



Corruzione sistematica e organizzata

Viaggio nel sistema corruttivo del Paese

Roma, 7 dicembre 2017

Hanno curato la redazione del Rapporto:

Alberto Vannucci, Francesca Rispoli, Peppe Ruggiero, Leonardo Ferrante, Marco Antonelli

Fonti bibliografiche

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, relazione 2010
Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, dicembre 2011 e 2010
Banche dati Utet giuridica, www.utetgiuridica.it
Progetto legge A.C. 4434-A sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
Disegno di legge A.S. n. 2156 disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione 2010
Banca D'Italia Atti del convegno Corruzione: effetti sulla crescita e determinanti 23 marzo 2012
Legambiente dossier *Ecomafia 2016*
Legambiente dossier *Ecomafia 2017*
Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia 2017
Relazione Annuale al Parlamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 2016
Corruzione in Italia: Il punto di vista delle famiglie Istat 2017
Rapporto Fondazione Res 2016 - La corruzione politica al nord e al sud
Rapporto della Guardia di Finanza del 2016
Atlante delle Mafie- Rubettino editore
Atlante delle Corruzione- Gruppo Abele Edizioni
Costo della Corruzione, Lucio Picci
Eurobarometro 2014, Unione Europea
Rapporto della Commissione europea sulla corruzione nell'Unione, 2014

Fonti giornalistiche

Le agenzie di stampa: Adnkronos, Agi, Dea Ansa, Dire
La rassegna stampa dai seguenti quotidiani e periodici: *Antimafiaduemila*, *Avvenire*, *La Città di Salerno*, *Corriere della Sera*, *Il Corriere di Firenze*, *Corriere del Giorno di Puglia e Lucania*, *Corriere del Mezzogiorno*, *Cronache di Napoli*, *L'Espresso*, *il Fatto Quotidiano*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Gazzetta del Sud*, *Il Gazzettino*, *Il Gazzettino di Venezia*, *Il Giornale*, *Il Giornale di Calabria*, *Il Giornale di Sicilia*, *Il Giorno*, *Italia Oggi*, *Libero*, *Limes*, *Il Mattino di Napoli*, *Il Mattino di Padova*, *Il Messaggero e le sue edizioni locali*, *Megachip*, *Metro*, *Narcomafie*, *La Nazione*, *La Nuova Ecologia*, *La Nuova Ferrara*, *La Nuova Venezia*, *Il Piccolo di Trieste*, *Il Quotidiano*, *Il Quotidiano di Bari*, *La Repubblica e le sue edizioni locali*, *Il Resto del Carlino*, *La Sicilia*, *Il Sole 24 Ore*, *La Stampa*, *Il Tempo*, *Il Tirreno*, *L'Unione Sarda*, *L'Unità*, *LaVoce.info*.

Premessa

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

La corruzione ci ruba il futuro, in tutti i sensi. Una mega tassa occulta che impoverisce il paese sul piano economico, politico, culturale e ambientale. Un male che comporta rischi per la credibilità della nostra economia, per la tenuta della nostra immagine all'estero, per gli investimenti nel nostro Paese. E che crea disuguaglianze, massacra le politiche sociali, e tiene in ostaggio la democrazia. Una corruzione presente in tutti gli aspetti della nostra vita quotidiana. Una corruzione che in alcuni periodi la si scopre di più e in altri meno, ma che resta il reato occulto e permanente della storia italiana.

La corruzione costa ma non tutti pagano allo stesso modo. A farne le spese sono le fasce deboli, i poveri, gli umili, le cooperative sociali che chiudono, gli enti che sono costretti a tagliare sull'assistenza, sulle mense scolastiche e non ce la fanno ad andare avanti. Un cancro che mina quotidianamente il rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni, alimentando un clima diffuso di sospetto. Quando il pagamento delle tangenti diventa prassi comune per ottenere licenze e permessi, e la risorsa pubblica è risucchiata nei soliti giri di potere, ciò che viene sacrificato sull'altare dei furbetti di turno è soprattutto la credibilità dello Stato. Con un doppio rischio: da un alto un'illegalità sdoganata in virtù della sua diffusione, in un clima di generale rassegnazione; dall'altro gli appesantimenti burocratici, la ridondanza di controlli, leggi e leggine che diventano una sorta di persecuzione dello Stato sui cittadini onesti, messo in atto nel tentativo di colpire chi viola le regole. Anche la macchina della giustizia ormai appare inconcludente, con una sequela di indagini che spesso si dissolvono nella prescrizione per la sentenza dei dibattimenti o si chiudono con sentenze prive di effetti concreti. E sul fronte della politica, in particolar modo i partiti hanno rinunciato ad esercitare qualunque giudizio etico sui loro iscritti, rinviando ogni valutazione all'attesa dei verdetto penali. Tutto questo alimenta un clima di disillusa rassegnazione.

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

le condizioni per l'impermeabilità del sistema della corruzione ad intrusioni esterne.

Le ultime indagini hanno messo in luce gli illeciti nella gestione dei fondi regionali della Val d'Aosta e negli appalti ospedalieri napoletani. E non è un caso. La Sanità e le Regioni, quest'ultime attraverso l'arrivo dei finanziamenti europei, sono settori chiave, perché sono quelli che inghiottono la maggioranza del denaro pubblico. La corruzione sistematica organizzata riesce a cambiare pelle e diventa "corruzione decentrata", definizione di Piercamillo Davigo: si ruba nella periferia del potere, dove è più facile siglare accordi sottobanco e dove sono concentrate le risorse. Una corruzione federale. Dove è cambiata la qualità della corruzione non la sua intensità.

Corrompere significa "rompere", lacerare, mandare in frantumi. La corruzione non solo infrange le regole stabilite a tutela del bene pubblico, ma sfascia l'economia, disgrega i legami sociali, rischia di fare a pezzi la nostra stessa democrazia. Perché spezza il legame di fiducia fra i cittadini e le istituzioni. Distrugge l'uguaglianza, che non può esistere dove l'arbitrio e il privilegio si sostituiscono al diritto e ai diritti. Disperde il senso di legalità nel nome del "così fan tutti".

A chi corrompe, cioè "rompe" il Paese, vogliamo allora opporre l'Italia di chi costruisce, di chi salda le parole ai fatti, la speranza all'impegno, la conoscenza alla responsabilità. Sapendo che riparare gli strappi frutto dell'illegalità significa prima di tutto essere uniti noi, costruire il "noi" della corresponsabilità e della giustizia sociale.

1. I numeri della corruzione

Quantificare il costo della corruzione è molto difficile e complicato, visto che l'entità del fenomeno e il suo costo non sono la stessa cosa. Inoltre la corruzione ha dei costi non soltanto economici, ma è legato anche a tutte le distorsioni che essa produce nei processi di scelta delle opere pubbliche e della politica economica, oltre che della stessa classe politica e di quella imprenditoriale. Utilizzando come misura della corruzione un indice basato sulla percezione del fenomeno e una valutazione del suo danno economico complessivo ottenuta per mezzo di tecniche econometriche una stima viene azzardata dal Professore Lucio Picci, professore di economia all'Università di Bologna e uno dei maggiori studiosi della Corruzione. Secondo lo studio del Professore Lucio Picci, se in Italia ci fosse la stessa corruzione che c'è in Germania, paese dove c'è meno corruzione che da noi, il reddito annuale degli italiani sarebbe più alto di quasi 10 mila Euro: nel dettaglio il reddito pro capite italiano passerebbe (dati 2014) da 26.600 Euro a 36.300 circa, ovvero persino superiore al prodotto pro capite tedesco, che nel 2014 non raggiunse per poco i 36 mila Euro.

Percezione della corruzione

Il sondaggio 2014 di Eurobarometro sulla corruzione fornisce una fotografia nitida e dettagliata delle opinioni dei cittadini riguardo al fenomeno¹. Per il 97 per cento degli italiani il problema della corruzione è un molto o abbastanza diffuso (media dell'UE pari al 76). Il 42 per cento degli italiani ritiene che la corruzione influenzi la propria vita quotidiana (media UE del 26 per cento). Il 74 per cento ritiene che la corruzione sia aumentata (molto o in una certa misura) negli ultimi tre anni (la media UE è del 56 per cento, in Italia i pessimisti sono cresciuti del 18 per cento rispetto al 2012), contro appena il 2 per cento che ritiene sia diminuita. Le radici culturali che favoriscono lo sviluppo sotterraneo della corruzione, ritenuta da buona parte della popolazione prassi diffusa, comunemente accettata e dunque giustificabile, affiorano da alcune rilevazioni: secondo l'88 per cento degli italiani tangenti, conoscenze e raccomandazioni sono la via più facile per ottenere un certo servizio pubblico (media UE pari al 73 per cento), mentre il 75 per cento (contro il 56 per cento della media UE) ritiene che le connessioni con la politica siano la sola strada per avere successo negli affari – soltanto Cipro e Croazia hanno un valore superiore tra i paesi UE. Come conseguenza, l'88 per cento degli italiani – la percentuale più alta tra tutti i paesi europei, la media UE è del 69 per cento – ritiene che nel proprio paese favoritismi e corruzione ostacolano la concorrenza di mercato. Non sorprende che nel nostro paese esiste un potenziale partito del voto di scambio che vale circa il 4%. Infatti, l'Istat stima che ad oltre 1 milione 700 mila cittadini (3,7% della popolazione fra i 18 e gli 80 anni) sono stati offerti denaro, favori o regali per avere il loro voto alle elezioni amministrative, politiche o europee. Il voto di scambio è più frequente in caso di elezioni amministrative e raggiunge i picchi più alti al Sud e nelle Isole. In cambio del voto sono stati offerti o promessi soprattutto favori o trattamenti privilegiati (34,7% dei casi), nomine o posti di lavoro (32,8%) o addirittura denaro (20,6%). Sono, invece, più del doppio (3 milioni 858 mila) gli italiani che dichiarano di conoscere personalmente qualcuno – parenti, amici, colleghi, vicini – a cui è stato offerto qualcosa in cambio del voto in qualche tornata elettorale. Il picco più alto si registra in Puglia dove quasi un cittadino su quattro (23,7%) conosce qualcuno a cui è stato proposto il voto di scambio.

La corruzione in Italia è pressoché depenalizzata

Il numero di persone coinvolte e di reati denunciati per corruzione e concussione, esplosa nel 1992 a seguito delle inchieste di mani pulite, ha subito un calo dopo il picco della metà degli anni '90. In un arco temporale più esteso – dal 2000 al 2011 – le condanne definitive per reati di corruzione e concussione seguono invece un andamento decrescente, più marcato nel caso della corruzione. Si passa infatti dalle oltre 500 condanne dei primi anni 2000 ad appena 254 del 2011, circa la metà, una tendenza che si accentua a partire dal 2005. Il tracollo registrato tra il 2005 e il 2006 consegue anche alle nuove disposizioni sui tempi di prescrizione – a seguito della legge ex-Cirielli – che accorciandone sensibilmente i termini hanno falciato questo tipo di procedimenti. Ne consegue un'aspettativa di impunità particolarmente alta per i reati di corruzione.

Nel periodo 2006-2011, secondo l'analisi dell'ANAC su dati Istat, la linea di tendenza mostra una sostanziale stabilità di denunce che hanno dato avvio a procedimenti penali e condanne, ma con una diversa dinamica per i reati di corruzione – in decremento – e di concussione – in crescita. I reati di concussione quasi raddoppiano, aumentando da 0,43 per 100.000 abitanti nel 2006 a 0,72 nel 2011, registrando nel 2009 il valore più alto di 0,88; per la corruzione si registra invece una diminuzione da 1,59 per 100.000 abitanti nel 2006 a 1,24 nel 2011, con un picco di 2,01 nel 2009. Anche il dato sui condannati segue un andamento decrescente per i reati per corruzione (quasi dimezzati, da 1,27 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,76 nel 2011) e crescente in modo marcato per i reati di concussione, quasi triplicati (da 0,23 condannati nel 2007 a 0,57 nel 2011)². Si può ipotizzare che queste linee di tendenza siano state interrotte dallo “spacchettamento” del vecchio reato di concussione in due distinte fattispecie di concussione per costrizione e indebita induzione – più frequentemente ricorrente ma simile alla corruzione – a seguito dell'approvazione della legge 190/2012.

Il numero di indagati per il delitto di corruzione attiva o passiva, aggravato dall'art. 7 DL 152/91 e quindi commessi al fine di agevolare un sodalizio mafioso, registrato nel periodo 2015/2016 in tutte le DDA italiane, è assai elevato, parliamo di circa 200 casi, anche se, va detto, il fenomeno riguarda principalmente i distretti meridionali. Ed appare interessante rilevare che ad un numero di oltre 200 indagati per i suddetti reati di corruzione aggravata, corrisponda, sul piano nazionale, un numero di indagati, non di molto superiore (circa 260) per i delitti di turbativa d'asta, previsti dagli artt. 353 e 353 bis c.p. aggravati dall'art. 7 dl 152/91, cioè dalla finalità di agevolare un sodalizio mafioso.

La corruzione inquina l'ambiente

La corruzione non impoverisce soltanto l'economia del Paese e i bilanci delle famiglie, ma rappresenta una minaccia devastante per l'ambiente in cui viviamo. Sempre più spesso, infatti, attività illegali come il traffico illecito di rifiuti o l'abusivismo edilizio, magari “rivestito” con il rilascio di concessioni illegittime, sono accompagnate da un sistematico ricorso alla corruzione di amministratori pubblici e rappresentanti politici, funzionari incaricati di rilasciare autorizzazioni o di

effettuare controlli. Ma lo stesso discorso vale per la gestione di discariche autorizzate o la realizzazione di opere pubbliche.

I numeri parlano chiaro: secondo il Rapporto Ecomafia 2017 di Legambiente selezionando le inchieste più importanti in cui si sono imbattuti nel lavoro di monitoraggio, nell'ultimo anno e mezzo (1° gennaio 2016 – 31 maggio 2017) Legambiente ha contato 76 inchieste relative ad episodi di corruzione connessi ad attività dal forte impatto ambientale, con l'arresto di 320 persone e la denuncia di 820. Estendendo l'arco temporale al 2010, quando Legambiente ha iniziato a contare inchieste di questo tipo, il numero complessivo lievita fino a 352 con l'arresto di 2.866 persone e la denuncia di 3.365. Complessivamente, l'incidenza di questo tipo di inchieste nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso è di circa il 39%. Il Lazio e la Lombardia dominano la classifica per numero di inchieste chiuse, rispettivamente con 49 e 44 operazioni, seguite da Campania (43), Sicilia (40), Calabria (31) e Puglia (23).

La corruzione uccide

Tra le molte vittime della corruzione bisogna annoverare anche quelli che pagano con la vita o con la salute l'arricchirsi di funzionari pubblici a libro paga dei corruttori. Si pensi, ad esempio, a burocrati e politici corrotti che accaparrandosi risorse destinate ad aiuti umanitari e investimenti nel settore sanitario (acquisti di medicinali e apparecchiature, assunzione e istruzione di personale medico, etc.) contribuiscono a deteriorare la qualità dei servizi erogati. Tutti ne scontano le conseguenze, ma anche in questo caso ad avere la peggio sono i più indifesi, specie nei Paesi in via di sviluppo. Facendo un confronto allargato ai casi degli ultimi anni si è dimostrato che la corruzione condiziona in modo molto significativo la mortalità generata dai terremoti, considerando anche la diversa popolosità delle aree vicine all'epicentro. Ci si può chiedere quante tra le 299 vittime del terremoto nelle Marche e nel Lazio del 2016, le 27 vittime del sisma in Emilia Romagna nel 2012, le 308 vittime del terremoto in Abruzzo del 2009, le 30 di San Giuliano di Puglia nel 2001, le 2914 in Irpinia nel 1980, le 989 in Friuli nel 1976, le 370 nel Belice nel 1968 – per citare solo gli episodi più gravi degli ultimi decenni – abbiano perso la vita anche a causa delle tangenti che avevano dequalificato le scelte urbanistiche, dissuaso un serio controllo sui processi di costruzione, permesso l'impiego di materiali scadenti.

