

# **L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto\***

*Alberto Vannucci*

## *1. L'analisi dello scambio corrotto: il contributo delle scienze sociali*

Nelle scienze sociali, parallelamente alla crescita di interesse sul tema della corruzione, si è sviluppato negli ultimi anni un dibattito su quali elementi siano rilevanti per definire tale concetto, qualificato in termini generali come forma di abuso di potere a fini privati da parte di un agente pubblico.<sup>1</sup> Ci si è concentrati, in particolare, sulle caratteristiche della violazione – di norme legali, di interessi pubblici, di standard posti dall'opinione pubblica – rispetto alla gamma di comportamenti accettabili per i funzionari e i rappresentanti pubblici. Si è da ultimo consolidata una nozione di corruzione quale fattore di distorsione all'interno di un rapporto del tipo principale-agente.<sup>2</sup>

Entro qualsiasi organizzazione pubblica (o privata), infatti, sussiste una relazione di natura contrattuale tra il soggetto delegato a prendere uno specifico insieme di decisioni, l'agente, e il titolare degli interessi il cui soddisfacimento è stato delegato al primo, il principale. Negli stati liberaldemocratici, in particolare, gli amministratori politici e di carriera sono agenti ai quali l'insieme dei cittadini – il “principale” esprimibile sinteticamente nella formula del “popolo sovrano” – ha delegato attraverso meccanismi diversi (elezioni, concorso, nomina) il perseguimento di interessi collettivamente rilevanti. Ogni agente naturalmente è portatore anche di interessi privati, che non necessariamente coincidono con quelli del principale collettivo, al quale può nascondere opportunisticamente informazioni su caratteristiche e contenuti della propria attività. Così, nel delegare poteri e compiti all'agente, il principale predispone procedure e regole che delimitano i suoi margini di discrezionalità e si associano a vari meccanismi di controllo e di sanzione (penale, disciplinare, politica, sociale, ecc.) in caso d'inadempimento o di cattivo esercizio dei suoi poteri, per contenere rischi e costi di questo potenziale conflitto di interessi.

Si ha uno scambio corrotto nell'organizzazione pubblica quando in questo rapporto principale-agente si inserisce un ulteriore soggetto. L'intervento di un cliente o terza parte, il corruttore, induce

---

\* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

<sup>1</sup> Cfr. J. G. Lambsdorff, *Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 16.

<sup>2</sup> Cfr. D. della Porta e A. Vannucci, *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter, 1999.

l'agente pubblico ad aggirare in modo nascosto i vincoli posti da procedure e norme, in particolare il divieto di accettare compensi indebiti. Il corruttore, offrendo risorse nella propria disponibilità, sotto forma di tangente monetaria o di "altra utilità", riesce ad ottenere dall'agente decisioni a lui favorevoli, informazioni riservate, o una più generale "protezione" dei propri interessi. Allo scambio ufficiale principale-agente si va così a sovrapporre una transazione occulta tra agente corrotto e corruttore, che altera i termini della relazione tra amministratori e cittadini, inducendo i primi a privilegiare interessi personali e del corruttore a scapito di quelli pubblici formalmente perseguiti.

Sostituendo un "mercato dell'autorità" ai processi di scelta pubblica conformi a norme e procedure, i corruttori cercano dunque di modificare a proprio vantaggio la struttura dei diritti di proprietà su risorse amministrate o soggette a regolazione dallo stato, attraverso l'attività di agenti politici o burocratici cui sono delegati poteri e responsabilità.<sup>3</sup> Così, ad esempio, la gestione della spesa pubblica o il potere d'interdizione e di licenza, cioè la facoltà di consentire o meno l'esercizio di certe attività private, producono condizioni artificiali di scarsità nell'accesso ai benefici pubblici e nel godimento di risorse private.<sup>4</sup> Si creano così posizioni di rendita, i cui diritti di proprietà sono attribuiti in base all'esito di procedure i cui esiti sono decisi o influenzati dagli agenti. Qualsiasi settore d'intervento pubblico è vulnerabile alla corruzione, nel momento in cui sono create ed allocate rendite:<sup>5</sup> (a) l'acquisto di beni e servizi da soggetti privati, da parte dello stato, a prezzi superiori di quelli di mercato; (b) la vendita o l'assegnazione selettiva a privati di beni, servizi e diritti (mediante trasferimenti, sussidi, licenze, concessioni, ecc.), in cambio di un controvalore inferiore al loro prezzo di mercato; (c) l'attività di enforcement, che attribuisce agli agenti pubblici il potere di imporre selettivamente costi, espropriare o ridurre il valore dei diritti privati. In questo caso l'agente assicura un beneficio (una rendita) al destinatario della sanzione o del provvedimento per lui punitivo astenendosi dall'esercizio dei suoi poteri (o doveri) legalmente previsti.

Corrotto e corruttore si spartiscono, attraverso lo scambio occulto, i diritti di proprietà sulla rendita così creata, a danno della collettività. La corruzione è dunque un'attività particolare di "ricerca di rendita". Come dimostra l'ampia letteratura sul rent-seeking, si tratta di un gioco sociale a somma negativa, che impone pesanti costi sociali alla collettività: una cattiva allocazione di risorse in attività improduttive, una distorsione dei meccanismi di mercato, un investimento in conoscenze legate ad attività parassitarie, una crescita dell'incertezza sulla protezione dei diritti di proprietà.<sup>6</sup>

I tentativi di spiegazione del grado di diffusione della corruzione sono riconducibili a tre principali filoni di ricerca. Il primo approccio, di matrice economica, considera le scelte di pagare o accettare tangenti frutto di un calcolo razionale, che dipende dalle aspettative relative ai costi (in

---

<sup>3</sup> Sulla corruzione come "mercato di autorità" cfr. S. Belligni, *Il volto simoniacco del potere. Scritti su democrazia e mercati di autorità*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>4</sup> Cfr. B.L. Benson, e J. Baden, *The Political Economy of Governmental Corruption: the Logic of Underground Government*, in "Journal of Legal Studies", 14, 1985, pp.391-410.

<sup>5</sup> Cfr. S. Rose Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*, New York, Academic Press, 1978, pp. 61-63

<sup>6</sup> Cfr. A. Vannucci e R. Cubeddu, *Lo spettro della competitività*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

particolare la probabilità di essere scoperti e la severità della sanzioni previste) e vantaggi attesi, confrontati con quello delle alternative disponibili.<sup>7</sup> Entrano in gioco, in questo calcolo, le occasioni “istituzionali” di corruzione, che dipendono da una pluralità di fattori. Tra quelli più rilevanti, oltre all’efficienza del sistema giudiziario, sono stati presi in esame i costi dell’attività di intermediazione politica; la sensibilità degli elettori ad eventuali “scandali” politici; il livello di intervento pubblico in campo economico e sociale; il grado di discrezionalità e di trasparenza dei processi decisionali pubblici; l’intensità della regolazione delle attività private; l’efficienza dei meccanismi di controllo politico e amministrativo; le tendenze concorrenziali o collusive dei mercati economici e politici. Si possono allora sintetizzare le principali variabili che influenzano il calcolo economico della corruzione nella formula  $C=M+D-T-A$ : il livello di corruzione (C) si associa alla presenza di posizioni monopolistiche di rendita (M) e all’esercizio di poteri discrezionali (D), ed è inversamente collegato al grado di trasparenza (T) e di accountability (A) (o responsabilizzazione) degli agenti, che dipende dalla circolazione di informazioni e dall’efficacia dei controlli istituzionali e sociali sul loro operato.<sup>8</sup>

Una diversa prospettiva, di matrice socio-culturale, si concentra invece su variabili come le norme etiche, i valori culturali, le tradizioni, il senso civico, lo “spirito di corpo” e il senso dello stato dei funzionari. Questi fattori si riflettono nel cosiddetto “costo morale” della corruzione, il disagio psichico associato alla violazione della legge. In questa prospettiva la corruzione, al pari di altri atti illeciti, è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e delle cerchie sociali di riconoscimento – nello Stato, nel mercato o nella società – favorevoli al sistema di valori che sostiene il rispetto della legge.<sup>9</sup> L’idea di fondo è che gli individui siano più o meno vulnerabili alla corruzione sulla base della struttura di valori sociali: la spinta alla corruzione si attenua in quei contesti dove gli standard morali – sostenuti sia dalla “pressione dei pari” che da credenze interiorizzate – sono più elevati. Per quanto favorevoli siano le occasioni, la presenza di barriere morali e sociali rappresenta così una vincolo decisivo alla diffusione degli scambi occulti, come sembra dimostrare l’ampia variabilità dei livelli di corruzione tra paesi che pure presentano “strutture di occasioni” simili.<sup>10</sup>

Il livello di diffusione della corruzione in un paese è influenzato dalla combinazione di questi due insieme di variabili, i vantaggi economici attesi dai singoli attori e la distribuzione dei costi morali nella società. Negli ultimi anni è emersa una terza prospettiva di analisi, di matrice neo-istituzionalista, che sottolinea anche la rilevanza delle dinamiche interne nelle reti di corruzione come variabile esplicativa utile a comprenderne la diffusione in un dato contesto politico-amministrativo.<sup>11</sup> Il consolidarsi di informali “strutture di governo” e di meccanismi che

<sup>7</sup> Cfr. G.S. Becker, *Crime and Punishment. An Economic Approach*, in “Journal of Political Economy”, 76, 1968, pp. 169-217.

