

Questo capitolo è stato uniformato come gli altri e secondo i tipi della collana. Per cui i riferimenti bibliografici che nel testo erano in riga, fra parentesi, con solo il cognome e l'anno sono stati portati in nota, prendendo i dati dalla bibliografia che era al fondo del capitolo. Controllare l'esattezza. Grazie

Parte I

La prevenzione della corruzione

La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti

1.

di *Alberto Vannucci*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La diffusione della corruzione in Italia. – 3. I fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione italiana. – 4. Continuità e fratture nelle politiche anticorruzione e negli equilibri della corruzione sistemica. – 5. Alcuni effetti perversi della corruzione. – 6. La corruzione in Italia e le politiche di contrasto: alcune osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Qual è la rilevanza della questione-corruzione in Italia? Storicamente la consistenza di tale *issue* nel discorso pubblico, la sua capacità di polarizzare l'attenzione dell'opinione pubblica e della classe politica, premessa per la formulazione di politiche di intervento, sembrano rispondere a una *logica emergenziale e reattiva*. La questione entra accidentalmente, a fasi alterne nel dibattito pubblico, di norma quando uno scandalo investe esponenti politici di spicco, attirando l'attenzione dei mass media e inducendo così la classe politica a proporre e discutere – solo eccezionalmente anche ad approvare – provvedimenti di riforma. Si pensi all'introduzione del finanziamento pubblico dei partiti nel 1974, conseguenza diretta del primo scandalo dei petroli, nel quale i segretari amministrativi di tutti i partiti di governo (DC, PSI, PSDI, PRI) finirono sotto inchiesta per aver ricevuto tangenti pari al 5 per cento dei vantaggi economici ottenuti dalle compagnie petrolifere tramite leggi e politiche energetiche loro favorevoli.

La “questione morale” sollevata nel 1981 dal segretario del PCI Enrico Berlinguer nella nota intervista con Eugenio Scalfari, primo tentativo di inserire il tema nell'agenda politica, cadde invece nel vuoto, nonostante il lungimirante disvelamento delle degenerazioni in atto nel rapporto tra partiti e società: «I partiti di oggi sono soprattutto macchine di potere e di clientela: scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società e della gente, idee, ideali, programmi pochi o vaghi, sentimenti e passione civile, zero. Gestiscono interessi, i più dispa-

rati, i più contraddittori, talvolta anche loschi. [...] La questione morale non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica e dell'amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera. La questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello Stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti (...). Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano»¹.

Rimossa la questione morale dall'agenda politica, negli anni successivi la disponibilità di flussi consistenti di tangenti ha prodotto ricadute significative sulle dinamiche di interazione e sull'organizzazione interna dei partiti, accentuandone la frazionalizzazione attorno a "macchine politiche" capaci di drenare maggiori risorse dal controllo dei centri di spesa pubblica. Lo sviluppo di forme di corruzione sistemica ha inciso anche sui processi di "cartellizzazione" dei partiti, data la necessaria compartecipazione o connivenza di esponenti di diversi partiti nelle arene decisionali dalle quali sono raccolti finanziamenti leciti, illeciti o tangenti, tra loro sostituibili e generatori di simili dinamiche organizzative e collusive.² Nelle parole dell'ex leader socialista Bettino Craxi dell'illegalità del sistema di finanziamento: «erano ben consapevoli tutti i dirigenti dei partiti, i parlamentari, gli amministratori. [...] Prova ne è il fatto che i partiti, pur presentando in Parlamento per decenni, bilanci che non corrispondevano al vero, e cioè bilanci falsi, non sono mai stati fatti oggetto da parte di nessuno di denunce per le loro gravi irregolarità. I partiti di opposizione di regola non denunciavano i partiti di governo ed i partiti di governo non denunciavano i partiti di opposizione. La complicità in questo senso era totale o quasi»³.

Conferma l'ex segretario amministrativo della DC Severino Citaristi: «tutti sapevano tutto. L'illecito finanziamento cominciò con la costituzione dei partiti. Nessuno poteva sopravvivere senza i fondi neri degli industriali e quando dico nessuno intendo dire che tutti li hanno presi. Su questo non ci piove»⁴.

Neppure il clamore suscitato nel 1992 dalle inchieste di mani pulite, con la

¹ *La Repubblica*, 18 luglio 1981.

² Le risorse della corruzione, al pari di quelle ricavate da sovvenzioni statali e altri contributi legali dello Stato, vengono prodotte in misura crescente attraverso processi decisionali che vedono il coinvolgimento di tutti i principali partiti esistenti, che per questa via contribuiscono al tempo stesso al proprio mantenimento e ad erigere barriere all'ingresso di possibili concorrenti. Di qui la logica implicitamente o espressamente collusiva all'origine dell'emergere dei partiti cartellizzati: «I partiti non hanno bisogno di competere per la sopravvivenza come una volta competevano per determinare la politica; perché mentre poteva esserci solo una politica alla volta, ora tutti i partiti possono sopravvivere insieme. È in questo senso che si sono create le condizioni ideali per la formazione di un cartello, in cui tutti i partiti condividono le risorse e tutti i partiti sopravvivono» (R.S. KATZ-P. MAIR, *La nascita del "cartel party"*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 46).

³ B. CRAXI, *Il caso C.*, *Quaderni di Critica Sociale, 1994-1995*, vol. 1, Giornalisti editori, Milano, 1994, pp. 24-25.

⁴ *Il Giornale*, 7 novembre 1998, p. 3.

conseguente dissoluzione dei partiti dell'area di governo, in un sistema prima "congelato" da 45 anni di minima volatilità del voto, ha modificato l'inerzia dei decisori politici su questi temi. La delegittimazione e il clima di radicale sfiducia verso il "vecchio" ceto politico, l'incriminazione e l'eclissi dei principali leader, la crisi organizzativa di quegli stessi partiti, che di colpo hanno visto prosciugarsi le fonti occulte di finanziamento: tutti questi fattori hanno creato l'humus ideale per l'ingresso sulla scena, con un'abile operazione di marketing politico, di un soggetto dotato di ingenti risorse finanziarie e mediatiche che, provenendo dagli ostentati successi della "trincea del lavoro", sarebbe riuscito nel ventennio successivo con una drastica personalizzazione e semplificazione nella comunicazione politica a intercettare la domanda di "nuovo" – ma non quella di trasparenza e integrità – nel mercato elettorale.

Sull'onda di "mani pulite" sono state varate misure significative in alcuni settori rilevanti, come la modifica costituzionale del sistema di autorizzazione a procedere dei parlamentari, l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario, a livello sia nazionale che locale, le norme sugli appalti, le riforme per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa, ma si è trattato di interventi parziali e scoordinati, inadatti a configurare – anche simbolicamente – l'avvio di un'articolata politica di contrasto all'illegalità politica. Nel 1996 l'istituzione di una speciale commissione legislativa anticorruzione presso la Camera dei deputati è valsa paradossalmente a certificare, con il suo sostanziale nulla di fatto, il definitivo mutamento di clima politico, mentre il tema scivolava fuori dall'agenda pubblica. Fatta salva una tardiva ratifica della convenzione Onu sulla corruzione, nel 2009, le scarse iniziative si sono tradotte in altrettanti fallimenti, come dimostrano le vicende dell'inerte struttura dell'Alto Commissario anti-corruzione, istituito nel 2003 e posto alle dirette dipendenze funzionali della Presidenza del Consiglio, poi degradato nel 2008 a "Servizio anticorruzione e trasparenza" ancor più a corto di risorse e competenze⁵.

In chiave di risposta contingente a una nuova catena di scandali matura la vicenda della legge n. 190/2012, avviata con un disegno di legge presentato nel 2010 dal governo di centrodestra e recuperato dopo un lunghissimo iter, con sostanziose modifiche, dal governo tecnico guidato da Mario Monti alla fine del 2012. A distanza oltre vent'anni dall'avvio delle inchieste di "mani pulite" si tratta del primo tentativo organico di avviare una politica improntata sia alla prevenzione che alla repressione di tali crimini. Appare tuttavia dubbia l'effettiva capa-

⁵ Di qui il severo giudizio dell'ambasciatore statunitense sulla lotta alla corruzione in Italia, trasmesso al governo americano in un dispaccio riservato, reso pubblico da wikileaks: «Nella nostra collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario abbiamo constatato che l'organizzazione era benintenzionata ma largamente inefficace. (...) La nostra visita al SAeT ci ha, pertanto, lasciato delusi. A motivo del suo ridotto livello di indipendenza, della dimensione più contenuta e di una sfera d'azione più circoscritta, riteniamo che il SAeT probabilmente si dimostrerà anche meno efficace dell'organizzazione che ha sostituito» (<http://racconta.espresso.repubblica.it/espresso-wikileaks-data-base-italia/dettaglio.php?id=61>).

cità della nuova cornice normativa di modificare significativamente la struttura di opportunità che in Italia ha favorito lo sviluppo di una corruzione endemica in diverse aree di intervento pubblica. Su alcuni punti significativi si registrano passi indietro, mentre *tutte* le principali raccomandazioni del GRECO sulle carenze dei profili di repressione sono rimaste lettera morta: non sono toccati, se non marginalmente, punti chiave come «il riordino della normativa in materia di corruzione ed i termini di prescrizione dei reati, la formazione specializzata per le forze dell'ordine ed il rafforzamento del coordinamento delle forze investigative, i meccanismi di verifica dell'efficacia delle misure in tema di sequestro e confisca dei proventi del reato di corruzione, le misure sul contrasto al riciclaggio e quelle in materia di falso in bilancio»⁶.

2. La diffusione della corruzione in Italia

Occorrono particolari cautele nel formulare giudizi sulla diffusione della corruzione, scambio occulto mediante il quale corrotto e corruttore si appropriano congiuntamente (e nascostamente) di risorse appartenenti alla collettività. Fondandosi su un “patto di ferro” volontario che lega i partecipanti, quasi mai questi ultimi hanno interesse a denunciarla. Quanto più diventa *sistemica*, modellando informali regole di condotta applicate e salvaguardate nei partiti, nelle burocrazie e nelle imprese, tanto più la corruzione tende a ritrarsi nell'ombra, non lascia tracce visibili, dunque non è svelata né perseguita penalmente. Celata al giudizio dell'opinione pubblica, non suscita scandalo e dunque non produce ripercussioni negative – in termini di sanzioni penali, politiche, disciplinari o reputazionali – per i partecipanti al gioco⁷.

Fino al 1991, alla vigilia di “mani pulite”, le statistiche ufficiali mostravano circa 400 persone denunciate annualmente per reati di corruzione, fornendo il quadro rassicurante di un paese dove il fenomeno era marginale. La realtà, si sarebbe visto più avanti, era radicalmente diversa. Gli stessi dati “ufficiali” possono infatti essere letti mediante chiavi interpretative opposte. Un basso livello di denunce è il segnale che il fenomeno sta declinando, o che al contrario le reti di cor-

⁶ SAET – Servizio anticorruzione e trasparenza –, *Relazione al Parlamento, anno 2010*, Roma, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>, 2011, p. 30.

⁷ Nel 2010 oltre l'83% dei cittadini ritiene la corruzione un problema grave nel proprio paese, per il 51,7% la corruzione negli ultimi anni è aumentata rispetto al periodo di tangenteopoli, per il 40,6% la situazione è rimasta invariata e solo il 2,7% è diminuita, ma dopo le ultime elezioni politiche del 2008 solo lo 0,2% lo riteneva il principale problema di cui il governo avrebbe dovuto occuparsi (era il 30,6% nel 1996, il 5,5% nel 2001). TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Barometer, 2010/11*, in <http://gcb.transparency.org/gcb201011>, 2010a; ITANES (*Italian National Election Study*), in <http://www.itanes.org/dati>, 2012; EURISPES, *Rapporto Italia 2011. L'Italia: una terapia della scelta*, Eurispes, Roma, 2011.

ruzione si sono irrobustite e inabissate, rendendosi impermeabili a interferenze e turbolenze esterne?

Le difficoltà oggettive di misurazione e analisi del fenomeno sono accentuate da una sorta di schizofrenia delle medesime fonti istituzionali, passate nell'arco di pochi mesi da uno sprezzante *negazionismo* all'adesione a tesi più allarmiste. Nel rapporto 2011 del Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet) presso il Ministero per la pubblica amministrazione si afferma che «l'analisi dei dati – ufficiali, completi e assolutamente attendibili – delinea un evidente, chiaro, inequivocabile argomento a favore della complessiva integrità del “sistema PA” diversamente da quanto affermato da qualche “professore della questione morale”»⁸. Trascorso appena un anno il rapporto della Commissione per lo studio della corruzione opposta, istituito dallo stesso Ministro della pubblica amministrazione, sposa invece una posizione diametralmente opposta. Dopo aver citato l'*Excess Perceived Corruption Index*, che misura quanto la corruzione si discosta dai valori attesi in base al suo livello di sviluppo umano, collocando l'Italia al penultimo posto al mondo battuta solo dalla Grecia, si osserva che il raffronto tra le diverse tipologie di dati disponibili «induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”: se la prima è ampiamente lievitata, la seconda, invece, si è in modo robusto ridimensionata»⁹.

