politica urbanistica»²⁸.

Detta altrimenti, i professionisti servono spesso da *catalizzatori* di quelle aggregazioni eterogenee di soggetti dette *comitati d'affari*, indirizzandone il funzionamento verso occasioni di comune profitto, di cui si ritagliano una fetta generosa. Si tratta di aggregazioni eterogenee di corrotti e corruttori, con una partecipazione trasversale di soggetti pubblici e privati che provvedono a coordinare le rispettive attività, fornendo una camera di compensazione degli squilibri rispetto a istanze e opportunità di guadagno.

La naturale simbiosi tra costruttori, professionisti-progettisti e funzionari degli uffici comunali preposti al governo del territorio genera triangolazioni d'affari grazie alle quali il valore dei terreni e degli investimenti può moltiplicarsi con un semplice tratto di penna o una diversa colorazione di pennarello, sufficiente a modificare il piano strutturale del territorio o la destinazione d'uso su una mappa. Si spiega così l'attrazione fatale di corrotti e corruttori verso il settore urbanistico, nel quale non vi è concorrenza, a differenza degli appalti dove invece il rischio di un ricorso o della denuncia di un concorrente deluso è sempre in agguato. Qui prevalgono invece relazioni *faccia a faccia* tra pochi portatori d'interessi che facilmente si compensano sottobanco. I flussi di tangenti riflettono la struttura dell'autorità pubblica, che in alcuni casi – come quello dell'ufficio tecnico del comune di Molfetta – a giudizio degli inquirenti si traduce in «un sistema unico di concentrazione del potere amministrativo e di controllo in materia urbanistica»: solo passando per lo studio di ingegneria

²⁷ *La Repubblica*, 29 febbraio 2012, p. 22.

²⁸ *Corriere della Sera*, 27 luglio 2011, p. 2.

di fatto monopolista sul territorio si aveva accesso a una corsia preferenziale, mentre i professionisti graditi al dirigente comunale erano i soli autorizzati a partecipare alle commissioni di controllo, garantendo la copertura di eventuali abusi edilizi²⁹.

1.4. Garanti mafiosi

Da ultimo, quando né il consolidarsi di prassi e regole informali di condotta, né l'adesione condivisa a valori e ideologie comuni, né le fiducia reciproca sono sufficienti ad assicurare la protezione e l'adempimento degli scambi corrotti, allora – ove disponibile – un altro attore può entrare nel “mercato di autorità” della corruzione. Nelle reti della corruzione le *organizzazioni mafiose* portano in dote il valore aggiunto del loro credibile ricorso alla violenza, accanto ad altre risorse di natura simbolica, informazioni, contatti personali, reputazione. Di qui il potere deterrente verso i soggetti coinvolti nel dare-avere delle tangenti, sancita dal loro potere di prevenire o dirimere brutalmente dissidi o malintesi tra i partecipanti alla corruzione. Chiunque faccia il furbo rischia parecchio quando stabilità e regolarità delle relazioni illecite trovano quale “tribunale” dirimente la locale famiglia mafiosa. Questa la ricostruzione di un ex killer di camorra:

A Napoli c'è proprio una cultura del pizzo. L'imprenditore che vince l'appalto già è convinto che deve pagare. E a volte è lui che ti viene a cercare (...). Nel periodo della metropolitana c'è stata una specie di Tangentopoli. Un politico, del quale non ricordo il nome, non so che cosa aveva fatto, si era messo in mezzo e aveva bloccato alcune cose. A me fu dato incarico di malmenarlo soltanto. Lui stava mangiando con la scorta in un ristorante di via Cilea (...). Entrai e gli detti una serie di ceffoni³⁰.

Solidità e stabilità delle reti della corruzione sono dunque un effetto collaterale della presenza di organizzazioni criminali capaci e disposte a offrire servizi di salvaguardia di aspettative in gioco negli scambi sotterranei, indirizzando ai politici corrotti i pacchetti di voti controllati: «La 'ndrangheta ha bisogno della politica e i politici hanno bisogno della 'ndrangheta. Il patto si fa prima: a loro i voti a noi i cantieri», è la sintesi di un collaboratore di giustizia³¹.

Anche verso gli imprenditori i mafiosi si presentano in qualità di “garanti” delle loro aspettative riguardo a contatti con la pubblica amministrazione (licenze, contratti, concessioni, ricorsi, controlli etc.), oltre che nelle più turbolente o conflittuali relazioni con i concorrenti commerciali. Qualcosa di simile a un contratto di assicurazione li lega alla famiglia mafiosa che si fa carico di tutelarne diritti e pretese.

²⁹ *La Repubblica-Bari*, 24 giugno 2011, p. 13.

³⁰ *La Repubblica*, 11 giugno 2011.

³¹ *La Repubblica*, 14 gennaio 2012.

Gli altri attori – politici e burocrati in particolare, ma anche gli imprenditori riuniti in accordi di cartello – ricambiano dirottando una quota di tangenti verso gli attori criminali, oppure impegnandosi per disinnescare i meccanismi di controllo giudiziario e di polizia³². Per chi rischia lunghe pene detentive o l'ergastolo, infatti, la prospettiva di una possibile salvaguardia dall'azione dagli organi di giustizia diventa risorsa vitale. Vale a questo la protezione di autorevoli e affidabili esponenti politici, ma in più conferiscono ai clan mafiosi un *vantaggio concorrenziale* quando si tratta di negoziare – o combattere – con altri gruppi criminali.

2. Corruzione, diamo i numeri

2.1 Il prezzo della corruzione

È possibile tentare una stima, per quanto grezza e approssimativa, dei costi economici della corruzione. Secondo la World Bank, nel mondo sono pagati ogni anno più di 1.000 miliardi di dollari di tangenti³³, va sprecato a causa della corruzione circa il 3 per cento del PIL mondiale. Applicando questa percentuale all'Italia, nella sola dimensione monetaria il procuratore generale della Corte dei conti ha calcolato nel 2009 l'onere sui bilanci pubblici «nella misura prossima a 50-60 miliardi di euro l'anno, costituenti una vera e propria tassa immorale e occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini»³⁴. Detta altrimenti, la corruzione peserebbe per circa mille euro annue su ciascun individuo. Di questo ammontare, per inciso, nel corso del 2008 la stessa corte di Conti ha richiesto con citazioni in giudizio per danno erariale il recupero di appena 69 milioni di euro, pari ad appena l'uno per mille del costo presunto³⁵.

Alcuni studi associano con un buon margine di approssimazione l'impatto negativo della corruzione percepita su diverse variabili economiche. Ad esempio, il peggioramento di un punto dell'indice di percezione della corruzione (CPI) in un campione di Paesi determina una riduzione annua del prodotto interno lordo pari allo 0,39 per cento, del reddito pro capite pari allo 0,41 per cento; riduce la produttività del 4 per cento rispetto al prodotto interno

³² Della Porta, D. e Vannucci, A., *The Godfather's Party. Organized Crime and Political Financing in Italy*, in K. Casas-Zamora (a cura di), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012.

³³ GTZ - Division State and Democracy, *Costs of corruption: everybody pays – and the poor more than others*, Eschborn 2008, in <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-gtz-german-uncac-project-costs-of-corruption.pdf>.

³⁴ Corte dei conti, 2009, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008, memoria del Procuratore generale*, udienza del 25 giugno 2009, Roma, p. 237.

³⁵ SAET, *Relazione al Parlamento 2010*, Roma, 2011, p. 173, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

lordo³⁶. Visto che l'Italia nel decennio 2001-2011 ha visto un crollo del proprio punteggio nel CPI da 5,5 a 3,9, si potrebbe stimare una perdita di ricchezza causata dalla corruzione pari a: a) circa 10 miliardi di euro *annui* in termini di prodotto interno lordo; b) circa 170 euro *annui* di reddito pro capite; c) oltre il 6 per cento in termini di produttività³⁷.

Anche gli investimenti stranieri vengono allontanati dalla percezione di un'elevata corruzione, fattore di incertezza sui tempi di risposta della burocrazia, di fatto equivalente a una tassa occulta sul capitale investito³⁸. Non basta: soltanto gli imprenditori con minori scrupoli e già dotati del *know how* necessario – quello analizzato nel capitolo V – sono disposti a impegnare ugualmente i propri capitali in Paesi ad alto rischio di tangenti. Del resto, di fronte a ogni intralcio o contrarietà nei rapporti coi funzionari, la “chiave di lettura” di investitori stranieri preparati a una realtà di corruzione rampante è quella di adeguarsi al costume corrente, allungando la tangente anche se non espressamente richiesta.

Il sovrapprezzo della corruzione non è uniforme. In termini generali è inversamente proporzionale alla qualità dei controlli. Non sorprende allora che sia particolarmente elevato nei progetti internazionali finanziati dalla Banca Mondiale nei Paesi in via di sviluppo, ad esempio, per i quali si calcolò che il 10-15 per cento del valore medio dei contratti finisca in tangenti³⁹. In Italia lo *spread* tra il valore di quello che viene acquistato dallo Stato e il prezzo pagato è particolarmente ampio, specie in alcuni centri di spesa, per certi tipi di contratti e durante fasi espansive del ciclo economico. Naturalmente tende a ridursi nei periodi di crisi economico-finanziaria, quando il piatto dei bilanci pubblici piange. E ad aumentare in presenza di processi decisionali che lasciano ampi margini di manovra ai decisori, come nel caso delle “strutture di missione” cui è stata delegata la gestione degli interventi della protezione civile. È istruttiva sotto questo profilo la comparazione internazionale tra il costo di opere pubbliche aventi caratteristiche simili. Negli anni che precedono le inchieste di “mani pulite” la metropolitana di Milano costa 192 miliardi di lire al chilometro, quella di Amburgo 45; i lavori del passante ferroviario di Milano costano 100 miliardi al chilometro e durano 12 anni, quelli di Zurigo 50 e durano 7 anni⁴⁰. Come per miracolo, nella fase immediatamente

³⁶ Lambsdorff, J., *How corruption affects productivity*, in *Kyklos*, 56, 4, pp. 459-76, 2003; Gymah-Brempong, K., *Corruption, economic growth, and income inequality in Africa*, in *Economics of Governance*, 3, n. 3, 2002, pp. 183-209.

³⁷ I calcoli sono effettuati utilizzando dati ricavati da World Bank, in www.worldbank.org.

³⁸ Un progresso di due punti nell'indice di corruzione della Business International Corporation – una società privata che vende informazioni a banche e compagnie multinazionali – corrisponde a un incremento del 4 per cento degli investimenti internazionali. Mauro, P., *Why worry about corruption?*, *Economic Issue*, n. 6, Washington, IMF, 1997.

³⁹ Hobbs, N., *Corruption in World Bank Projects. Why bribery is a tolerated anathema*, LSE destin WP 05-65, 2005.

⁴⁰ Travaglio, M., *Craxi al netto delle tangenti*, Micromega online, gennaio 2010, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/travaglio-craxi-al-netto-delle-tangenti-passaparola-18-gennaio->

successiva a “mani pulite” il prezzo pagato per i medesimi lavori si riduce a Milano del 40-50 per cento.

Capita anche che l’extra costo della corruzione sia addebitato direttamente ai cittadini, voce invisibile che appesantisce le bollette. Secondo gli inquirenti, una tangente di 950mila euro pagata al sindaco di un comune dell’*hinterland* milanese sarebbe stata recuperata, tra l’altro, caricando sulle bollette del gas delle famiglie un extra prezzo di 0,04 euro al metro cubo, pari al 17 per cento in più, che la società comunale distributrice versava all’impresa fornitrice. La prima rata della tangente, 372mila euro, sarebbe stata mascherata come contratto di consulenza a una società intermediaria, di proprietà del sindaco. Così in un’intercettazione un dirigente dell’impresa corruttrice commenta la vicenda:

Anche se uno dice: Ma perché mi aumenti le tariffe per girare i soldi... quello è il motivo che ci han dato! A noi non ce ne fregava nulla di farlo! (...) Ci puzzava un po’ però l’abbiamo fatta... purtroppo son sempre quelle cose che... che fanno schifo e puzzano di marcio⁴¹.

Nel caso delle linee ferroviarie ad alta velocità la forbice si è allargata a dismisura, fino a raggiungere in media – secondo dati ufficiali forniti dalle Ferrovie dello Stato – 32 milioni di euro al km a prezzi del 2006 per le tratte Firenze-Roma, Roma-Napoli e Torino-Novara, ben 45 milioni al km per la Novara-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, contro i 10 milioni al km della Francia e i 9 milioni al km della Spagna⁴². Ma il bilancio “ufficiale”, che ci attribuisce un extra costo del 3-400 per cento, va rivisto al rialzo, perché solo in Italia il dato ignora i costi per le infrastrutture. In un calcolo più omogeneo il costo al km sale a 96,4 milioni per la Bologna Firenze, 79,5 per la Novara-Milano, 74 per la Torino-Novara, 64 per la Milano-Torino, 60,7 per a Torino-Napoli; all’estero, la linea Tokio-Osaka è costata “solo” 9,3 milioni al km, la Parigi Lione 10,2, la Madrid-Siviglia 9,8. Siamo al 7-800 per cento di extra costo italiano⁴³.

Anche negli appalti banditi dalla Protezione civile, guidata da Guido Bertolaso, tramite strutture di missione costruite *ad hoc* per gestire emergenze spesso posticce, le inchieste condotte a Firenze, Perugia e Roma hanno documentato una successiva sostanziosa lievitazione di prezzo. Su 33 grandi

2010/.

⁴¹ *La Repubblica*, 23 settembre 2011, p. 27.

⁴² La quantificazione è fornita dal presidente delle ferrovie Mauro Moretti in audizione al Senato. Senato della Repubblica, resoconto stenografico seduta VIII Commissione lavori pubblici, 21 marzo 2007, p. 13, in <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/comm08/08a-20070321p-IC-0340.pdf>.

⁴³ Cicconi, I., *I costi per l’alta velocità in Italia sono mediamente il 500 per cento più elevati di quelli francesi, spagnoli e giapponesi*, giugno 2008, in <http://blog.panorama.it/italia/files/2012/03/i-cicconi-i-costi-av-24608.pdf>.

opere oggetto di indagine nel triennio 2007-2010, il costo sostenuto dalle casse pubbliche è passato dai 574 milioni di euro dell'assegnazione iniziale – già in affidamento diretto senza gara, presumibilmente più elevata rispetto agli standard di mercato – a 834 milioni di euro. Un onere aggiuntivo per i cittadini quantificato con precisione in 259.895.849 euro, pari al 45 per cento del valore iniziale di aggiudicazione⁴⁴. Soltanto per i tre giorni del vertice del G8, tra l'8 e il 10 luglio 2009, le strutture di missione della Protezione civile hanno speso – senza concorrenza e senza trasparenza – 512 milioni di euro, 327 milioni per il progetto originario della Maddalena, 185 milioni nella tre giorni abruzzese⁴⁵.