Lo spread della corruzione

L'Expo, il Mose, la Tav, la solita Salerno-Reggio Calabria in Italia non c'è Grande Opera che non abbia la propria inchiesta per corruzione. In Italia lo *spread* tra il valore di quello che viene acquistato dallo Stato e il prezzo pagato è particolarmente ampio, specie in alcuni centri di spesa, per certi tipi di contratti e durante fasi espansive del ciclo economico. Naturalmente tende a ridursi nei periodi di crisi economico-finanziaria, quando il piatto dei bilanci pubblici piange. E ad aumentare in presenza di processi decisionali che lasciano ampi margini di manovra ai decisori, come nel caso delle "strutture di missione" cui è stata delegata la gestione degli interventi della protezione civile. È istruttiva sotto questo profilo la comparazione internazionale tra il costo di opere pubbliche aventi caratteristiche simili. Negli anni che precedono le inchieste di "mani pulite" la metropolitana di Milano costa 192 miliardi di vecchie 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 anni³. Come per miracolo, nella fase immediatamente successiva a “mani pulite” il prezzo pagato per i medesimi lavori si riduce a Milano del 40-50 per cento. Dall'ultimo *"Rapporto della Commissione europea sulla corruzione nell'Unione"* è risultato che per l'alta velocità in Italia si è speso 6 volte più della media europea. Risultati altrettanto devastanti sono emersi da un'analisi comparativa di Ugo Arrigo, economista dell'Università Bicocca di Milano, che ha calcolato quanto hanno speso nell'ultimo decennio Francia e Italia per investimenti pubblici in infrastrutture di trasporto ferroviario. Arrigo ha calcolato che se si adottassero in Italia i parametri di spesa francesi si sarebbero dovuti spendere 8,9 miliardi all'anno. Esattamente la metà dei 17,8 miliardi che si sono invece spesi⁴.

Nel caso delle linee ferroviarie ad alta velocità la forbice si è allargata a dismisura, fino a raggiungere in media – secondo dati ufficiali forniti dalle Ferrovie dello Stato – 32 milioni di euro al km a prezzi del 2006 per le tratte Firenze-Roma, Roma-Napoli e Torino-Novara, ben 45 milioni al km per la Novara-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, contro i 10 milioni al km della Francia e i 9 milioni al km della Spagna⁵. Ma il bilancio “ufficiale”, che ci attribuisce un extra costo del 3-400 per cento, va rivisto al rialzo, perché solo in Italia il dato ignora i costi per le infrastrutture. In un calcolo più omogeneo il costo al km sale a 96,4 milioni per la Bologna-Firenze, 79,5 per la Novara-Milano, 74 per la Torino-Novara, 64 per la Milano-Torino, 60,7 per la Torino-Napoli; all'estero, la linea Tokio-Osaka è costata “solo” 9,3 milioni al km, la Parigi-Lione 10,2, la Madrid-Siviglia 9,8. Siamo al 7-800 per cento di extra costo italiano⁶. Su 33 grandi opere oggetto di indagine nel triennio 2007-2010, il costo sostenuto dalle casse pubbliche è passato dai 574 milioni di euro dell'assegnazione iniziale – già in affidamento diretto senza gara, presumibilmente più elevata rispetto agli standard di mercato – a 834 milioni di euro. Un onere aggiuntivo per i cittadini quantificato con precisione in 259.895.849 euro, pari al 45 per cento del valore iniziale di aggiudicazione⁷.

La corruzione negli appalti

Evasione e appalti irregolari così viene derubato il Paese Appalti pubblici irregolari per 3,4 miliardi, triplicati rispetto all'anno precedente, ossia 220 per cento in più rispetto al 2015. Danni dell'erario per 5,3 miliardi, per sprechi e gestioni non corrette di fondi pubblici. La cifra racchiude tutti i tipi di danno: da quello di immagine dovuto alla corruzione (39 milioni di euro) agli ammanchi per le ruberie sui fondi dell'Unione Europea (1 miliardo), alle consulenze inutili (10 milioni), alla gestione colabrodo del patrimonio pubblico che ha generato ammanchi per 2 miliardi di euro. Ha anche una connotazione geografica, questo dato: il maggior numero di persone denunciate è in Campania (1.175, pari al 14,5 per cento del totale), poi in Sicilia (919), segue l'Emilia-Romagna (823). E poi il capitolo doloroso dei fondi

3

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

4 *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2016 pg. 25

5

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

6

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

7

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

sottratti al fisco: 8.300 gli evasori totali scovati. È un vaso di Pandora, quello scoperto dal rapporto della Guardia di Finanza del 2016: se si sommano le voci principali del rapporto, il valore dell'economia illegale supera i 15 miliardi.

Come nel settore cruciale degli appalti pubblici: se nel 2015 quelli irregolari individuati valevano un miliardo, lo scorso anno hanno superato i tre, con quasi 1.900 persone denunciate e 140 arresti. In crescita di 1,4 miliardi (valevano 4 miliardi nel 2015) anche i danni erariali da sprechi e gestione irregolare dei fondi pubblici. Su questo fronte, sono 8.067 i soggetti segnalati alla magistratura contabile, 2.058 accertamenti svolti su delega della Corte dei Conti. C'è poi il versante penale: ben 4 mila le indagini delle Fiamme gialle per reati contro la pubblica amministrazione. Di queste, 1.680 hanno portato all'arresto di 241 persone e a 4.031 denunce: il 56% per abuso d'ufficio, il 23% per corruzione e concussione e il 21% per peculato. Secondo La Relazione della Commissione europea sulla lotta alla corruzione il 70% degli italiani giudica la corruzione un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (contro una media Ue del 56%); il 69% degli italiani giudica la corruzione un fenomeno diffuso negli appalti gestiti dagli enti locali (contro la media Ue del 60%)

2. La diffusione della corruzione in Italia

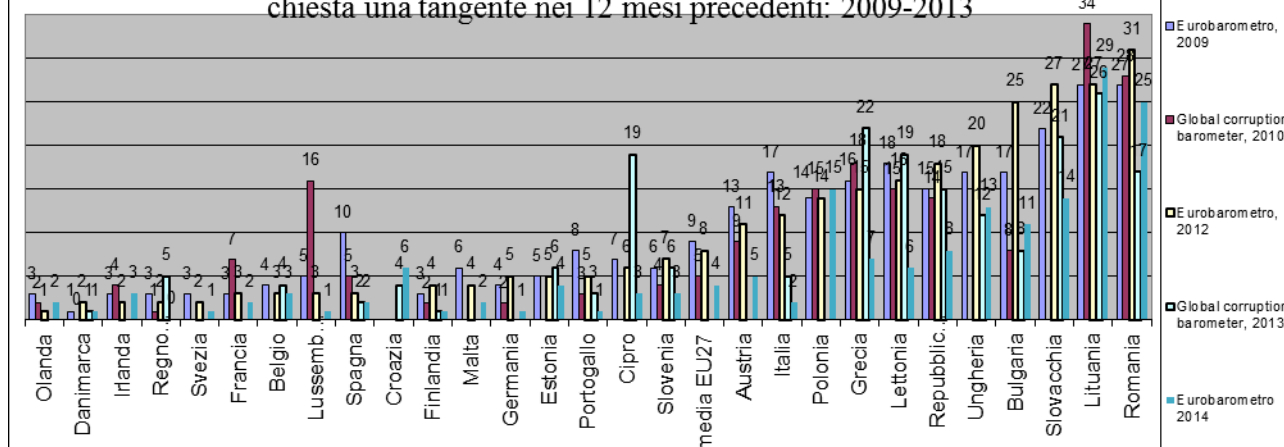
Nell'ultimo decennio in Italia la corruzione politico-amministrativa ha manifestato, secondo le stime convergenti di alcuni indicatori, connotazioni sistemiche e dinamiche diffuse. La natura illegale del fenomeno e l'assenza di "vittime" consapevoli dei corrispondenti reati, e dunque di soggetti incentivati a denunciarli, suggerisce tuttavia una particolare cautela nella lettura dei dati disponibili. Accanto alle statistiche giudiziarie, che forniscono una rappresentazione della parte rilevata dagli organi di controllo e perseguita della corruzione, le informazioni sulla sua diffusione sotterranea derivano principalmente da due tipi di fonti: (i) i sondaggi condotti sull'intera popolazione, relativi a esperienze od opinioni personali; (ii) gli indici fondati sulle percezioni di panel di esperti.

Le rilevazioni statistiche stimano la diffusione della "corruzione spicciola", focalizzandosi su micro-tangenti che investono l'esperienza personale di comuni cittadini. Confrontando il dato delle tre rilevazioni di Eurobarometro 2009, 2012 e 2014 (la domanda è se qualcuno abbia chiesto o si aspettasse il pagamento di una tangente nei 12 mesi precedenti) e le ultime due di Global Corruption Barometer 2010 e 2013 (la domanda è se qualcuno in famiglia abbia pagato una tangente nei 12 mesi precedenti per accedere a uno tra otto servizi pubblici essenziali) si riscontra nei paesi dell'Unione Europea una forte correlazione tra le diverse rilevazioni: in Italia la percentuale di risposte affermative oscilla tra il 2 e il 17 per cento (vedi figura 1), in quattro casi su cinque sensibilmente superiore alla media europea. Oscillazioni tanto marcate in un arco temporale così breve fanno ipotizzare un forte condizionamento delle modalità di rilevazione. Secondo la rilevazione del 2014 il 9 per cento degli italiani conosce qualcuno che prende o ha preso tangenti (media UE 12 per cento), negli ultimi 12 mesi il 3 per cento ha vissuto un caso di corruzione (media EU 5), mentre il 4 per cento è stato testimone di un passaggio di tangenti (media EU 3 per cento), ma il 75 per cento non l'ha denunciato (media EU 74 per cento)⁸. Un sondaggio analogo condotto su base regionale dal Quality of Government Institute (QoG) mostra tra 2010 e 2013 un drastico incremento dei cittadini che hanno vissuto esperienze dirette di corruzione, superando in alcune regioni il 20 per cento: quelle maggiormente interessate sono Campania, Molise, Lazio, Calabria Abruzzo e Sicilia⁹.

⁸ Cfr. European Commission – *Special Eurobarometer, Corruption*, February 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf; *Flash Eurobarometer, Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Report, February 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf.

⁹ Cfr. Charron, N., Lapuente V., Rothstein B., (2013) *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, London, Edward Elgar Publishing

Figura 1: Percentuale di cittadini dei paesi dell'Unione Europea cui è stata chiesta una tangente nei 12 mesi precedenti: 2009-2013



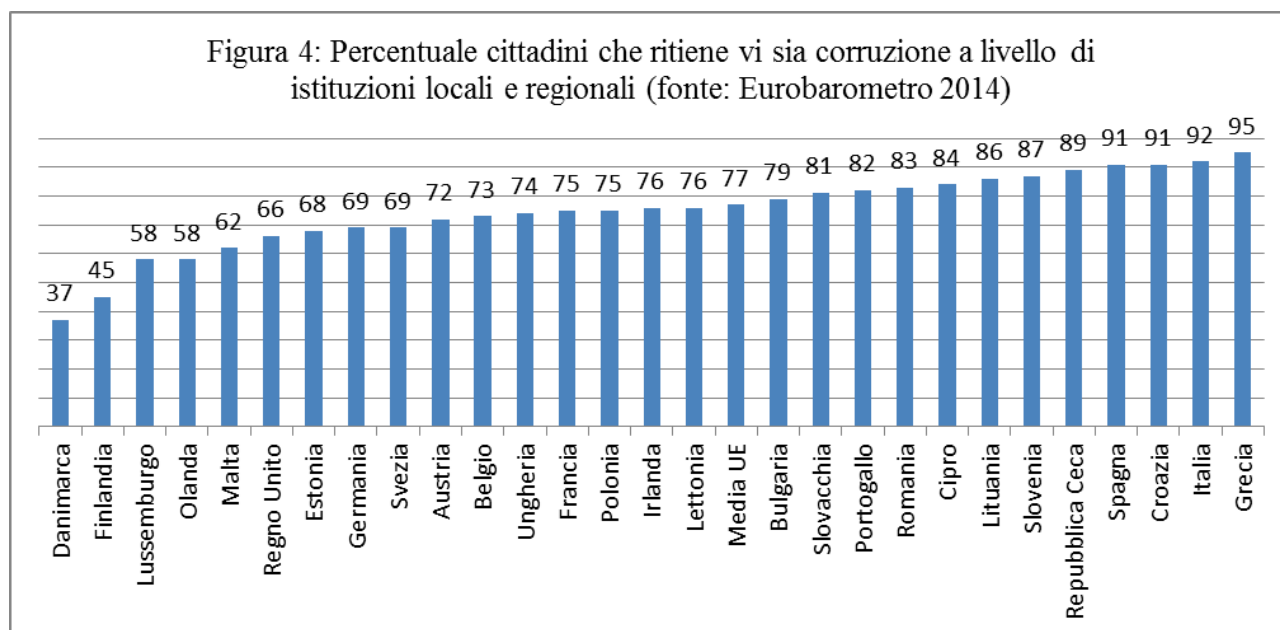
Il sondaggio 2014 di Eurobarometro sulla corruzione fornisce una fotografia nitida e dettagliata delle opinioni dei cittadini riguardo al fenomeno¹⁰. L'immagine risultante conferma tanto la natura capillare e sistemica assunta dal fenomeno, che il suo impatto devastante in termini di sfiducia, aspettative pessimistiche e giudizi negativi dei cittadini. Per il 97 per cento degli italiani il problema della corruzione è un molto o abbastanza diffuso (media dell'UE pari al 76). Il 42 per cento degli italiani ritiene che la corruzione influenzi la propria vita quotidiana (media UE del 26 per cento). Il 74 per cento ritiene che la corruzione sia aumentata (molto o in una certa misura) negli ultimi tre anni (la media UE è del 56 per cento, in Italia i pessimisti sono cresciuti del 18 per cento rispetto al 2012), contro appena il 2 per cento che ritiene sia diminuita. Le radici culturali che favoriscono o sviluppo sotterraneo della corruzione, ritenuta da buona parte della popolazione prassi diffusa, comunemente accettata e dunque giustificabile, affiorano da alcune rilevazioni: secondo l'88 per cento degli italiani tangenti, conoscenze e raccomandazioni sono la via più facile per ottenere un certo servizio pubblico (media UE pari al 73 per cento), mentre il 75 per cento (contro il 56 per cento della media UE) ritiene che le connessioni con la politica siano la sola strada per avere successo negli affari – soltanto Cipro e Croazia hanno un valore superiore tra i paesi UE. Come conseguenza, l'88 per cento degli italiani – la percentuale più alta tra tutti i paesi europei, la media UE è del 69 per cento – ritiene che nel proprio paese favoritismi e corruzione ostacolano la concorrenza di mercato.

Di qui la sfiducia verso l'apparato istituzionale che dovrebbe farsi carico dell'azione di prevenzione e contrasto. Secondo il 65 per cento degli italiani non ci sono abbastanza inchieste giudiziarie capaci di scoraggiare le pratiche illecite (media UE 62 per cento), per il 77 per cento la corruzione di alto livello non è perseguita in modo sufficiente (media UE 73 per cento), il 75 per cento, tre italiani su quattro, non ritengono efficaci gli sforzi del governo per combattere la corruzione (media UE 66 per cento). Non sorprende allora che ragioni principali addotte dai cittadini italiani per non denunciare la corruzione siano che i responsabili non sarebbero comunque puniti (38 per cento, contro una media UE del 33), che la corruzione sarebbe difficile da provare (35 per cento, media UE pari al 47 per cento), che il denunciante passerebbe dei guai con la polizia o altre autorità (21 per cento, media UE pari al 20 per cento), e che tutti sanno chi sono i corrotti ma nessuno li denuncia (29 per cento, contro una media UE del 20). Ma la ragione più frequentemente addotta è che non

¹⁰ Cfr. European Commission, *Special Eurobarometer, Corruption*, February 2014.

esiste alcuna protezione per quelli che denunciano la corruzione, fattore di scoraggiamento per il 40 per cento degli italiani (contro una media UE del 31), a conferma della scarsa incisività della normativa introdotta dalla legge 190/2012 sulla tutela dei *whistleblowers* – i soggetti che denunciano la corruzione.