In effetti, nonostante le difficoltà metodologiche, incrociando le linee di tendenza e informazioni di natura quantitativa ricavate da fonti diverse, e integrandole ove possibile con dati di tipo qualitativo, si possono formulare ipotesi sull'evoluzione nascosta dei fenomeni di corruzione. Per limitare le possibili distorsioni nella rappresentazione della loro diffusione si possono integrare elementi di conoscenza ricavabili da tre diverse (e imperfette) fonti di informazioni:

- a) le *statistiche giudiziarie* sui procedimenti penali e sulle condanne per reati di corruzione;
- b) i sondaggi condotti sull'intera popolazione, relativi a *esperienze dirette* e opinioni relative alla presenza del fenomeno;
- c) gli indicatori basati sulla *percezione* di esperti riguardo alla diffusione del fenomeno.

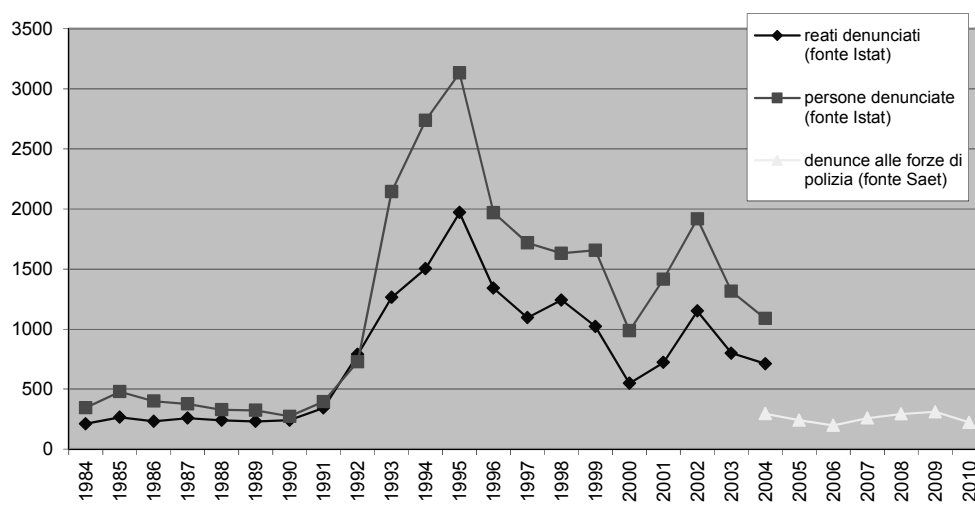
Le statistiche giudiziarie Istat certificano l'ampiezza della corruzione perseguita, ovvero la “parte emersa” del fenomeno. Questa per un verso dipende dalla diffusione degli scambi corrotti, ma anche dalla forza dei meccanismi di regolazione interna, nonché da qualità e ammontare di risorse (materiali e “normative”) a disposizione degli organi giudiziari e di polizia. La figura 1 mostra una linea di

⁸ SAET, 2011, cit., p. 115.

⁹ COMMISSIONE PER LO STUDIO E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Roma, ottobre 2012, p. 12.

tendenza piuttosto netta: il numero di persone coinvolte e di reati denunciati per corruzione e concussione, esplosa nel 1992 con mani pulite, è in costante diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 crimini e oltre 3.000 persone denunciate. Rispetto a quel picco nel 2004, ultimo anno per il quale sono disponibili dati omogenei, i numeri sono circa un terzo per i crimini, metà per le persone. Dati del ministero dell'Interno sulle sole denunce alle forze di polizia mostrano che il trend discendente, con qualche oscillazione, prosegue fino al 2010, quando si realizza presumibilmente uno dei livelli più bassi di corruzione svelata dal 1992.

Figura 1. – *Reati e persone denunciate per corruzione e concussione (1984-2009)*



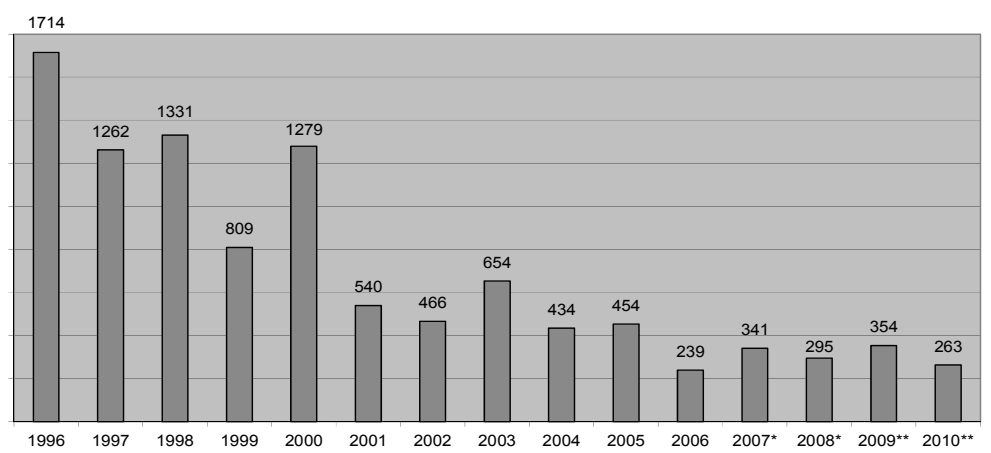
Fonte: Elaborazione da dati Istat, *Statistiche giudiziarie penali*; elaborazione da dati Saet, *Relazione al Parlamento*, Anno 2010.

Lo stesso andamento caratterizza le condanne per reati di corruzione (v. figura 2), con una caduta in proporzione ancora più marcata. Si passa infatti da oltre 1.700 condanne per reati di corruzione nel 1996 ad appena 263 del 2010, meno di un quinto, con una tendenza che si accentua a partire dal 2001 e in alcune regioni è particolarmente marcata: da 138 condanne nel 1996 a 5 nel 2006 in Sicilia; da 545 a 43 in Lombardia; da 19 a nessuna in Calabria.

La scomposizione su base regionale del dato delle denunce in Italia consente di cogliere alcuni aspetti relativo alla loro distribuzione territoriale. Se 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 più attendibile – naturalmente in termini relativi, e non assoluti – della sottostante corruzione.

Figura 2. – Numero di condanne per reati di corruzione e concussione in Italia: 1996-2010

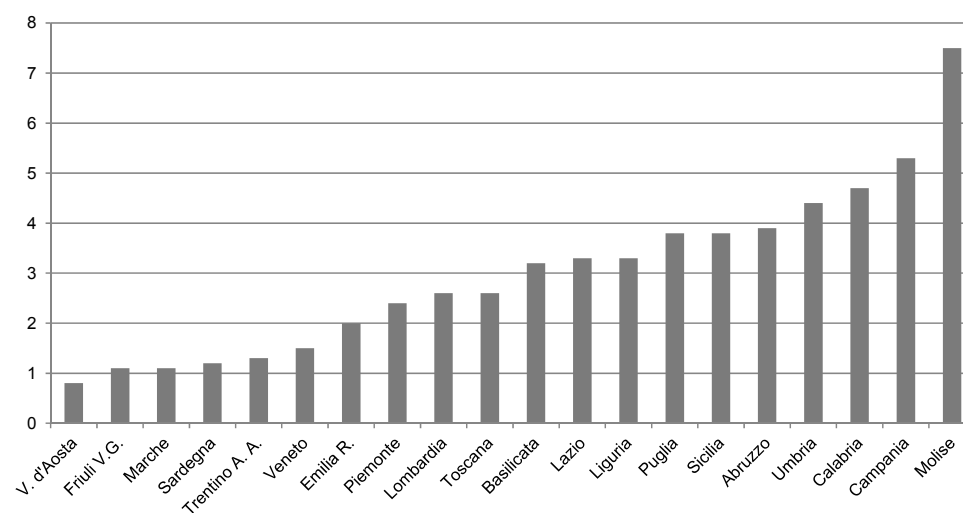


Fonti: 1996-2006, elaborazione da dati del Ministero della Giustizia, in *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma 2007; 2007-2008*, Saet, Rapporto 2010; 2009-2010.

Se questo è vero, la figura 3 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 od operano nelle tre regioni più corrotte.

Figura 3. – Numero di denunce per reati di corruzione e concussione (2004-2010) ogni 100mila abitanti, per regione

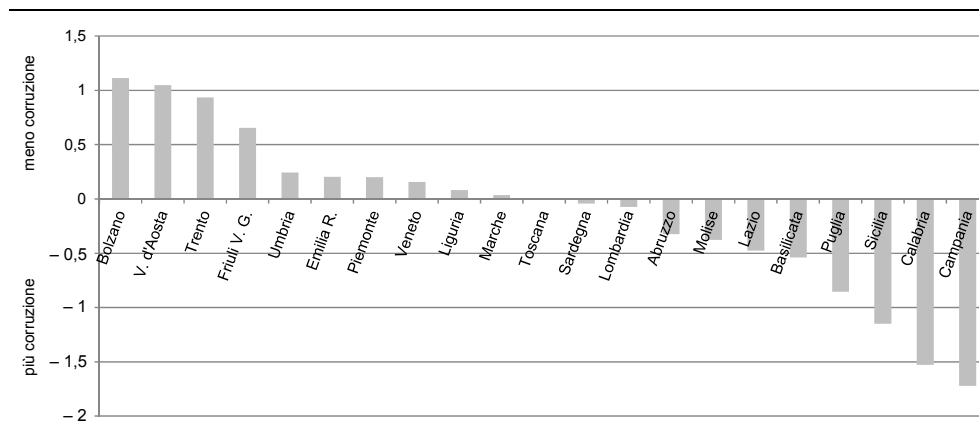


Fonte: Elaborazione da dati Ministero dell'Interno, in Saet – Servizio anticorruzione e trasparenza, 2011, *Relazione al Parlamento, anno 2010*, Roma, 2011, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

Una stima più precisa della presenza di corruzione nelle regioni italiane è possibile tramite un indicatore ricavato dalle risposte fornite dai cittadini a domande sulla presenza del fenomeno nei servizi pubblici legati a giustizia, sanità e istruzione, alle esperienze personali di tangenti pagate negli ultimi 12 mesi, alla percezione del ricorso alla corruzione da parte di altri cittadini per avere accesso a servizi pubblici. Nella figura 4 il punteggio assegnato da questo indice sintetico permette di collocare su una *scala di integrità* le 21 regioni e province autonome italiane¹⁰. Ai vertici si collocano le province autonome del Trentino Alto Adige, la Val d'Aosta, il Friuli e l'Umbria, seguite dalle altre regioni del centro-nord. La Toscana è omogenea rispetto alla media delle regioni europee, corrispondente allo zero, mentre la Lombardia è la regione del nord Italia con il livello di corruzione più elevato. In fondo alla classifica si collocano Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, a conferma del legame simbiotico tra corruzione e radicamento territoriale delle mafie.

¹⁰ Nella scala che misura in forma sintetica esperienze e percezioni di corruzione punteggi più bassi riflettono una maggiore corruzione; il valore 0 corrisponde alla media europea; una differenza di 1 equivale a una deviazione standard. QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE, *Measuring the Quality of Government and Sub-National variations dataset*, in www.qog.pol.gu.se/data/euproject, 2010.

Figura 4. – Esperienze e percezione della corruzione nelle 21 regioni e province autonome italiane



Fonte: Elaborazione da QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE, *Measuring the Quality of Government and Sub-National variations dataset*, in www.qog.pol.gu.se/data/euproject, 2010.

Come si era ipotizzato, l'indice della corruzione fornito dalla ricerca dell'istituto svedese *Quality of Government* si sovrappone con precisione – fatto salvo il caso deviante del Molise – al tasso di denunce per reati di corruzione e concussione nelle regioni italiane tra il 2004 e il 2010¹¹. Sembra dunque corroborata la tesi che le statistiche ufficiali sui procedimenti penali avviati sono piuttosto affidabili se si vuole stimare la *diffusione relativa* della corruzione in regioni diverse, nel medesimo periodo.