<sup>8</sup> Cfr. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

<sup>9</sup> Cfr. A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto* di D. della Porta, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 13-74.

<sup>10</sup> Cfr. D. della Porta e A. Vannucci, *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, a cura di U. von Alemann, Wiesbaden, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2005, pp. 109-134.

<sup>11</sup> Cfr. D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunita*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

garantiscono l'adempimento nelle transazioni corrotte rappresenta infatti un fattore cruciale di stabilità negli scambi occulti, alimentando la fiducia tra le controparti e la stabilità nei patti illeciti. L'evoluzione della corruzione nel tempo, in altri termini, è un processo path dependent, nel quale alti livelli di diffusione delle pratiche illecite nel passato pongono le premesse per “rendimenti crescenti” delle medesime attività in periodi successivi, e viceversa. Per comprendere la corruzione occorre allora considerare una serie di meccanismi, come la presenza o meno di “competenze d'illegalità” tra gli attori coinvolti nello scambio occulto, l'emergere di norme non scritte e di “regole del gioco” che disciplinano i rapporti tra corrotti e corruttori, l'affermarsi di figure di mediatori e “garanti” del rispetto dei patti di corruzione.<sup>12</sup>

Come si mostrerà nei prossimi paragrafi, dinamiche di questo tipo sembrano aver caratterizzato il caso italiano: il radicamento della corruzione sembra infatti riflettere per un verso l'ampiezza delle occasioni di profitto illecito e la debolezza dei vincoli morali, per un altro l'evoluzione di persistenti strutture informali di regolazione del funzionamento del mercato illegale, in grado di contenere rischi e incertezze degli scambi corrotti

## 2. *L'evoluzione della corruzione in Italia: alcuni dati di contesto.*

La corruzione tipicamente assume nella scena pubblica un andamento carsico. Per sua natura occulto, il fenomeno emerge occasionalmente in superficie, di solito per breve tempo, in occasione di particolari vicende o inchieste giudiziarie che riescono a risvegliare l'attenzione dei mezzi di comunicazione e l'interesse della pubblica opinione. Ma perlopiù esso si sviluppa in profondità, invisibile agli occhi dei più, percepibile solo all'interno della ristretta cerchia di beneficiari diretti o di collusi. Incrociando alcune fonti di informazione – sondaggi, rilevazioni statistiche, atti giudiziari, fonti giornalistiche – si possono tuttavia ricavare alcune indicazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dell'universo nascosto della corruzione italiana, formulando alcune ipotesi su quali trasformazioni e linee di frattura ne abbiano caratterizzato l'evoluzione in questi ultimi decenni.

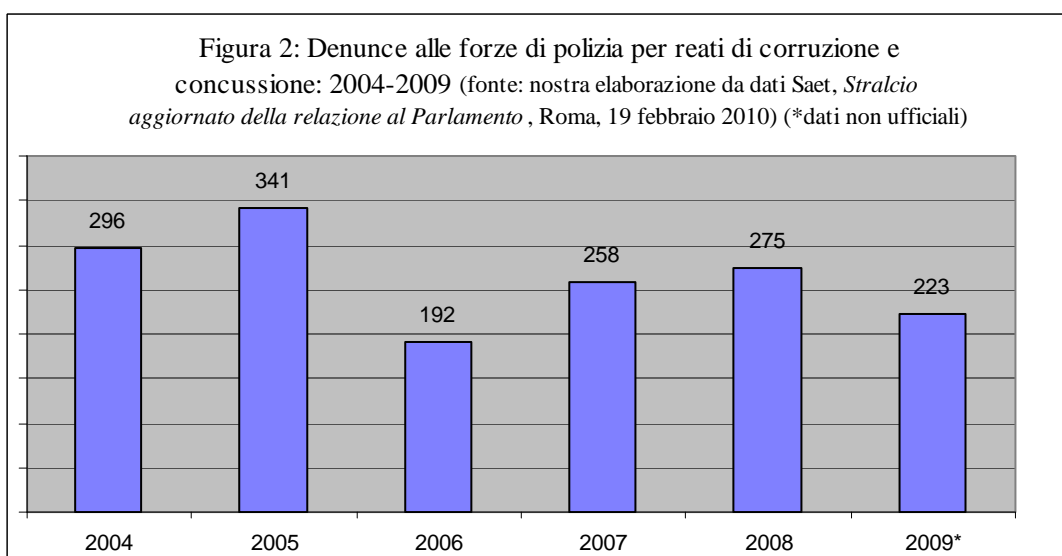
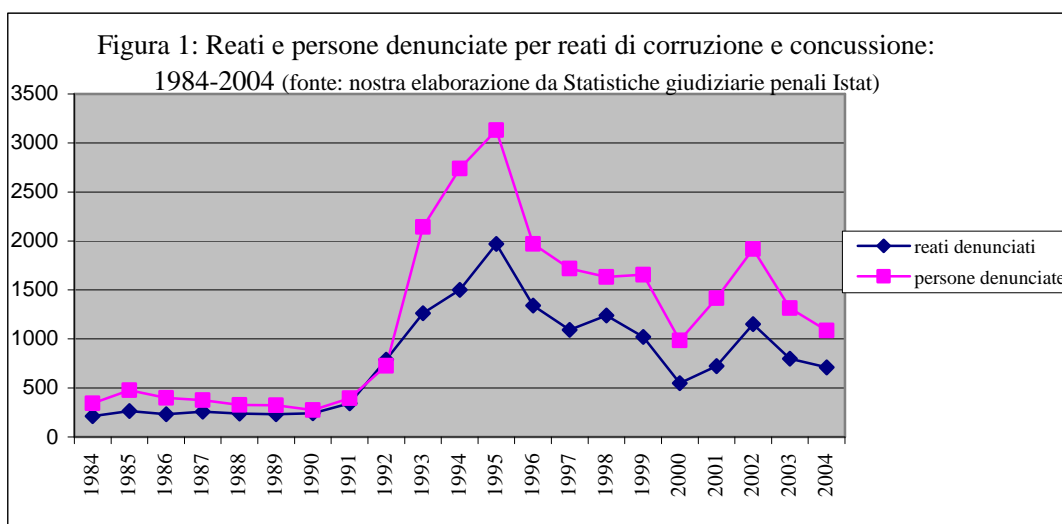
Le statistiche giudiziarie forniscono un quadro parziale della diffusione del fenomeno, mostrando la parte emergente di un iceberg le cui dimensioni subacquee rimangono ignote: Al pari di altri “crimini senza vittime” – o meglio, di altri crimini dai costi sociali diffusi, aventi molte vittime inconsapevoli – lo scambio corrotto, quando si realizza con successo, non lascia “corpi del reato” né tracce visibili, né vi sono soggetti interessati a denunciarla. Il dato statistico rappresenta però un indicatore dell'ampiezza della “corruzione perseguita”. Secondo fonti Istat il trend discendente è piuttosto chiaro. L'ammontare di persone coinvolte e reati denunciati per corruzione e concussione, in rapida crescita dal 1992, è in diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 crimini e oltre 3.000 persone denunciate. Un decennio dopo, nel 2006, i

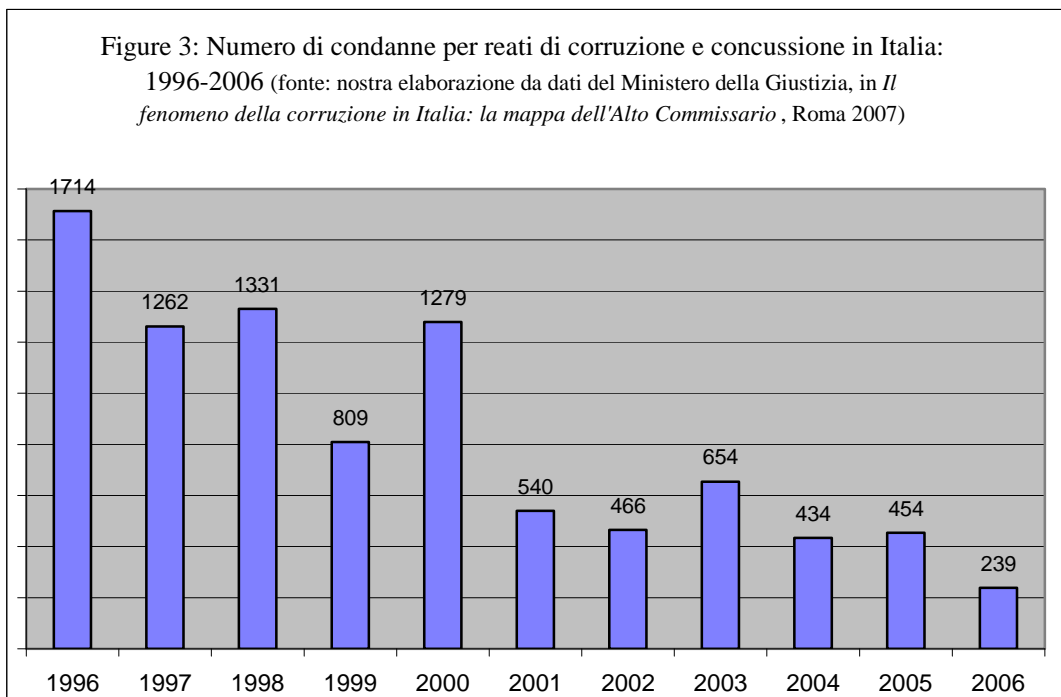
---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