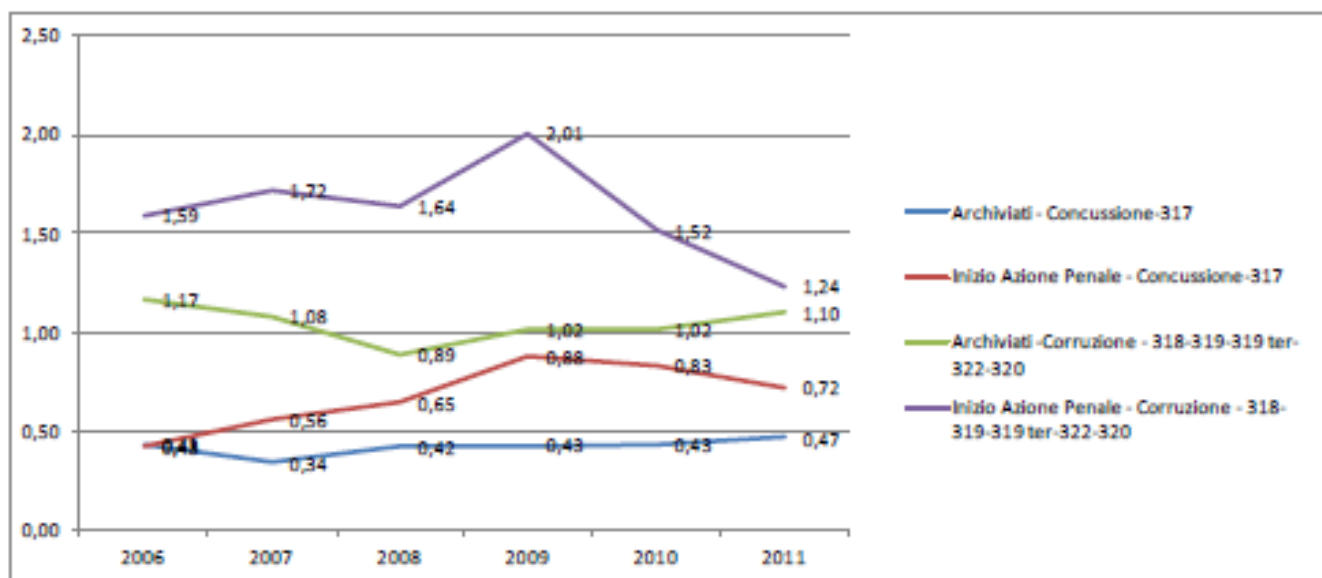
Le istituzioni locali – municipali e regionali – sono ritenute luoghi abituali della corruzione dal 92 per cento dei cittadini, contro una media UE del 77: è il secondo dato peggiore d'Europa, battuta soltanto dalla Grecia (Figura 4). Le cose non vanno meglio a livello di istituzioni pubbliche nazionali nelle quali c'è corruzione per il 93 per cento degli italiani (contro una media UE dell'80 per cento).



Accanto alle opinioni dei cittadini, un indicatore “oggettivo” è rappresentato dai procedimenti avviati a seguito di denunce e indagini autonome dei magistrati. Le statistiche giudiziarie, infatti, certificano l’ampiezza della corruzione emersa, perseguita e sanzionata. I valori risultanti però non rispecchiano solo la diffusione sottostante del fenomeno, ma anche la forza dei suoi meccanismi di regolazione interna, l’efficacia del controllo sociale, qualità e quantità di risorse (materiali e “normative”) a disposizione degli organi giudiziari e di polizia. Nel periodo 2006-2011, secondo l’analisi dell’ANAC su dati Istat, la linea di tendenza mostra una sostanziale stabilità di denunce che hanno dato avvio a procedimenti penali e condanne, ma con una diversa dinamica per i reati di corruzione – in decremento – e di concussione – in crescita. Come mostra la figura 5, i reati di concussione quasi raddoppiano, aumentando da 0,43 per 100.000 abitanti nel 2006 a 0,72 nel 2011, registrando nel 2009 il valore più alto di 0,88; per la corruzione si registra invece una diminuzione da 1,59 per 100.000 abitanti nel 2006 a 1,24 nel 2011, con un picco di 2,01 nel 2009. Anche il dato sui condannati segue un andamento decrescente per i reati per corruzione (quasi dimezzati, da 1,27 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,76 nel 2011) e crescente in modo marcato per i reati di concussione, quasi triplicati (da 0,23 condannati nel 2007 a 0,57 nel 2011)¹¹. Si può ipotizzare che queste linee di tendenza siano state interrotte dallo “spacchettamento” del vecchio reato di concussione in due distinte fattispecie di concussione per costrizione e indebita induzione – più frequentemente ricorrente ma simile alla corruzione – a

seguito dell'approvazione della legge 190/2012. Quest'ultima, a giudizio del procuratore generale della Corte di Cassazione, "ha creato più problemi di quelli che voleva risolvere" dal momento che "sarà difficilissimo avere la collaborazione, nelle indagini, dei soggetti passivi del reato che adesso vengono incriminati", incidendo così negativamente sulla capacità degli organi di repressione penale di utilizzare una fattispecie penale che si stava dimostrando relativamente più efficace¹².

Figura 5: Reati denunciati per tipologia di richiesta del P.M. (2006-2011), valori per 100mila abitanti



Fonte: Elaborazioni A.N.A.C. su dati ISTAT

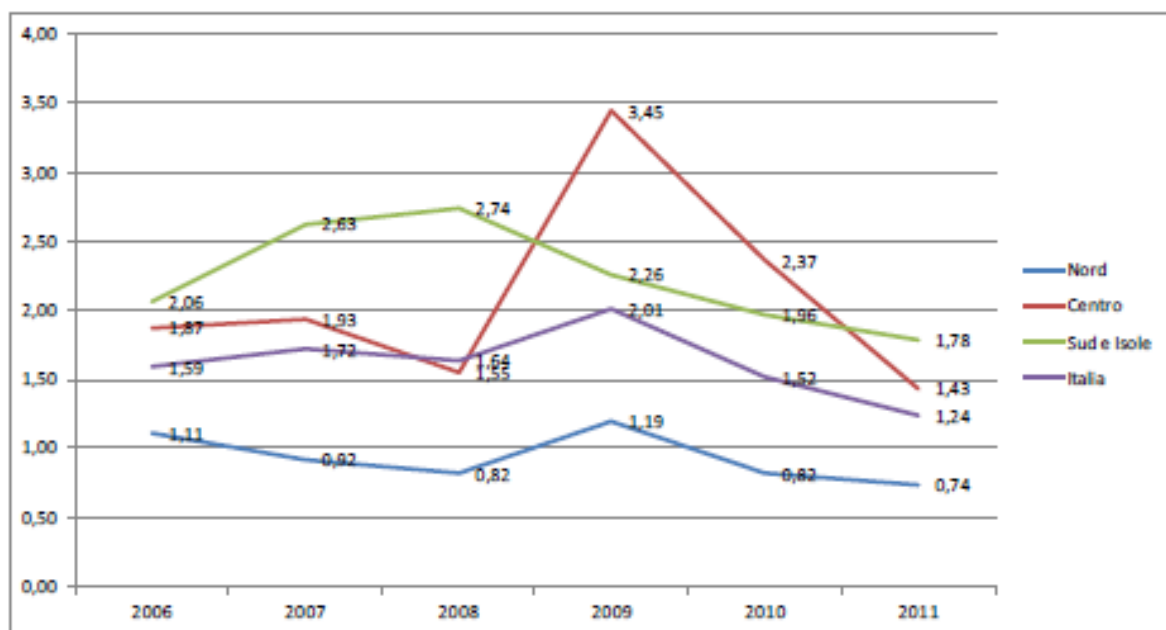
Su base regionale le condanne mostrano tra 2009 e 2010 una consistente variazione tra aree diverse: il tasso di condanne rispetto alla popolazione oscilla sensibilmente da un anno all'altro (ad esempio, si dimezza in Sicilia) e tra una regione e l'altra (in Campania nel 2010 è 16 volte più elevato che in Basilicata e Sardegna). Le statistiche sui reati perseguiti non permettono di formulare giudizi univoci sull'evoluzione del fenomeno, ma si può ipotizzare che a parità di efficacia dell'azione repressiva delle forze di polizia e della magistratura, dotate di risorse pressoché omogenee e soggette agli stessi vincoli normativi, l'ammontare di reati denunciati in aree diverse nel medesimo stato e nel medesimo periodo fornisca una rappresentazione più attendibile – in termini relativi, non assoluti – della sottostante diffusione dei fenomeni di corruzione. Le figure 6 e 7 forniscono una scomposizione su base regionale e territoriale del tasso di denunce per corruzione e concussione tra il 2006 e il 2011. Le regioni meridionali, caratterizzate da un tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, sono quelle con una maggiore incidenza relativa di inchieste giudiziarie.

Figura 6: Reati di concussione per i quali è stata avviata l'azione penale per ripartizione geografica (2006-2011), valori per 100mila abitanti



Fonte: Elaborazioni A.N.A.C. su dati ISTAT

Figura 7: Reati di corruzione per i quali è stata avviata l'azione penale per ripartizione geografica (2006-2011), valori per 100mila abitanti



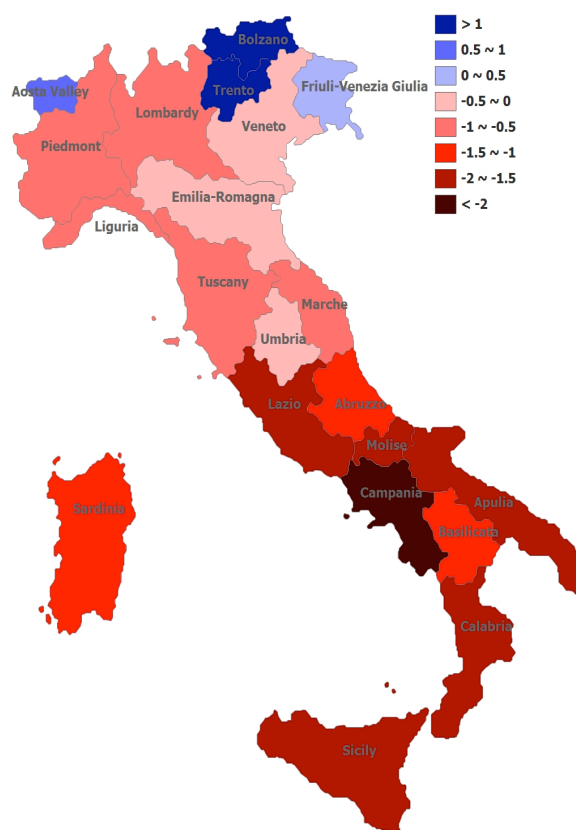
Fonte: Elaborazioni A.N.A.C. su dati ISTAT

Questa stima viene corroborata da un indicatore sintetico predisposto dal QoG in base a risposte sulla percezione del ricorso alla corruzione per accedere ad alcuni servizi pubblici e sulle tangenti pagate negli ultimi 12 mesi.¹³ Nella figura 8 le 21 regioni e province autonome italiane sono poste su una scala di integrità, in base alle rilevazioni del 2013: colori più chiari (e punteggi più alti) corrispondono a livelli più elevati di integrità, viceversa colori più scuri (e punteggi più bassi). Ai vertici si

collocano le province autonome del Trentino-Alto Adige, la Val d'Aosta, il Friuli, seguite dalle altre regioni del centro-nord. In fondo alla classifica si collocano ancora le regioni dell'Italia meridionale: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia, Molise e Lazio. L'indice di corruzione regionale del QoG si sovrappone con precisione, in modo statisticamente significativo, al tasso di denunce per reati di corruzione e concussione nelle regioni italiane tra il 2004 e il 2010, a conferma dell'affidabilità delle denunce come stima della diffusione in termini relativi del fenomeno nel medesimo periodo¹⁴.

Piuttosto sorprendentemente, invece, a livello regionale non sussiste alcun legame significativo di correlazione tra diffusione della corruzione (stimata dagli indici qui presentati) oppure densità di denunce e il tasso di condanne per questi reati: è come se, una volta avviati, i corrispondenti procedimenti giudiziari affrontassero nelle diverse sedi territoriali un destino imprevedibile, influenzato da fattori accidentali, che slega le probabilità di condanna dalla frequenza del perseguimento penale.

Figura 8: Indice di diffusione della corruzione nelle regioni italiane, 2013 (fonte: Charron, Lapuente, Rothstein 2013).



In sintesi, l'analisi dell'evoluzione di questi indicatori permette di formulare alcune ipotesi sulle dinamiche sommerse della corruzione. La percezione diffusa tra esperti e cittadini di un fenomeno in crescita nell'ultimo decennio e profondamente radicato – anche a livello culturale – nella società e nel settore pubblico stride con l'ammontare costante (o in lieve riduzione) di procedimenti giudiziari, cui si

¹⁴ Cfr. A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2013.

accompagnano il crollo delle condanne, in particolare quelle per reati di corruzione. In altri termini, le reti di corruzione sembrano estendersi negli stessi anni in cui per i suoi protagonisti diventa più remoto sia il rischio penale che quello d'incorrere in sanzioni politiche e sociali. Si sarebbe dunque allargata la forbice tra la corruzione praticata nell'ombra e quella che viene alla luce grazie alle inchieste penali, in altri termini ne è lievitata la "cifra oscura"¹⁵. In misura ancora maggiore sembra aumentata quella che si potrebbe definire "cifra grigia" della corruzione: l'insieme di vicende che, affiorate grazie a un procedimento penale, non producono ricadute sotto il profilo penale, in assenza di condanna definitiva, né sociale o politico, nel disinteresse dei media e degli elettori. Ne consegue una rafforzata aspettativa di impunità, che incoraggia l'ingresso di imprenditori, politici e burocrati nel sistema della corruzione, in grado di garantire ai suoi beneficiari ingenti profitti illeciti con rischi contenuti.

3. Le radici della corruzione sistemica e organizzata

Il ricorso estensivo al “libero mercato”, esaltato come potenziale soluzione anche al problema della corruzione in virtù di deregolamentazione e privatizzazioni di servizi pubblici e beni comuni, strumentali all’eliminazione di aree di rendita create dall’inefficiente mano pubblica, ha moltiplicato piuttosto le occasioni di scambio occulto in nuovi contesti, dove la gestione privatistica o “liberalizzata” degli interessi pubblici – per via ufficiale, disinnescando il controllo pubblico mediante cessioni a soggetti privati, accorgimenti societari o formule gestionali e di affidamento (*general contractor, project financing, concessioni, etc.*), oppure informalmente, mettendo a libro paga i decisori pubblici – ha consentito piuttosto di incrementare oltremisura i proventi attesi ricavabili dalla corruzione.

Il danno prodotto dalla corruzione sistemica non è dunque solo economico, poiché investe la dimensione istituzionale e culturale, trasformando i diritti in merci disponibili per chi ha “potere d’acquisto” e relazioni, applicando una visione “consumistica” alla stessa gestione della cosa pubblica, nel convincimento sempre più diffuso che tutto e tutti “abbiano un prezzo”. In questo universo opaco la stessa democrazia è inquinata in profondità, poiché i processi elettorali e la selezione della classe politica finiscono per premiare l’abilità nel tessere relazioni opache, la disponibilità all’illecito, l’efficacia nel reinvestire tangenti e finanziamenti irregolari nell’attività politica, la ricattabilità incrociata¹⁶.