Le rilevazioni statistiche sulle esperienze personali degli intervistati rappresentano un secondo indicatore utilizzabile per stimare la diffusione della “corruzione spicciola”, le richieste di tangenti di piccolo cabotaggio che incidono nell'esperienza quotidiana dei cittadini¹². Tali sondaggi sono occasionali, rendendo impossibile una comparazione delle linee di tendenza. La figura 5 mostra i risultati di un sondaggio del 2012 di Eurobarometro: la percentuale di cittadini italiani che si sono visti chiedere una tangente nei 12 mesi precedenti è pari al 12% (la media europea è dell'8%)¹³. Il dato del *Global corruption barometer* conferma

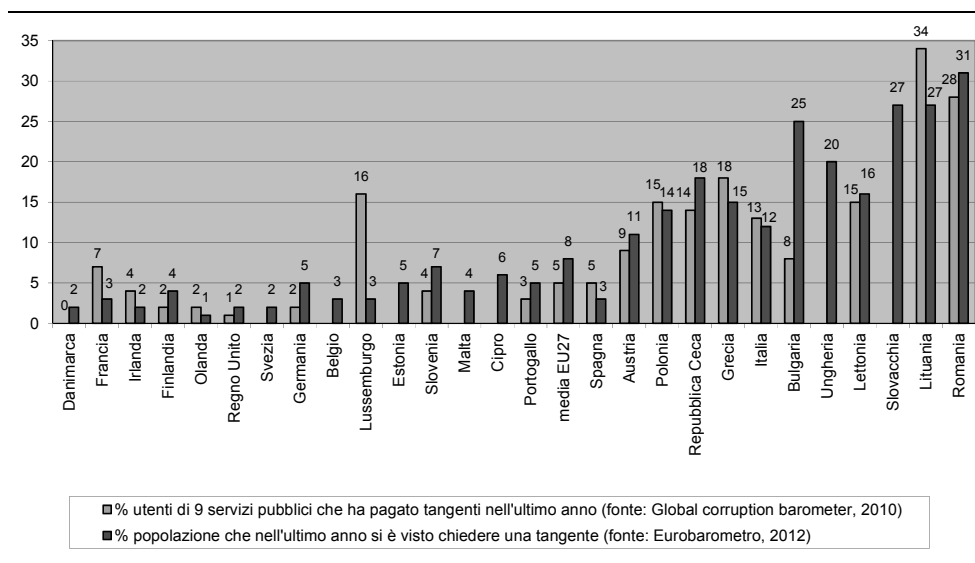
¹¹ L'indice di Pearson di correlazione tra il tasso di denunce per reati di corruzione e concussione nel periodo 2004-2010 e l'indice su percezioni ed esperienze di corruzione del 2010 nelle regioni italiane è pari a -0,668, significativo al livello 0,01.

¹² I sondaggi campionari sono invece inadatti a misurare l'incidenza del fenomeno in alcuni “settori sensibili” dove entrano in gioco risorse consistenti spartite entro cerchie molto ristrette di soggetti, come quelle che si formano nel settore di appalti e forniture, dei lavori pubblici, della pianificazione urbanistica.

¹³ EUROBAROMETER 76.1, *Corruption*, February 2012, TNS, *Opinion & Social*, Brussels, n. 374,

che tra il 2009 e il 2010 una tangente è stata pagata dal 13% dei cittadini italiani nell'erogazione di uno tra nove diversi servizi pubblici (sanità, giustizia, polizia, *utilities*, fisco, istruzione, ecc.), mentre tra i paesi dell'Unione europea la media è del 5%¹⁴.

Figura 5. – Percentuale di cittadini dei paesi dell'Unione europea che ha avuto esperienze personali di corruzione (2010 e 2012)



Il *Corruption Perception Index* (CPI) di *Transparency International* fornisce un ulteriore strumento di stima della diffusione della corruzione, fondata sulle opinioni di osservatori privilegiati (imprenditori internazionali, giornalisti, esperti del paese in oggetto, ecc.) raccolte da 13 organizzazioni indipendenti. Una conferma della validità di questo approccio deriva dalla correlazione statisticamente significativa tra questo indicatore e i sondaggi sulle esperienze dirette degli inter-

p. 62, in http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, 2012. Il sondaggio misura la percentuale di risposte affermative alla domanda: «over the last 12 months, has anyone in (OUR COUNTRY) asked you, or expected you, to pay a bribe for her or his services?».

¹⁴ Più in dettaglio, il 10% 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% ha pagato una tangente per evitare problemi con le autorità, l'1,5 per accelerare le procedure, l'1,3 per ottenere un servizio cui aveva diritto. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010?, cit. [è sempre 2010 a? o è b?]

vistati: percezioni degli esperti e “realtà” della corruzione catturata dai sondaggi sono in larga misura coincidenti¹⁵. Là dove il punteggio di 10 corrisponde a una perfetta trasparenza e 0 a una completa corruzione, l’Italia con 3,9 nel 2010 e del 2011 totalizza il peggior punteggio dalla prima rilevazione con criteri omogenei del 1998 (si veda la figura 6). Dopo un miglioramento nel 2001 le percezioni si sono fatte sempre più pessimistiche, con un crollo dal 41° posto del 2006 al 69° del 2011, fino al 72° posto su 174 paesi considerati nel 2012¹⁶. In quest’ultimo anno, nella comparazione internazionale l’Italia è considerata un paese nel quale il ricorso alle tangenti nel settore pubblico è altrettanto probabile che in Bosnia-Erzegovina, e più frequente rispetto a Macedonia, Georgia, Cuba, Malesia, Namibia, Ruanda, Ghana. Soltanto Grecia e Romania totalizzano un punteggio peggiore tra i paesi dell’UE (v. figura 7)¹⁷.

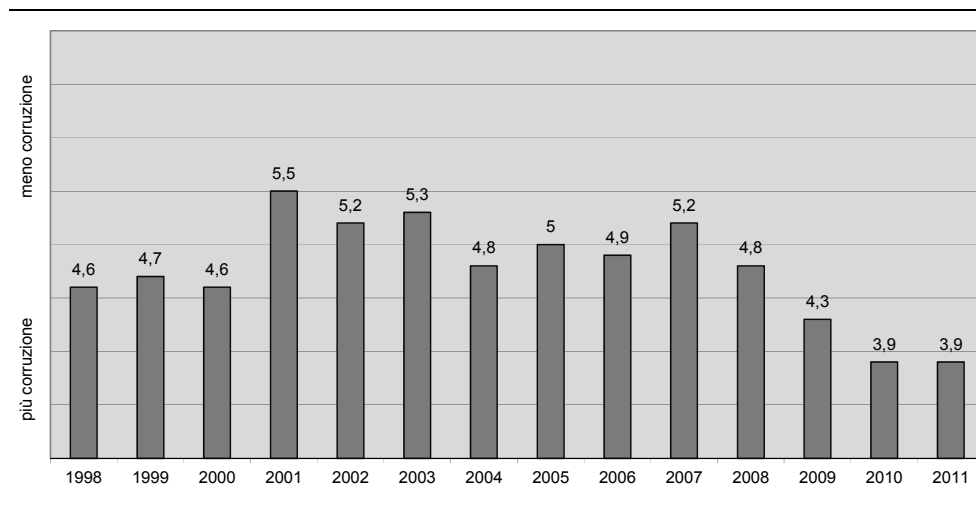
Il CPI si basa su percezioni, ma queste possono trasformarsi in aspettative che si auto-avverano, riflettendo l’immagine prevalente tra gli investitori esteri del grado di integrità e trasparenza delle procedure decisionali in Italia. Un punteggio basso favorisce un processo di selezione in negativo: solo gli investitori più “propensi” alla corruzione, o disposti a praticarla, accettano di investire in Italia, quelli i più avversi alle tangenti spostano altrove i loro capitali. Inoltre, condizionando le previsioni dei soggetti economici che malgrado tutto decidono di operare in Italia, questi sono indotti a “giocare” nei loro rapporti con i politici e gli amministratori in base a quelle che ritengono le regole informali vigenti, leggendo con questa chiave interpretativa qualsiasi ritardo o incomprensione con gli uffici pubblici e alimentando così la “domanda” di corruzione.

¹⁵Transparency International (2009, p. 14): “there is a correlation between the general public’s perception of corruption and that of the experts: the greater the extent of corruption in key public institutions as perceived by the general public, the greater the level of public sector corruption perceived by experts. Esiste una forte correlazione anche tra le percezioni catturate dal CPI e i sondaggi sulle esperienze personali di corruzione dei cittadini nei 27 paesi dell’Unione Europea (Vannucci 2012).

¹⁶Transparency International (2012). La prima rilevazione del CPI risale al 1995 e – per quanto non comparabile con quelle successive per la diversa metodologia – colloca l’Italia al 33° posto su 41 paesi considerati, con un punteggio di 2,99, ultima tra i paesi europei e con un punteggio inferiore a quello di Colombia, Messico, Grecia. Dal 1998 fino al 2011 la metodologia di elaborazione dell’indice è rimasta costante, ma per le sue caratteristiche non consente comparazioni intertemporali omogenee – quella presentata nella figura 4 ha soltanto un valore indicativo. Nel 2012 nell’elaborazione del CPI sono state modificate sia metodologia che criteri di attribuzione del punteggio, rendendo possibili negli anni successivi confronti diacronici sull’evoluzione della percezione del fenomeno.

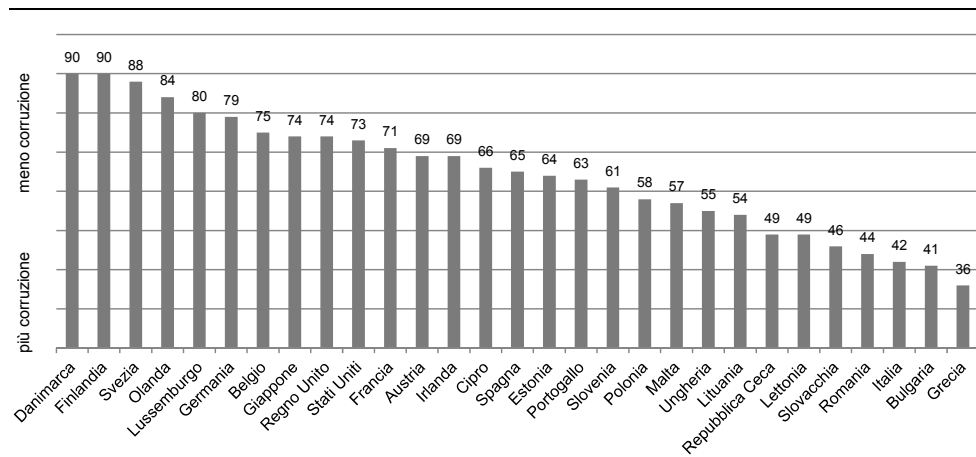
¹⁷Che il pessimismo sia sempre più radicato nella pubblica opinione lo attestano anche le rilevazioni periodiche del *Global Corruption Barometer*: se nel 2003 il 28% degli italiani prevedeva una crescita della corruzione nei successivi tre anni, la percentuale di pessimisti è salita al 41% nel 2005, al 57% nel 2007. In modo simile, nel 2010 il 65% dei cittadini ritiene che la corruzione sia aumentata negli ultimi tre anni – erano il 50% nel 2005 –, contro appena un 5% di ottimisti – erano il doppio 5 anni prima (Transparency International, 2010a).

Figura 6. – Indice di percezione di diffusione della corruzione (CPI) in Italia (1998-2011)



Fonte: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Barometer, 2010/11, 2010a*, in <http://gcbtransparency.org/gcb201011>: 10 = massima trasparenza; 0 = massima corruzione.

Figura 7. – Indice di percezione di diffusione della corruzione (CPI) nei paesi Ue, USA e Giappone (2012)



Fonte: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2012*, in <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, 2012.

I sentieri evolutivi delle “tre facce” della corruzione negli ultimi quindici anni ci forniscono dunque alcune indicazioni sulle sue dinamiche sommerse. Un ammontare decrescente di casi di corruzione perseguita penalmente e condannata coesiste con la percezione di un fenomeno in crescita. I sondaggi sulle esperienze dirette di corruzione corroborano la validità dell’indicatore legato alle percezioni, data la correlazione molto robusta e statisticamente significativa tra i due. Se il CPI è un indicatore della pratica effettiva della corruzione, la crescita sotterranea del fenomeno nell’ultimo decennio si realizza negli stessi anni in cui si riducono i procedimenti penali e crollano le condanne. In altri termini, la corruzione sembra radicarsi in profondità nello stesso periodo in cui diventa sempre più improbabile che si avvii un’inchiesta e vengano comminate sanzioni penali a chi la pratica. Sembra dunque allargata la forbice tra la corruzione praticata con successo e quella che viene alla luce, in altri termini ne è lievitata la “cifra oscura”. Analogamente è cresciuta quella che potremmo definire “cifra grigia” della corruzione, il numero di vicende che, per quanto emersa grazie a un procedimento penale, non produce per i suoi protagonisti ricadute negative sotto il profilo penale, data l’assenza di una condanna.

Ne consegue una rafforzata aspettativa di impunità da parte dei protagonisti della corruzione. Queste percezioni, inoltre, incoraggiano razionalmente l’ingresso di imprenditori, politici e burocrati nelle reti della corruzione, in grado di garantire rendite generose ai suoi beneficiari. E al tempo stesso, com’è prevedibile, scoraggiano le denunce, che frequentemente si risolvono in un nulla di fatto. Come rileva il primo rapporto del *Group of States against Corruption*, in Italia «un’allarmante proporzione di tutti i procedimenti per corruzione è vanificata dalla scadenza dei termini di prescrizione [...]. C’è un’alta probabilità che la prescrizione scatti prima che il processo possa concludersi, anche quando vi sono forti indizi di colpevolezza. Si tratta di una mancanza significativa che chiaramente indebolisce l’efficacia e la credibilità della norma penale come strumento di contrasto alla corruzione»¹⁸.