Alla fine c'è il rischio, per chi opera in un simile limbo di regole e di vincoli, di perdere il senso della misura. Nella ricostruzione post terremoto della questura dell'Aquila – assegnata con affidamento diretto motivato dall'urgenza dei lavori – il costo della realizzazione è schizzato da 3 a 18 milioni di euro, un incremento tale da indurre la magistratura ad avviare un'inchiesta ipotizzando il reato di abuso d'ufficio⁴⁶.

2.2 La corruzione inquina l'ambiente

Come già accennato nella premessa, l'impatto della corruzione nei diversi fenomeni d'illegalità ambientale è micidiale. Si tratta di un vero e proprio "moltiplicatore" degli illeciti, perché senza funzionari e politici corrotti non sarebbe possibile per esempio, ottenere autorizzazioni illegittime per aprire una discarica o una cava, aggirare o addomesticare controlli o perizie nel caso di impianti industriali (come è emerso anche nelle indagini relative all'Ilva di Taranto), far approvare lottizzazioni e concessioni edilizie, esportare illegalmente rifiuti.

Dalle 78 inchieste censite dal gennaio 2010 al settembre del 2012 emerge uno scenario inquietante, "fotografato" dalle tabelle pubblicate in questo paragrafo e che riguardano il dato generale sulle inchieste, con i relativi risultati per numero di arresti, di persone denunciate e di sequestri effettuati, la loro distribuzione per aree geografiche e le classifiche su base regionale, ordinate sia in base al numero di arresti che a quello delle inchieste svolte. I risultati parlano di 78 inchieste, con 1.109 persone arrestate, 687 persone denunciate, 87 aziende finite sotto sequestro, 34 procure impegnate e 15 regioni coinvolte. L'area geografica in cui si concentra il maggior numero di arresti è l'Italia Nord Occidentale (Lombardia, Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, con 442 ordinanze di custodia cautelare, pari al 39,9%, seguita dalle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), con 409 ordinanze di custodia cautelare scattate nell'ambito di inchieste in cui è stato contestato anche il reato di corruzione, pari al 36,9% del totale nazionale. La

⁴⁴ *La Repubblica*, 22 dicembre 2011, p. 14.

⁴⁵ *L'Espresso*, 25 febbraio 2010.

⁴⁶ *La Repubblica*, 28 luglio 2011, p. 18.

classifica regionale per numero di arresti, invece, vede al primo posto la Calabria, con 224 ordinanze di custodia cautelare, seguita dal Piemonte (210) e dalla Lombardia (209), che è invece la prima regione in assoluto come numero di inchieste (15).

INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE (1 GENNAIO 2010 – 30 SETTEMBRE 2012)

| Numero Inchieste | Persone Arrestate | Persone Denunciate | Aziende Sequestrate | Procure impegnate | Regioni coinvolte |
|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| 78 | 1.109 | 676 | 87 | 34 | 15 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

L'ATTIVITÀ DELLE PROCURE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE PER AREE GEOGRAFICHE

| Area Geografica | Numero Procure | Procure che hanno condotto le inchieste |
|-----------------|----------------|--|
| Nord | 13 | Brescia, Como, Genova, Imperia, Milano, Modena, Monza, Pavia, Parma, Piacenza, Savona, Torino, Venezia |
| Centro | 10 | Ancona, Campobasso, Firenze, Frosinone, Grosseto, l'Aquila, Lucca, Massa Carrara, Pescara, Roma |
| Sud e Isole | 11 | Bari, Cagliari, Catanzaro, Crotone, Foggia, Messina, Napoli, Palermo, Paola, Reggio Calabria, Trapani |
| Totale | 34 | |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELL' ITALIA NORD OCCIDENTALE

| | TOTALE |
|---|--------------|
| Inchieste | 21 |
| Persone arrestate | 442 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 39,9% |
| Persone denunciate | 159 |
| Sequestri effettuati | 7 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

N.B. L'Italia nord occidentale comprende le regioni Lombardia, Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELLE REGIONI A TRADIZIONALE PRESENZA MAFIOSA

| | CAMPANIA | PUGLIA | CALABRIA | SICILIA | TOTALE |
|---|-----------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|
| Inchieste | 8 | 5 | 8 | 7 | 28 |
| Persone arrestate | 130 | 38 | 224 | 17 | 409 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 11,7% | 3,4% | 20,2% | 1,5% | 36,9% |
| Persone denunciate | 29 | 131 | 166 | 7 | 333 |
| Sequestri effettuati | 15 | 0 | 2 | 0 | 17 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELL'ITALIA NORD ORIENTALE

| | TOTALE |
|---|---------------|
| Inchieste | 6 |
| Persone arrestate | 27 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 2,4% |
| Persone denunciate | 41 |
| Sequestri effettuati | 15 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

N.B. L'Italia nord orientale comprende le regioni Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige.

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELL'ITALIA CENTRALE

| | TOTALE |
|---|---------------|
| Inchieste | 22 |
| Persone arrestate | 231 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 20,8% |
| Persone denunciate | 140 |
| Sequestri effettuati | 48 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

N.B. L'Italia centrale comprende le regioni Lazio, Molise, Abruzzo, Toscana, Umbria e Marche

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELL'ITALIA MERIDIONALE

| | TOTALE |
|---|---------------|
| Inchieste | 21 |
| Persone arrestate | 392 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 35,3% |
| Persone denunciate | 326 |
| Sequestri effettuati | 17 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

N.B. L'Italia meridionale comprende le regioni Calabria, Puglia, Basilicata e Campania

LE INCHIESTE SULLA CORRUZIONE AMBIENTALE NELL'ITALIA INSULARE

| | TOTALE |
|---|---------------|
| Inchieste | 8 |
| Persone arrestate | 17 |
| % su totale nazionale persone arrestate | 1,5% |
| Persone denunciate | 10 |
| Sequestri effettuati | 0 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

N.B. L'Italia insulare comprende le regioni Sicilia e Sardegna

CLASSIFICA DELLA CORRUZIONE AMBIENTALE PER NUMERO DI ARRESTI (1 GENNAIO 2010 – 15 SETTEMBRE 2012)

| N | REGIONI | ARRESTI | % SUL TOTALE NAZIONALE ARRESTI | INCHIESTE | DENUNCE | SEQUESTRI |
|----------|-----------------------|----------------|---------------------------------------|------------------|----------------|------------------|
| 1 | Calabria | 224 | 20,2% | 8 | 166 | 2 |
| 2 | Piemonte | 210 | 18,9% | 2 | 144 | 0 |
| 3 | Lombardia | 209 | 18,8% | 15 | 15 | 7 |
| 4 | Toscana | 154 | 13,9% | 8 | 0 | 41 |
| 5 | Campania | 130 | 11,7% | 8 | 29 | 15 |
| 6 | Abruzzo | 44 | 4% | 7 | 59 | 3 |
| 7 | Puglia | 38 | 3,4% | 5 | 131 | 0 |
| 8 | Liguria | 23 | 2,1% | 4 | 0 | 0 |
| 9 | Emilia Romagna | 19 | 1,7% | 4 | 9 | 0 |
| 10 | Sicilia | 17 | 1,5% | 7 | 7 | 0 |
| 11 | Lazio | 16 | 1,4% | 5 | 33 | 0 |
| 12 | Marche | 11 | 1% | 1 | 30 | 1 |
| 13 | Veneto | 8 | 0,7% | 2 | 32 | 15 |
| 14 | Molise | 6 | 0,5% | 1 | 18 | 3 |
| 15 | Sardegna | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 16 | Basilicata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 17 | Trentino Alto Adige | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 18 | Umbria | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 19 | Friuli Venezia Giulia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 20 | Valle d'Aosta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | TOTALE | 1.109 | 100% | 78 | 676 | 87 |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

CLASSIFICA DELLA CORRUZIONE AMBIENTALE PER NUMERO DI INCHIESTE (1 GENNAIO 2010 – 15 SETTEMBRE 2012)

| N | REGIONI | INCHIESTE | % SUL TOTALE NAZIONALE INCHIESTE |
|----------|-----------------------|------------------|---|
| 1 | Lombardia | 15 | 19,2% |
| 2 | Calabria | 8 | 10,3% |
| 2 | Toscana | 8 | 10,3% |
| 2 | Campania | 8 | 10,3% |
| 5 | Abruzzo | 7 | 9% |
| 5 | Sicilia | 7 | 9% |
| 7 | Puglia | 5 | 6,4% |
| 7 | Lazio | 5 | 6,4% |
| 9 | Liguria | 4 | 5,1% |
| 9 | Emilia Romagna | 4 | 5,1% |
| 11 | Piemonte | 2 | 2,6% |
| 11 | Veneto | 2 | 2,6% |
| 13 | Marche | 1 | 1,3% |
| 14 | Molise | 1 | 1,3% |
| 15 | Sardegna | 1 | 1,3% |
| 16 | Basilicata | 0 | 0% |
| 17 | Trentino Alto Adige | 0 | 0% |
| 18 | Umbria | 0 | 0% |
| 19 | Friuli Venezia Giulia | 0 | 0% |
| 20 | Valle d'Aosta | 0 | 0% |
| | TOTALE | 78 | 100% |

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

L'elenco e la varietà dei fenomeni corruttivi connessi all'ambiente è lunghissimo. Una delle inchieste più significative per comprendere l'intreccio di affari illeciti che lega mafie, corruzione e ciclo del cemento è stata quella denominata "Entourage" (2010) della Direzione investigativa antimafia di Reggio Calabria, che ha ricostruito un sistema illegale nel settore dei lavori pubblici basato sui rapporti tra imprenditori e mafiosi (sono più di 50 le persone coinvolte) per dividersi la "torta" degli appalti. Arrivata nel mese di marzo alla fase processuale con rito abbreviato, "Entourage" ha confermato l'esistenza di un cartello di imprese che, in regime di monopolio, gestiva tutti gli appalti turbando le aste pubbliche. In pratica, grazie all'opera di

professionisti esperti, gli imprenditori e i mafiosi riuscivano a ottenere le aggiudicazioni, predisponendo, a tavolino, le offerte in modo da preordinare il nome della ditta vincitrice. In alcuni casi ci si consentiva anche di cedere l'appalto aggiudicato, previo pagamento della tangente "in natura", utilizzando per altro lavoro manovalanza e macchinari della ditta favorita. Sempre restando in Calabria, che come già accennato è la prima Regione per numero di arresti, ha fatto scalpore l'inchiesta "Urbanistica" che s'è abbattuta sul Comune di Reggio Calabria: in manette sono finiti funzionari e impiegati che incassavano denaro per velocizzare l'iter del rilascio delle concessioni edilizie. Un sistema di potere illegale talmente radicato da essere rimasto in piedi anche dopo il trasferimento di alcuni dirigenti da un settore a un altro. Un sistema incancrenito che ha operato indisturbato dal 2001 al 2009, quando è stata depositata la relazione della commissione d'inchiesta istituita dal Consiglio comunale (e guidata dall'ex consigliere comunale di opposizione Nuccio Barillà, della segreteria nazionale di Legambiente) a seguito di alcune denunce anonime circa una situazione generalizzata di illeciti e gravi disfunzioni. Secondo i magistrati il settore Urbanistica era a rischio "mazzette" e avrebbe favorito le pratiche di alcuni studi professionali della città.

L'intreccio perverso tra corruzione e urbanistica emerge in numerose inchieste, condotte su tutto il territorio nazionale, dall'Abruzzo alla Lombardia, dalla Campania al Piemonte, dal Lazio alla Toscana, dalla Puglia alla Liguria. Si indaga sulle mancate demolizioni, ottenute pagando chi dovrebbe denunciare gli abusi, com'è capitato con un'inchiesta che ha coinvolto alcuni membri del corpo di Polizia municipale di Giugliano, in provincia di Napoli, con tanto di tariffario che includeva anche prestazioni sessuali; sulle domande di condono edilizio finite nel mirino della Procura di Roma; sulla trasformazione urbanistica di ex aree industriali bonificate, come a Sesto San Giovanni, in provincia di Milano e sulla lobby dell'edilizia di Monte Argentario, in Toscana. Le "mazzette" alimentano il giro d'affari intorno alle opere pubbliche, come il porto d'Imperia, piuttosto che sui "Punti verde qualità" del comune di Roma o sui parcheggi sotterranei di Bari.

Lo scenario non cambia nel ciclo illegale dei rifiuti: tangenti e veleni vanno a braccetto come nel caso dell'inchiesta "Fiori d'acciaio", scattata il 30 novembre 2011 in Lombardia, che vede coinvolti imprenditori, politici, responsabili dei controlli ed esponenti di spicco dell'amministrazione regionale. Ma lo stesso scenario si ripete in Abruzzo con l'inchiesta "Penelope", che ha come scenario l'area intorno a Magliano dei Marsi, provincia de L'Aquila, e come oggetto le macerie generate dal sisma dell'aprile 2009. Un nome scelto dagli inquirenti per sottolineare l'attitudine «di indagati ed amministrazione comunale di fare e disfare corrispondenza ufficiale tra enti e impresa concordandone i contenuti tra mittente e destinatario». L'accusa per tutti è di concorso in corruzione e traffico illecito di rifiuti.

La corruzione attraversa le inchieste della Procura della repubblica di Torino sulle infiltrazioni della 'ndrangheta, da "Minotauro" ad "Alba Chiara" e ne rivela la funzione di "collante" tra gli interessi dei clan e quelli di funzionari

pubblici, politici e amministratori locali. E le mazzette “muovono” anche le pale eoliche, in Puglia, come dimostrano le operazioni “Turbines Walking” e “Alta Murgia Eolico” come in Sicilia (operazione “Eolo”).

2.3. La corruzione depenalizzata nei numeri dei tribunali, tra denunce e condanne

L’ordine di grandezza della corruzione, milioni di tangenti che circolano ogni anno secondo le rilevazioni del 2011 di *Eurobarometer*, stride con la scarsità di procedimenti penali, meno di un migliaio di inquisiti, mentre le condanne sono eventi ancor più rari: poco più di 300 nel 2010, ma tra i condannati oltre il 98 per cento incorre in condanne inferiori ai due anni, e dunque con le misure alternative evita di scontare un solo giorno di carcere⁴⁷. Nell’ultimo rapporto sull’Italia il GRECO si sofferma sui punti dolenti del sistema repressivo: complessità delle fattispecie penali, inadeguatezza delle norme su traffico di influenze illecite, corruzione privata, corruzione di funzionari esteri; scarso potere deterrente delle sanzioni; un regime della prescrizione che prevede – caso pressoché unico nel panorama europeo – l’esaurirsi dei processi anche dopo una precedente condanna non definitiva, in un Paese nel quale già la percentuale di procedimenti penali che finisce in un nulla di fatto è la più alta d’Europa⁴⁸.