I partecipanti alla corruzione suddividono tra loro – grazie al pagamento della tangente, monetaria o “in natura” – le risorse pubbliche (ad esempio il prezzo di un appalto, il controvalore di una concessione edilizia, etc.) che il corruttore ottiene dall’amministratore corrotto grazie all’esercizio di un potere pubblico, al suo mancato impiego (omettendo o “addomesticando” attività di controllo, ad esempio), alla trasmissione di informazioni riservate. Quanto maggiore è il controvalore delle risorse pubbliche che possono essere “convertite” in diritti privati di proprietà (quote di bilancio, sfruttamento del territorio, posizioni monopolistiche, licenze, consenso politico o sostegno, etc.) tramite processi decisionali soggetti a regolazione, supervisione, allocazione, garanzia di adempimento ad opera di agenti pubblici, tanto più i privati – tanto più se privi di adeguate barriere morali – hanno incentivi a cercare di influenzare gli esiti dei corrispondenti processi decisionali, se occorre anche pagando tangenti¹⁷. A seguito della pratica della corruzione beni comuni e risorse pubbliche sono deteriorati o sottratti alla disponibilità collettiva allo scopo di conseguire per vie riparate profitti privati a beneficio di pochi.

Tali attività scaturiscono dunque dalla persistenza di grumi di interessi opachi di cui sono portatori soggetti imprenditoriali, amministratori pubblici, professionisti, criminalità organizzata, ma anche comuni cittadini. Alla radice delle attività illegali c’è l’opportunità, per questi attori, di capitalizzare l’asimmetria nella distribuzione di costi e benefici. Infatti, i vantaggi – in qualche caso consistenti – derivanti dall’appropriazione di risorse collettive si ripartiscono tra cerchie ristrette e coese di soggetti consapevoli, spesso organizzati, che hanno il potere o l’autorità di scoraggiare l’adozione di misure di contrasto. Le ricadute negative si distribuiscono, invece, in modo diffuso sull’intera comunità, ripartite tra cittadini qualche volta inconsapevoli, di norma poco organizzati, e dunque con deboli incentivi a mobilitarsi

16

□ Cfr. Vannucci, A., *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni gruppo Abele, 2012.

17

□ Cfr. della Porta, D. e Vannucci A., *The hidden order of corruption*, Farnham, Ashgate, 2012; *Centripetal versus centrifugal. A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures*, in B. Rothstein (a cura di), *Theories of corruption*, Gothenburg, Report for the Anticorrp project, 2014.

a loro difesa.

Una lettura analitica di tutte le principali vicende di corruzione salite agli onori della cronaca negli ultimi anni – la cui numerosità offre almeno un segnale confortante della persistenza di “anticorpi” istituzionali assicurati da una magistratura attiva e indipendente – corrobora i dati quantitativi rilevati nel paragrafo precedente. Minimo comun denominatore è infatti la natura non occasionale e isolata degli episodi, che al contrario si inquadrano in un tessuto di interazioni seriali che assumono connotati “sistemici”. Per corruzione sistemica non è da intendersi infatti la mera risultante di una moltiplicazione di atti individuali, quanto piuttosto il formarsi di una rete ampia e ramificata di relazioni informali se non illegali, e dunque di norma occulte, tra una pluralità di attori. Una corruzione organizzata, entro la quale vigono regole non scritte e meccanismi di coordinamento delle intese contrattuali che ne assicurano il rispetto, rafforzati in alcuni casi dalla presenza di una sorta di “cabina di regia”, cioè di un “garante” specializzato proprio nell’erogare o minacciare sanzioni agli inadempienti. Assicurando per questa via ordine, prevedibilità, stabilità ai loro rapporti.

Si rileva in questo senso una profonda trasformazione rispetto ai meccanismi di regolazione della corruzione svelati dalle inchieste di “mani pulite”. Nella cosiddetta “prima repubblica” pochi, duraturi e ben identificabili centri di potere incassavano occultamente un dazio – in una sorta di “sistema fiscale secondo” – e in cambio garantivano l’accesso esclusivo di una cerchia di portatori di interessi privati, perlopiù imprenditori “di partito” e cooperative, a ben rodati meccanismi di accesso privilegiato a posizioni di rendita artificiosamente create grazie a processi distorti e inefficienti di scelta pubblica¹⁸. I vertici dei principali partiti e alcuni boss locali – ai diversi livelli di governo, a seconda della scala di grandezza degli affari da trattare, in una sorta di *governance multilivello* della corruzione – erano infatti gli interlocutori obbligati cui rivolgersi per ottenere appalti, concessioni, licenze, sussidi, protezione e prebende di ogni forma e ampiezza. Ai centri decisionali dei partiti – articolati secondo sfere di competenza territoriale, toccava la funzione di prevenire, scoraggiare o dirimere di dissidi, controversie, inadempienze, truffe relative al rispetto delle invisibili regole della corruzione e dei corrispondenti accordi contrattuali, ove necessario comminando sanzioni (esclusione da liste e nomine, impedimenti alla carriera, allontanamento dai mercati pubblici, etc.).

Poche ma significative le variazioni sul tema: in molte aree del Meridione, ad esempio, a regolare il “mercato della corruzione” c’erano anche le organizzazioni mafiose. Mentre le grandi cooperative rosse erano di norma escluse dalla *legge ferrea della tangente*, dato che il legame organico col partito di riferimento consentiva loro di ricambiare mediante contropartite indirette, differite e formalmente lecite, la protezione in virtù della quale ottenevano la loro fetta di appalti¹⁹.

Nel successivo ventennio la corruzione sistemica ha affondato le sue radici in un terreno diverso, per certi versi persino più favorevole in virtù di una serie di provvedimenti che di fatto hanno reso più redditizie le attività illecite, riducendone i rischi e accrescendo le aspettative di impunità, ma anche a seguito di un duttile adattamento dei partecipanti – tramite processi di apprendimento individuale e

18

□ Cfr. Pizzorno, A., *Vecchio e nuovo nella transizione italiana*, in Negri N. e Sciolla L. (a cura di), *Il paese dei paradossi*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1997, pp. 253-285.

19

□ Cfr. della Porta D. e Vannucci, A. *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1994; *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter, 1999; *Mani impunita*, Roma, Laterza, 2007; *The Hidden Order of Corruption. An Institutional approach*, Farnham, Ashgate, 2012.

collettivo – alle mutate condizioni ambientali²⁰. Le inchieste giudiziarie degli ultimi anni confermano che la realtà della corruzione è divenuta col tempo più frastagliata e policentrica, complici la moltiplicazione e l'intreccio tra i centri di potere pubblico ed economico, mentre le contaminazioni pubblico-privato si sono estese in forme sotterranee o formalmente “legalizzate” – dalla proliferazione dei conflitti di interessi e delle società partecipate, all'impiego estensivo di “contraenti generali” e “concessionari unici” sciolti da controlli. Elemento di continuità è l'aspettativa convergente di tutti i partecipanti al gioco che la corruzione sia una pratica inevitabile, una regola non scritta che continua a governare le relazioni tra imprenditori, amministrazione, politica. Come afferma una funzionaria dell'Anas arrestata nell'ottobre 2015 per corruzione: “Non c'è un imprenditore che non possa dire che non ha pagato per avere l'aggiudicazione di una gara”²¹. Nella prospettiva di un imprenditore coinvolto nella vicenda Expo: “il sistema delle grandi opere è marcio e corrotto. Se vuoi entrare devi pagare. Io mi sono adeguato perché se non fai così non lavori. (...) In Italia non hai scelta: o scendi a patti e paghi tangenti, oppure lo fa un altro al posto tuo. Il primo che arriva vince. E lavora”²². I protagonisti si muovono alla ricerca di punti di riferimento, in un contesto più articolato di quello emerso con “mani pulite”: senza più i vertici dei partiti a fare da cabina di regia, oggi la partita della corruzione si gioca su più tavoli diversi, con l'obiettivo primario di entrare, o nel migliore dei casi di tessere quella ragnatela di relazioni che lega i molti aspiranti beneficiari della spartizione. Come osserva un imprenditore coinvolto nella vicenda Expo, oggi “al posto dei grandi partiti, dove almeno si sapeva con chi dover parlare, un'impresa come la sua si trova a dover invece subire il potere d'interdizione di una pluralità di centri di potere parcellizzati, rispetto ai quali sarebbe inevitabile e indispensabile dotarsi di una chiave di interpretazione, di una sorta di traduttore di esigenze, insomma di un lobbista capace di capire chi avvicinare e come conquistarne il via libera”²³. A risultare vincente spesso non è la pericolosa strategia del “do ut des” contestuale tra appalto (o altro beneficio erogato dalla mano pubblica) e tangente, ma la capacità avvolgente di introdursi negli estesi circuiti di compensazioni incrociate e ritardate, dove la valenza penale della corruzione si diluisce convertendosi in una pluralità di compensazioni incrociate e differite che investono – a titolo di esempio – assunzioni fittizie di parenti e prestanome, servizi impalpabili di consulenza offerti da società di comodo, quote di società costruite ad hoc per consorziarsi con le imprese aggiudicatrici di appalti, generosi incarichi fittizi concessi a professionisti di fiducia, pacchetti di voti e tessere procacciati, finanziamenti a pseudo-fondazioni politiche. Si prenda la testimonianza dell'ex amministratore dell'Ama di Roma: “È un modo di fare che si esercita già da anni... come tutti gli imprenditori romani. Pagano sia destra che sinistra. È una questione di relazioni”²⁴. Come conferma il responsabile relazioni istituzionali di una grande impresa cooperativa, la costruzione di un tessuto di opache relazioni personali è

20

□ Cfr. della Porta, D. e Vannucci, A., *Corruption and Anti-corruption. The political Defeat of Clean Hands in Italy*, in “West European Politics”, Volume 30, n. 4, pp. 830-853, 2007; *When anticorruption policy fails: the Italian case eighteen years after “mani pulite” investigations*, in A. Giannakopoulos (ed.) *Cultures of corruption in Europe*, Farnham: Ashgate, p. 133-161, 2012; Vannucci, A., *The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies*, in “Bulletin of Italian politics”, 1, n.2, 2009, pp. 233-64.

21

□ *La Repubblica*, 11 novembre 2015.

22

□ *La Repubblica*, 17 maggio 2014.

23

□ *Corriere della Sera*, 13 maggio 2014

24

□ *La Repubblica*, 20 gennaio 2015.

necessaria per quei soggetti imprenditoriali che “vivono” attraverso la politica, e dunque ne devono alimentare le richieste: “È evidente che [...] aveva tutto l’interesse a mantenere dei buoni rapporti, appunto, con la politica, non credo che si regalino dei soldi a caso... finanziare, contribuire e quant’altro... fa parte dei giochi del rapporto di buon vicinato, di considerazione, di promozione, di benevolenza, si vive anche di relazioni e le relazioni possono essere una risorsa importante in questo tipo di lavoro”²⁵.

Si prenda la descrizione offerta dai magistrati del quadro indiziario in cui è maturato l’arresto per corruzione del vicepresidente della Regione Lombardia: “Nel corso della sua ascesa politica ancora in atto è rimasto circondato da una cerchia di persone che si è costantemente prodigato di favorire secondo varie modalità, traendone a propria volta vantaggi in termini di riconoscenza e di disponibilità da parte di questi soggetti a soddisfare le sue richieste, spesso volte ancora ad assicurare nuovi benefici ad appartenenti alla cerchia, secondo un sistema che tende così ad autoalimentarsi e a espandersi progressivamente”²⁶. Emerge in questo così come in altre vicende un grumo di relazioni incrociate di scambio occulto – spesso indiretto e differito – tra molteplici soggetti (politici, burocrati, funzionari, imprenditori, faccendieri/facilitatori, professionisti, giornalisti, massoni, mafiosi, etc.) che ha per oggetto la ripartizione di risorse (di bilancio, ambientali, politiche, etc.) sottratte alla collettività. Ed entro il quale la varietà di “favori” fatti e ricevuti e la circolarità degli scambi finisce in alcuni casi per “smaterializzare” la stessa tangente, convertita in altri tipi di prestazione.

Solo occasionalmente si osservano episodi di corruzione in cui ancora circolano le mazzette monetarie. Così nella vicenda Anas in cambio di un flusso costante di bustarelle il gruppo coeso di corrotti, egemonizzato da una funzionaria – denominata “dama nera” dagli inquirenti – assicurava a imprenditori più o meno collusi con le organizzazioni criminali, politici e aspiranti politici, faccendieri e professionisti un pacchetto completo di servizi di tutela da inconvenienti vari, tramite sblocco dei contenziosi, velocizzazione dei pagamenti, approvazione della cessione del ramo d’azienda assegnataria dell’appalto. In parole povere, gli acquirenti pagavano il prezzo di una protezione ad ampio spettro rispetto a tutti i possibili inconvenienti, intoppi, incidenti di percorso nei rapporti con l’inerte od ostile apparato amministrativo dell’Anas. Ben sapendo che farsi dei nemici in quella sede significa rischiare un costo altissimo, come la futura esclusione dal gioco. Lo sottolinea la stessa “dama nera” nel richiamare all’ordine gli interlocutori, ad esempio i due imprenditori che tardano nel pagamento o ne autoriducono l’ammontare, ai quali arriva un minaccioso sollecito: “Io gliel’ho detto - afferma la dirigente - cercate di chiudere adesso eh! non vi fate sentire più... non vi fate chiamare più...”²⁷.

I flussi di tangenti forniscono una rappresentazione dell’invisibile architettura del potere pubblico, tradotto in merce d’acquisto dallo scambio corrotto. Va notato allora che diversi esponenti politici siano presenti nelle inchieste dell’Anas, così come in quelle Expo, Mose e Mafia Capitale, ma in una posizione relativamente defilata, come esemplificato dall’ex-sottosegretario e Presidente regionale calabrese che, nell’ipotesi degli inquirenti, si sarebbe prestato a fare da “facilitatore”, mettendo a disposizione della “dama nera” la sua ragnatela di contatti a cavallo tra il sottobosco politico romano e quello calabrese. Gli interlocutori politici appaiono utili come

25

□ Da “Report”; Rai 3, 27 settembre 2015.

26

□ *La Repubblica*, 15 ottobre 2015.

27

□ *Il Fatto quotidiano*, 12 ottobre 2015.

sponda istituzionale che rassicuri gli imprenditori-corruttori sulla “qualità” delle prestazioni loro offerte, o come centri di comando ancora necessari per sostenere le aspirazioni di carriera dei funzionari corrotti. Ma restano tutto sommato ai margini di questo “ingranaggio” di corruzione, generando un vuoto di potere e responsabilità che viene naturalmente colmato dai burocrati, i quali tendono addirittura ad imitarne meccanismi e logiche d’azione.

Dalle intercettazioni pubblicate emerge infatti come nella “desolante quotidianità” della corruzione la preoccupazione dominante dei protagonisti di questa rete di scambi occulti – secondo il Procuratore di Roma Pignatone imperniata su un vero e proprio “ufficio mazzette” – non sia di essere colti con le mani nel sacco dai magistrati, ma truffati o traditi dai propri partner in affari. Spiati dalle videocamere degli inquirenti i funzionari contano e ricontano le bustarelle calcolando la corrispondenza di quote e percentuali, lamentandosi delle “ciliegie smozzicate” – le tangenti impropriamente rateizzate – che complicano i calcoli, moltiplicano i rischi e possono così pregiudicare il rispetto di quanto pattuito. Quello della contabilità delle mazzette, e della gestione di tutti gli aspetti “amministrativi” di un’attività criminale e perseguita penalmente rappresenta un dilemma costante per i partecipanti al gioco, che maldestramente qualcuno – un imprenditore agrigentino – tenta di risolvere tenendo un “libro mastro” della corruzione, inclusivo di “appunti, tabulati, contabilità e subtotali”²⁸. Ma l’impiego di uno strumento di questo tipo, per quanto finalizzato all’efficienza della corruzione, della quale facilita calcoli e controllo della regolarità delle transazioni, espone a un rischio consistente in caso di incidente giudiziario, in questo caso il sequestro accidentale ad opera degli inquirenti.