¹⁸ GRECO – Group of States against corruption –, *Evaluation Report on Italy*, Council of Europe, Strasbourg, GRECO Eval I/II Rep (2008), July 2, in [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf), 2009, p. 15). Una ricerca di *Transparency International* conferma che «l’attuale regime della prescrizione mostra serie debolezze. Con un procedimento penale su 10 annullato a causa della prescrizione (nessun dato è disponibile specificamente per i reati di corruzione) il regime corrente della prescrizione costituisce un significativo fattore di impunità. La combinazione tra lunghezza delle procedure e brevi termini di prescrizione per reati come falso in bilancio, abuso d’ufficio, traffico d’influenza, così come la mancanza di volontà politica di rimediare a queste scappatoie, intralcia i procedimenti penali per reati di corruzione. Colpisce particolarmente il fatto che i procedimenti penali possano prescriversi dopo il primo grado di giudizio, anche quando l’imputato è stato riconosciuto colpevole». *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, 2010b, pp. 41-42.

3. I fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione italiana

Nella spiegazione delle ragioni che rendono la corruzione in Italia un fenomeno con un'estensione *orizzontale* e un radicamento *verticale* in profondità – in termini di tendenza alla diffusione “sistemica” – presumibilmente superiore a quello di altri paesi occidentali con equivalenti livelli di sviluppo occorre prendere in considerazione la natura complessa del fenomeno, che incide ed è a sua volta condizionato da molteplici componenti di natura istituzionale, politica, economica e sociale. In estrema sintesi, tre paradigmi di analisi, per certi versi complementari, vengono impiegati nello studio delle relazioni tra i principali fattori che incidono sulla corruzione. A ciascuno di essi sono riconducibili alcune macro-variabili, delle quali si può fornire una rappresentazione sintetica attraverso la seguente formula¹⁹:

$$C_t = f(R; D; I; -A; -CM; C_{t-1, t-2, \dots})$$

Le prime quattro variabili sono oggetto di analisi soprattutto all'interno dell'approccio economico. Le decisioni di offrire o accettare tangenti sono viste come il frutto di un calcolo razionale, che dipende dalle aspettative individuali relative ai profitti e ai costi di tale scelta, confrontati con quello delle alternative disponibili²⁰. Entrano in gioco, in questo calcolo, le *occasioni* di corruzione: possiamo aspettarci che lo scambio corrotto si realizzi quando l'impiego di risorse in questa attività illegale è l'alternativa più vantaggiosa per i suoi protagonisti. Traducendo tale formula in indicatori empirici, e applicandola al caso italiano, la pratica della corruzione è direttamente proporzionale all'ampiezza delle rendite monopolistiche create e distribuite dallo Stato, al grado di discrezionalità di chi ne decide l'allocazione, al grado di trasparenza/opacità dei relativi processi decisionali, e inversamente proporzionale all'efficacia dei meccanismi di controllo che assicurano la responsabilità degli agenti. Più in dettaglio, in Italia i livelli di corruzione sono funzione di:

1. *R*, ossia l'ammontare di *rendite* create dall'intervento pubblico, a seguito di attività redistributive o regolative dello Stato, ovvero prodotte da restrizioni concorrenziali nei mercati. Le occasioni di corruzione infatti aumentano quanto più ricche sono tali rendite, che rendono possibili – e incentivano – gli sforzi congiunti di appropriazione di corrotti e corruttori. Trattati favorevoli allo sviluppo degli scambi occulti che caratterizzano il sistema italiano sono: (i) l'estensione e la rilevanza delle decisioni politiche nell'organizzazione delle attività economiche e

¹⁹ Anche F. KLITGAARD (*Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988), rappresenta mediante una formula i macro-fattori che incidono sui livelli di corruzione, limitandosi però a tre sole variabili, rilevanti nella prospettiva di analisi economica: rendite monopolistiche prodotte dall'intervento pubblico, discrezionalità dei decisori, efficacia dei meccanismi di controllo (o *accountability*).

²⁰ G.S. BECKER, *Crime and Punishment. An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, 1968, 76, pp. 169-217.

sociali, che si traduce nell'ammontare di investimenti e di spesa pubblica, nell'esercizio di poteri di licenza, concessione e interdizione, negli estesi poteri di nomina a ruoli di responsabilità in campo sociale ed economico – oltre che nel settore pubblico – attribuiti a soggetti e organi di direzione politica²¹; (ii) le dinamiche collusive che spesso caratterizzano il funzionamento dei mercati pubblici e privati²².

2. *D*, ossia il grado di *discrezionalità* nell'esercizio, da parte dei decisori pubblici, del potere di creare, distribuire o espropriare tali rendite. Le probabilità di corruzione aumentano quanto più liberamente gli agenti pubblici possono decidere l'identità dei beneficiari delle loro scelte. La discrezionalità prescinde dalle attribuzioni formali: anche il potere *di fatto* accelerare o rallentare una pratica burocratica riflette la capacità di un agente pubblico di attribuire in modo selettivo e arbitrario un vantaggio – ovvero un costo – a soggetti privati. La discrezionalità si associa qui a doppio filo all'inefficienza della macchina amministrativa: qualsiasi disfunzione consente infatti agli agenti pubblici di monetizzare sotto forma di tangenti il controvalore del tempo e dell'impegno profuso nell'esercizio delle proprie mansioni. Alcuni aspetti del sistema istituzionale e amministrativo italiano appaiono così particolarmente vulnerabili alla corruzione: (iii) l'inflazione normativa e regolativa, che nell'incertezza dei destinatari accentua il potere discrezionale di chi è chiamato ad applicare, interpretare o esercitare controlli sul rispetto di quelle norme e procedure²³; (iv) l'attribuzione di poteri eccezionali o emergenziali, più esposti alla corruzione, in ambiti rilevanti di attività pubblica – procedure contrattuali, governo del territorio, ecc. – anch'essa favorita dall'eccesso di regolazione formale, che può tradursi in incertezza applicativa, ritardi o paralisi, autorizzando così *ex-post* l'esercizio di poteri di fatto arbitrari, sottratti a controlli e visibilità²⁴.

3. *I*, ossia la possibilità per gli agenti pubblici di utilizzare come risorsa di scambio *informazioni riservate e confidenziali* che possono essere impiegate a vantaggio del corruttore, aumentando la sua probabilità di ottenere una rendita quale esito finale della procedura. In Italia diversi fattori convergono nell'accrescere l'opacità dei processi decisionali nel settore pubblico, tra cui: (v) l'applicazione limitata e l'interpretazione formalistica degli adempimenti legati alla trasparenza dei processi decisionali, anche per quanto riguarda l'attuazione – lenta e parziale

²¹ COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera*, 23 ottobre 1996.

²² G. SAPELLI, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, B. Mondadori, Milano, 2008.

²³ COMITATO DI STUDIO, 1996, cit.; A. VANNUCCI, 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

²⁴ A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992; A. VANNUCCI, *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, Rendite e Corruzione*, in G.D. COMPORI (a cura di), *“Le gare pubbliche: il futuro di un modello”*, Esi, Napoli, 2011, pp. 265-296.

– dell’*e-government*²⁵ (*vi*) la complessità delle procedure e i contenuti oscuri e difficilmente intellegibili delle disposizioni normative, che ostacolano di fatto gli adempimenti in merito alla trasparenza dei processi decisionali²⁶ (*vii*) la dipendenza dal potere politico dei mezzi di comunicazione e la scarsa professionalizzazione dei professionisti dell’informazione²⁷.

4. – *A*, ossia il basso grado di *accountability*, in altri termini di *rendicontabilità* nell’esercizio del potere pubblico, che riflette il livello di responsabilità degli agenti che lo esercitano rispetto ai meccanismi di controllo disciplinare, contabile, penale, sociale, politico. Infatti quanto più efficaci sono le forme di controllo e più severe le sanzioni previste dall’ordinamento o applicate spontaneamente dagli attori soggetti politici e sociali (mediante stigma, ostracismo, danno alla reputazione, ecc.), meno conveniente risulta il coinvolgimento nella corruzione. Nel caso italiano alcuni fattori che hanno disinnescato i meccanismi deterrenti la corruzione sono: (*viii*) la diffusa collusione di ceto tra magistrati e classe politica²⁸; (*ix*) la scarsa efficienza del sistema giudiziario, cui si associano vischiosità specifiche associate al contrasto ai “crimini dei colletti bianchi”, come il regime penalizzante dei termini di prescrizione²⁹; (*x*) la neutralizzazione/politicizzazione degli organi di controllo amministrativo, anche a seguito del prevalere ad ogni livello di relazioni di scambio, piuttosto che di reciproco controllo, tra amministratori politici e di carriera, nonché la perdurante natura formalistica e procedurale dei controlli stessi³⁰; (*xi*) la mancata alternanza al governo nazionale di forze politiche contrapposte, caratteristica della cosiddetta “prima repubblica”, che ha impedito il controllo e la denuncia incrociata, favorendo piuttosto una collusione non dichiarata³¹; (*xii*) la scarsa sensibilità degli elettori agli scandali politici, possibile indicatore di un peso preponderante del voto di scambio e di appartenenza, e dunque l’inefficacia delle sanzioni politiche per i partiti e gli esponenti coinvolti nella corruzione³²; (*xiii*) la *governance* di natura “familiare” prevalente nel tessuto imprenditoriale, anche a livello di grandi imprese, che per un verso disinnesci i meccanismi di controllo aziendale interno, dall’altra favorisce orientamenti collusivi nei rapporti con le altre imprese e con il sistema politico-amministrativo³³.

²⁵ A. VANNUCCI-R. CUBEDDU, *Lo spettro della competitività*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

²⁶ M. AINIS *La legge oscura*, Laterza, Roma, 2010.

²⁷ D. HALLIN-P. MANCINI, *Modelli di giornalismo*, Laterza, Roma, 2001.

²⁸ A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, cit.

²⁹ A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit.

³⁰ COMITATO DI STUDIO, 1996, cit.

³¹ A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, cit.

³² D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992; A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit.

³³ G. SAPELLI, *Cleptocrazia*, Feltrinelli, Milano, 1994.

La quinta variabile considerata è invece centrale nell'analisi socio-culturale, che si concentra sulla struttura di norme etiche e valori. Entrano qui in gioco convenzioni e tradizioni sociali, senso civico, etica del lavoro, spirito di corpo e senso dello Stato dei funzionari, cultura politica e amministrativa, ossia i fattori che plasmano le *preferenze morali* degli individui potenzialmente coinvolti negli scambi corrotti. Questi elementi di matrice culturale si riflettono nel cosiddetto *costo morale* (CM) della corruzione, il disagio psichico associato alla violazione della legge e al tradimento del mandato fiduciario ricevuto. La corruzione, al pari di altri atti illeciti, sarà tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali favorevoli al rispetto della legge, e che si ricollega ai valori prevalenti nelle cerchie sociali di riconoscimento degli individui operanti nello Stato, nel sistema politico, nel mercato o nella società³⁴. Gli individui sono più o meno vulnerabili alle occasioni di corruzione in base alle caratteristiche della struttura di valori sociali interiorizzati: la spinta alla corruzione si attenua in quei contesti dove gli standard etici – sostenuti tanto dal giudizio morale orientato tanto dalla “pressione dei pari” che da credenze interiorizzate – sono più elevati³⁵. Per quanto favorevoli siano le occasioni, la presenza di barriere morali e sociali rappresenta un vincolo alla diffusione degli scambi occulti, che saranno meno diffusi quanto più alto risulta:

5. – CM, che rispecchia la distribuzione e il valore medio dei *costi morali*, ossia il grado di avversione etica esistente nella popolazione nei confronti della corruzione. I costi morali modellano le preferenze che sono alla radice delle scelte di proporre o accettare – ovvero respingere – le tangenti. Quanto maggiore è il costo morale di un individuo, tanto più forte la sua disposizione favorevole al rispetto della legge, che accresce il disagio derivante dall'agire in violazione dell'accordo fiduciario con chi lo ha investito di responsabilità. In Italia la struttura dei costi morali prevalente nelle organizzazioni sociali ed economiche, riflessa dai giudizi morali espressi dai loro membri, sembra presentare insufficienti barriere alla corruzione, a seguito di diversi fattori: (xiv) la cultura politica prevalente, che tende a produrre una debole legittimazione e una scarsa fiducia nell'imparzialità

³⁴ Come osserva A. PIZZORNO (*La corruzione nel sistema politico*, cit.), quando i criteri di riconoscimento morale prevalenti nella cerchia sociale cui l'individuo appartiene, e nella quale si identifica, sono analoghi a quelli che sostengono l'autorità pubblica e attribuiscono conseguentemente valore positivo al rispetto della legge, l'eventuale *uscita* da queste cerchie, conseguente al coinvolgimento nella corruzione, risulterà molto costosa. I vantaggi monetari ottenuti attraverso la corruzione, infatti, possono essere goduti solo se questo non entra in conflitto coi criteri di riconoscimento adottati dalle cerchie sociali di riferimento dell'individuo, le sole che danno valore alle sue scelte.