Ne consegue un’aspettativa di impunità particolarmente alta per i reati di corruzione. Già assimilabile ai *crimini senza vittime*, in Italia la corruzione rischia di trasformarsi anche in un *crimine senza pena*. Lo scambio corrotto si fonda infatti su un patto di reciproca convenienza tra corrotti e corruttori che a nessuno tra i partecipanti conviene denunciare, visto che entrambi rischiano una condanna, a maggior ragione dopo la sua conclusione. Per questo le inchieste prendono il via quasi sempre in modo incidentale, spesso a distanza di anni dell’atto criminale che segna l’inizio del computo del tempo, destinate dunque già dalla nascita a morire d’inedia, vista la durata media dei processi.

Di fatto, *la corruzione in Italia è pressoché depenalizzata*. Se si ipotizza che i protagonisti ne ponderino razionalmente costi e benefici attesi, le occasioni favorevoli e l’inefficacia dei controlli segnalano che smistando tangenti si può guadagnare molto rischiando poco o nulla. Basti pensare, ad esempio, alle rendite prodotte dall’intervento pubblico, con distorsioni dei prezzi di mercato che hanno moltiplicato il costo delle opere pubbliche fino a due o tre volte quello di equivalenti realizzazioni in Paesi più *trasparenti*. Oppure alla logica dell’*emergenza permanente* – anche per eventi programmati da anni – che ha accompagnato gestioni in deroga e affidamenti arbitrari di ingenti risorse a opera di strutture commissariali presto egemonizzate da “cricche” assortite.

⁴⁷ Davigo, P. e Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza, 2007.

⁴⁸ GRECO-Group of European States against Corruption, *Evaluation Report on Italy, Third Evaluation Round*, theme I, 20-3, March 2012, p. 25. *Transparency International, Timed Out. Statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries*, 2010, in http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf.

Guardando alle *nude cifre* della corruzione, i primi numeri ad attirare l'attenzione sono di solito quelli *ufficiali* delle statistiche giudiziarie. Per i motivi ricordati sopra essi ci forniscono solo un quadro parziale, lasciando affiorare solo la punta visibile di un *iceberg* le cui dimensioni subacquee restano ignote. Infatti il numero di procedimenti penali avviati e conclusi con una condanna ci mostra soltanto l'ampiezza della corruzione *perseguita* e *punita* sotto il profilo penale, un dato che non dipende soltanto dall'effettiva diffusione del fenomeno e dalla robustezza interna delle reti di relazioni tra corrotti e corruttori, ma anche – e forse soprattutto – dalla dotazione di risorse (materiali e “normative”) a disposizione degli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti.

Quando va a buon fine, la corruzione non lascia alcun corpo del reato, spesso neppure tracce visibili ad essa riconducibili. Da un lato, ad esempio, c'è un atto ufficiale, come l'assegnazione di un appalto o la concessione di una licenza, spesso fatto con tutti i crismi della legalità; dall'altro un passaggio furtivo di denaro, meglio ancora il trasferimento di un compenso che passa per vie indirette, magari mascherato da contratto di consulenza per un familiare o un uomo di fiducia, senza lasciare traccia.

Inoltre, al pari di altri così detti “crimini senza vittime” (scommesse clandestine, spaccio di droga, prostituzione, etc.), lo scambio corrotto si fonda sulla partecipazione *volontaria* dei suoi protagonisti. Così di norma nessuno dei partecipanti ha interesse o è disposto a denunciarla. Quelli che potrebbero, e ne avrebbero le motivazioni (gli imprenditori sconfitti nelle gare d'appalto truccate, i cittadini che subiscono il degrado dell'azione pubblica, etc.), ne rimangono all'oscuro⁴⁹. In casi eccezionali il movente alla denuncia viene dalla rivalse di un coniuge tradito o abbandonato: così nel comune di Legnano la moglie separata di un imprenditore, già allontanato da casa per maltrattamenti, ha dato avvio a un'indagine raccontando agli inquirenti che il marito «in tutti i casi cercava le entrate giuste per ottenere i risultati cui ambisce. Naturalmente sapendo che questi risultati hanno un costo»⁵⁰.

Le statistiche ufficiali dell'ISTAT mostrano un trend discendente delle denunce nell'ultimo quindicennio. L'ammontare di persone coinvolte e reati di corruzione e concussione per i quali si è avviato un procedimento penale, in vertiginosa crescita dal 1992, è in diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 crimini e oltre 3.000 persone denunciate. Un decennio dopo, nel 2004, i numeri sono ridotti a circa un terzo per i crimini, della metà per le persone.

⁴⁹ Si tratta di una semplificazione: più che un crimine senza vittime, infatti, la corruzione è un crimine con molte vittime inconsapevoli, come si vedrà nel capitolo VI: i cittadini che ne subiscono i costi in termini di lievitazioni dei costi e deterioramento della qualità di beni e servizi pubblici, perdita di efficienza dell'azione dello Stato, etc

⁵⁰ Spesso l'uomo le avrebbe detto di «tenere a disposizione del contante» per consegnarlo all'allora vicesindaco e assessore all'urbanistica in un corridoio sotterraneo che mette in comunicazione i palazzi dove i due vivono. *La Repubblica*, 17 novembre 2005.

I dati del Ministero dell'Interno, relativi alle sole denunce alle forze di polizia, mostrano che l'andamento permane pressoché stabile, con qualche piccola oscillazione, almeno fino al 2010, quando con sole 223 denunce di reati si realizza presumibilmente uno dei livelli più bassi di corruzione svelata dal 1992. Le oscillazioni più marcate caratterizzano invece l'ammontare di persone denunciate per reati di corruzione e concussione, che passano da un minimo di poco più di 900 nel 2005 e 2007 a un picco di oltre 1800 nel 2009, per poi tornare a circa 1200 nel 2010⁵¹.

Lo stesso andamento, come prevedibile, caratterizza il numero di condanne per reati di corruzione. In questo caso la caduta è in proporzione ancora più marcata. Si passa, infatti, da oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 ad appena 295 del 2008, circa un settimo, con una tendenza che si accentua a partire dal 2001. In molte regioni la discontinuità diventa vero e proprio tracollo: da 138 condanne nel 1996 a 5 nel 2006 in Sicilia; da 545 a 43 in Lombardia; da 206 a 5 in Campania; da 19 a nessuna in Calabria, da 110 a 9 in Veneto⁵². Integrando questi dati con quelli presentati da una fonte diversa, la direzione centrale della polizia criminale, nel 2009 si registrano 497 condanne, nel 2010 appena 332⁵³.

Se allarghiamo lo sguardo a una gamma più estesa di reati contro la pubblica amministrazione – oltre a corruzione e concussione, anche peculato, malversazione, frode e fino al 1946 anche omissione di atti d'ufficio – è possibile inquadrare l'evoluzione dei reati denunciati nelle dinamiche di lungo periodo. Il *big bang* di “mani pulite” figura in realtà come la brusca accelerazione di un processo di progressiva emersione per via giudiziaria della corruzione (accanto ad altri reati tipici dei funzionari e dei politici) che in realtà era già cominciato da oltre un decennio. Dagli episodi sporadici di metà degli anni Settanta, con 0,7 delitti denunciati ogni 100mila abitanti, la crescita è stata costante, fino ai 5,6 casi del 1994. Infine, dopo un nuovo minimo relativo nel 2000, il trend di denuncia appare nuovamente in ascesa, su livelli che nel 2010 – 4,3 delitti ogni 100mila abitanti – sono circa il doppio rispetto ad appena un decennio prima, di poco inferiori a quelli registrati negli anni ruggenti di “mani pulite”.

⁵¹ Quelli presentati sono un'elaborazione di dati provenienti dal Sistema di indagine della Direzione centrale della polizia criminale. Si veda SAET Relazione al Parlamento, anno 2010, Roma 2011, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

⁵² I dati sulle condanne per reati di corruzione e concussione nei distretti giudiziari delle diverse regioni italiane tra il 1996 e il 2006 sono ricavati da Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007, in http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/mappa%20fenomeno%20corruzione%202007_last.pdf.

⁵³ GRECO – Group of European States against Corruption, Evaluation Report on Italy, Third Evaluation Round, theme I, 20-23 March 2012, p. 25.

2.4. La mappa della corruzione regionale

La scomposizione su base regionale del dato delle denunce in Italia consente di cogliere alcuni aspetti relativi alla loro distribuzione territoriale. Come si è visto, le statistiche sui reati perseguiti non autorizzano a formulare giudizi univoci sull'evoluzione del fenomeno in un dato Paese, o sulla sua ampiezza in Paesi diversi. Si può però ipotizzare che *a parità di efficacia dell'azione repressiva delle forze di polizia e della magistratura*, dotate di risorse omogenee e soggette a simili vincoli e condizionamenti esterni, l'ammontare di reati denunciati in aree diverse *nel medesimo Paese e nel medesimo periodo* fornisca una rappresentazione abbastanza attendibile della sottostante corruzione.

Se questo è vero, ci fornisce una prima, approssimativa mappa della corruzione nelle regioni d'Italia. Guardando alla densità rispetto alla popolazione delle denunce per corruzione e concussione tra il 2004 e il 2010 si possono fare almeno due considerazioni.

In primo luogo, il Molise vince la palma di regione con il più alto tasso di corruzione denunciata, seguito da altre regioni centro-meridionali, in particolare quelle caratterizzate da un tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose: Campania e Calabria seguono a ruota il Molise, Sicilia e Puglia sono tra le ultime sette. La Lombardia, a centro classifica, è la regione del nord Italia a più alto tasso di corruzione emersa, mentre Valle d'Aosta, Friuli e Marche si contendono il primato dell'integrità.

Oltre che spaccata in due, con una faglia sotterranea disposta lungo l'asse orizzontale che separa nord e sud, l'Italia della corruzione denunciata presenta un'altissima variazione tra regioni diverse. Funzionari, politici, imprenditori, cittadini delle tre regioni più virtuose hanno circa *un sesto* delle probabilità di incappare in una denuncia dei loro omologhi che vivono o operano nelle tre regioni più corrotte.

2.5. I sondaggi sulle esperienze di corruzione

Da alcuni anni sulla questione corruzione si è concentrata l'attenzione delle istituzioni europee, che hanno avviato un percorso di regolare acquisizione di conoscenze e opinioni dei cittadini europei. In particolare, nel novembre 2009 e nel febbraio 2012 sono stati pubblicati due numeri speciali di *Eurobarometer* contenenti un sondaggio su questi temi nei 27 Paesi dell'Unione Europea⁵⁴.

Una visione d'insieme dell'ultimo rapporto di *Eurobarometer*, i cui dati si riferiscono alla fine del 2011, conferma l'allarme per la situazione italiana, che segnala un sistematico *differenziale negativo* tanto rispetto alla media europea,

⁵⁴ Si veda *Eurobarometer 72.2, Attitudes of Europeans towards corruption*, November 2009; *Special Eurobarometer 76.1, Corruption*, February 2012. Limitare l'analisi ai soli paesi dell'Unione Europea, relativamente più omogenei sotto il profilo istituzionale e culturale, permette di superare almeno in parte le obiezioni spesso avanzate nei confronti di comparazioni a più ampio raggio, nelle quali emergono nozioni divergenti di attività e risorse percepite dagli intervistati come *atti di corruzione e tangenti*. In questi casi, la rilevazione e quantificazione del fenomeno secondo criteri omogenei risulta inevitabilmente più problematica.

che alla rilevazione di due anni prima. L'87 per cento dei cittadini italiani ritiene la corruzione un serio problema nel proprio Paese, in crescita del 4 per cento rispetto a 2 anni prima (la media europea è del 74 per cento); il 75 per cento degli italiani ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano stati inefficaci (la media europea è del 68 per cento).

È particolarmente significativo il dato relativo alle esperienze personali di tangenti, ossia alla corruzione vissuta sulla propria pelle dai cittadini dei 27 Paesi dell'Unione Europea. Secondo *Eurobarometer* nel 2009 la percentuale di cittadini italiani che ha risposto affermativamente alla domanda: «negli ultimi 12 mesi qualcuno vi ha chiesto o si aspettava che pagaste una tangente» è pari al 17 per cento, una tra le più alte in Europa – la media europea è del 9 per cento⁵⁵. Un diverso sondaggio – il *Global corruption barometer* di *Transparency International* – nel 2010 conferma l'ordine di grandezza della prassi quotidiana della corruzione: nell'anno precedente il 13 per cento degli italiani ha pagato tangenti per ottenere almeno uno tra nove diversi servizi pubblici (in settori come sanità, giustizia, polizia, *utilities*, fisco, istruzione, etc.), quando la media tra i Paesi dell'Unione Europea è del 5 per cento⁵⁶. Nell'ultima rilevazione del 2011 l'Italia mantiene una posizione di coda: il 12 per cento dei cittadini italiani si è visto chiedere una tangente nei 12 mesi precedenti, contro una media europea dell'8 per cento⁵⁷. In termini assoluti, questo significa il coinvolgimento personale, nel corso di quell'anno, di circa 4 milioni e mezzo di cittadini italiani in almeno una richiesta, più o meno velata, di tangenti.

2.6. Lo spread della corruzione italiana

A partire almeno dagli anni Duemila, per un verso è lievitata la *cifra nera* della corruzione, l'ammontare di reati portati a buon fine, senza destare scandalo. Per un altro, visto il crollo delle condanne, è cresciuta in misura ancora più marcata quella che potremmo definire la *cifra grigia* della corruzione. Ossia quell'ammontare di episodi che, per quanto diano vita a un procedimento giudiziario, di fatto si traducono in un nulla di fatto, a causa del proscioglimento o dell'assoluzione dei protagonisti, o ancora più spesso a seguito del mero trascorrere del tempo, grazie alla prescrizione. Di quest'ultima, peraltro, beneficiano anche soggetti già condannati in primo o secondo grado, un'anomalia condivisa a livello europeo solo dalla Grecia,

⁵⁵ *Eurobarometer, Attitudes of Europeans towards Corruption*, 325, wave 72.2, Brussels, November, 2009.

⁵⁶ Più in dettaglio, il 10 per cento dei cittadini italiani riferisce di aver pagato – direttamente o tramite un familiare – una tangente nei contatti col sistema sanitario; il 3,8 con la polizia; il 6,4 per licenze e permessi; l'8,7 per utilities; il 6,9 col fisco; il 12,9 per servizi legati a terreni; il 13,9 in procedure doganali; il 28,8 col sistema giudiziario. Il 2,8 per cento ha pagato la tangente «per evitare problemi con le autorità», l'1,5 per accelerare le procedure, l'1,3 per ottenere un servizio cui aveva diritto. Si veda *Transparency International, Global Corruption Barometer*, 2010, *Transparency International* dataset 2003-2010, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

⁵⁷ *Eurobarometer* 76.1, *Corruption*, February 2012.

tanto che in Italia – si osserva in uno studio di *Transparency International* – «l'attuale regime costituisce un grave motivo di impunità»⁵⁸.