Per disciplinare queste transazioni sottobanco occorre dunque l’acquisizione di specifiche “competenze di illegalità”, ma è d’aiuto anche il riconoscimento informale di una comune struttura di autorità da parte dei molteplici partecipanti all’illecito. Negli uffici romani dell’Anas gioca tale ruolo la “dama nera”, non a caso collocata dai magistrati in posizione apicale anche nell’organizzazione criminale, che facendosi forte del suo ruolo istituzionale provvede a controllare i flussi di risorse in entrata e in uscita, smistare i proventi, e soprattutto a strigliare gli imprenditori recalcitranti minacciando l’erogazione di sanzioni in caso vi siano ritardi o inadempienze. In questo caso, dunque, il “governo” delle relazioni inquinate tra corrotti è endogeno, non esternalizzato a un’organizzazione criminale ad hoc come nel caso di “mafia capitale”, e tende a sovrapporsi alla gerarchia e ai poteri sanciti dai ruoli pubblici ricoperti. Solo chi sta ai patti e si assoggetta supinamente al vincolo di omertà e fedeltà potrà rimanere nel circuito della corruzione sistemica, che nell’auspicio della dirigente permetterà a tutti quanti di ottenere nel tempo sempre più vantaggi e profitti, senza finire “azzoppati” come accaduto ai “battitori liberi”: “Speriamo di tenerci forte come abbiamo fatto fino ad adesso e di fare un saltino in avanti per poterci aiutare. Perché quello è lo scopo: chi cresce fa un salto in avanti e si porta gli altri dietro. Chi ha cercato di viaggiare da solo poi l’hanno azzoppato”²⁹.

Una delle ricadute indesiderate di inchieste giudiziarie come “mani pulite” è stato inoltre il manifestarsi, specialmente negli ultimi anni, di processi di apprendimento che hanno consentito a corrotti e corruttori di affinare le tecniche e ampliare il repertorio di strumenti (finanziari, operativi, gestionali, organizzativi, etc.) di dissimulazione delle loro attività, sviluppando un *know how* specialistico delle necessarie competenze di illegalità, esemplificato nella formule delle “tangenti pulite e fatturate” citata in un’intercettazione relativa alla vicenda della cosiddetta cricca

della protezione civile³⁰, ovvero della *corruzione a norma di legge* che in una certa fase ha contraddistinto la gestione dei lavori relativi alla laguna veneziana e ad altre grandi opere³¹.

Importante studiare, capire la natura, i profili e le caratteristiche della “corruzione organizzata” sviluppata in Italia nei venticinque anni successivi alle inchieste di mani pulite. Mano a mano che si amplia la platea dei partecipanti alle pratiche di corruzione, sia in termini quantitativi che di ruoli istituzionali e sociali dei “colletti bianchi” coinvolti, tanto più vasta e interconnessa può farsi la rete di transazioni che ne caratterizza scambi e interazioni, governate da modelli ricorrenti di condotta e regole di comportamento (rispetto dei patti, omertà, ripartizione prefissata di tangenti, etc.). Cerchie più o meno allargate di corrotti, corruttori, complici e conniventi (politici, funzionari, imprenditori, professionisti, intermediari, etc.) si “agglutinano” attorno a specifici centri di erogazione di risorse pubbliche, dotandosi di svariate forme di coordinamento e organizzazione. Non è più collante ideologico che univa “politici d'affari”; “cassieri di partito”, “boss degli enti pubblici” nelle vicende di corruzione della cosiddetta prima repubblica, ma la prospettiva di restare in affari a lungo o il potere deterrente di garanti e regolatori – tra cui le organizzazioni criminali – a rafforzare gli interessi convergenti a tenere fede ai patti, rispettando le regole della corruzione eletta a sistema, anche quando prevedono forme di retribuzione indiretta, differita, mediata. La tangente come “denaro o altra utilità” e gli “atti d'ufficio” descritti dal codice penale si fanno impalpabili, diluiti in un intreccio di relazioni opache, compensazioni incrociate, scambi “in natura”. Gli episodi in cui prevale il “do ut des” tra atti d'ufficio e bustarella, rappresentato dal codice penale, sono riconoscibili soltanto in manifestazioni di corruzione pulviscolare, che tipicamente coinvolgono soggetti di piccolo cabotaggio nella struttura politico-amministrativa. Nelle forme più sofisticate e rilevanti i partecipanti assicurano piuttosto il conferimento comune di una loro generica “disponibilità” a fornire risorse di varia natura (a seconda del ruolo ricoperto), ma comunque utili a imbastire e gestire sottobanco “affari” i cui proventi alla fine saranno ripartiti tra gli appartenenti a questa oligarchia criminale, grazie a una circolarità di favori cementati dall'aspettativa che le regole e i patti illeciti saranno rispettate. La casistica di risorse di scambio impiegate si è fatta di conseguenza più variegata rispetto alle cronache del passato: immobili, regali, assunzione di familiari e prestanome, prestazioni professionali e lavorative, intestazione di quote societarie, consulenze fittizie. Così come ampia è la gamma di “camere di compensazione” e potenziali regolatori di crediti e debiti maturati in questi circuiti criminali allargati – dalle logge massoniche, ai faccendieri, fino ai molteplici garanti del rispetto delle obbligazioni assunte negli scambi occulti.

Dopo l'apogeo di mani pulite – metà degli anni '90 del secolo passato – le persistenti pratiche di corruzione sistemica e organizzata hanno affondato le loro radici in un terreno differente, sotto alcuni profili reso più fertile da una serie di provvedimenti legislativi che ne hanno aumentato i profitti attesi e le aspettative di impunità, nonché da un duttile adattamento dei partecipanti alle mutate condizioni ambientali, tramite processi di apprendimento³². Elemento di continuità e “norma

30

□ *La Repubblica*, 22 febbraio 2010.

31

□ Cfr. G. Barbieri e F. Giavazzi, *Corruzione a norma di legge*, Milano, Rizzoli, 2014.

32

□ Cfr. della Porta, D. e Vannucci, A., *Corruption and Anti-corruption. The political Defeat of Clean Hands in Italy*, in “West European Politics”, Volume 30, n. 4, pp. 830-853, 2007; *When anticorruption policy fails: the Italian case eighteen years after “mani pulite” investigations*, in A. Giannakopoulos (ed.) *Cultures of corruption in Europe*, Farnham: Ashgate, p. 133-161, 2012; Vannucci, A., *The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: A Critical Analysis of*

fondamentale” dell’ordinamento invisibile della corruzione sistemica è l’aspettativa convergente dei partecipanti al gioco che la corruzione sia pratica naturale e inevitabile nelle relazioni tra imprenditori, amministrazione, politica.

In questa realtà più frastagliata la pratica “istituzionalizzata” della corruzione si è fatta policentrica, data l’assenza di un riconosciuto baricentro di autorità partitica nel governo della corruzione. Come osserva un imprenditore coinvolto nella vicenda Expo: “al posto dei grandi partiti, dove almeno si sapeva con chi dover parlare, un’impresa come la sua si trova a dover invece subire il potere d’interdizione di una pluralità di centri di potere parcellizzati, rispetto ai quali sarebbe inevitabile e indispensabile dotarsi di una chiave di interpretazione, di una sorta di traduttore di esigenze, insomma di un lobbista capace di capire chi avvicinare e come conquistarne il via libera”³³. Le organizzazioni partitiche hanno perso in larga misura qualsiasi credibile capacità regolatrice nell’universo sotterraneo della corruzione proprio negli anni in cui nei mercati la progressiva destrutturazione delle grandi imprese ha moltiplicato e frammentato la richiesta di servizi di protezione politica. Assecondando tale domanda, diversi soggetti alternativi si sono proposti *localmente* quali erogatori di servizi di protezione, assicurando una sostanziale continuità – nonostante alcune perturbazioni e incertezze – nel governo endogeno dei reticoli di transazioni occulte. Il titolare di un’impresa di servizi che lavora con la pubblica amministrazione così descrive la fase di transizione: “Io ho vissuto cosa era la politica di prima. A Roma incassava uno solo: o parlavi con lui, o con nessuno. [...] 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. Nel mio settore ho la certezza [che pagano tutti]. Basta leggere un capitolato d’appalto. Ognuno è firmato, [...] scritto in modo che possa vincere solo una impresa. È come se ci fosse sotto la firma”³⁴.

In questa cornice di maggiore insicurezza sull’affidabilità degli interlocutori hanno dunque acquistato peso gli attori capaci di intercettare questa domanda di protezione, impiegando risorse d’influenza politica, di reputazione, coercitive o economiche per scongiurare defezioni o punire gli inadempienti. La tabella 1 presenta un quadro sintetico classificandone i più rilevanti – dai partiti politici alle organizzazioni mafiose, passando per i clan politico-burocratici, i funzionari di alto profilo, gli imprenditori, i faccendieri. Estendendo la loro sfera d’influenza alla regolazione e alla garanzia di adempimento delle transazioni informali che accompagnano la pratica della corruzione, questi (ed occasionalmente anche altri) soggetti assicurano un andamento relativamente “pacifico”, ordinato e prevedibile delle arene nelle quali i processi decisionali si saldano ad aspettative di tangenti. La tabella riepiloga anche le caratteristiche delle corrispondenti strutture di autorità messe al servizio della “*governance*” della corruzione, delle principali risorse utilizzate per minacciare sanzioni in caso di *enforcement* di scambi oggetto di controversie – che ne delimitano il perimetro di azione e di possibile intervento –, le condizioni che ne accompagnano il successo, i principali punti di forza e di debolezza.

Negli appalti della Protezione civile, ad esempio, un alto dirigente ministeriale avrebbe messo ordine tra gli aspiranti appaltatori-corruttori grazie alla sua capacità

Italian Corruption and Anti-Corruption Policies, in “Bulletin of Italian politics”, 1, n.2, 2009, pp. 233-64.

33

□ *Corriere della Sera*, 13 maggio 2014.

34

□ *Libero*, 17 dicembre 2011, p. 9.

“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”³⁵. Una dirigente dell’Anas coinvolta in un’inchiesta avrebbe invece utilizzato il potere di sancire l’esclusione futura dalla partecipazione alle gare per richiamare all’ordine gli interlocutori, fornendo come servizio accessorio un “pacchetto completo” inclusivo di tutela da ritardi e imprevedibilità della macchina amministrativa. Lo sottolinea la stessa dirigente nel far pervenire un sollecito a due imprenditori che tardano nel versare la tangente pattuita: “Io gliel'ho detto, cercate di chiudere adesso eh! non vi fate sentire più... non vi fate chiamare più...”³⁶. Il “governo” delle relazioni tra corrotti in questo caso sorge all’interno della rete di soggetti coinvolti e tende a sovrapporsi alla gerarchia degli assetti organizzativi, permettendo – almeno nell’auspicio della dirigente espresso in una conversazione intercettata – a tutti i partecipanti di massimizzare i vantaggi, senza subire il castigo cui sono destinati i “battitori liberi”: “Speriamo di tenerci forte come abbiamo fatto fino ad adesso e di fare un saltino in avanti per poterci aiutare. Perché quello è lo scopo: chi cresce fa un salto in avanti e si porta gli altri dietro. Chi ha cercato di viaggiare da solo poi l’hanno azzoppato”³⁷.

Nell’inchiesta veneziana sulle paratie mobili della grande opera Mose emerge invece come l’autorità di proteggere da tensioni interne e dall’intrusione di organi di controllo fosse esercitata dal presidente di un consorzio di imprese private, il quale avrebbe centralizzato gli ingenti flussi di tangenti “multilivello” pagate ai diversi livelli di governo, assicurando regolarità e prevedibilità nelle relazioni. Emblematico che nelle intercettazioni ci si riferisca a lui con gli appellativi: “Capo supremo”, “Re”, “Monarca”, “Imperatore”, “Doge”. La sua funzione è anche quella di socializzazione alle regole non scritte della corruzione, verificandone l’adempimento, minacciando di ritorsioni recalcitranti e inadempienti, appianando dispute, facendo allontanare i funzionari pubblici indisponibili, aprendo o chiudendo i cordoni della borsa (specie in occasione delle campagne elettorali) con gli interlocutori politici, erogando “stipendi” in nero ai dirigenti pubblici, dei quali condizionava le nomine. Nelle parole di un imprenditore del consorzio: “mi ha chiamato e mi ha detto se, al di là dei documenti del subentro, ero stato edotto di alcune regole che vigevano all’interno del CVN, cioè impegni chiamiamoli non trasferibili in atti statutari. Gli impegni di cui mi fece parola erano due; uno relativo alla retrocessione di un certo importo. (...)Una delle regole imposte (...) era che nessuno dei singoli consorziati, salvo suo diverso ordine, doveva permettersi di effettuare pagamenti diretti a politici o funzionari”³⁸.

Nel caso dei faccendieri risorse cruciali sono il potere di includere selettivamente entro (ovvero di allontanare da) una rete di relazioni e la reputazione di affidabilità: nel loro ruolo di “tessitori” delle reti corruttive essi possono così occasionalmente maturare la capacità di propiziare e “sorvegliare” il rispetto dei patti in un determinato perimetro di transazioni – informali o illecite– realizzate grazie al condizionamento dei centri di spesa pubblica. Così un imprenditore giustifica il

35

□ Tribunale di Firenze, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere*, proc. n. 1460/09 Rg Gip, 8 febbraio 2010, pp. 65-66.

36

□ *Il Fatto quotidiano*, 12 ottobre 2015.

37

□ *Corriere della Sera*, 23 ottobre 2015.

38

□ Tribunale di Venezia, *Ordinanza misure cautelari*, p.p. n.12236/13 e n.12646/13, p.87 e p.237.

ricorso ai servizi di un mediatore: “So che [...] è un uomo molto potente e influente che ha un potere di ‘manovra’ sconfinato su tutte le articolazioni dello Stato e del Parastato; in particolare [...] dirige di fatto l’ENI (e non solo). Ritengo che tale enorme potere [...] poggi sulla rete di relazioni che [...] ha sia con gli attuali vertici dello Stato sia con Stati esteri³⁹. In questo modo i faccendieri garantiscono ai partecipanti al gioco della corruzione un canale di accesso riservato e una camera di compensazione a crediti e debiti accumulati nei loro scambi incrociati, nel circuito di tangenti, atti, nomine, raccomandazioni, finanziamenti bancari, appalti e subappalti, proroghe contrattuali, assunzioni dirigenziali e promozioni, e altre possibili contropartite

Da ultimo, anche le organizzazioni mafiose sono entrate sempre più frequentemente in gioco nel mercato della corruzione assicurandovi servizi di protezione. La presenza radicata di organizzazioni mafiose nelle regioni dell'Italia meridionale, così come i successi della loro migrazione in alcune aree del centro-nord, hanno costituito un potente elemento di stabilità negli equilibri della corruzione organizzata, in virtù della particolare efficacia delle loro prestazioni, accompagnate dalle disponibilità quale elemento deterrente del potenziale ricorso alla coercizione, cui si associa un rilevante effetto reputazionale. Nella relazione 2017 della DNA si osserva che: “l’uso stabile e continuo del metodo corruttivo-collusivo da parte delle associazioni mafiose, determina di fatto l’acquisizione (ma forse sarebbe meglio dire, l’acquisto) in capo alle mafie stesse, dei poteri dell’Autorità Pubblica che governa il settore amministrativo ed economico che viene infiltrato. Acquistato, dal sodalizio mafioso, con il metodo corruttivo collusivo, il potere pubblico (...) viene, poi, illegalmente, meglio, criminalmente, utilizzato al fine esclusivo di avvantaggiare alcuni (le imprese mafiose e quelle a loro consociate) e danneggiare gli altri (le imprese e i soggetti non allineati)”⁴⁰. Le attività criminali dei mafiosi e gli scambi corrotti si realizzano infatti in ambiti distinti ma complementari, favorendo lo sviluppo di un *nesso simbiotico* nell’intreccio tra corruzione, infiltrazioni mafiose, regolazione dei mercati illegali, organizzazione del consenso politico-elettorale⁴¹. Per le organizzazioni criminali, del resto, il ricorso alla corruzione è preferibile all’impiego della violenza, poiché ne attenua rischi e allarme sociale, creando con gli agenti pubblici un legame persistente cementato dal possibile ricatto e dall’implicita ma incombente minaccia di ritorsioni violente⁴².