³⁵ La struttura dei costi morali risulta in effetti direttamente condizionata dal giudizio morale espresso dalle cerchie sociali di riconoscimento che attribuiscono valore alle azioni individuali. Sotto questo profilo la variabile “costo morale” si intreccia in realtà ad alcuni profili di “rendicontabilità” nell'esercizio delle scelte potenzialmente corrotte, influenzando l'efficacia relativa dei meccanismi di sanzione sociale e politica diffusa.

delle istituzioni pubbliche³⁶; (xv) la fragilità delle reti comunitarie di impegno civico, cui si contrappongono radicati modelli di valori favorevoli a orientamenti particolaristici e familistici³⁷; (xvi) la debolezza del senso dello stato e dello spirito di corpo tra gli amministratori pubblici³⁸; (xv) la cultura degli affari, nell'impresa e nel mondo delle professioni, dominata dalla ricerca di relazioni personali e protezioni politiche, dall'avversione alla concorrenza e al mercato, dalla preferenza per la rendita e la speculazione finanziaria piuttosto che per il profitto³⁹.

Una terza prospettiva di analisi, di matrice neo-istituzionalista, sottolinea l'importanza delle *dinamiche interne* alle reti di corruzione come variabile esplicativa utile a comprenderne la diffusione in un dato contesto politico-amministrativo⁴⁰. Il consolidarsi di informali "strutture di governo", ossia di meccanismi che garantiscono l'adempimento nelle transazioni corrotte e proteggono dal rischio di denuncia, infatti, rappresenta un fattore cruciale di regolarità e stabilità negli scambi occulti, alimentando la fiducia tra le controparti e la stabilità nei patti illeciti. Si pensi in particolare all'emergere di norme non scritte e di "regole del gioco" che disciplinano i rapporti tra corrotti e corruttori, o all'affermarsi di figure di mediatori e "garanti" del rispetto dei patti di corruzione. L'evoluzione del fenomeno nel tempo, in altri termini, è un processo *path dependent*, nel quale alti livelli di diffusione passata della corruzione producono in seguito rendimenti crescenti, abbattendo rischi e svantaggi (inclusi i costi morali) di quelle condotte. Per questo i livelli di corruzione nel periodo *t* dipendono dalle caratteristiche che il fenomeno ha assunto nei periodi precedenti, ossia:

6. $C_{t-1, t-2, \dots}$ le caratteristiche e dall'estensione dello *sviluppo passato della corruzione* condizionano la presenza e l'efficacia relativa di "strutture di governo" che regolano i rapporti tra i protagonisti degli scambi occulti. L'influenza di questa "eredità della corruzione" si ripercuote nel presente attraverso diversi meccanismi che incoraggiano la partecipazione nelle reti di relazioni illecite: precedenti esperienze di corruzione contribuiscono a socializzare i partecipanti e diffondere competenze d'illegalità, in particolare quelle di soggetti specializzati nel fornire servizi di intermediazione e protezione, utili a condurre a buon fine gli affari ille-

³⁶ A. VANNUCCI-R. CUBEDDU, *Lo spettro della competitività*, cit.

³⁷ E.C. BANFIELD, *The Moral Basis of Backward Society*, Free Press, New York, 1958; R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1997; D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, a cura di U. von Alemann, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, pp. 109-134.

³⁸ A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, cit.; D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Un paese anormale*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

³⁹ G. SAPELLI, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, cit.

⁴⁰ J. LAMBSDORFF, *Institutional economics of corruption and reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Mani impunitae*, Laterza, Roma-Bari, 2007; D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *The Hidden Order of Corruption*, Ashgate, Farnham, 2012.

citi nonché a neutralizzare gli scrupoli morali. La generalizzazione di aspettative e credenze facilitano il coordinamento e l'adattamento di corrotti e corruttori alle informali "regole del gioco" vigenti. Le ombre del passato influenzano la corruzione presente anche attraverso le attività deliberate di soggetti e organizzazioni politiche ed economiche che, condizionando l'evoluzione della matrice istituzionale, promuovono deliberatamente l'approvazione di regole e procedure favorevoli alla corruzione, ostacolando l'azione dei magistrati e rafforzando le aspettative d'impunità. Tra le variabili che condizionano l'ampiezza della corruzione in Italia vi sono dunque: (xvi) la persistenza nel tempo di equilibri ad alta densità di corruzione, con il loro tessuto di relazioni fiduciarie, e la partecipazione nelle reti di scambio occulto di soggetti ai vertici dei centri decisionali⁴¹; (xvii) il radicamento in alcune aree di organizzazioni criminali di tipo mafioso, capaci di assicurare, mediante l'impiego di risorse di coercizione, reputazione, informazione, l'*enforcement* degli scambi corrotti⁴² (); (xviii) i costi dell'attività politica e le forme di regolazione delle contribuzioni pubbliche e private, che possono accrescere la domanda di risorse necessarie al funzionamento delle organizzazioni partitiche e delle "macchine politiche" in cui queste tendono a frazionarsi⁴³. Nel mercato della corruzione i vertici dei partiti – grazie al loro potere di nomina e di condizionamento sull'allocazione di risorse deliberata dai centri di spesa pubblica – possono così assumere il ruolo di *regolatori nell'accesso* alle reti di scambio corrotto, nonché di *garanti* delle pretese dei soggetti che hanno rapporti contrattuali con lo Stato o dipendono dall'esito dei suoi processi decisionali. In cambio, essi incassano sotto forma di tangenti una quota delle risorse in gioco negli scambi occulti⁴⁴.

4. Continuità e fratture nelle politiche anticorruzione e negli equilibri della corruzione sistemica

Una robusta evidenza empirica, fondata su analisi di tipo comparato, dimostra l'esistenza di correlazioni significative tra livelli di corruzione percepita e molti tra i fattori sopraelencati⁴⁵. Tuttavia – come si è mostrato nel primo paragrafo –

⁴¹ D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *The hidden order of corruption*, cit.

⁴² D. GAMBETTA, *La mafia siciliana*, Einaudi, Torino, 1992.

⁴³ COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, 1996, cit.

⁴⁴ D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Un paese anormale*, cit. D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Mani impunita*, cit.

⁴⁵ Per una rassegna si veda J. LAMBSDORFF, *Institutional economics of corruption and reform*, cit. Naturalmente la gamma di variabili che si associano alla diffusione della corruzione non si esaurisce con i fattori considerati particolarmente rilevanti nel caso italiano, su cui ci si è soffermati in questa analisi.

in Italia la costellazione di fattori che incidono sulla diffusione del fenomeno non ha attraversato alcuna “frattura” rivoluzionaria, e neppure variazioni significative, fatte salve – a partire dalla metà degli anni ’90 – la realizzata alternanza al governo di schieramenti politici diversi, indotta anche da una riforma in senso maggioritario della legge elettorale, e le ricadute di un lungo ciclo di riforme del sistema amministrativo improntate a criteri di semplificazione delle procedure, trasparenza, de-regolazione⁴⁶.

Al contrario, a partire dalla seconda metà degli anni ’90 in alcuni ambiti vi sono stati significativi passi indietro. Sull’altro piatto della bilancia, infatti, a formare le componenti di una non dichiarata *politica pro-corruzione* vanno i provvedimenti coi quali maggioranze politiche diverse, con spirito autenticamente *bipartisan*, hanno da un lato frapposto ostacoli al perseguimento giudiziario della corruzione, dall’altro reso più allettanti le occasioni di coinvolgimento nell’illecito. Si possono citare il depotenziamento dei reati fiscali, di abuso d’ufficio e falso in bilancio – ossia dei principali “reati sentinella”, che permettevano ai magistrati di indagare su sottostanti crimini di corruzione, altrimenti non denunciati; gli aggravii procedurali introdotti nel processo penale a carico della pubblica accusa; le disposizioni della legge ex-Cirielli, con la conseguente drastica riduzione dei tempi di prescrizione; l’indulto esteso ai reati contro la pubblica amministrazione; l’ampliamento surrettizio di criteri emergenziali ad alto contenuto discrezionale nell’assegnazione di concessioni e contratti; i variegati “scudi” giudiziari calibrati su misura per poche alte cariche dello Stato⁴⁷. In alcuni casi si è trattato di misure approvate frettolosamente, che hanno scontato per questo abrogazioni parziali e totali ad opera della Corte costituzionale e per via referendaria, ma che hanno comunque fornito al pubblico un segnale inequivocabile – anche sotto il profilo simbolico – di un mutato clima politico, accompagnato da un atteggiamento indulgente o autoassolutorio delle forze di governo verso l’irrisolta questione-corruzione, derubricata a spunto di ricorrenti drammatizzazioni conflittuali nel rapporto tra magistratura e classe politica.

Si può ipotizzare che la compresenza di questi fattori contribuisca a spiegare le dinamiche esaminate nel paragrafo precedente, che sembrano mostrare una persistente attrattiva esercitata sui potenziali corrotti e corruttori dagli incentivi dei profitti attesi delle tangenti, anche scontando i limitati rischi derivanti dai

⁴⁶ OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy 2009: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD Publishing, in http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-italy-2009_9789264067264-en, 2010; GRECO, *Evaluation Report on Italy*, cit., p. 39.

⁴⁷ Per un’analisi più approfondita delle politiche di contrasto alla corruzione e dei provvedimenti di matrice opposta si vedano D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Un paese anormale*, cit.; D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *When anti-corruption policy fail: the Italian case eighteen years after the mani pulite investigations*, in D. TAENZLER-K. MARAS-A. GIANNAKOPOULOS, *The social construction of corruption in Europe*, Ashgate, Farnham, 2012b, pp. 133-161; A. VANNUCCI, *The controversial legacy of ‘mani pulite’: a critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies*, in *Bulletin of Italian Politics*, 2009, 1(2), pp. 233-634.

meccanismi sanzionatori, non contrastata da sufficienti barriere morali né da criteri di riconoscimento sociale favorevoli all'osservanza della legge. Ma la spiegazione della capacità di adattamento e di resistenza delle reti della corruzione sistemica chiama in causa anche dinamiche *endogene*.

Processi paralleli di *selezione* e di *apprendimento* hanno modificate le caratteristiche individuali degli attori operanti nell'universo sotterraneo della corruzione. Come osserva il giudice Piercamillo Davigo, gli organi di controllo giudiziario hanno svolto negli anni di "mani pulite" una funzione analoga a quella dei predatori in natura, eliminando i "meno adatti" e inducendo nel nuovo ecosistema politico-amministrativo un miglioramento progressivo della capacità adattiva e predatoria di corrotti e corruttori superstiti⁴⁸. Gli incidenti (giudiziari) di percorso diventano così l'equivalente dei meccanismi darwiniani di *selezione naturale*, che migliorano la qualità della "specie" nell'opaco universo della corruzione, eliminando i meno abili, e nel contempo consentendo ai "sopravvissuti" – graziati tanto dalle vischiosità delle procedure giudiziarie che dalla scarsa sensibilità degli elettori agli scandali – di imparare dai loro errori.

L'apprendimento di strategie di dissimulazione si traduce così nell'applicazione di svariate tecniche per minimizzare il pericolo vedersi rifilato un bidone, o di suscitare indebite attenzioni degli organi di controllo. Le *tangenti pulite e fatturate* – così battezzate in un'intercettazione telefonica –⁴⁹ possono assumere forme diverse, a seconda dei ruoli istituzionali e dell'abilità di mediatori e beneficiari. Tanto per citarne alcune: la gestione chiavi in mano di conti in paradisi fiscali, sui quali dirottare bonifici estero su estero; l'intestazione a prestanome o familiari di società fornitrici di improbabili consulenze ad enti pubblici; l'erogazione di prestazioni in natura; l'impiego di partecipazioni societarie incrociate, come camera di compensazione per la suddivisione dei proventi illeciti; l'assunzione fittizia di congiunti; la trasformazione in sontuosi regali; la diluizione nel tempo, così da allontanare il sospetto che si tratti di *merce di scambio*.

Imparata l'arte della corruzione, i nuovi protagonisti delle reti di scambio occulto operano professionalmente evitando il rischio di intercettazioni (ad esempio mediante l'impiego di skype)⁵⁰, cancellando la valenza penale del reato attraverso la privatizzazione della forma giuridica degli enti che gestiscono le procedure e assegnano i contratti, ovvero operando in condizioni di conflitto di interessi, moltiplicatesi ad ogni livello di governo nelle maglie larghe di una regolazione inefficace⁵¹.

⁴⁸ G. BARBACETTO-P. GOMEZ-M. TRAVAGLIO, *Mani pulite*, Editori Riuniti, Roma, 2003, p. 678.

⁴⁹ *La Repubblica*, 22 febbraio 2010.