La corruzione si configura dunque come un fenomeno di massa, che coinvolge ogni anno milioni di cittadini. Che il pessimismo sul caso italiano sia sempre più radicato lo attestano anche le rilevazioni del *Global Corruption Barometer*. Se nel 2003 il 28 per cento degli italiani prevedeva una crescita della corruzione nei successivi tre anni, la percentuale di pessimisti è salita al 41 per cento nel 2005, al 61 per cento nel 2007. In modo simile, nel 2010 il 65 per cento dei cittadini ritiene che la corruzione sia aumentata negli ultimi tre anni (erano il 50 per cento nel 2005), contro appena un 5 per cento di ottimisti (erano il doppio 5 anni prima)⁵⁹.

Secondo *Eurobarometer*, nel 2011 il 69 per cento degli italiani è convinto che la corruzione sia più diffusa nel proprio Paese rispetto agli altri Stati europei (il doppio rispetto alla media dei Paesi UE, pari al 36 per cento)⁶⁰. Il 53 per cento degli italiani ritiene di esserne personalmente influenzato nella propria vita quotidiana, per il 56 per cento è aumentata negli ultimi tre anni, per il 36 per cento è rimasta immutata, solo per il 4 per cento si è ridotta⁶¹. In questa cornice, il cittadino che denuncia la richiesta di tangenti, la profferta insinuante, l'ingiusta pressione del funzionario pubblico è una mosca bianca. Del resto, la domanda di corruzione non scaturisce soltanto dall'incontro tra imprenditori a caccia di protezioni e storture della macchina burocratica, ma anche dall'adesione interessata o dall'accettazione rassegnata della popolazione. Tra i molti partecipanti agli scambi corrotti per un verso c'è assuefazione, ma anche omertà, ricerca di piccoli vantaggi e prebende indebite, in una presunzione pressoché granitica di impunità. L'aspettativa condivisa di avere ottime probabilità di farla franca incoraggia *razionalmente* l'ingresso di nuovi partecipanti al gioco della corruzione, che può assicurare generose contropartite ai beneficiari. In alcuni appalti la rendita della corruzione è pari al 40-50 per cento del prezzo pagato per opere pubbliche, servizi o forniture, in altri persino superiore. Aumenta così la *domanda* di corruzione e nel contempo, come prevedibile, si smorzano eventuali velleità di denuncia.

Riassumendo, lo scenario emerso mostra una corruzione che nell'ultimo decennio si è fatta capillare e sempre più spesso impunita, in un contesto nel

⁵⁸ *Transparency International, Timed Out. Statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries*, 2010, in http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf. Nel rapporto si rileva che «i numeri sono eccezionalmente elevati per l'Italia: dal 2005, una percentuale tra il 10 e il 13 per cento di tutti i procedimenti penali sono stati chiusi per prescrizione», e gli esperti convergono nel ritenere tale percentuale molto più elevata per i reati di corruzione, di solito scoperti molto tempo dopo che il reato è stato commesso.

⁵⁹ *Transparency International, Global Corruption Barometer*, 2010, *Transparency International dataset 2003-2010*, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

⁶⁰ *Eurobarometer 76.1, Corruption*, February 2012.

⁶¹ *Eurobarometer, 76.1, Corruption*, February 2012, p. 39.

quale la poca attenzione dei media si accompagna a una sfiducia generalizzata verso l'onestà dell'intera classe politica. Non sorprende che nel 2010 i partiti siano ritenuti dal 56,5 per cento degli italiani "estremamente corrotti", percentuale in crescita rispetto al 54 per cento del 2007 e al 44 per cento del 2006⁶². Nel 2011 il 67 per cento degli italiani ritiene che dare e ricevere tangenti e abusare del proprio ruolo per fini privati sia pratica diffusa tra i politici di livello nazionale (la media europea è del 57 per cento). Per il 57 e il 53 per cento degli italiani le tangenti sono prassi corrente anche per i politici di livello regionale e locale⁶³. Non è migliore l'opinione relativa ai funzionari pubblici. I funzionari italiani che lavorano nel settore dei contratti pubblici e dell'urbanistica sono considerati inclini alla corruzione da più della metà dei loro concittadini, in altri settori – sanità, controlli, attività commerciali – le opinioni pessimistiche si limitano a 4 italiani su 10. Un altro *spread*, pari a circa il 10 per cento, differenzia le aspettative di corruzione degli italiani da quella dei cittadini europei, mediamente più ottimisti. Un divario che si è ampliato negli ultimi due anni, nel corso dei quali i giudizi degli italiani sono andati in direzione opposta a quelli espressi in Europa.

Che si trovino di fronte un politico o un funzionario, in Italia i cittadini e gli imprenditori sembrano darne per scontata un'elevata propensione alla corruzione. Inutile dire che queste credenze alimentano una genuina domanda di favori informali e servizi sottobanco, rafforzando quelle aspettative che – come si mostrerà nel capitolo V – sono il motore nascosto della corruzione. Il *quanto* della corruzione, la sua dimensione quantitativa, ne condiziona così anche il *come*, la tessitura di relazioni e regole che disciplinano gli scambi tra corrotti e corruttori, attenuando l'incertezza riguardo ai *rischi professionali* che corrono nel maneggiare tangenti.

Se passiamo in rassegna i fattori istituzionali e sociali che in Italia influenzano il calcolo razionale della corruzione, il risultato è che il ricorso alle tangenti può rivelarsi molto redditizio, e sicuramente poco rischioso. Basti pensare, per fare un esempio, ai prezzi delle opere pubbliche, in Italia immancabilmente superiori fino a due o tre volte rispetto a realizzazioni equivalenti in altri Paesi. Oppure all'alto grado di discrezionalità utilizzata in molti centri di spesa pubblica. In particolare, nell'aggiudicazione dei lavori per opere pubbliche

il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando va aumentando il suo peso percentuale sul totale rispetto ad altre procedure (...). Nel 2010 il 31,4 per cento del totale dei contratti di lavori è stato aggiudicato, infatti, con procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara contro una percentuale del 24,6 per cento nel 2009; negli appalti al di sotto dei 150mila euro la quota sale al 26,8 per cento, cui si somma un 33,6 per cento di affidamenti mediante cottimo fiduciario, entrambe procedure ad alto contenuto discrezionale⁶⁴.

⁶² Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2010, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

⁶³ Eurobarometer, *Corruption*, February 2012, p. 49.

⁶⁴ Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2010,

La discrezionalità non è sinonimo di corruzione, naturalmente, ma la minore trasparenza e la facoltà di determinare *chi e per quale corrispettivo* realizzerà i lavori apre ampi spazi ad accordi sotterranei. Del resto l'assenza di una competizione aperta, come prevedibile, allarga la forbice tra il prezzo posto a base d'asta e il ribasso offerto dall'impresa che si aggiudica il contratto pubblico. Nel 2010 se il ribasso medio di aggiudicazione è del 21,3 per cento in caso di procedura aperta, diventa del 15 per cento nelle procedure negoziate, per crollare al 10,9 per cento in caso di procedure negoziate senza previa pubblicazione⁶⁵.

La stessa nozione di discrezionalità va poi ampliata, grazie ai cronici ritardi delle procedure o all'incertezza sui tempi di risposta dello Stato. In questo contesto persino nell'adempimento di atti dovuti un funzionario conquista di fatto il potere decisivo di dimenticare o velocizzare a suo piacimento una pratica. Le occasioni di corruzione si sposano a meraviglia con l'inefficienza della macchina burocratica. Ancora più eclatante il caso delle strutture commissariali, che negli ultimi decenni hanno operato in deroga alle norme vigenti, svincolate da controlli e da molti vincoli di bilancio nella gestione di appalti di ogni tipo, seguendo una logica emergenziale. Le ragioni di questa anomalia sono molte, una di queste è sicuramente l'esorbitante numero di norme giuridiche.

2.7. La rendicontabilità del potere pubblico

È naturale che le probabilità di corruzione aumentino quanto meno trasparente risulta l'esercizio del potere pubblico, meno incisivi i controlli. Non soltanto quelli esercitati dal giudice penale, sui quali in genere si appunta l'attenzione dell'opinione pubblica, ma anche quelli amministrativi, contabili, disciplinari, nonché di natura sociale e politica. Quando questi meccanismi di controllo sono efficaci, se lo stigma accompagna le punizioni inflitte dai tribunali, si amplia la gamma di ricadute negative da temere a seguito di un coinvolgimento nello scandalo: non soltanto lo spauracchio del carcere o di una macchia sulla fedina penale, ma anche il danno alla carriera, le sanzioni pecuniarie e la confisca dei beni, la riprovazione sociale, l'espulsione dal partito, la mancata candidatura o la nonrielezione.

Sicuramente per gli amministratori pubblici i vincoli di "pubblicità" nell'esercizio dei loro poteri e le caratteristiche del sistema dei controlli plasmano la percezione del rischio d'incorrere in qualche guaio a seguito del coinvolgimento nella corruzione. Al contrario, in Italia sembra prevalente un clima generale da "liberi tutti". Una conferma indiretta viene dall'indagine sugli appalti banditi dalla Protezione civile, nella quale i magistrati, nel rilevare atteggiamenti e toni delle conversazioni tra gli imputati, li descrivono

Roma, 15 giugno 2011, p. 28-35.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 277.

«afflitti da una vera e propria sindrome di impunità»⁶⁶. Negli ultimi anni sono state denunciate per reati di corruzione poco più di mille persone, a fronte di circa cinque milioni di richieste di tangenti. E tra i pochissimi condannati – circa trecento l’anno – solo l’1,8 per cento alla fine rischia in concreto di scontare almeno un giorno di carcere, grazie alla condizionale o alle misure alternative⁶⁷. Anche per questo i dipendenti pubblici non vengono quasi mai licenziati, nonostante la legge 97 del 2001 prescriva questa misura come sanzione in caso di condanne superiori ai tre anni per reati di corruzione. Nella quasi totalità dei casi rito abbreviato, patteggiamento e attenuanti assicurano il mantenimento del posto, accompagnato dalle naturali progressioni di carriera⁶⁸. Del resto è difficile spezzare un simile *circolo vizioso dell’impunità*: i tempi di prescrizione si allungano soltanto per chi ha già subito una condanna, quindi la prescrizione nei processi passati – che scatta anche dopo una condanna non definitiva – diventa il lasciapassare affinché anche quelli futuri si concludano in un nulla di fatto. Questo meccanismo alimenta l’aspettativa di immunità dei corrotti, nello stesso tempo la sfiducia dei cittadini verso la classe politica. Per conto loro, i politici coinvolti in questo tipo di inchieste di norma sono ricandidati, spesso rieletti. Nell’ultima legislatura, tra il 2008 e il 2012, sono stati 90 i parlamentari indagati, condannati o arrestati per corruzione, concussione, truffe e abuso d’ufficio, di cui 59 del PDL, 13 del PD e 8 dell’UDC, circa il 10 per cento di quelli che siedono alla Camera o al Senato. Nello stesso periodo, gli amministratori locali coinvolti da inchieste giudiziarie per gli stessi reati sono stati circa 400, di cui 110 del PD e quasi il triplo del PDL⁶⁹. Ma le pendenze o i precedenti penali di un politico non precludono di norma alla ricandidatura, né alla rielezione. Così, nonostante le disposizioni contrarie del codice di autoregolazione approvato dalla commissione parlamentare antimafia, 45 condannati – 5 per associazione mafiosa, 34 per usura ed estorsione, 2 per riciclaggio, 4 sorvegliati speciali – hanno trovato posto nelle liste delle elezioni amministrative del 2010, 11 di essi sono stati eletti⁷⁰. Sembra esservi ormai un grado elevato di assuefazione, tanto nella classe dirigente che tra i cittadini, a una presenza di livelli di corruzione e di impunità impensabili in altre democrazie. Fece scalpore, qualche anno addietro, la dichiarazione dell’allora

⁶⁶ Tribunale di Firenze, ordinanza di custodia cautelare in carcere, proc. n. 1460/09 R.G. GIP, 8 febbraio 2010, p. 44.

⁶⁷ Davigo, P. e Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza, 2007.

⁶⁸ *Corriere della Sera*, 14 dicembre 2006.

⁶⁹ *La Repubblica*, 13 aprile 2012; *La Repubblica*, 22 luglio 2011, in http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2011/07/22/news/il_parlamento_degli_inquisiti-19432630/.

⁷⁰ *Corriere della Sera*, 10 febbraio 2011. I documenti allegati, con i nomi dei candidati condannati, sono consultabili in http://www.corriere.it/cronache/11_febbraio_10/commissione-antimafia-politici-impresentabili_70b4ded0-355f-11e0-8090-00144f486ba6.shtml.

ministro delle Infrastrutture Pietro Lunardi, secondo il quale mafia e camorra «ci sono sempre state e sempre ci saranno. Dovremo convivere con queste realtà»⁷¹. In modo analogo nella classe politica, nel mondo imprenditoriale, in larghe fasce della pubblica opinione prevale un sentimento simile nei confronti del malaffare politico e amministrativo, l'idea che con la corruzione si possa e si debba tranquillamente convivere. Magari usandola di tanto in tanto per combinare qualche buon affare.

Questo atteggiamento si è diffuso col tempo anche tra i cittadini, come confermano diversi sondaggi. Nella campagna per le politiche del 1996 il 91,8 per cento degli elettori riteneva la corruzione un problema piuttosto o molto importante, il 30,6 per cento lo considerava il primo o secondo più grave del Paese, secondo solo alla disoccupazione. Nelle politiche del 2001 la percentuale di elettori che riteneva la corruzione tra i primi due problemi del Paese era scesa al 5,5 per cento. Dopo le elezioni del 2008, appena lo 0,2 per cento degli elettori considerava la corruzione come il principale problema di cui il governo avrebbe dovuto farsi carico⁷².

La natura *criminogena* degli orientamenti culturali presenti nel mondo imprenditoriale, più inclini alla collusione col potere che al rischio d'impresa, sono riconosciuti dagli stessi cittadini: in un sondaggio del 2012 quasi nove italiani su dieci, per la precisione l'89 per cento, ritiene la corruzione parte della cultura degli affari nel proprio Paese, contro una media dei Paesi UE del 67 per cento⁷³.

2.8. Quando le aspettative si fanno realtà

Per dare avvio a un effetto-valanga può essere sufficiente anche soltanto l'*aspettativa* o la *previsione* dell'inesorabilità della corruzione. La credenza che la corruzione sia prassi corrente e che l'onestà non paghi finisce per tradursi da sola in realtà, proprio come accade in certe manifestazioni di contagio sociale, o nelle bolle speculative (prima che scoppino). Se si diffonde la convinzione che il valore delle azioni è destinato a salire, molti corrono a comprarle e le quotazioni di borsa decollano davvero, spingendo altri ad accordarsi alla tendenza vincente. In modo simile, prevedendo che la legge della tangente sia senza scampo, in tanti finiscono per saltare sul carro adattandosi a quella regola non scritta. Anche chi preferirebbe altrimenti rispettare le leggi rischia di cadere in questa trappola.