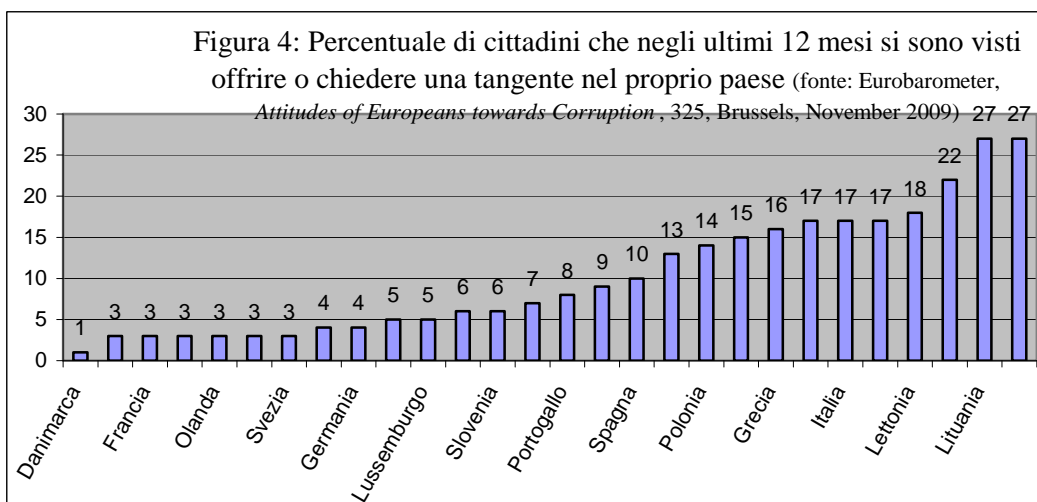
numeri sono ridotti a circa un terzo per i crimini, della metà per le persone (cfr. figura 1). I dati del ministero dell'interno, che comprendono una gamma più estesa di crimini (abuso d'ufficio, peculato, frode nelle forniture pubbliche, ecc.), mostrano come questa linea di tendenza prosegua fino al 2009: da 3.400 reati e 12.400 persone coinvolte del 2004 si passa a 1.300 reati e 5.500 persone del primo semestre 2009, che presenta uno dei livelli più bassi di "corruzione svelata" dal 1992 (cfr. figura 2).

Il medesimo andamento, come prevedibile, caratterizza il numero di condanne per reati di corruzione, per le quali il calo in proporzione risulta ancora più marcato. Si passa infatti da un massimo di oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 alle appena 239 del 2006, quasi un settimo di 10 anni prima, con una caduta verticale che si accentua a partire dal 2001 (cfr. figura 3).

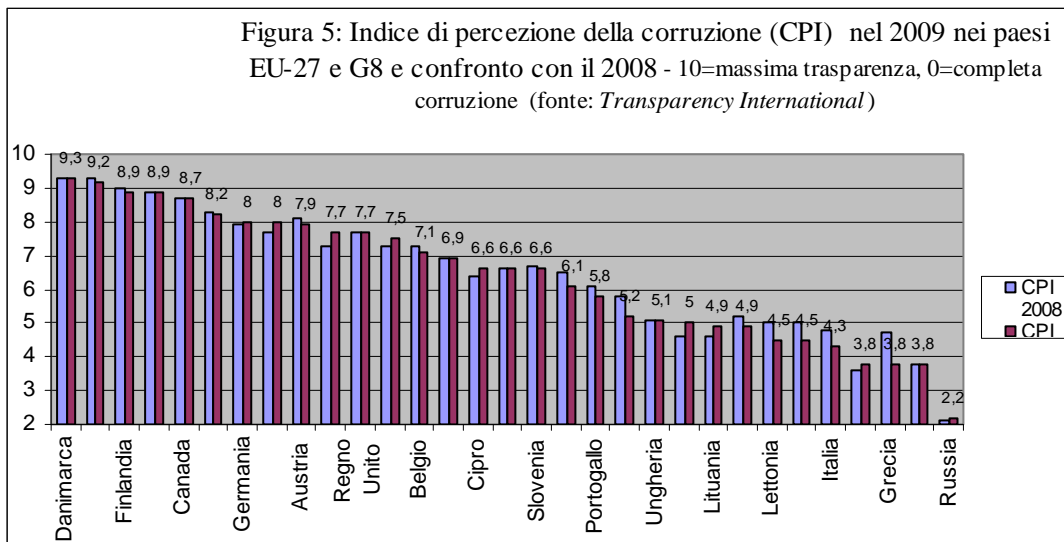




Un altro indicatore utilizzabile per stimare la diffusione della corruzione è fornito da sondaggi e rilevazioni statistiche, che misurano percezioni ed esperienze degli intervistati. Anche in questo caso le rilevazioni sono convergenti nel delineare la sensazione generalizzata di una recrudescenza del fenomeno. Tra il 2005 e il 2008, secondo Eurobarometro, la percentuale di cittadini italiani che ritengono la corruzione un problema rilevante è cresciuta dal 75 all'84 per cento, l'89 per cento ritiene queste pratiche piuttosto frequenti nel governo nazionale e nelle istituzioni. Nel 2009 la percentuale di cittadini italiani che nell'anno precedente hanno vissuto in prima persona l'esperienza di vedersi chiedere od offrire una tangente è pari al 17 %, una tra le più alte in Europa (la media dell'Unione europea è del 9%), erano il 10 % nel 2007 (cfr. figura 4).



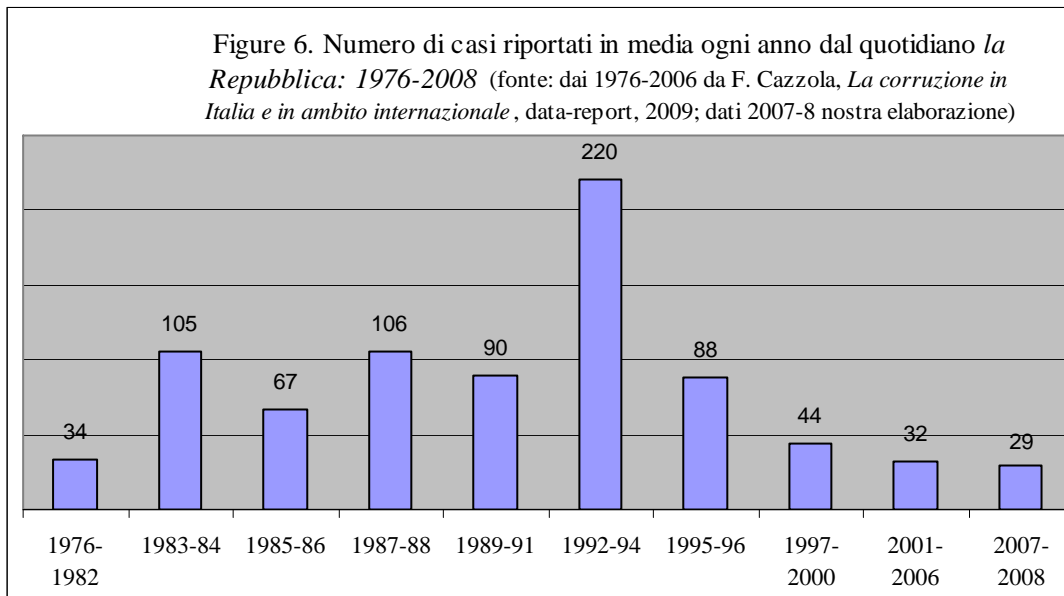
Il dato trova conferma nelle rilevazioni di Transparency International, l’Ong internazionale per la lotta alla corruzione il cui annuale Corruption perception index, fondato sulle opinioni di osservatori privilegiati secondo analisi di 13 organizzazioni indipendenti, è utilizzato nella ricerca scientifica come il più affidabile proxy della diffusione del fenomeno. Il punteggio di 10 corrisponde alla completa trasparenza, 0 alla massima corruzione: l’Italia con 4,3 nel 2009 totalizza il punteggio peggiore dell’ultimo decennio. Dalla prima rilevazione del 1995 un baratro separa l’Italia dalle altre democrazie, una distanza che oltretutto va allargandosi, in una classifica dove tradizionalmente svettano per trasparenza i paesi scandinavi, Nuova Zelanda e Singapore. Dopo un effimero miglioramento tra il 2000 e il 2001, il punteggio dell’Italia ha seguito nel decennio un trend discendente, con un crollo dal 41esimo posto del 2006 al 63esimo del 2009. Nella comparazione internazionale l’Italia è considerata un paese nel quale il ricorso alle tangenti è agli stessi livelli dell’Arabia Saudita, più frequente rispetto a Cuba, Turchia, Namibia, Malesia, Giordania, Botswana. Nell’Unione europea soltanto Grecia, Bulgaria e Romania totalizzano un punteggio peggiore, la Grecia è l’unico paese che registra un calo superiore a quello italiano tra il 2008 e il 2009 (cfr. figura 5). Che il pessimismo sia radicato lo attestano anche i sondaggi periodici di Corruption barometer, curati da Transparency International: se nel 2005 il 41 per cento degli italiani prevedeva una crescita della corruzione nei successivi tre anni, contro appena un 12 per cento di ottimisti, nel 2007 questa percentuale s’impenna al 61 per cento.