⁵⁰ A titolo di esempio, nell'inchiesta sugli appalti della Protezione civile si prenda la conversazione nella quale uno degli indagati «fa capire al suo interlocutore che, attese queste preoccupanti notizie è opportuno continuare a mantenersi in contatto con skype, sistema di comunicazione notoriamente non intercettabile». Trib. Firenze, data completa? 2010, p. 59.

⁵¹ La presenza di situazioni di conflitto di interessi alimenta una forma di corruzione *invisibile* e

Nella sua evoluzione la corruzione italiana presenta tuttavia un elemento cruciale di continuità rispetto a quella svelata all'inizio degli anni novanta. In molte aree di intervento pubblico si tratta ancora una corruzione spesso *sistemica*, nella quale scelte, condotte, stili, movenze, linguaggi degli attori sono incardinati entro copioni prefissati, seguono regole codificate, assecondano moduli resi familiari dalla consuetudine. È una corruzione, in altri termini, *regolata*. Quello che contraddistingue la corruzione sistemica, infatti, è la compresenza di tre condizioni: (1) tutte – o quasi tutte – le attività entro una particolare organizzazione pubblica sono collegate (quando non finalizzate) alla riscossione di tangenti; (2) tutti – o quasi tutti – gli agenti pubblici che operano in quella organizzazione sono coinvolti in una rete informale di relazioni, entro la quale norme non scritte, ma di comune conoscenza, regolano la distribuzione di profitti, funzioni e ruoli, tra cui la raccolta e redistribuzione delle tangenti; la socializzazione dei nuovi entrati; l'emarginazione o la “punizione” degli onesti; la protezione da intrusioni di organi di controllo; la definizione e la garanzia di adempimento delle norme interne; (3) tutti – o quasi tutti – gli agenti privati che hanno contatti con l'organizzazione pubblica conoscono le “regole del gioco” e sono disponibili a pagare tangenti per entrare nella rete della corruzione, avendo accesso alla ripartizione di rendite.

Non si discosta da questo scenario l'analisi contenuta nel rapporto del GRECO sull'Italia: «La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo del calcio, ecc. [...] La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso»⁵².

Quello della corruzione non è dunque un mercato illegale caotico e disorganizzato. Al contrario, appaiono tuttora in vigore norme di comportamento che realizzano alcune funzioni cruciali: facilitano l'identificazione di partners affidabili; differenziano i ruoli nelle aggregazioni di corrotti e corruttori; accrescono i profitti attesi, attenuano l'eventuale “disagio psicologico” dell'illegalità⁵³. Al termine di questo processo, chi partecipa al gioco della corruzione sistemica sa a quali interlocutori rivolgersi e la loro attendibilità, quali codici linguistici utilizzare, le percentuali da pagare, i parametri di spartizione o i criteri di rotazione tra imprese o partiti cartellizzati. Si prenda la testimonianza di un imprenditore:

È un sistema che va avanti da quando ho cominciato a lavorare nel '50. Que-

– almeno in Italia – non rilevabile e penalmente perseguibile, nella quale il corrotto e il corruttore coincidono nella medesima persona: la tangente non passa di mano in mano, ma diventa una partita di giro gestita dal medesimo soggetto, nella sua duplice veste di amministratore pubblico e portatore di interessi privati (A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit.).

⁵² GRECO, *Evaluation Report on Italy*, cit., pp. 3 e 6.

⁵³ D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Mani impunita*, cit.

sto sistema va avanti da sempre e io non ho mai lavorato per il pubblico perché bisognava pagare. Allora, si fa un contratto e si paga una percentuale, sul pubblico, dappertutto [...]. È un meccanismo che funziona dappertutto per chiunque vuole lavorare. A Roma, Milano, in Sicilia e in Sardegna⁵⁴.

I meccanismi che garantiscono l'adempimento delle regole della corruzione sistemica assumono particolare importanza. La presenza di soggetti che se ne fanno garanti, appianando eventuali dispute e, qualora necessario, comminando sanzioni a chi intacca la stabilità delle relazioni, giocano così un ruolo cruciale. Grazie alla loro autorità, i protettori assicurano che nei "mercati di autorità" che caratterizzano l'ordinato svolgimento degli scambi corrotti non vi siano intrusioni esterne e defezioni interne.

In questo quadro, a segnare uno scarto nei modelli di regolazione della rete di corruzione sistemica è il mutato ruolo dei partiti. Nelle vicende pre-mani pulite i partiti giocano un ruolo cruciale di protezione del sistema, all'interno di un *triangolo di ferro* che vede coinvolte i vertici delle strutture partitiche, cartelli di imprese, dirigenti burocratici. A seguito della crisi che ha attraversato il sistema partitico proprio a seguito degli scandali degli anni '90, nonché delle difficoltà organizzative e della conseguente incertezza in merito all'affidabilità dei nuovi soggetti politici, la loro offerta di protezione partitica ha visto calare bruscamente gli standard qualitativi attesi. Sul versante imprenditoriale si è nel contempo avviato uno speculare processo di destrutturazione delle grandi imprese, che ha contribuito a sciogliere i preesistenti legami fiduciari con i soggetti politici.

In caso di controversie o crisi interne gli attori della corruzione sistemica difficilmente trovano quale sponda di pacificazione il foro arbitrale dei partiti, ripiegando così su nuove figure di garanti. Con un'espressione fortunata, mutuata da un'intercettazione telefonica, i magistrati fiorentini parlano di una nuova realtà di corruzione *gelatinosa*. Questo il tenore del dialogo tra un imprenditore e un professionista:

fammi però completare il mio ragionamento ... il mio ragionamento e questo... loro evidentemente stanno immersi in un liquido gelatinoso che dici giustamente te ... è al limite dello scandalo ... bene ... però non è che possono pretendere che quando da questo liquido gelatinoso emergono ... e quindi il sistema di potere porta alla premialità per loro e tutto questo va bene, quando questo non avviene ... (...) ... tutto questo va male (Trib. Firenze, [data completa?](#) 2010, p. 5).

Secondo l'analisi qui sviluppata, la pratica della corruzione in Italia sembra realizzarsi, più che in un sistema gelatinoso, all'interno di una rete *solidamente* strutturata, per quanto *policentrica*. A seconda dei centri decisionali e dei contesti territoriali il rispetto delle perduranti regole del gioco è assicurato dalla fiducia reciproca, dalle aspettative e dagli interessi convergenti degli attori coinvolti, oppure dall'intervento, in veste di garanti, di una pluralità di attori specializzati, capaci di impiegare risorse politiche, di reputazione, coercitive o economiche

⁵⁴ *La Repubblica*, cronaca di Milano, 2 gennaio 2012, p. 3.

per dissuadere dalla defezione o punire gli inadempienti. Si qualificano come tali, ad esempio, l'alto dirigente ministeriale oppure il faccendiere ben introdotto, l'assessore, il "boss dell'ente pubblico" o l'imprenditore dai contatti trasversali, il capofamiglia mafioso o il leader politico⁵⁵. Questa la testimonianza dell'avvenuta transizione, nelle parole di un imprenditore che lamenta una minore efficacia del "policentrismo" della corruzione: «Io ho vissuto cosa era la politica di prima. A Roma incassava uno solo: o parlavi con lui, o con nessuno. [...] Quando arrivavano ai partiti i soldi veri, lo sapevano tutti [...]. Tutto il resto era codificato: si prendeva il 7-10% su ogni commessa, e poi c'era la divisione fra DC, PSI, PCI e laici, ognuno con quote fisse. [Oggi per vincere una gara si deve pagare] praticamente ovunque. La novità è che oggi devi pagare e non hai l'appalto in tasca. Magari c'è qualcuno che ha pagato meglio di te, e ti tocca il prossimo turno»⁵⁶.

In conclusione, nella spiegazione del probabile radicamento della corruzione in Italia occorre considerare, accanto alle macro-variabili di natura culturale e istituzionale e all'assenza di politiche anti-corruzione dopo mani pulite, i resistenti meccanismi di autogoverno delle reti di relazioni illecite. Nella realtà politico-amministrativa italiana pesa infatti l'eredità di una storia pluridecennale di corruzione pervasiva, che ha sviluppato in ampi segmenti della classe dirigente prassi, aspettative, modelli di condotta, competenze di illegalità e criteri di legittimazione delle condotte illecite, condensando i principi di una vera e propria *cultura della corruzione*.

5. Alcuni effetti perversi della corruzione

È problematico tentare una stima, per quanto grezza, dei costi economici diretti della corruzione in Italia. Secondo la World Bank, nel mondo sono pagate ogni anno più di mille miliardi di dollari di tangenti e va sprecato a causa della corruzione circa il 3 per cento del PIL mondiale⁵⁷. 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*»⁵⁸.

⁵⁵ A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit.

⁵⁶ *Liberio*, 17 dicembre 2011, p. 9.

⁵⁷ GTZ, Division State and Democracy, *Costs of corruption: everybody pays – and the poor more than others*, Eschborn in <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-gtz-german-uncac-project-costs-of-corruption.pdf>, 2008.

⁵⁸ Corte conti, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008, memoria del Procuratore generale*, udienza del 25 giugno 2009, Roma, p. 237.

Di questo ammontare nel corso del 2008 la stessa corte di Conti ha richiesto con citazioni in giudizio per danno erariale il recupero di 69 milioni di euro, pari ad appena l'uno per mille del costo presunto⁵⁹.

Alcune ricerche cercano di calcolare, con un certo grado 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%, del reddito pro-capite pari allo 0,41%; riduce la produttività del 4% rispetto al prodotto interno lordo⁶⁰. 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% in termini di produttività⁶¹.

Il differenziale tra il prezzo finale di opere pubbliche e forniture e il loro valore di mercato, generato dalla corruzione, fornisce una rappresentazione contabile di questa voce di costo che grava sui bilanci dello Stato. Il *sovrapprezzo* della corruzione non è però uniforme, spesso risulta inversamente proporzionale alla qualità dei controlli. In Italia lo *spread* tra il valore di quello che viene acquistato dallo Stato e prezzo pagato – amplificato dalla corruzione – appare particolarmente ampio, specie in alcuni centri di spesa, per certi tipi di contratti, durante fasi espansive del ciclo economico. Naturalmente tende a ridursi nei periodi di crisi economico-finanziaria, quando i bilanci pubblici sono in sofferenza, e ad aumentare in presenza di processi decisionali ad alto contenuto discrezionale. 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 anni⁶². Nella fase immediatamente successiva a “mani pulite” il prezzo pagato per i medesimi lavori si riduce a Milano del 40-50 per cento.

La corruzione distoglie gli agenti pubblici dal rispetto del vincolo fiduciario che li lega alla collettività. Per questo la realizzazione degli scambi corrotti produce ricadute negative di lungo periodo che sfuggono a un computo diretto, manifestandosi man mano che le opportunità di arricchirsi con le tangenti spingono gli imprenditori-corruttori a investire nella costruzione di reti di contatti e rapporti di favore coi potenti di turno, piuttosto che nell'innovazione di tecniche e processi produttivi; i burocrati ad appesantire il gravame di procedure bizantine

⁵⁹ SAET, 2011, cit., ~~2010~~, p. 173. **[giusto 2011? in originale è 2010]**

⁶⁰ SAET, 2011, cit., p. 173.

⁶¹ I calcoli sono effettuati utilizzando dati ricavati da World Bank, in www.worldbank.org.

⁶² M. TRAVAGLIO, *Craxi al netto delle tangenti*, Micromega online, gennaio, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/travaglio-craxi-al-netto-delle-tangenti-passaparola-18-gennaio-2010>, 2010.

e prassi contorte, rallentando ad arte i passaggi delle pratiche sotto il loro controllo per aumentare la desiderabilità della tangente; i politici a dirottare la spesa pubblica verso settori e opere pubbliche che massimizzano le loro aspettative di profitto illecito, per quanto inutili, improduttive o malrealizzate, ovvero dal degrado nel governo dei territori; o ad approvare leggi e regolamenti ritagliati su misura sugli interessi dei loro finanziatori occulti.

È impossibile stimare in precisi termini monetari i costi indiretti della corruzione, ad esempio quelli derivanti dal generale malfunzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi di tutela degli interessi individuali e collettivi, dalla degenerazione dei processi di decisione e di selezione della classe dirigente – nelle istituzioni, nelle organizzazioni politiche ed economiche – dalla perdita di competitività del sistema economico, dall'allontanamento degli investitori internazionali, dal degrado della qualità del vivere civile, dalla crescita delle ineguaglianze sociali, dall'inefficienza della macchina amministrativa, dalle distorsioni nella gestione della spesa pubblica – spesso indirizzata dai corrotti verso settori per loro redditizi come le forniture militari o la realizzazione di grandi opere pubbliche, piuttosto che l'istruzione o l'assistenza sociale⁶³.