L'idea che gli onesti siano destinati a essere penalizzati nella loro carriera politica o burocratica, o a perdere gare d'appalto e forniture, diventa una molla

⁷¹ *Corriere della Sera*, 23 agosto 2001, p. 13. Vedi anche Vannucci, A., *The controversial legacy of 'Mani Pulite': a critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies*, in *Bulletin of Italian Politics*, 1, n. 2, 233-64, in http://www.gla.ac.uk/media/media_140182_en.pdf.

⁷² Elaborazione da ITANES (*Italian national election studies*), dati sulle elezioni politiche del 1996, 2001, 2008, in www.itanes.org/index.asp?s=dati.

⁷³ *Eurobarometer* 76.1, *Corruption*, February 2012, p. 32.

potente che spinge verso la corruzione. Per questa via le percezioni in una certa misura plasmano la realtà. Quando ci si aspetta che le tangenti siano necessarie per fare affari, gli investitori più avversi alla corruzione sono i primi a dirottare altrove i loro affari, quelli che rimangono sono i più arrendevoli, comunque propensi ad allungare una mazzetta al primo intoppo. In Italia la regola della corruzione sembra imperante. «Comunque, dappertutto, un imprenditore è costretto a dover riconoscere un *quid* in più alla politica»: questa la considerazione di un commercialista a fronte delle perplessità di un cliente, un costruttore riluttante a versare una tangente di 6,8 milioni di euro, il 20 per cento della somma sulla fiducia, prima ancora di aver ottenuto una licenza edilizia da 170mila metri cubi⁷⁴. Di qui le aspettative pessimistiche sull'onestà della classe dirigente. Secondo *Eurobarometer* nel 2011 il 95 per cento degli italiani è convinto che vi sia corruzione nelle proprie istituzioni nazionali (in crescita del 6 per cento rispetto a 2 anni prima), il 92 per cento in quello regionale e in quello locale (contro una media europea, rispettivamente, del 79, 76 e 75 per cento)⁷⁵.

In un quadro di corruzione sistemica, infatti, segnali convergenti indicano che la strada delle tangenti è vincente. La mordacchia all'informazione, freni e intralci all'azione dei magistrati, il depotenziamento di tutti gli altri sistemi di controllo, il disegno intenzionale di processi di scelta arbitrari, l'esibizione ostentata e spavalda dei proventi della corruzione, sono tra i sintomi che le vere regole del gioco – e il clima d'opinione – sono mutate a tutto vantaggio dei governanti corrotti. I costi economici imputabili alla corruzione, sono alla fin fine ben poca cosa di fronte allo spettacolo di una classe dirigente che traduce in vantaggio politico le risorse ricavate dalla corruzione, facendone la chiave per l'ascesa sociale, la scalata nella carriera politica, amministrativa, imprenditoriale. Mentre quelli che si oppongono sono via via emarginati, penalizzati, esclusi. Dalla seconda metà degli anni Novanta, infatti, si sono moltiplicati provvedimenti mirati coi quali maggioranze di diverso orientamento politico hanno da un lato frapposto ostacoli al perseguimento giudiziario della corruzione, dall'altro reso più allettanti le occasioni per delinquere. L'elenco sarebbe lungo, vale la pena citare le leggi che hanno reso inutilizzabili prove già acquisite e ostacolato le rogatorie internazionali, il depotenziamento dei reati fiscali, di abuso d'ufficio e falso in bilancio (considerati dai magistrati “reati sentinella” che segnalano possibili crimini sottostanti), le norme della ex Cirielli con la riduzione dei tempi di prescrizione, l'indulto esteso ai reati contro la pubblica amministrazione, l'estensione surrettizia di criteri emergenziali o ad alta discrezionalità nell'assegnazione di concessioni e contratti senza gara, i variegati “scudi” giudiziari calibrati sulle esigenze giudiziarie di un singolo imputato eccellente⁷⁶. Anche nelle politiche procorruzione, proprio come nella pratica

⁷⁴ *Il Messaggero*, 7 marzo 2012, p. 2.

⁷⁵ *Eurobarometer* 76.1, *Corruption*, February 2012.

⁷⁶ Una rassegna della gamma variegata di provvedimenti “filo-corruzione” approvati nell'ultimo decennio è

quotidiana delle tangenti, si è cercato di imparare dagli errori precedenti, correggendo progressivamente il tiro, concentrandosi sugli anelli deboli del sistema giudiziario, come i tempi della prescrizione, ad esempio.

In definitiva, si è fatta più sfumata la linea di demarcazione tra legalità formale e impunità sostanziale, incoraggiando la partecipazione al gioco della corruzione⁷⁷. Quando poi la speranza di impunità garantita per legge non è sufficiente, entrano in gioco altri meccanismi *informali* di salvaguardia. Nei momenti di crisi, infatti, nelle reti allargate di soggetti coinvolti nella corruzione ci si mobilita con piglio deciso per scongiurare il rischio che qualcuno si senta abbandonato e *cada in tentazione* collaborando coi magistrati. Così l'ex presidente dello IOR, la banca vaticana, rassicura il manager pubblico Giuseppe Orsi, indagato per corruzione e riciclaggio, sul sostegno del *sistema* alla sua causa:

tutti, anche persone importantissime, hanno detto «Orsi è una persona che va difesa e va supportata!» Sappilo. Quindi, il sistema è a tuo favore e ti difenderà. Adesso, per quanto tempo, questo nessuno lo può sapere, però oggi sei l'unica persona che può stare lì! E loro lo sanno...⁷⁸

3. Il “dopo” della corruzione

3.1. La corruzione avvelena le relazioni di mercato

Si ha corruzione nel settore privato quando, ad esempio, le tangenti sono pagate ai responsabili di un'impresa da fornitori o appaltatori, ai giornalisti in cambio di notizie addomesticate, per rabbonire sindacalisti, ai dirigenti di banca per ottenere prestiti, a giocatori o manager perché si accordino sui risultati finali delle partite. In Italia la casistica è particolarmente ampia, anche perché nel 2012 la corruzione privata non è ancora contemplata come reato nel codice penale, nonostante le prescrizioni della Convenzione di Strasburgo sottoscritta nel 1999. La corruzione privata produce conseguenze analoghe a quella pubblica. Inquina le relazioni di mercato, fa lievitare i prezzi finali pagati dai consumatori, avvantaggia le imprese con minori scrupoli e abili nel malaffare, piuttosto che nella produzione di beni e servizi utili alla collettività.

presentata in Vannucci, A., *The controversial legacy of “mani pulite”: a critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies*, in *Bulletin of Italian Politics*, 1(2), 2009, pp. 233-634. I fallimenti della risposta politica alle inchieste sulla corruzione negli anni Novanta sono analizzati in Della Porta, D. e Vannucci, A., *Un paese anormale*, Roma, Laterza, 1999.

⁷⁷ È questo l'esito prevedibile di un processo che prende avvio quando «i politici (come Silvio Berlusconi) modificano la legge in modo da riclassificare come lecite attività di registrazione contabile che prima erano illegali». Haller, D. and Shore, C., *Introduction – Sharp Practice: Anthropology and the study of corruption*, in D. Haller and C. Shore (eds.), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Londra, Pluto Press, 2005, pp. 1-28, p. 4.

⁷⁸ *La Repubblica*, 4 luglio 2012, p.16.

Del resto corruzione pubblica e privata non sono realtà a compartimenti stagni, visto che l'una alimenta l'altra. Appresa l'arte delle tangenti barcamenandosi tra colleghi imprenditori privi di scrupoli, politici e funzionari a caccia di bustarelle, i corruttori tendono ove sia possibile a replicare quelle strategie di successo nei loro affari, quale che sia il mercato in cui li realizzano.

3.2. La corruzione inquina la democrazia

I costi *non economici* della corruzione sono forse meno visibili, ma per questo ancora più insidiosi di quelli che trovano espressione in una posta di bilancio. La percezione di una corruzione diffusa ha un costo *politico* indiretto, alimentando sfiducia e insoddisfazione dei cittadini verso le istituzioni, delegittimando i circuiti della rappresentanza e i partiti e determinandone così un malfunzionamento generalizzato, anche a seguito della moltiplicazione di domande di favori particolaristici. Come si è visto nel capitolo V, infatti, se si rafforzano aspettative più pessimistiche riguardo alla propensione alla corruzione dei propri concorrenti o degli stessi amministratori pubblici, ne scaturisce un potente incentivo a “essere parte” di quello che si configura come un *sistema* cui è impossibile resistere. Al contrario denunciare o opporsi in silenzio diventano opzioni sempre più difficili da praticare, per il timore dell'isolamento o di successive rappresaglie. Demolendo la fiducia dei cittadini verso i loro rappresentanti politici e le istituzioni di governo, la corruzione alimenta il disincanto e il malcontento riguardo alla gestione degli affari pubblici. Si genera così un altro pericoloso corto circuito. La sensazione che l'illegalità sia senza freni e impunita, infatti, per un verso accresce la *domanda* di corruzione, la ricerca di canali riparati per entrare in contatto con gli agenti pubblici; per un altro, indebolisce i meccanismi di controllo politico, delegittimando le istituzioni e scoraggiando l'impegno civile e la partecipazione. Politici e funzionari corrotti hanno così più clienti, e corrono minori rischi. Si può spiegare in questo modo il legame robusto – statisticamente significativo – tra un orientamento positivo, di fiducia nei confronti del proprio parlamento e del proprio governo, e i bassi livelli di corruzione percepita nei Paesi dell'Unione Europea, presentata nelle figure 6.2 e 6.3⁷⁹. In entrambi i casi, al contrario, l'Italia si colloca in una posizione caratterizzata da alta corruzione-bassa fiducia⁸⁰. A differenza di quanto accade in altri regimi, la corruzione si pone in antitesi con tutti i valori che fondano la

⁷⁹ L'indice di Pearson di correlazione tra l'indice di percezione della corruzione (CPI) di *Transparency International* nel 2011 e la percentuale di cittadini che manifestano fiducia nei confronti del proprio Parlamento e del proprio governo nei 27 Paesi dell'Unione Europea è pari, rispettivamente, a 0,827 e 0,769; entrambi i valori sono significativi al livello 0,01.

⁸⁰ *Eurobarometer, Table of results, n. 73, Report, Public Opinion in the European Union*, Bruxelles, November 2011., pp. 42-3, in http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_full_fr.pdf. Il legame tra la sfiducia generalizzata verso le istituzioni – che può riflettere una diffidenza di matrice *culturale* verso l'autorità pubblica – e la tendenza a ricorrere alla corruzione emerge anche in altre ricerche, che coprono un insieme più ampio di Paesi. Paldam, M., *The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, in *European Journal of Political Economy*, 18, pp. 215-40, 2002.

liberal-democrazia. Essa lede il *principio di uguaglianza*, poiché non tutti sono uguali davanti alla legge, chi ha maggiori risorse da spendere in tangenti *pesa di più* nelle scelte pubbliche, può contare su una considerazione privilegiata nelle decisioni dei funzionari pubblici⁸¹. In un sistema ad alta densità di corruzione non può esservi uguaglianza nel diritto dei cittadini ad accedere ai benefici che derivano dall'azione dello Stato. Al contrario, regnano l'arbitrio e l'imprevedibilità, né vi sono diritti garantiti dalle regole impersonali dello Stato di diritto, ma solo privilegi e rendite acquistati in contanti dai corruttori, che trasformano in mercato l'esercizio dell'autorità pubblica⁸². Un mercato nel quale il successo è decretato dalla posizione che i protagonisti sono capaci di ritagliarsi nel reticolo di amicizie, legami trasversali, obliqui rapporti d'affari in cui si inseriscono, siano quelli della "P3" o della "cricca" della Protezione civile – per citare alcuni esempi. La corruzione nega così anche la *giustizia sociale*, poiché trasforma la disponibilità a pagare e il potere d'acquisto degli individui in criterio di accesso privilegiato alle risorse dello Stato, accrescendo le ineguaglianze economiche e sociali. Infine, la corruzione contraddice il *principio di trasparenza*, perché il potere influenzato dalla corruzione è per sua natura e necessità opaco, si ritrae nell'ombra, confonde e mistifica, sottraendosi così al giudizio dei cittadini. Norberto Bobbio ha individuato nel persistere di sacche di opacità nell'esercizio del potere pubblico, e dunque di incontrollabilità ed arbitrio, uno tra gli insuccessi più pericolosi per le istituzioni democratiche:

Il momento in cui nasce lo scandalo è il momento in cui viene reso pubblico un atto o una serie di atti che sino allora erano stati tenuti segreti e nascosti, in quanto non potevano essere resi pubblici perché, se resi pubblici, quell'atto o quella serie di atti non avrebbero potuto essere compiuti. Si pensi alle varie forme che può assumere la pubblica corruzione, il peculato, la malversazione, la concussione, l'interesse privato in atti d'ufficio. [...] Il criterio della pubblicità per distinguere il giusto dall'ingiusto, il lecito dall'illecito, non vale per chi, come il tiranno, pubblico e privato coincidono in quanto gli affari dello Stato sono gli affari del tiranno, e viceversa⁸³.

La corruzione è un'attività illegale che nei sistemi democratici deve *per definizione* essere tenuta nascosta nei moventi e, per quanto possibile, anche nei contenuti e nelle conseguenze, disastrose per la collettività. Sono così negate «visibilità, conoscibilità, accessibilità, e quindi controllabilità degli atti di chi detiene il supremo potere»⁸⁴. Ma senza quella visibilità, senza quelle

⁸¹ Pizzorno, A., *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta, D., *Lo scambio occulto* di, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 13-74.

⁸² Belligni, S., *Il volto simoniacco del potere*, Torino, Giappichelli, 1998.

⁸³ Bobbio, N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, (2), 1980, p. 189.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 186.

conoscenze l'opinione pubblica diventa inerme.