Una fonte ulteriore di informazioni sulla corruzione è costituita dai mezzi di comunicazione, che però – a parte casi eccezionali, almeno in Italia, di giornalismo d’inchiesta – si limitano a “filtrare” notizie di procedimenti giudiziari in corso. In questo modo viene resa visibile al pubblico una quota di episodi che per le loro caratteristiche – identità e numero di soggetti coinvolti, ammontare delle tangenti, ricadute, ecc. – hanno suscitato l’attenzione dei mezzi di comunicazione, peraltro influenzata anche dal controllo politico o di gruppi economici sulla linea editoriale. Le rilevazioni disponibili confermano che dopo il big-bang di mani pulite, quei pochi mesi nei quali televisioni e giornali hanno dato grande risalto all’emergente corruzione, si è realizzata dalla metà degli anni novanta una rapida normalizzazione dell’offerta di notizie. Tra il 1992 e il 1994 in media ogni anno



il quotidiano “la Repubblica” – secondo le ricerche di Franco Cazzola – ha presentato al pubblico 220 episodi di corruzione; scesi a 88 nel biennio successivo, a 44 tra il 97 e il 2000.<sup>13</sup> Negli ultimi due anni siamo a 29 casi appena, quasi un decimo appena di quelli di mani pulite, ma appena un terzo di quelli emersi tra il 1989 e il 1992 (cfr. figura 6). Nell’ultimo decennio nel sistema dei media il problema della corruzione, al di là di alcune episodiche e circoscritte fiammate, si è smaterializzato, finendo in un cono d’ombra: “E’ questo il miracolo italiano: dopo tangentopoli il paese non è mai stato così virtuoso, almeno in apparenza”.<sup>14</sup> Quando si è parlato di corruzione ciò è accaduto quasi in via incidentale, come elemento che contribuiva a rinfocolare tensioni irrisolte tra classe politica e magistratura. Questo esito è imputabile per un verso alla presenza di meccanismi di condizionamento politico dell’informazione, ma anche all’innalzarsi della “soglia di scandalizzazione” del pubblico, ormai abituato – o indotto – a intravedere dietro qualsiasi indagine il sospetto di una strumentalizzazione politica.



### 3. La realtà nascosta della corruzione italiana

Si possono ricavare alcune indicazioni sulle caratteristiche della realtà nascosta della corruzione italiana attraverso la comparazione dei sentieri evolutivi di questi tre profili quantitativi del

<sup>13</sup> Cfr. F. Cazzola *La corruzione in Italia e in ambito internazionale*, data-report presentato al corso su “La prevenzione dell’illegalità nelle pubbliche amministrazioni”, Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, Bologna, dicembre 2009.

<sup>14</sup> Cfr. F. Cazzola, *Dopo “tangentopoli”. Ovvero: storia di un paese miracolato*, in Aa. Vv. *Politica e società. Studi in onore di Miguel Beltran*, Madrid, Universidad Autonoma de Madrid, 2007.



fenomeno: nell'ultimo decennio si riduce la corruzione perseguita, condannata e presentata al pubblico, mentre il fenomeno è percepito – e vissuto – in crescita.

(i) Se le percezioni e i sondaggi sulle esperienze personali rispecchiano la diffusione effettiva della corruzione, il fenomeno cresce negli anni in cui la spinta propulsiva delle inchieste tende ad esaurirsi, e sia incriminazioni che condanne diventano eventi via via più rari. Questo significa che negli ultimi dieci anni si è allargata la forbice tra corruzione praticata e corruzione denunciata e perseguita, e dunque è lievitata la “cifra nera” della corruzione, l'ammontare di reati portati a compimento con successo.<sup>15</sup> Dal momento che le condanne diventano in proporzione ancora più infrequenti, si può spiegare la rinnovata sensazione di impunità per i protagonisti, confermata dai toni di alcune intercettazioni telefoniche rese pubbliche. Ad esempio, osservano i giudici nell'inchiesta sugli appalti della protezione civile: “i soggetti protagonisti oltre ad essere consapevoli del loro potere pressoché illimitato hanno anche una vera e propria sindrome di impunità; e così si è registrato [...] che parlando con il fratello [...] (imprenditore che lui voleva favorire ma che appariva realisticamente timoroso ritenendo la sua struttura poco adatta) gli riferisce senza mezzi termini che loro hanno licenza di uccidere e che possono fare e pigliare ciò che vogliono”.<sup>16</sup> L'aspettativa di avere buone probabilità di farla franca incoraggia l'adesione di amministratori, imprenditori e intermediari alle reti della corruzione, un sistema chiuso e oligarchico di scambio, in grado di assicurare alla ristretta cerchia di beneficiari rendite consistenti.<sup>17</sup>

(ii) La percezione ampiamente diffusa di una corruzione rampante non scaturisce dalla copertura dei mezzi di comunicazione rispetto agli episodi emersi. Al contrario, nell'ultimo decennio la scarsa salienza del tema nei mezzi di comunicazione risulta inversamente proporzionale alla sfiducia sull'onestà dei politici e degli amministratori. Una possibile spiegazione è che, nonostante il silenzio delle fonti ufficiali di informazioni, i canali informali di comunicazione e le esperienze dirette abbiano plasmato la percezione di un clima di illegalità diffusa.

(iii) La caduta di attenzione mediatica dei confronti degli scandali collegati a vicende di corruzione è stato in proporzione ancora più marcato rispetto alla riduzione dei procedimenti giudiziari avviati. Oltre al condizionamento politico sui mezzi di comunicazione, da sempre denunciato da Freedom of the Press, può aver influito una sorta di effetto saturazione che, dopo la sovraesposizione di mani pulite, ha alzato il livello di tolleranza pubblica.<sup>18</sup> Si è così smorzato così

---

<sup>15</sup> Ad analoghe conclusioni giungono Davigo e Mannozi: “se ne deve dedurre che la “cifra nera” della corruzione in Italia prima di mani pulite era elevatissima e che, con tutta probabilità, anche dopo mani pulite continua ad attestarsi su livelli decisamente preoccupanti”. Cfr. P. Davigo e G. Mannozi, *La corruzione in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 114.

<sup>16</sup> Cfr. Tribunale di Firenze, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere*, proc.n.1460/09 R.G.I.P., 8 febbraio 2010, p. 44

<sup>17</sup> Nel caso dei contratti pubblici, a titolo di esempio, l'extra-profitto indebito generato dalla corruzione ammonterebbe mediamente a circa il 40-50 per cento del valore del contratto, come mostrano le prime risultanze dell'inchieste sulle opere emergenziali, la comparazione tra i prezzi degli appalti milanesi pre e post-mani pulite, il confronto tra il costo di opere pubbliche inquinate dalla corruzione ed equivalenti realizzazioni in terra straniera.

<sup>18</sup> Secondo il rapporto annuale di *Freedom of the Press* l'Italia è al penultimo posto – seguita solo dalla Turchia – in Europa per quanto riguarda libertà e indipendenza dei mezzi di comunicazione, collocandosi tra i paesi solo

il potere deterrente che la semplice esposizione al sospetto della corruzione esercitava sulla classe politica, suscitando un giudizio pubblico – e una sanzione politica – ancor più temuto della sanzione penale per il suo effetto negativo sulla reputazione.<sup>19</sup>

(iv) Dalla comparazione tra il dato italiano e quello europeo nei sondaggi di Eurobarometro emerge un indicatore indiretto del livello relativamente elevato di assuefazione alla corruzione.<sup>20</sup> Nel 2009 l'83% per cento degli italiani ritiene la corruzione un problema importante, una percentuale in lieve calo rispetto all'84% dell'anno precedente, ma comunque poco superiore alla media europea, che è del 78%. Negli stessi anni però le esperienze dirette di tangenti richieste o proposte crescevano considerevolmente, passando dal 10% al 17%, quasi il doppio della media europea (pari al 9%), ed ugualmente in crescita era la percezione della diffusione del fenomeno (con l'indice di Transparency in picchiata da 4,8 a 4,3, seconda peggiore performance europea). Se l'allarme sociale è stazionario o in diminuzione, e di poco superiore ai livelli europei, mentre la percezione e la pratica quotidiana aumentano in modo significativo, raggiungendo quasi il doppio della media europea, si ha il sintomo di un innalzamento della soglia di tolleranza sociale del fenomeno.

Riassumendo, lo scenario italiano è quello di una corruzione capillare e sempre più frequentemente impunita, in un contesto nel quale la scarsa attenzione dei media si accompagnano al crescente disinteresse o alla sfiducia generalizzata verso l'onestà dell'intera classe politica. Affiorano però alcuni elementi di differenziazione tra “nuova” e “vecchia” corruzione, almeno a giudicare dalle risultanze delle inchieste giudiziarie.

#### 4. *I principali fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione sistemica*

La persistenza di alti livelli di corruzione in Italia è stata tradizionalmente spiegata dall'influenza di molteplici macro-cause di natura politico-istituzionale, sociale ed economica. Tra quelle richiamate più di frequente vi sono: (i) la mancata alternanza al governo nazionale di forze politiche contrapposte, caratteristica della cosiddetta “prima repubblica”; (ii) gli alti costi dell'attività politica e le dinamiche inflazionistiche del suo finanziamento; (iii) la collusione di ceti dei magistrati e la neutralizzazione di altri organi di controllo; (iv) la debolezza delle sanzioni politiche per i partiti e gli esponenti coinvolti negli scandali; (v) la limitata indipendenza dei mezzi di informazione; (vi) il complesso di inefficienze, ritardi, vischiosità procedurali della pubblica amministrazione; (vii)

---

“parzialmente liberi”. Le principali ragioni sono “l'insolitamente alta concentrazione della proprietà dei media per gli standard europei” e la crescente “interferenza del governo sul controllo dei media”. Cfr. Freedom House, *Freedom of the Press 2009*, in <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7631&year=2009>.