Come caso emblematico si prenda quello dell’organizzazione criminale Mafia Capitale, emersa endogenamente all’interno di un ampio e preesistente sistema corruttivo, centrato sul controllo di scambi corrotti e di accordi collusivi in alcuni ambiti di attività contrattuale dell’amministrazione comunale capitolina (servizi a rom ed immigrati, verde pubblico, rifiuti, emergenza alloggiativa)⁴³. Funzionale al pieno dispiegamento del suo potere è stata la progressiva estensione della cerchia di politici, funzionari, imprenditori, professionisti, giornalisti, forze dell’ordine coinvolti. La reciprocità su scala allargata nell’offerta di servizi di protezione

39

□ Camera dei deputati, *Domanda di autorizzazione a eseguire la misura cautelare n.18*, 2011, p.196.

40

p.272.

□ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione Annuale 2016*, Roma, Prot. 12720/2017/PNA,

41

□ Cfr. D. della Porta e A. Vannucci, *The hidden order of corruption*, Farnham, Ashgate, 2012, pp. 192-202

42

□ Cfr. E. Ciconte, *Politici (e) malandrini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013

43

□ Per un approfondimento si veda il numero monografico “Mafia capitale e dintorni” in *Meridiana* n.87 del 2016, a cura di V. Mete e R. Sciarrone, tra cui A. Vannucci, *Tra area grigia e mondo di mezzo. Anatomia di mafia capitale*, in “*Meridiana*”, n.87, 2016, pp. 41-63.

extralegale ha contribuito infatti ad estendere l'orizzonte temporale della loro interazione e a rendere così più conveniente, grazie alla presenza intimidatoria del garante, il rispetto disciplinato di patti e regole non scritte della corruzione. Si tratta di servizi di particolare pregio, visto che i “colletti bianchi” del cosiddetto “mondo di sopra” vengono rappresentati dal boss— in una testimonianza processuale — come particolarmente refrattari alla loro osservanza: “Nel ‘mondo di sotto’ se dici che fai una cosa la fai, nel ‘mondo di sopra’, non va così. Nel ‘mondo di sotto’ dove siamo noi, è tutto molto più semplice. Noi abbiamo forse tre comandamenti, ma quei tre li rispettiamo. Le anime belle che stanno nel ‘mondo di sopra’ ne hanno dieci ma non ne rispettano nessuno. Io vengo da un mondo diverso. Il ‘mondo di sotto’ è più serio e onesto. Quelli ‘di sopra’ sono tutti dei ‘sola’ e dei truffatori”⁴⁴. A scoraggiare la defezione dagli accordi di corruzione, così come eventuali denunce e collaborazioni con gli inquirenti in caso di incidenti giudiziari, provvedono dunque i boss e i loro affiliati, forti della loro una riconosciuta caratura criminale. Come rilevato dai magistrati: “La stessa reiterazione ‘sistemica’ dei comportamenti corruttivi, da un lato, ha contribuito ad incrementare la ‘fama’ criminale di cui godeva l'organizzazione, che ha potuto far leva, specie con riferimento agli imprenditori che non hanno inteso adeguarsi alle ‘regole’ del mercato illegale, sull'aura di invincibilità che gli proveniva dalla fitta rete di sostegno offertale da una cerchia di pubblici funzionari stabilmente asserviti, dall'altro lato si è rivelata funzionale all'incremento di relazioni omertose”⁴⁵.

44

□ *Il Fatto quotidiano*, 29 marzo 2017.

45

□ Sentenza Corte di Cassazione, n. 626, 10 maggio 2015, p. 22.

Tabella 1: Una classificazione dei principali garanti nella corruzione organizzata in Italia

Tipo di garante	Struttura del meccanismo di garanzia di adempimento	Risorse utilizzate per garantire l'adempimento	Principali condizioni facilitanti	Punti di forza	Punti di debolezza
<i>Partito politico</i>	gerarchica	Potere di nomina, protezione delle carriere (candidature, sostegno elettorale, etc.), influenza sui processi decisionali nella pubblica amministrazione	Partiti centralizzati, forza degli appelli ideologici, clientelismo	Lealtà di partito e identificazione ideologica che generano fiducia tra i partecipanti, favoriscono la socializzazione, giustificano l'illecito	Delegittimazione; "balcanizzazione" attorno ai centri di spesa
<i>Clan politico-burocratico</i>	rete	Influenza personale, ricompense e favori derivanti dall'inclusione selettiva nel network di relazioni di scambio tra attori pubblici e privati	Partiti frammentati, deboli degli appelli ideologici, patronage frequenti sulle strutture burocratiche	Reti dense e coese di relazioni personali con frequentazioni interazioni e protezione reciproca degli attori politici e burocratici	Controllo locale, spinte centrifughe dovute a diversi interessi e orizzonti temporali di politici e burocrati
<i>Alto funzionario</i>	gerarchica	Controllo nell'accesso ai benefici che derivano dai processi decisionali pubblici; controllo della carriera dei subordinati	Strutture amministrative gerarchiche con modalità operative formalistiche; patronage politico; debole etica pubblica, scarsa lealtà verso lo stato dei funzionari	Denso, coeso, robusto e duraturo sistema di interazioni tra i partecipanti al network	Scala di operazioni limitata nel suo ambito dalla struttura burocratica controllata
<i>Imprenditore/cartello</i>	Rete di relazioni nel mercato	Risorse economiche, informazioni, accesso alla regolazione del mercato pubblico mediante accordi collusivi	Mercato (pubblico) non competitivo, alte rendite monopolistiche allocate dallo stato con processi decisionali complessi e frammentati (anche a più livelli di governo), debole autorità politica	Scarsa visibilità e riconoscibilità pubblica	Operatività selettiva, limitata scala di diffusione
<i>Mediatore/facendiere</i>	Rete di relazioni	Accesso selettivo alle informazioni, capacità di includere/escludere dal network di scambio occulto, danno reputazionale	Opacità e lentezza nel processo decisionale, scarsa fiducia nello stato e negli agenti pubblici corrotti	Coordinamento professionale e competente degli scambi	Ruolo centrale ed esposizione del mediatore che lo espone al rischio elevato di coinvolgimento nelle inchieste giudiziarie
<i>Organizzazione criminale/boss mafioso</i>	gerarchica	Coercitiva (tramite violenza, intimidazione) danno reputazionale	Mancanza di fiducia nelle pubbliche istituzioni, credenza diffusa nell'inefficienza delle procedure pubbliche, presenza estensiva di mercati illegali; incertezza di diritti e domanda di protezione privata	Altissimi costi di uscita e denuncia dagli scambiatore corrotti, a causa del rischio di rappresaglia violenta	Tendenze centrifughe in caso di conflitto tra più organizzazioni criminali attirate dai profitti potenziali dei mercati pubblici

4. Corruzione e amministrazione pubblica: alcune aree sensibili

Nelle organizzazioni pubbliche si possono individuare quattro diversi tipi di processi decisionali che differiscono per la natura delle occasioni di corruzione che in essi si realizzano, e conseguentemente per i meccanismi utilizzati e le risorse in gioco negli scambi illeciti. Nel primo caso l'agente pubblico cui l'ente pubblico ha delegato l'esercizio di un potere decisionale *domanda* (acquista) risorse private, nel secondo *offre* (vende) o *distribuisce* diritti e risorse pubbliche, nel terzo *regola favorevolmente* le condizioni di utilizzo delle risorse private, nel quarto *controlla e sanziona* violazioni o *regola svantaggiosamente* l'impiego di risorse private. In ognuno di questi contesti l'agente pubblico ha a sua disposizione diversi tipi di risorse: il potere di prendere o meno decisioni, le informazioni riservate, la protezione.

Pressoché ogni settore di attività nelle amministrazioni pubbliche è dunque vulnerabile alla creazione di posizioni di rendita a vantaggio di privati, preconditione per la realizzazione di scambi corrotti. La tabella 1 mostra che i cittadini italiani ritengono particolarmente diffusa la corruzione – oltre che nell'attività politica in generale – nell'assegnazione degli appalti (55 per cento), nelle concessioni di licenze edilizie e commerciali (54 e 44 per cento), nelle attività di controllo e ispezione (44 per cento), ossia in contesti dove i processi decisionali a rischio investono in larga misura proprio gli enti locali.

Tabella 1: Dare e ricevere tangenti e l'abuso di potere per guadagno personale sono diffusi nei seguenti settori (% risposte affermative) (fonte: elaborazione da Eurobarometro 2014)

	Italia	Media UE	Differenza Italia-UE
Polizia, dogane	33	36	-3
Autorità fiscali	34	24	+10
Tribunali	27	23	+4
Assistenza sociale e welfare	28	18	+10
Pubblico ministero	21	19	+2
Politici a livello nazionale, regionale o locale	63	56	+7
Partiti politici	68	59	+9
Funzionari che assegnano appalti	55	45	+10
Funzionari che concedono licenze di costruzione	54	43	+9
Funzionari che assegnano licenze per attività economico-commerciali	44	33	+11
Settore sanitario	44	33	+11
Settore dell'istruzione	24	16	+8
Controlli e ispezioni (salute, sicurezza, costruzione, lavoro, qualità cibo, sanitarie, licenze)	44	35	+9
Imprese private	31	38	-7

Banche e istituzioni finanziarie	40	36	+4
Nessuno	1	5	-4

Trova dunque conferma quanto rilevato dalla Commissione di studio sulla corruzione: tre le aree di intervento pubblico particolarmente sensibili al rischio-tangenti vi sono appalti, governo del territorio, controlli⁴⁶. A seconda dei corrispondenti vincoli procedurali e sistemi di controllo, in ciascuno di essi gli agenti pubblici corrotti forniscono ai corruttori prestazioni diverse. In termini generali, si possono distinguere quattro diverse risorse oggetto di scambio:

(i) l'esercizio del *potere discrezionale* di assegnare a un soggetto privato una rendita, o di accrescerne le probabilità di acquisizione, o di evitarne il prelievo altrimenti dovuto;

(ii) l'*inazione*, ossia la non-decisione, che assume valore soprattutto nei casi in cui l'agente ha il potere di sanzionare il privato dei suoi diritti, ovvero ridurre il valore di risorse nella sua disponibilità;

(iii) *informazioni* relative ad occasioni di profitto, a profili del procedimento o al contenuto di decisioni che ne influenzano l'esito, e non sono accessibili al pubblico, che trasmesse selettivamente a un privato gli assicurano (o accrescono le probabilità) di acquisire una rendita;

(iv) la *protezione* dei diritti del privato. In cambio di una tangente i protettori – grazie alla loro capacità di incidere sulle condotte degli attori coinvolti nei processi decisionali – si fanno garanti delle aspettative del corruttore riguardo ai propri diritti futuri sulla rendita, il cui effettivo conseguimento dipende dagli esiti spesso aleatori di procedure e iter decisionali tortuosi. La tangente in questo caso non prevede una contropartita diretta, in quanto vale ad ottenere una salvaguardia ad ampio raggio contro le molteplici – e talora imprevedibili – fonti di incertezza che possono pregiudicare l'effettivo godimento della rendita: ulteriori e imprevedute richieste di tangenti, ritardi o impedimenti inattesi nelle procedure, l'apparire sulla scena di concorrenti indesiderati, intoppi o “truffe” all'interno degli stessi scambi corrotti. È in questo campo che le organizzazioni criminali giocano spesso un ruolo centrale, come “garanti” del buon andamento di accordi informali o illeciti.

Appalti

Nel settore degli appalti l'approvvigionamento di beni, servizi, forniture per realizzare opere pubbliche od offrire prestazioni presenta occasioni di corruzione in ogni sua fase: la definizione dei bisogni pubblici da soddisfare, lo stanziamento dei fondi, la formulazione della domanda tramite bando e capitolato, l'assegnazione del contratto, il controllo di adempimento.

La dimensione economica dell'attività di contrattazione pubblica è di per sé un indicatore della sua attrattiva per corrotti e corruttori, traducendosi in un meccanismo di potenziale arricchimento per i soggetti che riescono a distorcere e intercettare questi ingenti flussi di risorse. La stima della Commissione Europea quantifica in

251 miliardi di euro, pari al 15,9 per cento del Pil, il valore di tutte le attività contrattuali per opere, forniture e servizi del settore pubblico (incluse energie, comunicazioni, materiale bellico, appalti sotto soglia comunitaria etc.). Si registra peraltro un ricorso limitato alla pubblicazione delle gare nell'archivio elettronico europeo TED (*tender electronic daily dataset*), limitato al 18,3 per cento del valore complessivo degli appalti⁴⁷.

Secondo i dati censiti dall'ex Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (che non considera, tra l'altro, i contratti al di sotto dei 40mila euro), nel 2012 il mercato degli appalti pubblici ha visto impegnata una spesa di oltre 95 miliardi di euro, pari al 7,7 per cento del Pil. Nel corso del 2012 sono state perfezionate 125.723 procedure, delle quali 37mila per lavori, 43mila per forniture, 45mila per servizi⁴⁸.

I comuni aggiudicano la maggior parte dei lavori: il 37,7%, per un importo pari al 18,1% del totale, e sono i principali committenti anche per i contratti di servizi. Più in dettaglio, nei soli contratti di importo superiore a 150mila euro le amministrazioni comunali nel 2012 hanno concluso 4.174 contratti per lavori pubblici di importo, per un controvalore complessivo di 1.749 milioni di euro; 1.479 appalti di servizi, per un controvalore di 1.704 milioni di euro; 204 contratti di forniture, per un importo pari a 147 milioni di euro⁴⁹.

Fra i trenta tipi di stazione appaltante considerati dall'Autorità di vigilanza le amministrazioni comunali registrano sistematicamente uno tra i più bassi valori medi di ribasso negli appalti: ad esempio, negli appalti per lavori di importo superiore a 150mila euro nel 2012 il ribasso medio per i comuni è stato del 20,1%, contro il 23,1% dei ministeri, il 26,4% delle agenzie fiscali, il 23,5% delle centrali di committenza regionale. Si tratta di un campanello d'allarme: pur non essendo disponibile un dato disaggregato sull'utilizzo relativo delle procedure da parte di diversi enti appaltanti, si può ipotizzare che l'incapacità dei comuni di ottenere ribassi più consistenti rifletta la tendenza di quelle amministrazioni a privilegiare meccanismi di assegnazione a più elevato contenuto discrezionale – ossia, a parità di altre condizioni, più vulnerabili alla corruzione. Esiste infatti una forte e significativa correlazione tra l'impiego di procedure aperte, maggiormente concorrenziali, e la capacità dell'ente appaltante di strappare ribassi più corposi: ad esempio, negli appalti per lavori tra 40mila e 150mila euro le procedure aperte hanno visto un ribasso di aggiudicazione medio del 25,4%, contro appena il 18,3% ottenuto tramite procedure negoziate senza previa pubblicazione. Un ribasso minore corrisponde a una potenziale rendita più elevata, materia prima da cui nascono le opportunità di corruzione – che pure si presentano anche in fasi successive all'aggiudicazione, ad esempio tramite varianti e integrazioni contrattuali.

Al di là del rischio corruzione, l'impiego di procedure aperte consentirebbe una consistenza riduzione dei costi sostenuti dagli enti pubblici, particolarmente rilevante in una fase in cui i vincoli di bilancio si fanno via via più stringenti: “se si considera che tra il 2011 e il 2012 circa 41,2 miliardi di euro di contratti di servizi e forniture sono state affidate con procedure negoziate (...) è possibile stimare che un semplice cambio della scelta da parte delle stazioni appaltanti nell'utilizzo di procedure aperte avrebbe prodotto nel biennio 2011-2012 maggiori ribassi (...) e un risparmio

47

□ Cfr. Public procurement indicators 2011, European Commission, Brussels 5 December 2012, in http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

48

□ Cfr. Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, *Relazione annuale 2012*, Roma, 2013, in http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/Relazione_2012.pdf.