3.3. La corruzione rafforza le mafie

Esiste una naturale simbiosi tra organizzazioni criminali, politici e funzionari corrotti. È naturale che amministratori sensibili al potere d'acquisto dei corruttori rappresentino gli interlocutori ideali dei mafiosi. Grazie ai capitali illeciti di cui dispongono e all'assenza di scrupoli, i gruppi criminali hanno facile accesso a una serie di servizi e di favori utili ad allungarne la *aspettativa di vita*, almeno in senso criminale. In particolare, grazie alle tangenti versate a esponenti di forze dell'ordine e magistratura, oppure ai politici capaci di influenzarne l'operato, i mafiosi e i criminali acquistano una salvaguardia dall'azione repressiva dello Stato, incrementando profitti e speranze di sopravvivenza nei mercati illeciti. Per le organizzazioni criminali la corruzione è preferibile al ricorso alla violenza, spesso è persino più efficace di un omicidio, visto che produce effetti duraturi. Un funzionario, un rappresentante delle forze di polizia, un magistrato o un politico, una volta accettata una tangente rimangono legati al mafioso che li ha pagati per il resto dei loro giorni, soggetti a un possibile ricatto permanente. Saranno "a disposizione" senza che questo crei allarme sociale, almeno finché la loro corruzione resta nell'ombra, sconosciuta al pubblico. Ogni volta che sia possibile, dunque, i mafiosi preferiscono *razionalmente* pagare piuttosto che intimidire o uccidere i rappresentanti dello Stato. È questo il caso, ad esempio, del gruppo mafioso con base in Toscana, coinvolto in un traffico internazionale di stupefacenti, che manteneva a libro paga diversi esponenti delle locali forze di polizia⁸⁵. Nello stesso tempo, i pagamenti sottobanco a politici e burocrati permettono ai mafiosi che gestiscono attività d'impresa di arricchirsi in tutti quegli affari in cui entrano in gioco appalti per opere pubbliche e forniture, operazioni immobiliari e speculazioni urbanistiche, gestione dei rifiuti, etc. Le amministrazioni dove ogni decisione è negoziabile coi più solleciti, spregiudicati e generosi erogatori di tangenti, lasciano porte spalancate alle infiltrazioni criminali, visto che le mafie non difettano di nessuna di quelle capacità. Se la protezione di politici, magistrati e forze dell'ordine è d'importanza vitale per i mafiosi, questi ultimi possono ricambiare fornendo a corrotti e corruttori un "servizio" fondamentale per la buona riuscita dei loro affari. L'organizzazione mafiosa può essere vista come una piccola e brutale struttura di governo, che sotto di sé non ha cittadini dotati di diritti, bensì *vittime*, che però a certe condizioni diventano *clienti*. Le organizzazioni mafiose erogano infatti servizi di *protezione privata* in quei contesti nei quali la pressione estorsiva, la sfiducia, la natura criminale o informale delle

⁸⁵ Ciconte, E., *Le infiltrazioni mafiose in Toscana*, Firenze, Regione Toscana e Avviso Pubblico, pp. 78-9, in http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2010/01/21/d0b9aef736a28de65e22d0a9c3b650a4_lacriminalitaorganizzatointoscana.pdf.

relazioni fanno sì che qualsiasi speranza di ottenere una salvaguardia dei propri precari “diritti” sulle risorse in gioco negli scambi non trovi risposta nello Stato⁸⁶. In cambio delle loro prestazioni, i mafiosi naturalmente incassano un prezzo.

Come in altri mercati illegali, le organizzazioni criminali possono ricoprire il ruolo di garanti dei patti che legano i protagonisti della corruzione. La loro semplice presenza, con la considerazione sociale che l’accompagna, spesso è sufficiente perché tutto fili liscio. Pochi osano allora sfidare le regole della corruzione sistemica, come osserva il capoparea in Sicilia di una grande impresa del nord:

Il sistema degli appalti funziona in Sicilia come funziona in Italia. La differenza è che in Sicilia c’è più disciplina. Che significa? Significa che in Sicilia, al contrario di quanto avviene in Italia, ogni tanto ci scappa il morto e la disciplina ne è una conseguenza. (...) Quel che so io è questo: ogni appalto dai dieci miliardi in su si decide in un triangolo tra politici-imprenditori-funzionari e progettisti. La mafia in questo triangolo non c’è, ma c’è, eccome, all’esterno di questo triangolo⁸⁷.

La capacità di dissuasione preventiva – e di punizione violenta – esercitata dai mafiosi vale da sola a rendere improbabile la defezione o il tradimento degli accordi intercorsi tra i protagonisti della corruzione. A seconda dei casi, all’impresa mafiosa viene lasciato il monopolio, o il compito di organizzare gli accordi di cartello, le intese collusive con le quali le imprese si spartiscono gare e lavori in subappalto. Cresce così la probabilità che i partecipanti rispettino gli impegni, se non vogliono incorrere nelle ire del protettore mafioso. Fornendo queste prestazioni, le organizzazioni mafiose creano una base di consenso per il loro radicamento in aree tradizionali, ma anche per l’ingresso in territori di nuova colonizzazione, dove gli accordi collusivi tra le imprese trovano un’efficace “tribunale” per la risoluzione dei conflitti, i lavoratori trovano migliori opportunità di impiego, anche se al nero. La regolazione mafiosa del mercato delle braccia trova una sponda tra gli imprenditori con minori scrupoli, mentre lo smaltimento irregolare di detriti e rifiuti permette alle imprese “a capitale mafioso” di offrire prezzi particolarmente competitivi. Se imprenditori, politici, funzionari e professionisti collusi incassano subito i benefici personali derivanti dalla presenza mafiosa, così facendo preparano il disastro collettivo che ne seguirà. Alla fine di questo processo, infatti, sono soltanto le imprese collegate alla mafia a dettare legge e decidere i prezzi, anche quelli pagati dai cittadini per le opere pubbliche, l’estorsione diventa la sola norma che regola l’accesso alle attività commerciali, i politici si preoccupano principalmente di ricambiare voti e favori ricevuti dai mafiosi, i rifiuti tossici smaltiti illegalmente dalle imprese mafiose iniziano a mietere vittime – una ricerca della *Sbarro Health*

⁸⁶ Gambetta, D., *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi, 1992.

⁸⁷ Tribunale di Palermo, sentenza 2 luglio 2002, n. 2537, contro Buscemi Antonino + 9, proc. n. 937/96 R.G.T., n. 5902/95 R.G.N.C., p. 127.

Research Organization dimostra un incremento del 20 per cento dei tumori nelle aree dove le mafie sversano sostanze e materiali contenenti diossina, amianto, mercurio, cloruro di vinile⁸⁸.

Le organizzazioni criminali che fanno valere i codici informali di condotta della corruzione sistemica conseguono due risultati importanti. Da un lato estendono le loro opportunità di profitto nel mercato pubblico, dove ingenti risorse circolano e vengono indirizzate anche da mani amiche; dall'altro, tessono una tela di relazioni con interlocutori strategici per il controllo territoriale delle attività economiche e amministrative. Non solo politici e burocrati, ma anche professionisti, imprenditori, lavoratori – questi ultimi nella veste ulteriore di elettori condizionabili, se non ricattabili. Tramite loro, i mafiosi accedono a un capitale di relazioni, competenze professionali, decisioni politiche e informazioni che ne accrescono prestigio, consenso sociale, speranze di impunità. Le quattro Regioni meridionali caratterizzate da una strutturata presenza mafiosa sul territorio si collocano in coda anche nelle classifiche su percezione e denunce di corruzione, a conferma della fusione tra i due fenomeni. Tanto la corruzione che le organizzazioni criminali, del resto, traggono linfa vitale dalla debolezza dei legami di fiducia interpersonale e dal pessimismo sulla capacità dello Stato e dei suoi funzionari di tutelare i diritti dei cittadini. Ad esempio, in caso di controversia coi clienti o con i fornitori, l'impresa legata alla mafia difficilmente dovrà aspettare i 2.645 giorni di durata media di una causa civile davanti ai tribunali dello Stato, sette anni e tre mesi circa⁸⁹. È probabile che cerchi di accelerarne la risoluzione – a proprio vantaggio – per altre strade, grazie ai suoi contatti con l'organizzazione criminale. La negazione dei diritti legata all'incapacità dello Stato di far rispettare gli impegni contrattuali, di risolvere in tempi ragionevoli le dispute economiche e commerciali, oltre che lo stesso contenzioso con le amministrazioni pubbliche, produce una genuina domanda di fonti alternative di protezione: la salvaguardia mafiosa, ove disponibile, offre precisamente questo tipo di servizi, con brutale e arbitraria efficacia.

3.4. La corruzione deteriora la qualità dei servizi pubblici

A lungo andare, distogliendo risorse dall'istruzione e dalla spesa sanitaria, la corruzione deteriora la capacità dello Stato di rispondere a bisogni primari dei cittadini:

comprimendo la spesa per l'istruzione, si ha un deterioramento degli standard culturali di un Paese. L'abbassamento del livello di istruzione ha importanti effetti sulla qualità della *governance*: cittadini meno istruiti sono anche elettori meno consapevoli, connotati da una minore capacità di incidere sugli indirizzi politici del

⁸⁸ *Il Mattino*, 27 febbraio 2011, p. 47.

⁸⁹ Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 2012, intervento del Ministro della Giustizia, in http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed571/SINTERO.pdf.

Paese⁹⁰.

Corruzione, sprechi e inefficienza si alimentano a vicenda, in un processo circolare, e producono le medesime conseguenze. Le troppe procedure, la lunghezza e l'imprevedibilità dei tempi di risposta della macchina amministrativa incoraggiano il ricorso alle tangenti per aggirare gli ostacoli burocratici o accelerarne i passaggi: nei casi peggiori, si è disposti a pagare persino per l'avanzamento di una pratica dimenticata su un tavolo (o viceversa, ad esempio se si tratta di una multa o di un accertamento fiscale). Al contrario, un'amministrazione che seleziona i propri funzionari in base a criteri di merito, opera nel rispetto dei principi di trasparenza e soddisfazione degli utenti, applica controlli sul prodotto finale delle scelte pubbliche, prosciuga il brodo di coltura della corruzione. In questo caso, infatti, né i privati né gli agenti pubblici hanno vantaggi indebiti, piccoli e grandi privilegi da promettere o richiedere, né vi sono zone d'ombra sulle procedure che possano giustificare il ricorso alla corruzione.

A sua volta, la presenza di funzionari e politici disponibili alla corruzione li indurrà *razionalmente* ad allungare artificialmente le procedure, frapporte ostacoli, contrapporre l'inerzia o l'interpretazione capziosa delle norme per saggiare la "disponibilità a pagare" dei corruttori. Questo l'incontro con la burocrazia – per il tramite di un funzionario malintenzionato – di un medico che aveva avviato la pratica di rimborso delle spese sostenute dopo un trapianto di cuore:

All'inizio non riuscivo nemmeno a capire. Mi diceva: «Sa, ci sono dei problemi, le cose a volte sono difficili...». Tra me e me, istintivamente, mi ripeteva: «Figurarsi, dopo un intervento di cuore...». Poi ho cominciato a rendermi conto che l'impiegato mi stava prospettando la complessità della pratica e dell'iter burocratico. Mi stava chiedendo denaro in cambio del suo interessamento, perché riavessi indietro quel che avevo già speso di tasca mia⁹¹.

Quella che gli investitori internazionali chiamano *speed money* – la tangente che accelera i tempi della pratica – produce in realtà conseguenze di segno opposto sulla generalità dei cittadini. I funzionari corrotti infatti hanno tutto l'interesse a lavorare più lentamente possibile, a fornire in prima istanza l'interpretazione delle regole più cavillosa e sfavorevole per gli utenti. Quanto più si allunga la fila davanti al loro ufficio e cresce la pila di pratiche da sbrigare, infatti, tanto maggiore è la preoccupazione di chi rischia di essere danneggiato dalle loro decisioni, o dalla loro inerzia. Cresce così il loro potere *di fatto*, e dunque anche quello che possono guadagnare dal suo esercizio. Più prezioso è il tempo di chi si trova in lista d'attesa, tanto più agevole sarà per funzionari, dirigenti e politici monetizzare in tangenti l'inserimento o lo

⁹⁰ Arnone, M. e Iliopoulos, E., *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, Vita e pensiero, 2005, p. 6.

⁹¹ *Il Messaggero*, 13 aprile 2011, p. 11.

scorrimento della procedura. Alcuni soggetti sono particolarmente vulnerabili: imprenditori in crisi di liquidità, ad esempio, ma anche individui in attesa di trapianti o di altre prestazioni cliniche. Dai 100 ai 300 euro è il corrispettivo da versare a un oculista per avanzare di qualche posizione nella lista d'attesa per un intervento di cataratta a Palermo, come ricorda una paziente:

È stato lui a prospettarmi che potevo eseguire l'intervento chirurgico alla clinica Demma ma che c'erano tempi lunghi di attesa. Ho chiesto se quest'attesa si poteva ridurre, perché dovevo tornare presto a lavorare. Bellina mi ha detto che si sarebbe preoccupato personalmente di prenotare la data dell'intervento. Per l'incombenza mi ha chiesto 300 euro⁹².

I tempi burocratici del resto mal si conciliano con quelli dettati dall'orologio biologico. Questo il dramma personale delle donne che tentano la strada della procreazione assistita, trovandosi in balia di chi può dettare l'avvio o la rapidità dell'iter di un percorso di per sé difficile e accidentato. «La lista è il vero potere» chiarisce in un'intercettazione il primario di un piccolo ospedale di Pieve di Cadore, 100 donne ammesse ogni anno alla procedura, un quarto con successo. Secondo gli inquirenti, il prezzo per avanzare nella lista era di 2.500 euro, da pagare in contanti al primario, ufficialmente in cambio delle prestazioni di un laboratorio esterno⁹³.

Altro esempio tra i molti, l'ufficio condoni di un Comune, dove – nelle parole del dirigente che l'ha guidato per oltre due anni – si è consolidato un «tariffario» che fissava i prezzi della corruzione. (...) Dai 5mila euro per il condono di una veranda in periferia ai 10mila per un appartamento, ai 250mila euro per mini lottizzazioni con una quindicina di alloggi sempre in aree decentrate». Ai traffici partecipavano:

protagonisti esterni e interni all'Amministrazione: i primi sono rappresentati per lo più da studi professionali con entrate nel pubblico; i secondi lavorano in «rete», una sorta di *network* interno all'Ufficio condono, che lega i funzionari infedeli del protocollo con quelli dell'archivio, gli addetti alle istruttorie con quelli degli sportelli.

Le mazzette valgono a ottenere concessioni non dovute, ma anche «condoni dovuti ma da «velocizzare», da immettere, insomma, su una corsia preferenziale, ad alta priorità». La domanda di tangenti è alimentata dalla pessima gestione, arbitraria e indolente, di tutte le procedure. È il frutto di una deliberata disorganizzazione, ma anche di un disordine spontaneo:

È così: l'attività dell'Ufficio era improntata a un'inefficienza che, senza garanzie per la gestione corretta delle pratiche, cancellava ogni garanzia dei diritti facilitando un «mercato nero» delle concessioni in sanatoria. Quando sono arrivato

⁹² *La Repubblica-Palermo*, 3 maggio 2011, p. 9.

⁹³ *La Repubblica*, 21 dicembre 2011, p. 23.

ho trovato il caos: condoni rilasciati a vista dagli sportelli, discrezionalità altissima dei singoli, procedure non trasparenti e dagli esiti imprevedibili, anche di fronte a una produttività alta e, soprattutto, voci ricorrenti sulle mazzette⁹⁴.