<sup>19</sup> In questo quadro, come osserva Pizzorno: “è la denuncia pubblica che consegue all'indagine della magistratura, la vera punizione, non la sentenza”; questo meccanismo di giudizio pubblico produce però un effetto perverso: “se i suoi esiti si inflazionano, perdono di valore. Come di quelle medicine di cui si dice ‘più te ne servi, meno ti servono’, così di queste indagini e avvisi di garanzia e rinvii a giudizio: più si susseguono, e meno vi si bada, e meno danno luogo a giudizi del pubblico che continuo e durino”. Cfr. A. Pizzorno *Il potere dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 113-4.

<sup>20</sup> Cfr. Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption*, 325, wave 72.2, Brussels, November 2009.

l'arbitrarietà di fatto di molti processi decisionali, favorita dall'eccesso di regolazione formale che si traduce in incertezza applicativa o in paralisi, autorizzando l'attribuzione di poteri eccezionali o emergenziali, più esposti alla corruzione; (viii) l'estensione e la rilevanza delle decisioni politiche nell'organizzazione economica (ammontare di investimenti e spesa pubblica, esercizio di poteri di licenza e d'interdizione, potere di nomina a posti di direzione nella vita sociale ed economica) (xi) l'inflazione normativa e regolativa, che nell'incertezza dei destinatari accentua il potere discrezionale di chi è chiamato ad applicare o interpretare quelle norme; (x) il formalismo delle procedure e dei controlli; (xi) la governance di natura "familiare" delle imprese e le dinamiche collusive nei mercati; (xii) la prevalenza di relazioni di scambio, ad ogni livello, tra amministratori politici e di carriera, piuttosto che di reciproco controllo; (xiii) la presenza di organizzazioni criminali, col loro apparato militare di enforcement degli scambi corrotti; (xvi) la mancanza di fiducia dei cittadini nello stato e la debolezza del "senso civico"; (xv) la struttura dei valori sociali e le caratteristiche della cultura politica, orientate verso modelli particolaristici e familistici; (xvi) la debolezza del "senso dello stato" e dello "spirito di corpo" tra gli amministratori pubblici.<sup>21</sup>

Si tratta di fattori rilevanti, come dimostrano numerose ricerche empiriche di tipo comparato.<sup>22</sup> In Italia essi rimangono tuttora in larga misura attivi, se si eccettuano – a partire dalla metà degli anni '90 – la realizzata alternanza al governo di schieramenti politici diversi, frutto anche di una riforma in senso maggioritario della legge elettorale, e gli effetti di alcune riforme amministrative improntate alla semplificazione delle procedure e alla de-regolazione.<sup>23</sup> La compresenza di questi fattori si traduce allora in una persistente attrattiva esercitata dagli incentivi "economici" dei profitti attesi dalla corruzione, non contrastata da adeguate barriere morali e criteri di riconoscimento sociale favorevoli all'osservanza della legge: scarsità di "capitale sociale", mancanza di "cultura civica", radicamento del "familismo amorale" sono alcune delle formule con le quali si è cercato, più o meno recentemente, di catturare le caratteristiche di questo tessuto di valori culturali favorevoli a svariate forme di illegalità diffusa.<sup>24</sup> In sostanza, per un verso negli ultimi anni sono rimaste propizie le occasioni di corruzione, dall'altra non sembrano rafforzati i criteri culturali e sociali di "riconoscimento morale" delle condotte virtuose. Questi fattori rendono l'Italia – coi suoi livelli di corruzione percepita superiori a quelli di molti paesi in via di sviluppo – un caso deviante nel panorama delle moderne liberademocrazie.

Ma la spiegazione della capacità di adattamento e di resistenza delle reti della corruzione italiana chiama in causa anche dinamiche interne, endogene alle stesse reti della corruzione. Dall'analisi del materiale giudiziario emerge infatti come attraverso processi paralleli – di selezione e di

<sup>21</sup> Per una rassegna si vedano Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, Roma, Camera dei deputati, doc. CXI n.1, 26 ottobre 1996; della Porta e Vannucci, *Un paese anormale*, Roma-Bari, Laterza 1999.

<sup>22</sup> Per una rassegna cfr. J. G. Lambsdorff, *Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>23</sup> Cfr. GRECO – Group of States against corruption, *Evaluation Report on Italy*, Strasburgo, 2 luglio 2009, 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), p. 39.

<sup>24</sup> Cfr. E.C. Banfield, *The Moral Basis of Backward Society*, New York, Free Press, 1958; G. Almond, e S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963; R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

apprendimento – si siano modificate le caratteristiche individuali di una parte degli attori operanti nell'universo sotterraneo della corruzione. In primo luogo, come osserva il giudice Davigo, gli effetti delle inchieste giudiziarie degli anni '90 sono stati analoghi a quelli indotti da un processo di selezione naturale, eliminando corrotti e corruttori “meno abili” e inducendo così un miglioramento delle capacità adattiva e predatorie dei superstiti nel nuovo ecosistema politico-amministrativo.<sup>25</sup>

Si può osservare, in primo luogo, l'applicazione deliberata da parte di corrotti e corruttori di tecniche sempre più raffinate per minimizzare razionalmente il pericolo di incorrere in controversie, o di sollevare le attenzioni degli organi di controllo. Se le cronache di mani pulite descrivono rischiosi passaggi di buste o valigette piene di soldi, negli episodi emersi negli ultimi anni si utilizzano spesso metodi più sicuri ed efficaci di ripartizione dei profitti. Le “tangenti pulite e contabilizzate” – così battezzate in un'intercettazione telefonica – possono assumere diverse forme, a seconda dei ruoli istituzionali e della spregiudicatezza dei beneficiari. Tanto per citarne alcune: la gestione tramite uomini di fiducia di conti “chiavi in mano” 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”; le partecipazioni societarie incrociate, come camera di compensazione per la suddivisione dei proventi illeciti; le diluizioni nel tempo dell'erogazione delle contropartite, così da allontanare il sospetto che di merce di scambio si tratti; l'assunzione fittizia di congiunti. “Imparata l'arte” della corruzione, i nuovi protagonisti operano professionalmente evitando il rischio di intercettazioni (attraverso l'impiego di skype)<sup>26</sup>, o magari cancellando la valenza penale del reato, attraverso la privatizzazione della forma giuridica degli enti che gestiscono le procedure e assegnano i contratti, come si è cercato di fare con la stessa Protezione civile Spa, o creando situazioni di conflitto di interessi, che in questi anni si sono moltiplicate anche a livello locale.<sup>27</sup> Vale la pena rammentare che, nonostante le raccomandazioni dell'Unione Europea e le disposizioni della Convenzione anticorruzione del Consiglio d'Europa, la corruzione tra soggetti privati ancora non rientra tra i reati perseguibili secondo l'ordinamento italiano, mentre qualche dubbio sembra lecito sul rigore e sulla serietà della regolazione italiana delle situazioni di conflitto di interessi.

La “nuova” corruzione presenta comunque un elemento chiave di continuità rispetto a quella “vecchia”, svelata all'inizio degli anni novanta: è ancora una corruzione in larga misura sistemica, nella quale scelte, condotte, stili, movenze, linguaggi degli attori sono incardinati entro copioni prefissati, seguono regole codificate, assecondano moduli familiari. E' una corruzione, in altri termini, regolata. Come si osserva nel rapporto del Greco: “La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il

<sup>25</sup> Cfr. G. Barbacetto, P. Gomez, e M. Travaglio, *Mani pulite*, Roma, Editori Riuniti, 2003, p.678.

<sup>26</sup> A titolo di esempio, nella vicenda degli 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”. Cfr. Tribunale di Firenze, *Ordinanza*, cit., p. 59.

<sup>27</sup> La presenza di situazioni di conflitto di interessi alimenta una forma di corruzione *invisibile* e – 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

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 calcistico, ecc. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”<sup>28</sup>. Non si tratta dunque di 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 dei processi decisionali, attenuano l'eventuale “disagio psicologico” dell'illegalità; emarginano o castigano onesti e dissenzienti; socializzano i nuovi entrati alla “legge” della corruzione.<sup>29</sup>

La “norma fondamentale” dell'invisibile ordinamento giuridico della corruzione sistemica sancisce l'ineluttabilità della tangente, generando l'aspettativa che il ricorso alla corruzione non possa essere evitato in cambio di qualsiasi “risorsa” di un qualche valore sia ottenibile dalla struttura pubblica coinvolta nella rete di scambi occulti: appalti, licenze, concessioni, accelerazione di passaggi procedurali, informazioni riservate, controlli addomesticati, mancata contestazione di illeciti, in una casistica sterminata che si sovrappone all'intera gamma di attività pubbliche. Con le parole di un imprenditore: “All'[YYY] si paga praticamente chiunque, voglio dire anche a livello di commessi. [...] Si paga sia la struttura dell'ente (il Ministro che presiede il consiglio di amministrazione dell'[YYY]) sia il sistema dei partiti. (...) Sono in contatto con una serie pressoché innumerevole di imprenditori, e da tutti quelli con cui ho parlato di questi argomenti ho ricevuto le stesse informazioni”.<sup>30</sup> Se la corruzione diventa una sorta di “profezia auto che si auto-avvera”, alla sua “istituzionalizzazione” si accompagna la formazione di un vasto corollario di regole che fissano lo spettro di condotte accettabili e i meccanismi redistributivi delle rendite, automatici e sottratti a pericolose negoziazioni. Sono regole che stabiliscono come si ripartiscono le tangenti, quello che si può dire e quello che si può fare. 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.