49

□ Cfr. Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, *Relazione annuale 2012*, Roma, 2013, pp. 406-415.

complessivo di oltre un miliardo di euro”⁵⁰.

I fattori di criticità del settore degli appalti, nei quali si aprono varchi anche a distorsioni, sprechi e corruzione, sono stati rilevati negli ultimi anni da specialisti, esperti, commissioni di studio⁵¹:

1) L’eccesso di regolazione del settore, con un’inflazione di norme che discendono a cascata dal livello europeo, a quello nazionale e regionale, fino a disposizioni regolamentari che incidono pesantemente in termini di burocratizzazione del settore. A ciò consegue una proliferazione del contenzioso – soprattutto nel caso di realizzazioni di opere pubbliche, che scontano spesso gravi limiti progettuali – e un ricorso estensivo alla legislazione emergenziale, come quella relativa alle ordinanze in deroga, che finisce per sacrificare trasparenza, controlli e concorrenza sull’altare di una pretesa accelerazione di processi decisionali opachi e ad alto costo.

2) La numerosità delle stazioni appaltanti, pari a circa 30mila, spesso di minime dimensioni, come nel caso dei piccoli comuni. Da ciò conseguono lacune a livello di competenze specialistiche, sia tecniche che amministrative, presso le stazioni appaltanti. Dalle difficoltà di gestione degli iter, effettuando un adeguato controllo sulle gare, e dai limiti qualitativi nell’elaborazione di progetti, bandi e capitolati scaturiscono fattori di inefficienza, dilatazione dei tempi di risposta e varchi per la creazione di posizioni di rendita, ossia molteplici incentivi e occasioni di corruzione.

3) La frammentazione sia sul versante della domanda – con oltre un milione e duecentomila gare di importo inferiore a 40mila euro, causa di un considerevole dispendio di risorse umane e organizzative – che dell’offerta, che sconta una polverizzazione delle imprese qualificate a partecipare, passate da 34mila a oltre 39mila tra il 2007 e il 2011.

4) La debolezza strutturale e organizzativa delle stazioni appaltanti si riflette anche nelle difficoltà di autonoma programmazione economico-finanziaria. Come nel caso dell’attività progettuale, anche il reperimento di fondi e la gestione degli aspetti finanziari viene sempre più spesso esternalizzata delegandola a soggetti privati, con un ricorso all’apporto di strumenti di concessione, *project financing* e *general contractor*. Il crescente ruolo dei privati si riflette però in un indebolirsi degli strumenti di controllo, aprendo spazi per forme indebite di collusione tra i primi e i soggetti pubblici che delegano loro poteri.

Solitamente l’analisi dei fattori di rischio si concentra sull’assegnazione del contratto, individuando quale elemento principale di rischio il grado di discrezionalità della relativa decisione, richiamato come tale anche nel Piano nazionale anticorruzione⁵². Secondo il codice degli appalti, infatti, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando si associa a condizioni di “estrema urgenza” dovuta a “condizioni imprevedibili” (art. 57 Codice degli appalti, d.lgs. n.163 2006) – per quanto spesso richiamati e utilizzati dai decisori pubblici con significativi gradi di elasticità interpretativa. Altra condizione utile è la necessità di lavori complementari o della prosecuzione dei medesimi servizi – in questo caso

50

□ Cfr. Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, *Relazione annuale 2012*, Roma, 2013, pp.69-70.

51

□ Cfr. in particolare Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, *Relazione al Presidente della Camera dei deputati*, Roma, ottobre 1996; Commissione di studio, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2012.

52

□ Cfr. Piano nazionale anticorruzione, Allegato 1, Roma 2013, in www.funzionepubblica.gov.it/media/1093088/allegato%201%20_soggetti%20azioni%20e%20misure%20finalizzati%20alla%20prevenzione%20della%20corruzione_%206%20settembre.pdf.

l'informazione riservata su queste opportunità future diventa una preziosa merce di scambio occulto. Anche una bassa soglia di valore del contratto consente di utilizzare processi decisionali ad alto contenuto discrezionale – infatti talora viene deliberatamente realizzato un frazionamento artificioso in più contratti di un'unica prestazione per consentire ai decisori di restare entro quei limiti. Un affidamento diretto di lavori, servizi e forniture in economia da parte del responsabile del procedimento è infatti consentito per importi inferiori a 40mila euro (art. 125 Codice degli appalti, d.lgs. n.163 2006). Anche nei contratti superiori a 40mila e fino a 211mila euro il cottimo fiduciario consente comunque una snella procedura di consultazione di cinque operatori, individuabili e “organizzabili” dal responsabile del procedimento con ampi spazi di manovra – e dunque rischi di opacità e distorsioni.

In ogni fase e passaggio procedurale le risorse a disposizione di diversi agenti pubblici possono offrire loro opportunità di corruzione mediante molteplici prestazioni: ad esempio, l'individuazione mirata delle necessità dell'ente cui consegue una domanda pubblica aventi caratteristiche tali da predeterminare il privato che si aggiudicherà il contratto; fornendo al corruttore informazioni riservate su contenuti e tempi di pubblicazione di capitolati e bando, come mostra ad esempio la diffusa fattispecie dei “bandi festivi” con tempi ridotti di presentazione delle offerte, e dei “bandi fotocopia” che ricalcano specifici profili di un'impresa partecipante, predestinata alla vincita della gara; assicurando un flusso di finanziamenti per consentire la prosecuzione del contratto; astenendosi o pilotando senza danni le attività di controllo su qualità di prestazioni e realizzazioni dei privati, che potranno così abbassarne la qualità rispetto agli standard contrattuali; assicurando ai contraenti privati un ombrello protettivo contro eventuali inconvenienti sopraggiunti nella realizzazione dei contratti, nella liquidazione degli stati di avanzamento lavori, etc..⁵³.

La natura di meccanismi corruttivi, d'altro canto, tende ad adattarsi plasticamente a opportunità e condizioni specifiche presenti nei diversi contesti locali, pur in presenza di alcuni elementi ricorrenti, come il nesso tra corruzione e accordi di cartello tra le ditte partecipanti alle gare. Ad esempio, in un'inchiesta che ha condotto all'arresto di un sindaco, un assessore, funzionari del genio civile e diversi imprenditori del viterbese le ditte invitate a partecipare erano preselezionate in modo da assicurare ad una predestinata l'aggiudicazione della gara, ma – come si rileva nell'ordinanza di arresto – regolando il sistema di corruzione diffusa in modo da garantire “un sostanziale equilibrio tra le ditte partecipanti al sodalizio criminale al fine di garantire a tutte una fetta dei contratti”. Gli accordi collusivi, sanciti dalla corruzione degli amministratori pubblici, permettevano alle imprese di formulare offerte economiche estremamente vantaggiose per le ditte vincitrici, che di norma effettuavano ribassi minimi in assenza di concorrenza: sono stati sequestrati presunti proventi della corruzione per un importo di 12 milioni di euro⁵⁴.

In un altro caso esemplare per la varietà di modalità corruttive adottate dall'imprenditore – definito dai magistrati “epicentro del sistema corruttivo” – un

□ Cfr. Vannucci, A., *Invisibili contropartite. Corruzione e collusione nel sistema degli appalti*, in M. A. Cabidda (a cura di), *Appalti e responsabilità. Da tangentopoli agli attuali scenari*, pp. 75-108, Franco Angeli, 2005; *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, rendite, corruzione*, in G. Comporti (a cura di), *Le gare pubbliche. Il futuro di un modello*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 265-295; Sberna S. e Vannucci, A., *Public policy sectors and the criminal-political nexus*, in *Integrated Report on organized crime and corruption*, in http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2015/04/D9.1_Integrated-Report_final1.pdf; *The Criminal Organisation of Political Corruption in Europe*, in Mungiu-Pippidi, A. *Government Favouritism in Europe. The Anticorruption Report 3*, Opladen, Berlin. Toronto, Barbara Bulrich, 2015, pp. 105-126.

□ *Corriere della Sera*, 23 ottobre 2012.

sequestro di 14 milioni di beni ha accompagnato l'arresto di numerosi amministratori di cinque comuni lombardi, pugliesi e laziali, sia politici che tecnici, in un'inchiesta che ha rivelato "una serie di condotte finalizzate all'illecita, sistematica aggiudicazione di appalti pubblici, nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti e dei servizi ambientali". In questo caso contratti pubblici per 260 milioni di euro sarebbero stati assegnati manipolando le procedure di gara e i successivi controlli; tangenti sarebbero state pagate a politici e funzionari di un comune lombardo per pilotare i lavori della commissione Ambiente e la nomina della commissione giudicatrice; a un geometra comunale per omettere la segnalazione di inadempienze contrattuali nella manutenzione di un cimitero; a un intermediario e a funzionari di un comune pugliese per ottenere un capitolato confezionato su misura per l'impresa; al sindaco di un comune lombardo per prorogare un contratto del servizio di raccolta rifiuti; a un funzionario di una società municipale per rivelare le cifre segrete dei concorrenti prima della scadenza nella presentazione delle offerte. Un'impresa riconducibile a un boss camorristica sarebbe stata invece favorita nell'assegnazione degli appalti dall'allora assessore di un comune milanese in cambio non di tangenti, ma di un appoggio elettorale⁵⁵.

Il governo del territorio

Nelle politiche urbanistiche e nelle pratiche legate al governo del territorio i decisori possono condizionare, con il controllo di poteri discrezionali o di informazioni riservate, l'assegnazione e il godimento dei diritti relativi a risorse allocate dall'organizzazione pubblica, creando posizioni di rendita. Negli usi del suolo e nell'edilizia la vulnerabilità alla corruzione dipende dai contenuti e dall'iter amministrativo delle corrispondenti procedure, in particolare dall'opacità e dai gradi di discrezionalità delle scelte e dai soggetti che la esercitano. I principali meccanismi decisionali potenzialmente oggetto di scambio corrotto sono quelli legati all'approvazione del piano urbanistico comunale e delle sue varianti; l'approvazione dei piani attuativi; l'approvazione dei regolamenti in materia edilizia; la gestione delle pratiche edilizie, i controlli sul territorio⁵⁶.

Nel governo del territorio il "monopolio" e il carattere vincolante delle scelte cui gli agenti pubblici prendono parte crea un incentivo per i soggetti privati interessati ad orientarne l'esito: un fornitore può rivolgersi a diversi potenziali contraenti oltre all'ente pubblico, ma il proprietario di un terreno ha soltanto l'ente pubblico territoriale come interlocutore nel momento in cui cerca di accrescere il valore della rendita immobiliare, ad esempio rendendolo edificabile. Uno tra i meccanismi con cui viene esercitata questa forma di influenza è il pagamento di tangenti. Un sondaggio su scala mondiale effettuato da Global Corruption Barometer nel 2010-11 mostra che in Italia l'11 per cento dei cittadini in quel periodo ha avuto contatti con funzionari pubblici in relazione all'utilizzo del suolo e a questioni urbanistiche, il 29 per cento per registrazioni e permessi: tra di loro il 13 per cento ha pagato una tangente per questioni legate all'uso della terra, il 6 per cento per registrazioni e permessi⁵⁷.

55

□ *La Repubblica*, 11 dicembre 2013.

56

□ Cfr. M. Cappelletti *La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio*, edizioni Sprint, Salerno, 2012, pp.48-9; S. Sberna e A. Vannucci, *Le mani sulle città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio*, in M. Savino e L. Fregolent (a cura di) *Pianificazione e crisi*, Milano, Angeli, 2014.

57

Gli strumenti urbanistici di regolazione degli usi del suolo, data la loro matrice di pianificazione dall'alto, sono infatti la risultante di processi decisionali inevitabilmente aperti anche all'influenza di interessi privati in cerca di ascolto, che spaziano dai canali trasparenti di confronto pubblico, fino al condizionamento occulto delle profferte di tangenti: "da sempre il 'tratto di pennarello' del pianificatore comunale può arricchire taluni (proprietari delle aree cui è riconosciuta valenza edificatoria) a discapito di altri (proprietari di aree destinate alla città pubblica)"⁵⁸. I principali scandali urbanistici emersi negli ultimi anni investono amministrazioni comunali di diverso colore politico, specie in periodi in cui ci sono campagne elettorali da finanziare, traducendosi nell'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o varianti che mutano destinazioni d'uso e quindi valori edificabili in modo significativo⁵⁹.

In una vicenda di corruzione che ha caratterizzato il funzionamento dell'Ufficio condono edilizio di un Comune si può rilevare come queste variabili abbiano inciso sulle condizioni di riproduzione nel tempo di una prassi di illegalità consolidata. Nelle parole di un dirigente:

"Quando sono arrivato ho trovato il caos: condoni rilasciati a vista dagli sportelli, discrezionalità altissima dei singoli, procedure non trasparenti e dagli esiti imprevedibili, anche di fronte a una produttività alta e, soprattutto, voci ricorrenti sulle mazzette". Si era ormai stabilizzato "un tariffario che fissava i prezzi della corruzione (...). Dai 5mila euro per il condono di una veranda in periferia ai 10mila per un appartamento, ai 250mila euro per mini-lottizzazioni con una quindicina di alloggi sempre in aree decentrate", con una rete di partecipanti estesa e caratterizzata da "protagonisti esterni e interni all'Amministrazione: i primi erano rappresentati per lo più da studi professionali con entrate nel pubblico; i secondi lavoravano in 'rete', una sorta di network interno all'Ufficio condono, che legava i funzionari infedeli del protocollo con quelli dell'archivio, gli addetti alle istruttorie con quelli degli sportelli"⁶⁰.

È evidente il legame tra inefficienza, arbitrarietà delle decisioni, corruzione. Nel settore urbanistico la complessità tecnica di molte decisioni per un verso tende ad allungare i tempi di risposta della macchina amministrativa, per un altro autorizza interpretazioni ed esiti divergenti; a questo si sommano i gradi di libertà di cui godono funzionari e rappresentanti politici nelle scelte di pianificazione e di indirizzo, l'ingente ammontare di risorse in gioco, facilmente moltiplicabili tramite congrue decisioni relative alle destinazioni d'uso, l'opacità delle procedure, scarsamente visibili e poco aperte alla partecipazione.

La moltiplicazione di livelli di governo e l'attribuzione prevalente di funzioni in materia urbanistica a livello comunale determina inoltre una frammentazione dei processi di scelta pubblica, attribuite a uffici privi delle necessarie competenze professionali e tecniche, premessa per l'inefficienza della gestione e la conseguente delega di mansioni a soggetti privati. Le competenze rimangono saldamente in mano ai municipi "nonostante l'80% dei Comuni italiani sia al di sotto dei 3000 abitanti e

□ Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2011, in <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

58

□ Cfr. Commissione di studio, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2012, p. 153.

59

□ Cfr. G. Vaciago, *La bolla delle varianti urbanistica*, in "Il sole-24 ore", 16 febbraio 2012.

60

□ Cfr. Sberna, S. e Vannucci, A., *Le mani sulle città. Corruzione e infiltrazioni mafiose nel governo del territorio*, in L. Fregolent e M. Savino, *Città e politiche in tempo di crisi*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 195-235.

dunque sia strutturalmente incapace di gestire adeguatamente scelte particolarmente complesse; ma anche i comuni più grandi spesso non risultano attrezzati rispetto alle nuove esigenze”⁶¹.