3.5. La corruzione uccide

E arriviamo al costo più alto. Tra le molte vittime della corruzione bisogna annoverare anche quelli che pagano con la vita o con la salute l'arricchirsi di funzionari pubblici a libro paga dei corruttori. Si pensi, ad esempio, a burocrati e politici corrotti che accaparrandosi risorse destinate ad aiuti umanitari e investimenti nel settore sanitario (acquisti di medicinali e apparecchiature, assunzione e istruzione di personale medico, etc.) contribuiscono a deteriorare la qualità dei servizi erogati. Tutti ne scontano le conseguenze, ma anche in questo caso ad avere la peggio sono i più indifesi, specie nei Paesi in via di sviluppo. È stata dimostrata una forte correlazione tra il tasso di mortalità infantile – riferito a bambini fino a 5 anni – e la diffusione della corruzione, misurata attraverso l'indice di percezione di *Transparency International*. Una stima molto prudente conduce a ipotizzare che «circa l'1,6 per cento dei decessi di bambini nel mondo possa essere spiegata dalla corruzione, il che significa che, delle 8.795.000 morti annuali di bambini, più di 140.000 possono essere indirettamente attribuite alla corruzione»⁹⁵. Il rapporto causa-effetto tra tangenti e morti infantili è evidente, visto che la corruzione redistribuisce nelle tasche di corrotti e corruttori quote di quei fondi che sarebbero altrimenti destinate a finanziare programmi di cura, assistenza e prevenzione della malattie.

In Italia nel 2010 il tasso di mortalità infantile è stato del 3,7 per mille, pari all'incirca a 12.638 bambini deceduti in quella fascia d'età. Applicando la fatidica percentuale dell'1,6 per cento di vittime infantili della corruzione, soltanto in quell'anno in Italia si arriva a stimare la perdita di 202 bambini a causa delle tangenti. Ma una simile scala di grandezza è probabilmente da applicare a tutti i decessi, in qualsiasi fascia d'età, considerando l'influsso negativo della corruzione sull'efficacia delle cure e sulla qualità dei servizi resi ai pazienti.

Ma il settore dell'edilizia e delle costruzioni è conosciuto anche per la sua vulnerabilità alla corruzione, che inesorabilmente si ripercuote sulla capacità di resistenza degli edifici agli eventi sismici. Facendo un confronto allargato ai casi degli ultimi anni si è dimostrato che la corruzione condiziona in modo molto significativo la mortalità generata dai terremoti, considerando anche la diversa popolosità delle aree vicine all'epicentro:

⁹⁴ *La Repubblica-Roma*, 19 novembre 2011, p. 2.

⁹⁵ Hanf, M. - Van-Melle, A. - Fraisse, F. - Roger, A. - Carme, B. - Nacher, M. et al., *Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths*, in *PLoS ONE* n. 6, 11, 2011, in www.PLoS ONE e26990.

l'integrità strutturale di un edificio non è più forte dell'integrità sociale del costruttore, e ciascun Paese ha nei confronti dei cittadini la responsabilità di assicurare controlli adeguati. In particolare, un Paese con una storia di terremoti significativi e un noto problema di corruzione dovrebbe rammentare che un'industria delle costruzioni senza regole è potenzialmente omicida⁹⁶.

Ci si può chiedere quante tra le 27 vittime del sisma in Emilia Romagna nel 2012, le 308 vittime del terremoto in Abruzzo del 2009 (considerato dagli esperti "di magnitudo moderata"), le 30 di San Giuliano di Puglia nel 2001 (evento di modesta intensità), 2914 in Irpinia nel 1980, 989 in Friuli nel 1976, 370 nel Belice nel 1968 – per citare solo gli episodi più gravi degli ultimi decenni – abbiano perso la vita anche a causa delle tangenti che avevano dequalificato le scelte urbanistiche, dissuaso un serio controllo sui processi di costruzione, permesso l'impiego di materiali scadenti. Le otto vittime della "casa dello studente" a l'Aquila, secondo la perizia della Procura, hanno pagato con la vita il collasso di una parte della struttura causata dall'inspiegabile assenza di un pilastro «presente invece in altri punti corrispondenti dell'edificio che invece hanno retto». Inoltre «l'impresa esecutrice non ha disposto le staffe di armatura dei pilastri (...) secondo quanto previsto dal progetto», mentre «il calcestruzzo usato appare fortemente disomogeneo da potersi definire scadente»⁹⁷. Rimangono ignote, purtroppo, le ragioni delle omissioni dei funzionari e dei tecnici che avrebbero dovuto vigilare e scongiurare queste lacune nella fase esecutiva e progettuale. Nella tragedia dei 27 bambini e della maestra morti sotto le macerie della scuola elementare di San Giuliano di Puglia, le responsabilità umane sono state sancite da una sentenza definitiva, che ha condannato costruttori, progettisti, un tecnico comune e il sindaco dell'epoca⁹⁸. È vero che in queste due vicende non sono affiorate storie di tangenti, del resto inefficienza e corruzione dei funzionari presentano i medesimi sintomi e, come si è visto, si alimentano e vicenda.

Ogni volta che gli agenti pubblici sono chiamati ad applicare o a vigilare sul rispetto di regole determinanti per l'incolumità e la salute delle persone, quando accettano tangenti per ammorbidirne i contenuti o chiudere un occhio sull'inadempimento – facendo il gioco dei corruttori – mettono più o meno consapevolmente a rischio vite umane. Si prendano, ad esempio, i controlli

⁹⁶ Ambraseys, N. e Bilham, R., *Corruption kills*, in *Nature*, n. 469, pp. 153-155, 2011. La validità della loro analisi è confermata da una ricerca successiva che, considerando uno spettro più ampio di paesi, dimostra come la mortalità nei paesi più corrotti aumenti non soltanto in occasione di terremoti, ma anche di altre calamità naturali (eruzioni vulcaniche, frane, alluvioni). Pagando tangenti, infatti, i corruttori riescono a ottenere deroghe (o assenza di controlli) rispetto a ogni tipo di violazione dei regolamenti urbanistici e dei piani di utilizzo del territorio. Si veda Asquer, R. *The deadly Effects of Corruption: A Cross-National Study of Natural Disasters, 1980-2010*, Qualifying Field Paper, UCLA, in http://ucla.academia.edu/RaffaeleAsquer/Papers/874710/The_Deadly_Effects_of_Corruption_A_Cross-National_Study_of_Natural_Disasters_1980-2010.

⁹⁷ *La Repubblica*, 6 gennaio 2010.

⁹⁸ *La Repubblica*, 25 febbraio 2009.

sulle condizioni di sicurezza sul lavoro. In Italia esiste un'ampia casistica di ispettori che – di solito in cambio di piccole somme – redigono verbali fittizi senza effettuare verifiche o segnalare le irregolarità riscontrate⁹⁹.

Il legame sotterraneo tra disponibilità alla corruzione degli ispettori e morti bianche in qualche caso viene però alla luce. Nel settembre 2010 nello stabilimento di Capua dell'azienda farmaceutica DSM, tre dipendenti di una ditta esterna sono morti soffocati a causa di esalazioni velenose mentre stavano smontando un ponteggio in un silos. La gravità della tragedia ha indotto il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano a manifestare

indignazione per il ripetersi di incidenti mortali causati da gravi negligenze nel garantire la sicurezza dei lavoratori in operazioni di manutenzione nei silos simili a quelle che già più volte in precedenza hanno cagionato vittime¹⁰⁰.

Di lì a poco sono stati arrestati tre ispettori dell'ASL di Santa Maria Capua Vetere che imponevano alle aziende di rivolgersi a tre consulenti del lavoro loro complici per redigere documenti di valutazione del rischio, paventando sanzioni e sequestri a fronte delle irregolarità rilevate. In cambio della presentazione di documentazione fittizia, falsificazione e distruzione di documenti, il gruppo avrebbe incamerato circa 600mila euro di tangenti. Tra gli arrestati anche gli ispettori che avevano svolto poco tempo prima controlli nell'azienda DSM, dove si era consumata da poco la tragedia dei tre operai soffocati. Tra le conversazioni in cui era stata avanzata una richiesta di tangenti, alcune sarebbero riconducibili proprio ai contatti con dirigenti della DSM¹⁰¹. Il nesso che lega tangenti e condizioni lavorative di pericolo è evidente: controlli accurati sulla sicurezza degli operai adibiti alla pulizia dei silos forse sarebbero valsi a risparmiarne la vita. Il rischio corruzione aumenta quando il controllo di norme poste a tutela dell'ambiente diventa ostaggio degli interessi di chi inquina. In questi casi il danno alla salute pubblica può diventare dramma collettivo. Qualsiasi disastro ambientale – naturale o prodotto dall'uomo – porta con sé eccellenti opportunità di profitto per corrotti e corruttori. Si pensi agli intoppi nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti, dove la circolazione di tangenti finisce per cementare gli interessi di chi gestisce le risorse stanziare nel ciclo, chi dovrebbe controllarne l'impiego, chi ne beneficia come gestore o appaltatore. È il caso di Napoli, trasformata per decenni in emergenza permanente, funzionale a rastrellare e gestire in piena

⁹⁹ Di seguito alcuni esempi: cinque ispettori del lavoro a Napoli sono stati accusati di ricevere tangenti che andavano da 300 a 2mila euro, prosciutti e telefoni cellulari – a seconda della gravità delle violazioni – per non attestare le irregolarità riscontrate nei controlli (*La Repubblica-Napoli*, 20 gennaio 2010). Sette ispettori del lavoro sono stati condannati a Trani perché avrebbero preso piccole tangenti, accontentandosi anche di buoni benzina, per non denunciare irregolarità e lavoratori in nero, oppure strappare verbali già compilati, prospettando la possibilità di maxi sanzioni come la sospensione dell'attività (*La Repubblica-Bari*, 14 gennaio 2010).

¹⁰⁰ *La Repubblica*, 11 settembre 2010.

¹⁰¹ *La Repubblica-Napoli*, 20 settembre 2010.

libertà finanziamenti a pioggia. Autorizzazioni e controlli in campo ambientale, del resto, diventano merci come altre nella compravendita di favori con chi dovrebbe regolare e controllare attività a rischio. Secondo gli inquirenti, un imprenditore avrebbe pagato tangenti a politici della regione Lombardia e funzionari dell'Arpa per scongiurare che venissero rilevate le scorie di acciaieria smaltite sotto il manto stradale. Due dipendenti dell'impresa commentano «C'è dentro di tutto, sembra la discarica lì». Parlano di “scorie fuori specifica”, “materiale inquinante”, “pezzi di ferro lunghi 30-40 cm”. Quando i camion che trasportano il materiale entrano in discarica «suonano tutti gli allarmi. Perché? Risultano radioattivi». Stessa tecnica utilizzata, o per scongiurare contestazioni o altri problemi in una discarica di amianto fuori norma: di fronte a un serio pericolo di inquinamento di tutta la zona: «Le misurazioni di luglio e agosto... facciamole sparire del tutto» intima a un collaboratore. «Altrimenti... andiamo a sputtanarci dappertutto»¹⁰².

Infine, tra le vittime della corruzione bisogna includere anche tutti coloro che, tanto sul versante politico-amministrativo che nella loro vita d'impresa, hanno subito intimidazioni, minacce, attentati, in alcuni casi sono stati uccisi per aver respinto profferte di tangenti, intralciato l'azione dei corrotti, denunciato il malaffare. Nel rapporto *Amministratori sotto tiro* dell'associazione Avviso Pubblico sono censiti oltre 733 atti intimidatori commessi tra il 2009 e il 2010 a danno di amministratori locali, dodici sono i politici e i funzionari assassinati tra il 1990 e il 2010¹⁰³. Tra di essi Angelo Vassallo, il “sindaco pescatore” di Pollica, che nel 2010 paga con la vita coraggiose scelte urbanistiche contro la cementificazione e l'abusivismo edilizio. Lo stesso destino di Giovanni Bonsignore, dirigente della Regione Sicilia, che si era opposto a un finanziamento di 38 miliardi di lire a un Consorzio agroalimentare a Catania – affare che ha successivamente portato in carcere l'ex presidente del consorzio, che avrebbe intascato una tangente da 1 miliardo e 200 milioni dal proprietario del terreno destinato alla costruzione degli stabilimenti – venendo per questo prima trasferito, quindi ucciso nel 1990¹⁰⁴.

4. Ombre e luci nel disegno di legge anticorruzione

A conferma della malcerta volontà della classe politica, si possono considerare sia l'iter che i contenuti del disegno di legge anticorruzione, un tortuoso processo avviato nel 2010 che ha visto nel giugno 2012 l'approvazione non definitiva della Camera e il passaggio per un nuovo esame al Senato. La proposta prevede un assemblaggio di norme eterogenee, che però

¹⁰² *La Repubblica*, 5 dicembre 2011, p. 41.

¹⁰³ Avviso Pubblico, *Amministratori sotto tiro*, dicembre 2011, in http://www.avvisopubblico.it/news/allegati/Rapporto_Ammistratori_Avviso_Pubblico_dic2011.pdf.

¹⁰⁴ *L'Unità*, 8 maggio 1994, p. 13.

non incidono se non in modo marginale sui principali fattori di ineffettività sostanziale del sistema di repressione penale, tra cui:

a) l'assenza di meccanismi capaci di intaccare il "patto di ferro" che lega corrotti e corruttori, ad esempio prevedendo la non punibilità per corrotto o corruttore che entro un termine denunci l'atto illecito e restituisca i proventi, secondo la cosiddetta proposta di Cernobbio, avanzata nel 1994 dai magistrati di "mani pulite"¹⁰⁵; o di incoraggiare altri soggetti – i *whistle blowers* – a denunciare l'altrui corruzione;

b) la depenalizzazione di fatto dei principali "reati sentinella" (abuso d'ufficio e falso in bilancio) che in passato hanno consentito di avviare indagini poi rivelatrici della corruzione sottostante;

c) la moltiplicazione delle fattispecie penali (concussione, corruzione per atto d'ufficio, per atto contrario ai doveri d'ufficio, in atti giudiziari, etc.) che impegnano in un lavoro defatigante di definizione del quadro giuridico;

d) l'esaurirsi dei procedimenti a seguito del decorrere del tempo. Nel 2010 nel complesso sono stati 141.851 i procedimenti penali cancellati dalla prescrizione, circa il 10 per cento di quelli avviati, una percentuale che sale in modo esponenziale per i reati di corruzione. L'orologio della prescrizione scatta infatti dal momento in cui il crimine viene commesso e prosegue fino al giudizio definitivo. Per i reati di corruzione attualmente la prescrizione varia dai 6 agli 8 anni, mentre la durata media di un processo penale in Italia è oltre 4 anni, più i tempi delle indagini preliminari che variano da 6 mesi a 2 anni¹⁰⁶. Nel peggiore dei casi allora l'azzeramento dei processi è pressoché certo anche quando l'atto di corruzione è denunciato nel momento stesso in cui viene commesso; nel migliore può comunque dormire sonni tranquilli chi ha trafficato con le tangenti soltanto due anni prima dell'inizio dell'inchiesta.