Quello che contraddistingue la corruzione sistemica, dunque, è la compresenza di tre condizioni: (1) tutte – o quasi tutte – le attività entro una particolare organizzazione pubblica sono finalizzate o collegate indirettamente alla riscossione di tangenti; (2) tutti – o quasi tutti – gli agenti pubblici 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.

<sup>28</sup> Cfr. GRECO – Group of States against corruption, *Evaluation Report on Italy*, cit., p. 3 e p. 6, trad. mia.

<sup>29</sup> Cfr. D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunita*, Roma-Bari, Laterza 2007.

<sup>30</sup> Cfr. P. Davigo e G. Mannozi, *La corruzione in Italia*, cit., pp.266-7



Si tratta di condizioni che hanno caratterizzato le vicende emerse grazie alle inchieste di mani pulite, quando – con le parole di Mario Chiesa – si era affermata “la regola tacita che la tangente avrebbe gravato su tutto, dalla grande opera alla più piccola fornitura. Non si discuteva nemmeno più di mazzette. Prenderle per i politici è un fatto normale, per i politici ma anche per i burocrati”<sup>31</sup>. E che continuano a connotare le vicende degli ultimi anni, dagli appalti per l’agenzia interregionale per il fiume Po – nei quali “il sistema delle tangenti era talmente consolidato che venivano pagate dagli imprenditori senza essere neppure negoziate, quasi si trattasse di un atto dovuto. Ed erano accettate dai funzionari pubblici senza battere ciglio”<sup>32</sup> – fino al sistema gelatinoso di appalti della Protezione civile, caratterizzati precisamente dalla “sistematicità delle condotte illecite e dei rapporti illeciti e di cointeressenza tra gli indagati e per le rilevanti ripercussioni finanziarie ed economiche ai danni dello Stato”.<sup>33</sup> Tra i meccanismi che garantiscono l’adempimento delle regole della corruzione sistemica assumono particolare importanza i soggetti che se ne fanno “garanti”, appianando eventuali dispute e, qualora necessario, comminando sanzioni a chi intacca la stabilità delle relazioni. Grazie alla loro autorità, i protettori assicurano che nei “mercati di autorità” che caratterizzano la corruzione italiana non vi siano intrusioni esterne e defezioni interne, riducendo così i rischi del coinvolgimento personale.<sup>34</sup>

In questo quadro, a segnare uno scarto tra “vecchia” e “nuova” corruzione è il mutato ruolo dei partiti. Nelle vicende di mani pulite i partiti giocavano un ruolo cruciale di protezione del sistema, all’interno di un “triangolo di ferro” che vedeva coinvolte le strutture partitiche di vertice, cartelli di grandi imprese, burocrati di alto livello. Ad esempio, nelle confessioni dell’imprenditore Vincenzo Lodigiani, attraverso i versamenti annuali di tangenti ai segretari amministrativi di Psi e Dc l’impresa “ha cercato di garantirsi trattando a livello centrale direttamente con le segreterie nazionali dei partiti. (...). Attraverso il predetto sistema la Lodigiani Spa di regola è riuscita ad evitare ostruzionismi da parte delle autorità locali nella gestione degli appalti”. Questo “cappello di copertura politica” non ha funzionato solo “in quei posti ove è venuta a mancare una leadership forte tale da garantire stabilità nei rapporti tra imprese e partiti”.<sup>35</sup> A seguito della crisi che ha investito tutti i principali partiti della cosiddetta “prima repubblica”, il potenziale di “protezione partitica” è venuto meno, accompagnata sul versante imprenditoriale da uno speculare processo di destrutturazione delle grandi imprese.<sup>36</sup> Oggi, in caso di controversie o crisi interne – sempre possibili specie in tempi di “vacche magre”, quando nelle fasi negative del ciclo economico è più difficile spremere dai bilanci pubblici rendite da spartire – la corruzione sistemica non può più

<sup>31</sup> Cfr. *Panorama*, 13 dicembre 1992, p. 45.

<sup>32</sup> Cfr. *la Repubblica*, cronaca di Torino, 20 febbraio 2003, p. 9.

<sup>33</sup> Cfr. Tribunale di Firenze, *Ordinanza*, cit., p. 3.

<sup>34</sup> Cfr. S. Belligni, *Il volto simoniacco del potere. Scritti su democrazia e mercati di autorità*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>35</sup> Cfr. L. Musella, *Clientelismo*, Napoli, Guida, 2000, p. 109.

<sup>36</sup> La crisi dei partiti è stata indotta dal coinvolgimento della loro classe dirigente nelle inchieste giudiziarie, ma anche da una loro endogena debolezza, causata anche dalla balcanizzazione in fazioni autonome, anche dal punto di vista della gestione contabile, che si erano aggregate intorno ai boss più abili e spregiudicati nel reinvestire i proventi della corruzione nella competizione intra-partitica (della Porta e Vannucci 2007).

trovare quale sponda di pacificazione il “foro arbitrale” dei partiti che invece, fino a mani pulite, incameravano nelle proprie strutture amministrative una quota di tangenti proprio in cambio di questi servizi di regolazione.<sup>37</sup>

Se i partiti si defilano, nuove figure di garanti subentrano però a regolare il funzionamento delle arene decisionali dove la corruzione è di casa. Quella che emerge nelle inchieste degli ultimi anni, in altre parole, non è tanto una corruzione gelatinosa o liquida, come definita da commentatori e inquirenti per contrapporla a quella del passato, strutturata intorno all'obolo coatto versato dalle imprese ai partiti. Dura ancora, è vero, la capacità degli scambi corrotti di permeare ogni interstizio dei processi decisionali – dalle micro-tangenti all'uscire ai maxi-pagamenti per gli appalti milionari – in quelle aree d'attività pubblica dove l'illegalità diventa regola. Ma è ancora una corruzione solida e ben strutturata, dove a seconda dei contesti il rispetto delle invisibili “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 attori “specializzati”, disposti ad impiegare risorse politiche, di reputazione, coercitive o economiche per dissuadere dalla defezione o punire gli inadempienti: 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 politico.

Ad esempio, negli appalti della Protezione civile la funzione di “protettore” sarebbe stata ricoperta da un alto dirigente ministeriale, avente la capacità “di gestire il proprio potere ripartendo le proprie attenzioni tra più imprenditori di suo interesse e componendo eventuali situazioni di contrasto derivanti dal mancato soddisfacimento di aspettative concernenti l'aggiudicazione degli appalti, così evitando possibili denunce da parte di imprenditori scontentati”.<sup>38</sup> In un'altra vicenda è un imprenditore a giocare un ruolo fondamentale di controllo e di coordinamento: “Attraverso i suoi “agganci” politici, siano essi assessori e parlamentari, influiva ed interferiva sia nella fase “deliberativa” dell'appalto, che nella successiva fase (più propriamente tecnica) della predisposizione del capitolato speciale d'appalto (...). Ciò si rendeva possibile utilizzando la fitta rete di conoscenze e rapporti con persone inserite in ambienti istituzionali e in posti chiave (assessori, parlamentari, tecnici, funzionari pubblici...) dalle quali (...) otteneva l'ampia e tempestiva disponibilità ad assicurare l'esito favorevole delle indette o indette gare d'appalto”.<sup>39</sup> Ponendosi negli snodi cruciali delle nuove reti di corruzione, queste figure di garanti assicurano l'adempimento degli impegni, prevengono tensioni e attriti sull'osservanza delle norme, creano in ultima analisi condizioni per l'impermeabilità del sistema ad intrusioni esterne e per la sua capacità di assorbire dissidi interni.

La natura impalpabile dei servizi di protezione, che prescindono da uno scambio contestuale tra tangenti e decisioni favorevoli ai corruttori, configura una forma più sottile e pericolosa di corruzione, caratterizzata da relazioni opache che si sviluppano in un ampio arco temporale, transazioni differite, garanzie incrociate di adempimento tra soggetti diversi. Una possibile strategia

<sup>37</sup> Cfr P. Davigo e G. Mannozi, *La corruzione in Italia*, cit., pp. 58-61.

<sup>38</sup> Cfr. Tribunale di Firenze, *Ordinanza*, cit., pp. 65-6.

<sup>39</sup> Cfr. Tribunale di Napoli, *Ordinanza di applicazione di misura coercitiva*, n. 16025/07 R.G.N.R., n. 8533/08 R.G. G.I.P., 16 settembre 2008, p. 14.



di contrasto di queste attività consiste nel configurare quale reato qualsiasi acquisizione indebita di denaro o di altra utilità da parte dell'agente pubblico, anche in assenza di atti che si associano a quel pagamento nei termini di uno scambio riconoscibile tra promesse e adempimento.

Per scardinare gli equilibri interni al patto di corruzione, inoltre, conviene alimentare il conflitto tra gli interessi, altrimenti convergenti, di corrotto e corruttore, introducendo elementi di sfiducia e sospetto nella fase di preparazione e negoziazione dell'accordo. Tra le proposte emerse nella letteratura,<sup>40</sup> ad esempio, si è sottolineata la possibilità di differenziare in modo significativo le pene previste per i partecipanti alla corruzione a seconda di chi ha preso l'iniziativa, in modo da accentuare la latente conflittualità interna al rapporto tra corrotto e corruttore.