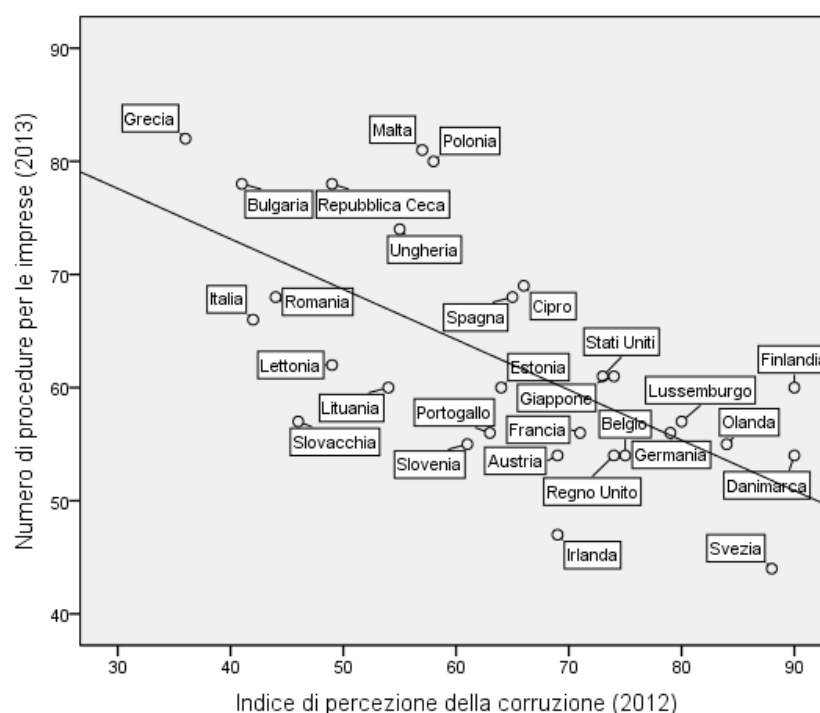
Senza alcuna pretesa di esaustività, si possono tuttavia individuare alcuni contesti nei quali esistono indicatori del costo indiretto della corruzione. In molti casi i suoi effetti, in termini di ricadute negative, determinano nel tempo condizioni favorevoli a un ulteriore sviluppo delle reti della corruzione sistemica, alimentando una spirale negativa. Particolarmente preoccupante, ad esempio, il circolo vizioso che collega la corruzione alla crescita di inefficienza, sprechi, ritardi nei processi decisionali a livello sia politico che amministrativo. Condizioni di malamministrazione rappresentano infatti un brodo di coltura ideale per gli scambi occulti, poiché generano una domanda di scorciatoie illecite, ostacolano o vanificano i meccanismi di controllo, in ultima istanza inducono una frequente adozione di strumenti decisionali di natura derogatoria ed emergenziale, più vulnerabili a patteggiamenti illeciti coi destinatari delle decisioni. In modo speculare, la presenza e il radicamento delle reti di corruzione genera un interesse, da parte dei soggetti pubblici coinvolti ai diversi livelli, ad allungare i tempi di risposta della macchina amministrativa, depotenziare o disinnescare i meccanismi di controllo (anche tramite l'inclusione nella corruzione dei controllori), ed incrementare per quanto possibile l'ammontare di risorse in gioco.

La figura 8 mostra questo la forza di questo legame facendo riferimento a una comparazione tra i paesi dell'Unione europea, Stati Uniti e Giappone. La correlazione tra livelli di corruzione e *densità delle procedure* richieste alle imprese in alcune loro attività (costituire una società, ottenere un permesso di costruzione e l'allacciamento alla linea elettrica, registrare una proprietà, affrontare una controversia giudiziaria), misurata da *Doing Business* della World Bank, dimostra il nesso – logicamente bidirezionale – tra fardelli burocratici esistenti nei rapporti

⁶³ M. ARNONE-E. ILOPOLOUS, *La corruzione costa*, Vita e pensiero, Milano, 2005; J. LAMBSDORFF, *Institutional economics of corruption and reform*, cit.

con lo Stato e rischio-corruzione. Analogo legame statisticamente significativo associa la corruzione con la *vischiosità* delle procedure, misurata dal numero di giorni necessari a superare tutti i passaggi burocratici richiesti⁶⁴.

Figura 8. – *Meno corruzione percepita si associa a una più bassa densità di procedure richieste alle imprese*



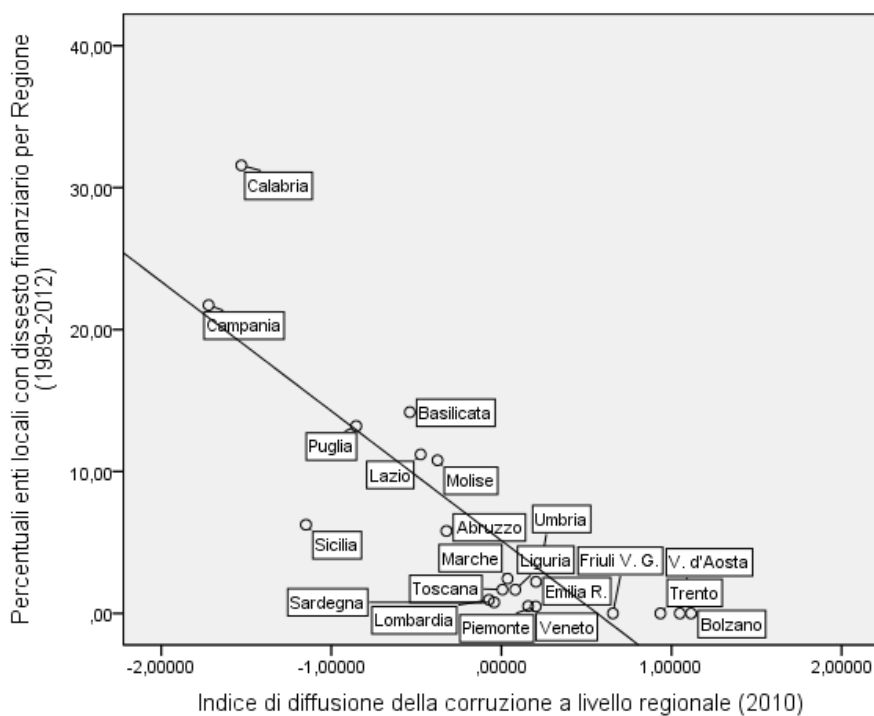
Fonti: WORLD BANK, *Doing Business 2013*, in <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>, 2013; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2012*, in <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, 2012.

Le conseguenze disastrose della corruzione sull'efficienza gestionale degli enti locali sono rilevate da un altro indicatore: il rischio di dissesto finanziario. Un'amministrazione pubblica preda dei convergenti interessi predatori di fun-

⁶⁴ L'indice di Pearson di correlazione tra l'indice di percezione della corruzione nel 2012 e il numero di procedure necessarie alle imprese nei paesi dell'Unione Europea, Giappone e Stati Uniti è pari a $-0,663$, significativo al livello 0,01; quello tra corruzione e vischiosità delle procedure è $-0,502$, anch'esso significativo al livello 0,01.

zionari corrotti e corruttori, infatti, tende a dissipare ingenti risorse pubbliche, allentando i meccanismi di riequilibrio e controllo interno – anch’essi soggetti al coinvolgimento dei responsabili nella ripartizione delle rendite della corruzione. Si può così spiegare la forte correlazione, nelle regioni italiane, tra l’indice di corruzione e la percentuale di enti soggetti a dissesto finanziario tra il 1989 e il 2012, calcolata tramite un’elaborazione da dati presentati nel rapporto annuale della Corte dei Conti⁶⁵, e presentato nella figura 9⁶⁶.

Figura 9. – *Gli enti di regioni con più alti livelli di corruzione sono più frequentemente soggetti a dissesto finanziario*



Fonti: QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE, *Measuring the Quality of Government and Sub-National variations dataset*, in www.qog.pol.gu.se/data/euproject, 2010; Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2012-11*, Roma, 2012.

⁶⁵ Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2012-11*, Roma, 2012.

⁶⁶ L’indice di Pearson di correlazione tra l’indice di corruzione a livello regionale calcolato dal QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE e la percentuale di enti dissestati per regione in Italia è pari a $-0,834$, significativo al livello $0,01$.

Nell'universo sotterraneo della corruzione, inoltre, per le imprese diventa relativamente più conveniente investire in *relazioni* e *contatti personali*, *aderenze* ed *entrature politiche* utili a catturare rendite in "mercati protetti", anche pagando bustarelle, piuttosto che in attività produttive, generatrici di ricchezza sociale. Gli imprenditori italiani – soprattutto quelli che ricavano buona parte del loro fatturato ai mercati pubblici – hanno così minori incentivi a investire in ricerca e sviluppo, perché il talento innovativo e l'efficienza nella produzione non sono condizione necessaria per la loro affermazione: «Le nostre imprese, con i loro bassi livelli di capitale umano e di istruzione, con la loro abitudine a contrattare e negoziare con persone conosciute, a districarsi tra complicati intrecci di amicizie e conoscenze, ad affidarsi ad accordi informali per aggirare ostacoli burocratici altrimenti insormontabili, fanno molta fatica a misurarsi con regole completamente nuove»⁶⁷.

Maggiore corruzione significa allora, col passare del tempo, minore efficienza produttiva, e dunque anche una ridotta capacità di tenere testa ai concorrenti – a meno che gli imprenditori non si specializzino nel ricorrere a relazioni sottobanco e contatti personali, alimentando ulteriormente la corruzione. Anche in questo caso, infatti, il nesso tra alti livelli di corruzione e scarsità di investimenti produttivi in ricerca e innovazione è di reciproca causalità. La figura 10 mostra la significativa correlazione esistente tra queste due variabili, corruzione e spesa privata in ricerca e sviluppo delle imprese, nei 27 paesi dell'Unione europea, USA e Giappone⁶⁸. In un contesto ad alta densità di corruzione, seguendo una sorta di *meritocrazia alla rovescia*, sono premiate le elusive "qualità" dei corruttori nel costruire e coltivare un capitale di relazioni sotterranee coi decisori pubblici, oltre alle manifestazioni ufficiali di connessione o sudditanza politica. I soggetti con maggiori scrupoli, o minori capacità di lavorare in un ecosistema politico-amministrativo inquinato, sono inesorabilmente spinti ad uscire dal gioco, se non eliminati in questa selezione darwiniana dei *peggiori*.

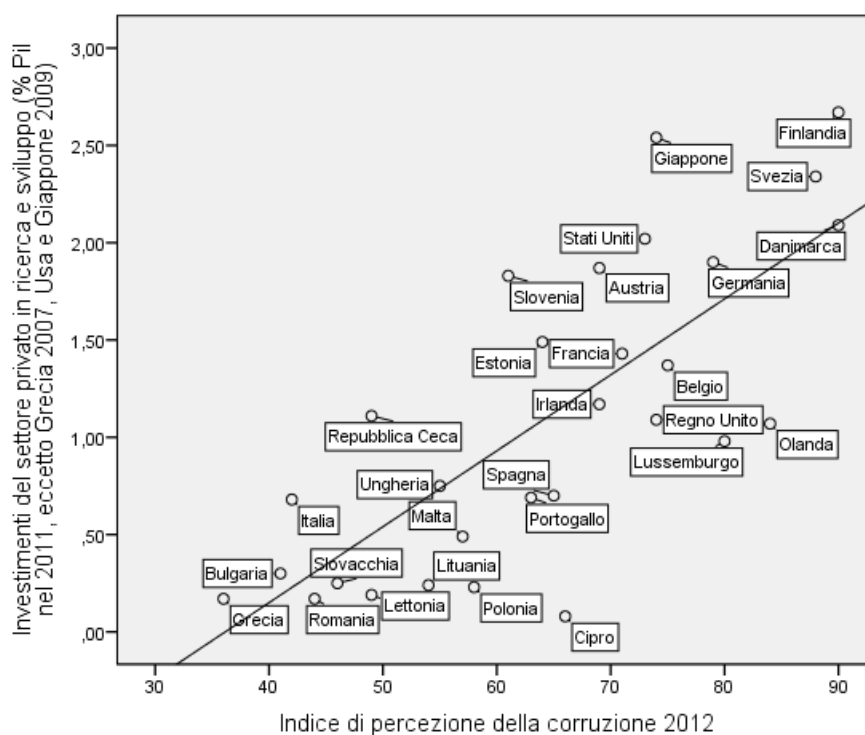
Ma il processo di "selezione avversa" indotto dalla corruzione investe anche la classe politica e le strutture burocratiche, specie i loro vertici: un'intesa sotterranea con i politici corrotti infatti è spesso necessaria ai funzionari per gestire gli affari comuni, coltivando nel contempo le opportunità di carriera. Nel mercato politico le risorse della corruzione producono un invisibile vantaggio concorrenziale a favore dei soggetti che le incamerano. Quando una frazione dei proventi della corruzione confluisce nelle campagne elettorali o nella competizione interna si determina però una pericolosa distorsione dei processi democratici, fondata anche su tesserati fittizi – la partecipazione di militanti autonomi, in quanto fonte di potenziale controllo, viene dissuasa – acquistati grazie ai fondi delle tangenti e

⁶⁷ E. TINAGLI, *Talento da svendere*, Einaudi, Torino, 2008, p. 128.