Questo calcolo è fatto sulla durata media dei processi. Ma in realtà in Italia, si osserva nell'ultimo rapporto del GRECO:

la prescrizione è un fattore decisivo di inefficacia del sistema repressivo dei reati di corruzione (...). Le modalità di calcolo dei tempi di prescrizione e il ruolo di altri fattori nelle indagini (ad esempio la complessità delle inchieste, l'intervallo di tempo che si realizza tra il momento in cui il reato è commesso e il giorno in cui è segnalato alle forze dell'ordine, la disponibilità di giudizi in appello, il cambiamento di giudici nel corso del processo, i ritardi e il sovraccarico della giustizia penale, etc.) possono determinare molto facilmente il sopraggiungere della prescrizione in molti casi¹⁰⁷.

¹⁰⁵ *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento di partiti*, in *Rivista trimestrale del diritto penale dell'economia*, 1994, p. 911; *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 1994, p. 1025.

¹⁰⁶ Dati ricavati da Corte Suprema di Cassazione, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2011*, Roma, 26 gennaio 2012, in http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20anno%20giudiziario_2011.pdf.

¹⁰⁷ GRECO - Group of European States against Corruption, *Third Evaluation Report on Italy, Incriminations (Theme I)*, Strasburgo, 20-23 March 2012, p. 31, in [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).

Di qui la critica di molti magistrati verso l'attuale disciplina della prescrizione, che è

come un agente patogeno: induce premialità di fatto, scoraggia le premialità legali e trasparenti dei riti alternativi, incentiva strategie dilatorie della difesa, incrementa oltre ogni misura il numero delle impugnazioni¹⁰⁸.

Una distorsione oltretutto iniqua, poiché avvantaggia principalmente i protagonisti dei crimini dei “colletti bianchi”, corrotti e corruttori in prima fila, che hanno più risorse da investire per pagare i servizi di avvocati abili nel tirarla per le lunghe nelle aule di tribunale. Con il disegno di legge anti corruzione, per la prima volta a vent'anni dalle inchieste di “mani pulite”, la classe politica affronta il problema della repressione penale e alcuni profili di prevenzione dei reati di corruzione. Nel testo approvato alla Camera verrebbero introdotte nel nostro ordinamento fattispecie già previste dalla Convenzione di Strasburgo firmata dall'Italia nel 1999, ma mai applicate, come la corruzione privata e il traffico di influenze illecite (ossia le attività di intermediazione a fini di corruzione). Il reato di corruzione per atto d'ufficio verrebbe convertito in “corruzione per l'esercizio della funzione”, coprendo così i frequenti casi di funzionari o politici “a libro paga” dei corruttori.

Nonostante il valore simbolico di un'iniziativa che si fa carico di una questione a lungo rimossa dall'agenda politica, le principali ragioni di inefficacia della repressione penale della corruzione non sono toccate in modo sostanziale dal provvedimento, anzi su alcune di esse si fanno passi indietro. Ad esempio, i nuovi reati di traffico di influenze illecite e corruzione privata – pena massima di 3 anni, raddoppiata solo per le società per azioni quotate in borsa – si associano a tempi brevi di futura prescrizione, 6 anni, per giunta nell'impossibilità di impiegare le intercettazioni. Vista la complessità dei reati e il convergente interesse all'omertà dei partecipanti, è facile prevedere un ulteriore ingorgo di procedimenti destinati a morte certa, con effetti negativi sull'attività degli uffici già sovraccarichi – e dunque sull'esaurirsi per prescrizione di ulteriori processi – e positivi sulle aspettative di impunità degli imputati. Inoltre, non è fornito alcun incentivo ai soggetti che denunciano l'altrui corruzione. Per le *vedette civiche* (*whistle blowers*) è prevista soltanto una debolissima forma di tutela da rappresaglie successive, per giunta limitata ai soli dipendenti pubblici. È una norma controproducente, che può creare la falsa illusione di aver fornito una salvaguardia in realtà inesistente. Viene poi contraddetta l'esigenza di semplificare la cornice di definizione dei reati di corruzione. Sarebbe auspicabile, ad esempio, prevedere un *unico* tipo di corruzione pubblica o privata sul modello anglosassone o svedese, che ricalca

¹⁰⁸ Canzio, G., presidente della Corte di Appello di Milano, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di Appello di Milano*, 28 gennaio 2012, p. 68, in http://www.corteappello.milano.it/%5Calleatinews/A_65.pdf.

la logica dello schema principale-agente presentato nel capitolo I. Nulla di tutto questo. Al contrario, il disegno di legge moltiplica le fattispecie con nuove tipologie di reato, una complicazione del lavoro dei magistrati che rischia di assecondare l'ostruzionismo degli imputati. È stata poi introdotta una nuova figura di "induzione indebita a dare o promettere utilità", che va a sostituire situazioni prima incluse nel reato di concussione. Ma nella nuova formulazione anche il privato subisce una punizione fino a tre anni di carcere, mentre in quella precedente – in quanto "concusso" – non rischia alcuna sanzione. Per questa via si cancella una possibile motivazione a collaborare con i magistrati, rafforzando al contrario il "patto di ferro" che lo lega al corrotto. In compenso, si riducono notevolmente i tempi di prescrizione oggi in vigore (da 15 a 10 anni per i corrotti), fornendo nell'incertezza sul terreno di interpretazione della nuova norma un appiglio alle strategie dilatorie degli avvocati, con ricadute su molti procedimenti in corso, che per inciso interessano autorevoli esponenti sia di centrodestra che di centrosinistra¹⁰⁹. Ancora, la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, istituita nel 2009 dall'allora ministro Brunetta, viene individuata come futura Autorità anticorruzione. Il rischio è di sovraccaricare con nuove mansioni un ente già dedito con fatica a un compito complesso come la valutazione della performance amministrativa. Il nuovo organismo opererebbe soltanto sul versante della corruzione burocratica, assoggettato alle linee guida dettate del potere esecutivo e dotato solo di blandi poteri di ispezione. Un organismo anticorruzione, in altri termini, che rischia di trasformarsi in afono cane al guinzaglio, piuttosto che cane da guardia del potere politico.

5. Pisa: l'*artigianato* dell'anticorruzione

Pisa è la sede universitaria del primo percorso di formazione avanzata sui temi dell'analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione: nel 2011 è nato il master organizzato con Libera e Avviso pubblico – reti di cittadini, associazioni, enti locali contro le mafie e per la cultura della legalità – che ha già coinvolto alcune decine di studenti appassionati. Pisa ha ospitato, presso la Provincia, le riunioni del gruppo di lavoro di Avviso pubblico che ha elaborato un codice etico per gli amministratori locali, la *Carta di Pisa*, adottato dal Comune come primo ente in Italia. Da Pisa, piccolo laboratorio che incrocia esperienze e competenze diverse, si può allargare lo sguardo ad altre esperienze di *anticorruzione dal basso*.

Cominciamo da una delusione. Il vasto appoggio che durante le fasi iniziali di "mani pulite" ha sostenuto l'azione dei giudici è ben presto svaporato, al pari delle speranze di rinnovamento del sistema politico che l'avevano accompagnato. Da allora il quadro delle iniziative popolari sui temi della lotta alla corruzione si è fatto frastagliato, magmatico. Tra i pochi esempi su scala

¹⁰⁹ Per una rassegna di processi a rischio in caso di approvazione del disegno di legge si veda *La Repubblica*, 14 giugno 2012.

nazionale, la campagna promossa tra il 2010 e il 2011 da Libera e Avviso pubblico per promuovere la ratifica delle convenzioni internazionali contro la corruzione, la confisca e il riutilizzo a fini sociali dei proventi della corruzione, conclusasi con la raccolta di oltre un milione e mezzo di firme indirizzate al Presidente della Repubblica. Sempre nel 2011, su scala ridotta, si è attivato a Parma un comitato spontaneo di cittadinanza attiva “No alla Corruzione”, con ripetute manifestazioni di protesta che hanno mobilitato migliaia di cittadini contro una giunta sotto scacco per gli scandali¹¹⁰. L’esperienza del movimento *Signorirossi* costituisce un altro tassello di questa cornice di contrasto alla corruzione che fa leva sull’iniziativa di cittadini e amministratori di buona volontà. In questo caso si fa tesoro della vicenda dell’ex consigliere dell’AMIAT torinese Raphael Rossi, che ha pagato la denuncia di una profferta di tangenti con la mancata conferma nel consiglio dell’ente, in un completo isolamento istituzionale. Nel 2010 alcuni media hanno raccontato la sua storia, ne è nata una campagna per la raccolta di firme in suo sostegno, che in poco tempo ha raggiunto quota 50mila. Solo a questo punto, tra molte titubanze, AMIAT e Comune di Torino si sono costituiti parte civile. Da questa esperienza è nato così il “movimento dei signori rossi”, che oltre a un’opera di sensibilizzazione fornisce online servizi di consulenza giuridica per cittadini e amministratori che fronteggiano profferte o richieste di tangenti¹¹¹. È una prima risposta al bisogno di tutelare chi ha in animo di denunciare la corruzione, completamente disatteso dallo Stato, un tentativo di replicare su piccola scala il servizio di ascolto e assistenza alle vittime della criminalità organizzata già offerto da Libera con il progetto *SOS giustizia*¹¹². Nel febbraio 2012 Avviso pubblico ha proposto uno strumento anticorruzione a livello locale: la già citata *Carta di Pisa*, un codice di condotta per gli amministratori locali, già adottato dopo alcuni mesi da una decina di Comuni e Province¹¹³. Si tratta di un tentativo di predisporre un repertorio di disposizioni dal quale gli amministratori possono attingere per incidere su condotte preparatorie, complementari o conseguenti alla corruzione vera e propria: l’accettazione disinvolta di regali, l’opacità delle decisioni e dei finanziamenti politici, gli arricchimenti inspiegabili, gli inquisiti o i condannati per gravi reati che mantengono incarichi di governo. Per gli amministratori che aderiscono alla Carta di Pisa condotte di questo tipo sono vietate, così come i conflitti di interessi che riguardino sé, familiari o affini fino al quarto grado, il cumulo di cariche, l’incestuosa commistione dei ruoli di controllore e di controllato, l’accettazione di incarichi successivi al mandato presso soggetti privati che

¹¹⁰ *La Repubblica-Parma*, 7 luglio 2011.

¹¹¹ La campagna per la raccolta di firme è stata avviata dal giornalista Marco Travaglio (*Il Fatto quotidiano*, 9 novembre 2010). Il sito internet del movimento “i signori rossi contro la corruzione” è <http://www.signorirossi.it/>.

¹¹² Si veda <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4061>.

¹¹³ Avviso Pubblico, *Codice etico per gli amministratori locali – “Carta di Pisa”*, 2012, in http://www.avvisopubblico.it/news/allegati/CARTA-DI-PISA_Testo.pdf.

hanno fatto affari con l'amministrazione, l'impiego di criteri diversi dal merito nelle nomine in ruoli dirigenziali, società partecipate e consorzi. Al tempo stesso, la Carta sancisce una serie di doveri del buon amministratore, dotando i cittadini di diritti e strumenti di controllo, in modo da rendere più aperto e rendicontabile l'esercizio del potere pubblico: denunciare qualsiasi pressione indebita ricevuta, promuovere la partecipazione e aprirsi alle ragionevoli richieste dei cittadini, pubblicare annualmente un bilancio delle proprie attività, motivare le decisioni discrezionali, collaborare con l'autorità giudiziaria. A differenza di altri codici etici, che hanno un peso vincolante inferiore a quello della carta su cui sono scritti, la Carta di Pisa considera le ricadute di una mancata osservanza delle sue disposizioni. Tutti i soggetti che l'hanno sottoscritta – e accanto a loro cittadini, giornalisti, associazioni – nell'assumere un impegno credibile si vincolano non soltanto a rispettarne i contenuti, ma anche a controllare l'adempimento altrui. Se questo non accade, scatta dapprima un richiamo formale, quindi la censura pubblica, da ultimo la revoca dell'incarico. Toccherà al sindaco, ad esempio, togliere la fiducia all'assessore o al presidente di una società partecipata che ha tradito i principi della Carta dopo averla sottoscritta. Nulla di rivoluzionario, solo un sunto nero su bianco di elementari norme di buona politica. Ma nell'Italia delle case e delle vacanze in lussuosi *resort* pagate *all'insaputa* dei politici e degli alti funzionari che ne hanno beneficiato¹¹⁴, di lauree albanesi e spaghetti in caviare da 180 euro a spese del contribuente, di esponenti del governo con pendente richiesta d'arresto per corruzione o associazione camorristica, il codice di Avviso pubblico può costituire qualcosa di più di un promemoria, rappresentare un primo sbarramento contro il pericolo che lo *spread etico* che separa l'Italia dall'Europa si allarghi ancor più di quello che alimenta il debito pubblico. In questo senso, la Carta è uno strumento esigente, che restituisce con gli interessi quello che chiede agli amministratori: nella prassi di una politica trasparente e partecipata, nella legittimazione dei cittadini, nella promozione di una cultura della legalità democratica. Altre esperienze positive e *buone pratiche*, avviate e sostenute da amministrazioni locali, enti, gruppi, associazioni, devono essere censite, valorizzate, saggiate come possibile modello, così da favorire l'avvio di un circuito virtuoso di imitazione e di reciproco apprendimento. Già esiste, infatti, un *sapere pratico* costruito giorno per giorno dai soggetti che a vario titolo – nella loro esperienza amministrativa o di lavoro, per ragioni di ricerca o di impegno civile – si occupano regolarmente di trasparenza, legalità, contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni criminali. Questi attori hanno col tempo elaborato autonomamente, con perizia *artigianale*, una serie di iniziative, provvedimenti

¹¹⁴ Si ricordano le memorabili autodifese dell'ex ministro Scajola, infine costretto alle dimissioni, in merito alla questione se «la mia abitazione nella quale vivo a Roma fosse stata pagata da altri, senza saperne io il motivo, il tornaconto e l'interesse» (in <http://www.youtube.com/watch?v=fuuFpYNF6Oo>); o la reazione dell'ex Segretario generale ed ex sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Carlo Malinconico Castriota Scandenberg quando, al momento di pagare un conto alberghiero di quasi 10mila euro, trovò una lieta sorpresa: «Chiesi con insistenza all'albergo, a fronte del diniego di farmi pagare, chi avesse pagato. Mi fu risposto che non era possibile dirlo per ragioni di privacy» (*Il Giornale*, 7 gennaio 2012).

e meccanismi (disposizioni contrattuali, regolamenti, osservatori, etc.) utili a recepire segnali di rischio, a sbarrare la strada ai meccanismi diffusivi delle tangenti. Disinteresse e rassegnazione dei cittadini sono il terreno più fertile per il ricorso o l'adattamento alla pratica della corruzione. Per questa ragione, riconoscere e analizzare le esperienze positive, darne conoscenza, formare una massa critica di amministratori e cittadini sensibili all'integrità pubblica, sono condizioni necessarie a riattivare i circuiti di controllo democratico.