### 5. *Le organizzazioni mafiose nel mercato della corruzione*

L'attività criminale dei mafiosi e la corruzione, così come le intese collusive che caratterizzano il settore degli appalti, si realizzano in ambiti distinti ma complementari. Si presentano, in altri termini, elementi sinergici che favoriscono l'intreccio di corruzione, infiltrazioni mafiose, regolazione dei cartelli di imprese.

Le organizzazioni mafiose vendono infatti servizi di "protezione privata" in quei contesti nei quali la pressione estorsiva, la sfiducia, la natura illegale o informale delle relazioni generano una domanda di tutela dei precari "diritti" sulle risorse in gioco.<sup>41</sup> Tra i mercati illegali nei quali può affiorare una domanda di protezione e di informale "regolazione" particolare rilievo assumono proprio quelli della corruzione e delle intese collusive. Essi assumono un'importanza cruciale per le organizzazioni criminali per un duplice ordine di motivi: in essi si presentano grandi opportunità di profitto, dato l'ammontare di risorse allocate dagli enti pubblici (appalti e forniture sono la più rilevante attività economica legale in quei territori); essi forniscono l'opportunità di tessere una tela di relazioni con una gamma di attori strategici (amministratori politici e burocratici, professionisti, imprenditori), capaci di garantire ai mafiosi accesso a competenze, processi decisionali e informazioni riservate, accrescendone tanto il prestigio sociale che le speranze d'impunità.

Come si è visto, negli scambi corrotti vengono create e scambiate rendite, mentre negli accordi di cartello si realizza un'intesa restrittiva della concorrenza tra imprenditori che barattano offerte concordate, oppure l'astensione dalla partecipazione alle gare, contro promesse di ricambiare in futuro con uguali condotte.<sup>42</sup> Per quanto logicamente distinte, le attività degli attori coinvolti nella corruzione e negli scambi collusivi hanno un terreno d'intersezione, un "mercato comune" nel quale gli stessi amministratori pubblici, i mafiosi e gli imprenditori collusi offrono e domandano contestualmente garanzie di salvaguardia degli accordi e delle pretese maturate nelle diverse arene di scambio. La disponibilità dei servizi forniti in ciascuno di questi mercati, infatti, incrementa i profitti attesi e riduce i "costi di produzione" negli altri. Questa complementarità è evidente nel caso

---

<sup>40</sup> Cfr. J. Lambsdorff, *Institutional Economics of Corruption and Reform*, cit., pp.230-1.

<sup>41</sup> Cfr. D. Gambetta, *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi, 1992.

<sup>42</sup> Cr. A. Vannucci, *Il mercato della corruzione*, Milano, Società libera, 1997.

della protezione mafiosa, che attenua l'incertezze a favorisce l'applicazione degli accordi illeciti di cartello e della corruzione. Allo stesso tempo, la salvaguardia dagli organi di controllo fornita da taluni amministratori politici in cambio di tangenti rafforza le aspettative d'immunità dalle indagini dei mafiosi, migliorando la qualità dei servizi protettivi offerti, e così consolida le aspettative di adempimento fra gli imprenditori collusi. Il successo dei cartelli che si spartiscono le risorse destinate agli appalti pubblici, infine, permette di drenare un maggiore ammontare di risorse dai bilanci pubblici, ridistribuendolo nel reticolo di scambi e pacificando eventuali tensioni, assicurando ai mafiosi un ulteriore canale di comunicazione per allacciare relazione con i soggetti che occupano gli snodi decisionali nella pubblica amministrazione.

La radicata presenza di organizzazioni mafiose in almeno quattro regioni del sud Italia ha dunque modificato sotto diversi profili i meccanismi di regolazione della corruzione osservabili in altre aree. In primo luogo, le quote di tangente da destinare ai diversi decisori e garanti appaiono definite da criteri sanciti dai "garanti" mafiosi, che – almeno in alcune fasi – ripartiscono i guadagni tenendo conto delle diverse istanze in gioco: le famiglie mafiose locali, che hanno sede laddove si svolgono materialmente i lavori; l'organizzazione centrale; gli imprenditori; gli amministratori pubblici (politici e burocrati).<sup>43</sup>

In secondo luogo, la mafia assicura una regolazione più estesa della corruzione e degli accordi di cartello, che permette di sviluppare le transazioni lungo due assi. Il primo, orizzontale, assicura la generalizzazione degli scambi illeciti, che investono ogni appalto, senza possibile eccezione. Secondo Siino: "tutte le gare erano truccate, tutte, nessuna esclusa, da quella dei cento milioni a quella dei cento miliardi".<sup>44</sup> La seconda linea di sviluppo, verticale, investe invece le diverse fasi della procedura di appalto. Il "governo" mafioso degli scambi illeciti, infatti, interviene a monte, garantendo la stabilità degli equilibri politici fra i soggetti che sanciscono i criteri di allocazione delle risorse e di delega nei ruoli di autorità pubblica, fino a comprendere la presentazione del

---

<sup>43</sup> Come osserva Angelo Siino, in una prima fase "la percentuale era così divisa: 2% la mafia, 2% al gruppo andreottiano, lo 0,50% era per la commissione provinciale di controllo [...]. Stiamo parlando del solo accordo provincia. Perché poi ce ne erano altri (TPAN, p. 776). Successivamente venne prevista, oltre alle tangenti pagate ai politici e alle locali famiglie mafiose, una quota ulteriore dello 0,8 per cento sul valore dell'appalto, la "tassa Riina", da convogliare direttamente al nucleo centrale di Cosa Nostra, con cui coprire le uscite legate all'acquisto di armi, alle spese legali dei detenuti ecc.. Antonino Giuffrè ricostruisce questo passaggio, a seguito del quale le gare al di sopra di un certo ammontare sono passate al cosiddetto "Tavolino", formato da imprenditori collusi: "Questo tavolo aveva appositamente la funzione di spartire sin dall'inizio i lavori garantendo le tangenti una volta che la gara fosse stata espletata ed appaltato i lavori agli uomini politici da un lato, e alla zona, alla famiglia mafiosa dove ricadeva il lavoro. Ora diciamo che in questo momento noi eravamo i supervisori dietro le quinte, questo lavoro veniva espletato da un cartello di imprese che si univano tra di loro e portavano avanti la spartizione dei lavori con il nostro bene placido [sic], e quando occorreva mettevamo ordine". Cfr. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, Direzione distrettuale antimafia, richiesta di fermo di indiziati di delitto contro Tolentino Angelo + 49, procedimento penale n. 3779/03 R.G.N.R./Dda, n. 1855/04 R.G./Gip, p. 1053.

<sup>44</sup> Tribunale di Palermo, processo De Eccher + 31, dichiarazioni del collaborante Siino Angelo, 25 maggio-11 giugno 1998 (Archivio sonoro di Radio Radicale, cass. 177797-177798, 179827, trascrizione a cura di Monica Centofante, in [www.antimafiaduemila.it](http://www.antimafiaduemila.it)).

progetto nei programmi elettorali o il suo finanziamento, ma anche nella fase successiva all’aggiudicazione, disinnescando l’intervento degli organi di controllo.<sup>45</sup>

Viene infine assicurata maggiore stabilità del sistema di corruzione e degli accordi collusivi, giacché la protezione mafiosa scoraggia le denunce e rafforza l’omertà. Come osserva Giuseppe Li Pera, capoparea in Sicilia dell’impresa Rizzani de Eccher, “il sistema degli appalti funziona in Sicilia come funziona in Italia. La differenza è che in Sicilia c’è più disciplina. Che significa? Significa che in Sicilia, al contrario di quanto avviene in Italia, ogni tanto ci scappa il morto e la disciplina ne è una conseguenza”.<sup>46</sup>

Il sistema di regolazione mafiosa ha così attraversato indenne anche le inchieste giudiziarie dei primi anni Novanta: “a differenza che in altre regioni d’Italia, gli imprenditori attinti a vario titolo da inchieste riguardanti l’illecita gestione degli appalti hanno generalmente assunto un atteggiamento di ostinata omertà, chiudendosi a qualsiasi collaborazione con l’Autorità Giudiziaria”.<sup>47</sup> Ciò significa che nell’evoluzione del sistema di corruzione in Sicilia e nelle altre regioni ad alta densità mafiosa non c’è alcuna frattura tra un prima e un dopo mani pulite, quanto piuttosto una graduale evoluzione delle regole informali che hanno governato le relazioni tra i soggetti mafiosi, politici e imprenditoriali coinvolti. Nell’ultimo decennio vi sono stati alcuni momenti di crisi, corrispondenti alla collaborazione di alcuni coordinatori e garanti mafiosi nelle inchieste giudiziarie, che tuttavia si sono manifestati in tempi diversi, indipendentemente da quelli osservabili nel resto d’Italia. In queste regioni il mercato della corruzione e delle intese collusive ha tuttavia mostrato migliori capacità di resistenza alle inchieste giudiziarie.