⁶⁸ L'indice di Pearson di correlazione tra l'indice di percezione della corruzione (CPI) di *Transparency International* nel 2010 e gli investimenti in ricerca e sviluppo nel 2010 come percentuale del Pil nei 27 paesi dell'Unione Europea è pari a 0,816, significativo al livello 0,01

utilizzati dai politici corrotti per conquistare il controllo dei pacchetti di voti congressuali. Il controllo del tesseramento assicura un titolo valido, in quanto spendibile nella ripartizione dei ruoli di potere interno, nell'attribuzione dei posti nelle liste elettorali e nelle nomine di governo, per rivendicare credibilmente l'occupazione dei ruoli a più elevata redditività attesa – sempre in termini di tangenti – alimentando così una pericolosa spirale: tangenti → tessere → potere nel partito → occupazione di ruoli pubblici più redditizi → tangenti.

Figura 10. – *Meno corruzione percepita si associa a più elevati investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo*



Fonti: EUROSTAT, *Statistics database*, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, 2013; Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, in <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, 2012.

Da ultimo, la presenza di corruzione e malamministrazione, introducendo un ulteriore fattore di disaffezione, finisce per intaccare qualsiasi vincolo di fiducia tra cittadini, partiti e istituzioni rappresentative, delegittimando queste ultime. Di qui un ulteriore circolo vizioso, particolarmente insidioso Dal momento che la

percezione che la corruzione è diffusa – in assenza di scandali – tende a delegittimare l'intera classe politica e le istituzioni, scoraggiando la partecipazione dei cittadini più sensibili ai temi dell'etica pubblica, sono i soggetti politici corrotti – che dispongono di risorse addizionali da reinvestire nelle proprie macchine clientelari – a beneficiare maggiormente in termini elettorali del clima di sfiducia che essi stessi hanno contribuito a creare. Sotto questo profilo alcune rilevazioni confermano l'esistenza in Italia di un *differenziale negativo* tanto rispetto alle media europee, che alle analisi precedenti. L'87% dei cittadini italiani ritiene la corruzione un serio problema nel proprio paese, in crescita del 4% rispetto a 2 anni prima (la media europea è del 74%); il 75% degli italiani ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano stati inefficaci (la media europea è del 68%). Il 67% 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 il 57 e il 53% degli italiani le tangenti sono prassi corrente anche per i politici di livello regionale e locale⁶⁹. Nel 2010 i partiti sono ritenuti dal 56,5% degli italiani “estremamente corrotti”, percentuale in crescita rispetto al 54% del 2007 e al 44% del 2006⁷⁰.

6. La corruzione in Italia e le politiche di contrasto: alcune osservazioni conclusive

Si è fin qui descritto uno scenario di corruzione e di sfiducia diffusa dei cittadini nell'integrità dei propri rappresentanti, a fronte del quale esistono almeno due possibili “paradigmi” cui ispirare le politiche di contrasto. Il primo è quello adottato da paesi come Singapore e Hong Kong, capaci di scalare in pochi decenni le classifiche di Transparency International fino a collocarsi ai vertici della trasparenza nell'attività di governo. Chiave di volta è stata l'istituzione di autorità anticorruzione *uniche, forti, indipendenti ed efficienti*, dotate di incisivi poteri di investigazione anche in ambito bancario e patrimoniale, accompagnate dall'applicazione di un apparato di sanzioni severe, estese anche al settore privato⁷¹. La dotazione di risorse è stata particolarmente cospicua ed è cresciuta negli anni, a conferma di una salda volontà politica di sostenere *dall'alto* l'impegno anticorru-

⁶⁹ EUROBAROMETER 76.1, *Corruption*, cit.

⁷⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Barometer, 2010/11*, cit.

⁷¹ A seguito delle esperienze positive di Singapore e Hong Kong dagli anni '90 le autorità anticorruzione sono diventate attori centrali nelle politiche di contrasto di diversi paesi. Nella loro attuazione, d'altra parte, esse hanno scontato la presenza di vincoli e ridimensionamenti che ne hanno limitato l'efficacia, a spiegazione dei magri risultati conseguiti. Sotto questo profilo è istruttivo, come si vedrà, il caso italiano dell'Alto Commissario anticorruzione istituito nel 2003 e poi trasformato in Servizio anticorruzione senza perdere nulla della sua irrilevanza (L. DE SOUSA, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*, in *Crime, Law and Social Change*, 2010, 53, pp. 5-22).

zione. I funzionari delle autorità anticorruzione *modello asiatico* si sono poi guadagnati sul campo una reputazione di rigore e inflessibilità, anche perché *tutte* le segnalazioni raccolte sono prese in considerazione come oggetto d'indagine, assicurando l'anonimato dei denunciati. Oltre che sulla repressione a Singapore e Hong Kong l'élite politica ha puntato sulla creazione di un ambiente amministrativo favorevole all'attività di impresa come meccanismo per prosciugare la *domanda* di tangenti. La drastica de-burocratizzazione, la garanzia di tempi certi di risposta, la trasparenza delle procedure, l'informatizzazione dei servizi e delle gare d'appalto, il reclutamento fondato sul merito, l'innalzamento degli stipendi del settore pubblico hanno accompagnato i successi dell'azione investigativa e repressiva⁷². Non si tratta di casi isolati. Persino la Svezia, oggi considerata modello di governo virtuoso, ha conosciuto fino alla seconda metà del diciannovesimo secolo pratiche di clientelismo e corruzione rampante, cui pose termine un drastico riallineamento indotto in pochi anni da severe riforme dell'assetto politico e burocratico⁷³.

Le possibili ricette di un'efficace politica anticorruzione *top-down*, progettata e attuata con coerenza e continuità dai vertici istituzionali, presentano comunque un minimo comun denominatore: la presenza di una leadership disposta a investire in questa battaglia risorse di credibilità e di consenso lungo un arco di tempo sufficientemente esteso, auto-vincolandosi con un impegno credibile agli occhi di cittadini, amministratori, imprenditori. Per prevenire e contrastare la prassi delle tangenti, occorre incidere sulle aspettative che indirizzano le scelte di potenziali corrotti e corruttori, accentuare concorrenza, trasparenza e responsabilità nell'esercizio del potere pubblico, promuovere i valori del servizio pubblico, semplificare i processi decisionali, intensificare i controlli – specie quelli sui risultati delle scelte politiche – e inasprire le sanzioni per i trasgressori. In ultima analisi, inaridire le fonti di profitto della corruzione, rendendola attività ad alto rischio e scarso guadagno.

È difficile però spezzare i consolidati equilibri della corruzione sistemica, sanciti in definitiva dalle aspettative convergenti di *quasi tutti* gli attori rilevanti che il ricorso alla tangente sia prassi corrente, remunerativa e tollerata. Tutte le politiche anticorruzione soffrono infatti di una debolezza di fondo. Generando *costi concentrati* sulla cerchia coesa di corrotti e *benefici diffusi*, le misure di prevenzione e contrasto trovano condizioni favorevoli alla loro formulazione solo nel contesto della *entrepreneurial politics*: i vantaggi della loro adozione ricadono su una platea estesa e indistinta di beneficiari, in genere inconsapevoli e disposti al più a un tiepido appoggio, mentre le ricadute negative si concentrano su categorie circoscritte di soggetti consci della loro posizione di rendita – politici e burocrati corrotti, imprenditori e professionisti collusi – ai quali per giunta è conferito

⁷² S. JING, *Corruption by design? A comparative study of Singapore*, Crawford School of economics and government, Hong Kong and mainland China, WP 07-01, 2007.

⁷³ B. ROTHSTEIN, *The quality of government*, University of Chicago Press, Chicago, 2011.

un decisivo potere di iniziativa o di veto. Soltanto la spinta derivante dall'attività di un "imprenditore politico" capace di mobilitare i molti dispersi beneficiari, anche legando tali provvedimenti a trasformazioni di più ampio respiro del sistema politico-amministrativo, può spezzare le resistenze al cambiamento, creando le condizioni per l'attuazione di misure anticorruzione efficaci e durature⁷⁴. In effetti la presenza ai vertici politici di figure di questo tipo, determinati a innescare un esteso processo di riforma, accomuna le vicende di Singapore e Hong Kong.

Nulla di simile ha conosciuto l'Italia, nonostante la conclamata emergenza nazionale dei primi anni novanta, che di fatto ha determinato il subentrare di seconde file meno esposte in un apparato politico decimato dagli scandali, un personale politico in buona misura compromesso o connivente che ha guidato la restaurazione adattiva degli equilibri preesistenti. Sotto questo profilo la legge 190/2012 certifica le persistenti difficoltà di una politica anticorruzione di contrasto guidata dall'alto, tanto sul piano della prevenzione che della repressione. Si pensi ad esempio all'elaborazione, attuazione e verifica dei piani anticorruzione, posti come nuovo adempimento alle amministrazioni pubbliche, attività improntate a un approccio formalistico e di difficile realizzazione, cui si accompagna l'istituzione di una Autorità anticorruzione che non dispone di alcuno dei poteri che hanno assicurato il successo dei suoi omologhi asiatici. Oppure ai 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 – che si associano a tempi brevi di futura prescrizione, 6 anni, per giunta nell'impossibilità di impiegare le intercettazioni: vista la complessità dei reati è facile prevedere un ulteriore ingorgo di procedimenti destinati a morte certa, con effetti di segno negativo tanto sull'attività degli uffici già sovraccarichi – e dunque sull'esaurirsi per prescrizione di ulteriori processi – che sulle aspettative di impunità degli imputati.

Cambiare paradigma nelle politiche anticorruzione significa distaccarsi dalla cultura giuridico-formale dominante, che induce a prospettare quale soluzione naturale di qualsiasi problema di rilevanza collettiva l'approvazione di provvedimenti normative, seguendo una visione dei processi politici *calati dall'alto*, delegati alla buona volontà del *legislatore* e delle maggioranze politiche che ne animano le scelte. Se però i decisori pubblici sono inerti, o mossi da motivazioni di segno opposto, le politiche restano sulla carta o producono pessimi risultati.

Ma le politiche anticorruzione possono nascere anche *dal basso*, valorizzando il *sapere pratico* costruito nel tempo dai soggetti che a vario titolo si occupano di questi temi nella loro esperienza amministrativa, di ricerca o di impegno civile.

⁷⁴ Le caratteristiche delle politiche anticorruzione le collocano nella cornice della così detta *entrepreneurial politics*, caratterizzata da processi politici occasionali e per certi versi "rivoluzionari", di breve durata, attivati spesso da campagne dei mezzi di comunicazione. Di norma il catalizzatore di queste politiche è l'iniziativa di un imprenditore politico, abile nel cogliere l'opportunità di capitalizzare in consenso il malcontento di molti (J.Q. WILSON, *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York, 1980).

Questi attori, simili a *street-level bureaucrats*⁷⁵, hanno col tempo elaborato autonomamente una serie di iniziative, provvedimenti (disposizioni contrattuali, regolamenti, osservatori, etc.) e meccanismi utili a recepire segnali di rischio-corruzione e infiltrazioni criminali, in un quadro ancora frammentario, in via di evoluzione. Si pensi, ad esempio, alla pressione esercitata dalla campagna promossa da Libera e Avviso pubblico nel corso del 2011 con la raccolta di quasi due milioni di firme per ratificare le convenzioni internazionali e attuare le disposizioni per la confisca dei beni dei corrotti; al codice etico per gli amministratori politici – la “Carta di Pisa” – proposto nel 2012 da Avviso pubblico e già adottato da decine di enti locali; all’opera dell’associazione Signorirossi, che fornisce servizi di consulenza giuridica gratuita alle vittime di richieste di tangenti; alla campagna nazionale “Riparte il futuro”, lanciata nel gennaio 2013 da Libera e dal Gruppo Abele, mirante a riattivare i circuiti di controllo democratico nei confronti dei candidati alle elezioni politiche, promuovendo un loro impegno credibile e verificabile a rafforzare le disposizioni anticorruzione, da rispettare nei primi 100 giorni del loro mandato.

Dal momento che disinteresse e sfiducia preparano il terreno per la corruzione, il superamento di una massa critica di cittadini sensibili ai temi della questione morale è condizione necessaria per promuovere e valorizzare politiche anticorruzione formulate *dal basso*. Gli anticorpi più efficaci alla corruzione si trovano nell’*attivismo della società civile*. Più che sulla *repressione* e la *deterrenza*, strumenti cardine delle politiche dirigiste di Singapore e Hong-Kong, il modello *bottom-up* di politica anticorruzione si fonda su valorizzazione di buone pratiche e *fiducia* istituzionale – base di consenso per l’attuazione delle necessarie riforme istituzionali e normative – considerate argine più robusto alla corruzione, specie quella sistemica.

⁷⁵ M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.