Negli ultimi anni l’evoluzione delle reti di corruzione nelle zone ad alta densità mafiosa sembra contraddistinta in Sicilia da spinte centrifughe, corrispondenti al fallimento della tendenza accentratrice dei corleonesi e alla successiva strategia di “sommersione” delle attività criminali più esposte al rischio di coinvolgimento giudiziario, così da tamponare le falle aperte dalla defezione e dal pentimento di alcuni soggetti di primo piano. Al tempo stesso, sembra delinarsi una minore differenziazione di ruoli rispetto al periodo di massima espansione della sfera delle garanzie offerte dai mafiosi, con un maggiore interscambio di ruoli tra mafiosi, politici e imprenditori. Naturalmente, a ciò corrisponde un ampliamento degli spazi autonomi di manovra per gli amministratori corrotti e gli imprenditori collusi, mentre il rovesciamento di consolidati equilibri partitici ha posto inedite difficoltà ai mafiosi, costretti a costruire nuovi legami in un mercato

---

<sup>45</sup> Ancora Siino descrive la corruzione negli organi di controllo amministrativo, che “si risvegliarono perché a un certo punto e che fa, scherziamo? Tutti mangiano e noi no? Le commissioni di controllo, il Tar, anche la corte dei conti. Tutti. Nessuno escluso. Partecipavano alla mangiatoia. Il metodo era quello di frapporre un ostacolo. E immediatamente frapporre un ostacolo c’era anche la commissione provinciale di controllo che aveva istituito un tipo di cosa incredibile, cioè dal punto di vista, se io andavo prima a perorare la mia causa pagavo l’1%, se loro invece si accorgevano che nessuno poteva mandare, mandava la cosa così, senza essere raccomandata, loro facevano delle osservazioni in modo da lasciare la cosa in *stand by* e immediatamente dopo chiedevano non più l’1% quando uno andava per accordare la cosa ma il ben 2%”. Cfr. Tribunale di Palermo, processo De Eccher + 31, cit.

<sup>46</sup> Tribunale di Palermo, sentenza 2 luglio 2002, n. 2537 contro Buscemi Antonino + 9, procedimento penale n. 937/96 R.G.T., n. 5902/95 R.G.N.C, p. 127.

<sup>47</sup> Tribunale di Palermo, estratti dall’ordinanza «Mafia e appalti» del Gip Renato Grillo nei confronti di Buscemi Antonino + 9, 2 ottobre 1997, in [www.bernardoprovenzano.net](http://www.bernardoprovenzano.net), p.5.

politico sempre più affollato, movimentato e incerto. Le organizzazioni mafiose e i loro interlocutori politici e imprenditoriali non hanno smesso di cercarsi, intessere relazioni, organizzare cartelli e scambiare tangenti, ma hanno strutturato in modo differente i loro rapporti, senza più alcuna pretesa di gestione verticistica come nel recente passato, seguendo piuttosto un modello di regolazione più localistico e reticolare, che si sta rivelando ugualmente efficace.

#### 6. *Le politiche anticorruzione e l'eredità di mani pulite*

Nella spiegazione del persistente radicamento della corruzione in Italia occorre considerare, accanto alle macro-variabili di natura culturale e istituzionale, l'importanza dei resistenti meccanismi di "autogoverno" di queste reti di relazioni illecite. Nella realtà politico-amministrativa italiana pesa infatti l'eredità di una storia pluridecennale di corruzione pervasiva, che ha sviluppato 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", col suo retaggio di (dis)valori ben radicati nell'intera classe dirigente.<sup>48</sup>

Naturalmente ha pesato, e molto, anche l'amnesia della classe politica. Se è difficile incidere, almeno in tempi brevi, sugli orientamenti culturali diffusi che plasmano la barriera morali alla violazione della legge, è possibile attuare riforme che rendono meno conveniente il ricorso agli scambi corrotti. La ricetta di qualsiasi efficace politica di prevenzione della corruzione è ben conosciuta, e si fonda su diversi meccanismi: concorrenza nell'allocazione dei benefici che derivano dall'azione dello Stato; trasparenza dei processi decisionali; responsabilizzazione degli attori pubblici; controlli orientati al prodotto e non all'adempimento procedurale; promozione della cultura della legalità.<sup>49</sup> Specie sull'ultimo punto, per accrescere i costi morali della corruzione occorre investire nella formazione etica dei dipendenti pubblici, promuovendo – sia in sede di selezione del personale che di aggiornamento e specializzazione – modelli di attuazione concreta dei principi della cultura della legalità nell'attività amministrativa; in questo modo questa potrà tradursi in prassi operative, codici informali di condotta, strumenti di controllo sociale diffuso che ne facilitino la condivisione entro le cerchie sociali di riferimento degli agenti pubblici.

Al contrario, l'impulso riformatore è stato di fatto contraddetto da oltre un decennio di provvedimenti bipartisan – dal depotenziamento dei reati d'abuso d'ufficio e di falso in bilancio alla riduzione dei tempi di prescrizione – che hanno ostacolato il perseguimento penale dei crimini di corruzione, alimentando un senso generalizzato di impunità. Nel rapporto del Greco quest'ultimo aspetto viene enfatizzato particolarmente: "un'allarmante proporzione di tutti i procedimenti per corruzione è vanificata per la scadenza dei termini di prescrizione (...). C'è un'alta probabilità che

---

<sup>48</sup> Cfr. A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto* di D. della Porta, Bologna, Il Mulino, 1992; D. della Porta e A. Vannucci, *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, a cura di U. von Alemann, Wiesbaden, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2005.

<sup>49</sup> Ispirandosi a questi principi nel 1996 la commissione Cassese aveva presentato alla Camera dei deputati un rapporto contenente la proposta di oltre 120 misure specifiche per prevenire la corruzione, rimaste quasi del tutto inattuare. Cfr. Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, *Rapporto*, cit..

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. (...) Inoltre, le sanzioni perdono molto del loro potere deterrente se la giustizia è così rallentata che l'accusato ha ottime probabilità di evitarle semplicemente grazie alla prescrizione".<sup>50</sup>

Le tanto invocate – almeno negli anni novanta – politiche anti-corruzione sono sfociate infatti in pochi provvedimenti dal blando valore simbolico, quasi sempre indotti dal recepimento tardivo di convenzioni internazionali. Il problema è stato completamente rimosso dal dibattito pubblico e dall'agenda istituzionale, al punto che oggi – si osserva ancora nella relazione del Greco – “l'Italia non ha un programma anti-corruzione coordinato. Nessuna metodologia è al momento in vigore per stimare l'efficienza delle misure anticorruzione specificamente indirizzate alla pubblica amministrazione”.<sup>51</sup> Un sondaggio di Eurobarometro attesta che il 74 per cento degli italiani ritiene l'azione del governo sia inefficace nel contrasto alla corruzione, contro appena un 22 per cento di giudizi positivi.<sup>52</sup> Confinata alla sfera della repressione penale, la lotta contro la corruzione ha alimentato tensioni istituzionali tra magistratura e classe politica, senza che si realizzasse alcuna modifica delle condizioni istituzionali che in Italia rendono il ricorso alle tangenti individualmente conveniente, socialmente tollerato, moralmente giustificabile. Epitome del fallimento è l'istituzione nel 2003 di un Alto Commissario per la lotta alla corruzione ad opera del secondo governo Berlusconi, con una dotazione irrisoria di risorse, poteri inconsistenti e per giunta posto “alla dirette dipendenze funzionali” del Presidente del consiglio, contraddicendone così le necessarie garanzie d'autonomia. A scampo di equivoci nel 2008 l'Alto commissario è stato abolito, sostituendolo con un ancor più modesto – nella dotazione di risorse, ma anche nelle ambizioni – Servizio anticorruzione e trasparenza, stavolta alle dipendenze del Ministro della funzione pubblica.<sup>53</sup>

Per queste ragioni l'eredità delle inchieste di mani pulite appare oggi controversa. All'enfasi sull'azione purificatrice della magistratura, nella quale per breve tempo la società civile è sembrata riporre le proprie speranze di rinnovamento, hanno fatto seguito ben presto la delusione per i risultati delle inchieste, falcidiate da prescrizioni sopravvenute per la vischiosità della procedure giudiziarie, e il sospetto alimentato dalle contro-denunce di un “disegno politico” dietro l'azione dei giudici. Di qui lo strascico di tensioni tra classe politica e potere giudiziario, il pessimismo ancor più radicato sull'onestà dell'intera classe dirigente, la delegittimazione delle istituzioni pubbliche e la rinnovata tolleranza nei confronti delle molte manifestazioni d'illegalità di massa. Questo processo si ricollega anche allo spegnersi dell'interesse dei mezzi di comunicazione e dell'elettorato per i temi attinenti alla “questione morale”, sancito dai ripetuti successi elettorali di soggetti politici pregiudicati o sotto inchiesta. Ma dipende anche dal ruolo ambiguo della classe politica, che non facendosi carico di adeguate politiche anti-corruzione ha finito per abdicare – per incapacità o cattiva volontà – al proprio ruolo, delegando di fatto alla sola repressione penale la

<sup>50</sup> Cfr. GRECO – Group of States against corruption, *Evaluation Report on Italy*, cit., p. 15, trad. mia.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 28, trad. mia.

<sup>52</sup> Cfr. Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption*, cit, p. 46.

<sup>53</sup> Cfr. A. Vannucci, *The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-corruption Policies*, in “Buletin of Italian Politics”, 1, n.2, pp. 233-264.

risposta istituzionale contro la corruzione dilagante, ma nel contempo delegittimando l'azione dei magistrati e intralciandone l'attività con misure e provvedimenti aventi pesanti ricadute pratiche e simboliche sul malfunzionamento del sistema giudiziario.