C'è poi da considerare un ulteriore fattore: la complessità del quadro di regolazione vigente in Italia nel settore urbanistico, fondato su una gerarchia di strumenti di pianificazione che discende dal piano territoriale regionale, ai piani territoriali di coordinamento provinciale fino ai piani regolatori generali, ma che si intrecciano orizzontalmente con una miriade di altri piani di settore (del traffico, del commercio di sviluppo locale, di zonizzazione acustica, di bacino, di coordinamento dei parchi, etc.). La risultante cornice normativa cui è delegata la disciplina di questi molteplici aspetti – pianificazione urbanistica, tutela del paesaggio e dell'ambiente, pianificazione dell'attività edilizia, commerciale, dei trasporti, etc. – riflette una stratificazione confusa, incoerente e disorganica di un ammasso di leggi nazionali e regionali, regolamenti, circolari, ordinanze, etc., spesso di bassa qualità testuale e difficile intellegibilità, generatrici di incertezza per i destinatari e contenzioso, piuttosto che di diritti ben delineati. Ma quanto più oscura e complicata è la gestione pratica dei processi decisionali orientati al governo del territorio, tanto più tali processi saranno egemonizzati da una platea ristretta di funzionari e professionisti esperti, anche di formazione giuridica. La possibilità di interpretare a proprio arbitrio disposizioni ambigue o contraddittorie, spesso accompagnate da interminabile dispute giudiziarie dagli esiti imprevedibili, assicura agli agenti pubblici cui è delegata l'applicazione e il controllo di tali norme l'esercizio di una discrezionalità di fatto sottratta a controlli, e dunque più facilmente influenzabile alla corruzione.

Gli agenti pubblici protagonisti di vicende di corruzione in campo urbanistico ed edilizio variano a seconda della titolarità formale di poteri discrezionali, della capacità di influenzarne l'esercizio, della disponibilità di informazioni preziose per i privati. Così nella predisposizione (e successiva modifica) dei piani urbanistici le principali “figure di discrezionalità” – oltre che detentori di informazioni riservate – sono i dirigenti degli uffici comunali cui è affidata la gestione delle pratiche edilizie e urbanistiche (da cui il potere di avallare o fare ostruzionismo sulle richieste di privati o dei vertici politici dell'ente); gli attori politici, tra cui in particolare il sindaco – cui la legge conferisce la titolarità del potere decisionale in materia – e l'assessore all'urbanistica (ovvero al territorio) cui viene delegata la definizione e il coordinamento delle politiche di sviluppo territoriale del comune; i professionisti esterni all'amministrazione, cui spetta l'elaborazione del piano, e i funzionari che interagiscono con essi nelle fasi di definizione dei contenuti, adozione e approvazione, e che al di là del ruolo formale di mera esecuzione di direttive politiche possono ritagliarsi spazi di autonomia nella modifica delle destinazioni d'uso del suolo per piccoli lotti di terreno.

Ad esempio in un comune laziale, secondo gli inquirenti, tre delibere di variante al piano regolatore – per la revoca di un progetto di edilizia popolare, con l'esclusione di un'area nel frattempo acquistata da un imprenditore finalizzata alla realizzazione di un complesso edilizio residenziale e commerciale (in cambio della costruzione di una scuola), avrebbero avuto come contropartita la promessa di 300 mila euro, con due tranche da 15 mila euro già versate tramite collaboratori dell'imprenditore (consulenti commerciali, tributari e legali). Anche in comune capoluogo siciliano, secondo gli inquirenti, un comitato “politico-affaristico” composto dal sindaco e dall'ex-sindaco, dal presidente del Consiglio comunale, imprenditori e funzionari comunali, avrebbe contribuito a introdurre una variazione ad hoc nel piano regolatore generale, con elevazione dell'indice di cubatura, così da permettere la realizzazione

di complessi abitativi in aree inizialmente non edificabili, in cambio di 1 milione 550 mila euro di tangenti.

In questo settore il ruolo delle organizzazioni criminali non si esaurisce nella funzione di promotore/garante della corruzione. Le organizzazioni criminali spesso partecipano direttamente agli scambi occulti, sovrapponendosi con la sfera economica quando la mafia diviene imprenditrice, o, in alcuni casi, con la sfera politica, quando il politico eletto è diretta espressione dell'organizzazione o membro organico alla stessa⁶². Alcuni fattori spiegano la permeabilità del settore delle costruzioni e dell'edilizia all'infiltrazione criminale di stampo mafioso e di conseguenza anche la vulnerabilità delle politiche urbanistiche rispetto all'azione di pressione delle organizzazioni mafiose, in particolare: (a) lo stretto legame tra la regolazione/applicazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e controllo del territorio su cui ciascuna famiglia mafiosa esercita la propria attività. A differenza di altre attività imprenditoriali dislocabili a costi contenuti in aree e contesti differenti, nel caso del governo del territorio i soggetti titolari di diritti su terreni, edifici o altri beni immobili non hanno possibilità alternative di mettere a profitto se non rivolgendosi ai diretti responsabili degli enti pubblici. Da qui la possibile influenza o intermediazione mafiosa nel garantire queste aspettative dei diversi attori coinvolti negli scambi illegali. (b) la centralità della regolazione pubblica. Il ruolo del regolatore pubblico è cruciale in questo settore non solo nella fase di pianificazione urbanistica, ma anche durante l'esecuzione e l'adozione degli strumenti urbanistici. Il contributo delle organizzazioni criminali può risultare fondamentale in quando snodo di raccordo tra decisori politici e operatori privati in occasione di decisioni amministrative (adozione del piano urbanistico, per esempio), o tra funzionari amministrativi e operatori privati rispetto al controllo e all'esecuzione degli strumenti urbanistici già adottati.

Ad esempio, nel comune di Briatico in Calabria, la non-decisione sul piano regolatore generale costituisce il punto di convergenza tra interessi criminali e legali:

“L'evoluzione complessiva della vicenda, cui non è indifferente il notevole lasso di tempo intercorso tra l'incarico ai progettisti e la definizione del piano, sembra sottintendere una preordinata volontà di non munire il territorio di un valido strumento urbanistico, allo scopo di conservare un potere decisionale che, avulso da precise regole, consente di persistere in una politica di favoritismi (...). Infatti, alcune varianti al predetto piano regolatore sono risultate produttive di vantaggi sia per soggetti collegati ad elementi della locale criminalità che per congiunti di alcuni amministratori dell'ente”⁶³.

Anche nel comune di Casaluce dagli accertamenti emerge che:

“nel 2003 il comune aveva stipulato una convenzione di lottizzazione in un'area destinata a zona di edilizia economica e popolare, con due cooperative riconducibili, in ragione di rapporti di parentela, ad un soggetto, condannato in primo grado, nel 2000, per associazione a delinquere di stampo mafioso, legato ai vertici del clan dei casalesi e collegato ai personaggi citati, interessati alle altre lottizzazioni. [...] Significatività, nel quadro delineato, è da attribuire alle illegittimità

62

□ Cfr. Sciarrone, R. (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafia ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.

63

□ D.P.R. 17 marzo 2003, n. 76.

rilevate nelle procedure di approvazione delle predette lottizzazioni, poste in essere in assenza dei piani di zona che il comune avrebbe dovuto preventivamente adottare, previa riadozione del P.R.G.”⁶⁴.

Così anche nel comune di Montecorvino, dove:

“l’organo ispettivo riferisce che ad un imprenditore edile, notoriamente collegato ad ambienti della criminalità organizzata, a pochi giorni dall’acquisto di un’area destinata a lottizzazione, venivano rilasciati i provvedimenti concessori necessari per l’avvio della realizzazione delle opere programmate, provvedimenti che invece il precedente proprietario in tanti anni non era riuscito ad ottenere”⁶⁵.

Rispetto al rischio di una penetrazione criminale-mafiosa nelle politiche urbanistiche non esiste ad oggi alcun provvedimento mirato che, come in altri settori (pensiamo alla legislazione sul ciclo del contratto pubblico), miri a prevenire l’infiltrazione mafiosa discriminando quegli operatori economici vicini o diretta espressione gruppi criminali locali⁶⁶. L’attenzione dell’opinione pubblica e della classe politica ha da sempre privilegiato l’intervento su appalti e opere pubbliche, introducendo in particolare il sistema di certificazione antimafia, nella preoccupazione che i rubinetti della spesa pubblica possano finanziare più o meno direttamente le attività delle organizzazioni criminali, rafforzandone il controllo del territorio. Un’analoga cautela non è stata però impiegata nelle politiche di governo del territorio, settore estremamente permeabile alla penetrazione criminale, nonostante gli ingenti profitti ricavabili da grandi piani di lottizzazione e operazioni immobiliari. L’azione delle istituzioni pubbliche ad oggi si esercita soltanto sul fronte della repressione, attraverso sequestro e confisca dei beni riconducibili alle organizzazioni criminali. Non esistono però strumenti normativi che richiedano all’operatore privato coinvolto in procedure negoziali per accordi urbanistici una certificazione che ne attesti l’idoneità in termini di assenza di collusioni o contiguità con le organizzazioni criminali, né l’idoneità delle imprese coinvolte nelle fasi di costruzione dell’opera, così come richiesto nel ciclo del contratto pubblico alle imprese vincitrici rispetto ai contratti di subappalto o fornitura. Il divario nel rigore della regolazione e del conseguente controllo pubblico in questi due diversi campi di attività imprenditoriale nel mercato pubblico e in quello privato può aver indotto le organizzazioni criminali a consolidare negli ultimi anni la presenza e gli investimenti anche nel settore urbanistico rispetto alla loro tradizionale presenza nel settore degli appalti e delle opere pubbliche.

Il sistema dei controlli

Il tema dei controlli messi in opera dagli enti locali si intreccia con la questione della lotta alla corruzione sotto un duplice profilo. Per un verso tale sistema – improntato alla compresenza di controlli interni ed esterni – se ben delineato

64

□ D.P.R. 7 luglio 2006, n. 168.

65

□ D.P.R. 21 novembre 2003, n. 290.

66

□ Cfr. Caleroni, F. e Caneppele S. (a cura di), 1999, *La geografia criminale degli appalti. Le infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici nel Sud Italia*, Milano, Franco Angeli.

potrebbe rappresentare un efficace strumento di individuazione, denuncia e sanzione di condotte “a rischio” corruzione. Il rapporto della Commissione di studio sulla corruzione nel 2012 ha sottolineato carenze e lacune della disciplina relativa ai controlli nelle pubbliche amministrazioni, riconducibili a molteplici fattori. Tra di essi: (i) l’inefficacia dei controlli (preventivi e successivi) di legittimità – tuttora prevalenti nella pubblica amministrazione– come strumento di prevenzione dei fenomeni di corruzione; (ii) le resistenze e i limiti all’attuazione dei controlli di gestione (sia interni che esterni: ad esempio le aree di indagine di quelli esercitati dalla Corte dei conti sono preventivamente comunicate e si basano sulla collaborazione dei destinatari del controllo, né si traducono in ispezioni “sul posto”); (iii) l’attribuzione di un ruolo di “garante di legittimità” ai Segretari comunali – che svolgono normalmente anche funzioni di responsabili prevenzione della corruzione (RPC) – sottoposti però tramite il meccanismo dello *spoils system* al forte condizionamento dell’organo di indirizzo politico, tanto che il Sindaco “potrebbe decidere di non confermare l’incarico anche in quei casi in cui il segretario comunale abbia svolto con scrupolo il proprio ruolo, rilevando le illegittimità degli atti amministrativi adottati dall’organo che ha il potere di confermarne la nomina”⁶⁷; (iv) l’assenza di verifiche e valutazioni sul rispetto dei codici di comportamento.

C’è anche un ulteriore aspetto di cruciale importanza che lega controlli a corruzione, ed è quello che vede le amministrazioni pubbliche – in particolare gli enti locali – non *oggetto* ma *soggetto attivo* che esercita funzioni di controllo su attività di cittadini e imprese. Nella rilevazione di eventuali infrazioni, infatti, gli agenti pubblici avviano una procedura che può condurre all’applicazione di sanzioni o di altre ricadute negative (abbattimento di un immobile abusivo e ripristino della condizione precedente, revoca di una concessione o di una licenza, etc.). L’agente pubblico incaricato di esercitare l’attività di controllo può utilizzare il proprio potere discrezionale e le informazioni riservate di cui dispone all’interno della corrispondente procedura per: (i) avvertire preventivamente i destinatari della verifica, permettendo loro di porsi in regola; (ii) non operare il controllo; (iii) non rilevare la violazione; (iv) contestare una violazione diversa e meno grave rispetto a quella effettivamente riscontrata, riducendo la sanzione corrispondente.

Per fare un esempio, nella vicenda che ha coinvolto alcuni vigili e dipendenti di Roma e alcuni comuni limitrofi – portando a numerosi arresti – tutte queste risorse di scambio sarebbero state impiegate per ammorbidire o eliminare le verifiche nei confronti di autonoleggiatori, tassisti regolari ed abusivi: cancellazione di multe, “soffiate” su controlli in atto, mancata contestazione di irregolarità, rilascio di autorizzazioni non dovute. Le modalità di pagamento delle tangenti erano regolarizzate attraverso un prelievo settimanale di centinaia di euro presso i tassisti coinvolti nel sistema – con una sorta di imposizione periodica – che veniva poi versata ai vigili corrotti per ottenere una salvaguardia generale dal rischio dei controlli⁶⁸.

Molteplici modalità e risorse, di informazione o di (non)decisione, consentono agli agenti pubblici preposti alle molteplici forme controllo dell’amministrazione comunale su imprese, attività commerciali e privati, di creare posizioni di rendita, impiegando a vantaggio (e al servizio) dei corruttori il loro potere o le informazioni di cui dispongono. Ispezioni in loco, ma anche acquisizioni e verifiche di documenti e titoli, oppure misurazioni, si prestano ad essere addomesticate a vantaggio dei

67

□ Cfr. Commissione di studio, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2012, p.244.

68

□ *Il Messaggero*, 21 dicembre 2013, in http://www.ilmessaggero.it/ROMA/CRONACA/inchiesta_ncc_tangenti_escort_vigili_urbani/notizie/411435.shtml.

corruttori, che potranno così beneficiare del mancato rispetto di norme relative a regolarità contributiva, igiene del lavoro, rumorosità, emissioni inquinanti, adempimenti contrattuali dei fornitori, etc... È il caso, per fare un esempio, del dipendente comunale di Milano addetto al controllo dei negozi, arrestato per una tangente da 100 euro intascata da un negoziante per non incorrere in un verbale e in una multa dovuta all'asserita irregolarità dell'insegna⁶⁹.

Nel settore dei controlli il rischio corruzione è particolarmente elevato, a seguito di diversi fattori convergenti. In primo luogo, la pratica della corruzione moltiplica a livello sociale gli effetti negativi che scaturiscono da una duplice violazione delle regole, in cui ciascuna trasgressione è preconditione e fattore facilitante per l'altra: senza il mancato rispetto delle norme operata dagli attori privati (nei casi presentati nella tabella gli imprenditori) non vi sarebbe l'opportunità di stringere con gli agenti pubblici lo scambio corrotto che assicura l'impunità a soggetti che pongono in essere attività ad altissimo costo sociale (inquinamento, mancata igiene sul lavoro, rumorosità oltre i limiti consentiti, truffe nelle forniture, etc.); al tempo stesso, la consapevolezza che il pagamento di tangenti è una via d'uscita praticabile e redditizia all'eventuale contestazione incoraggia l'inosservanza di disposizioni su cui vigilano agenti corruttibili.

Inoltre, le modalità con cui viene esercitato il potere di controllo (alta discrezionalità nella selezione, assenza di controlli incrociati tra diversi controllori, scarsa rotazione tra i partecipanti ai controlli, etc.) e il contesto istituzionale in cui si realizza (proliferazione di disposizioni regolamentari e vincoli normativi, scarsa intellegibilità e ambiguità dei contenuti, etc.) pongono i soggetti privati in un condizione di incertezza che accresce la loro vulnerabilità alla richiesta di tangenti, e al tempo stesso aumenta il rischio di subire pressioni estorsive. Nell'ambiguità sui contenuti della regolazione e sui criteri di adempimento, infatti, pressoché tutti i soggetti privati possono vedersi contestate violazioni, fornendo così uno strumento di forte pressione arbitraria nelle mani dei controllori: tempi lunghi dei giudizi e sfiducia sugli esiti dei ricorsi rendono relativamente più conveniente l'opzione di ricorrere alla corruzione rispetto alla ricerca di una tutela legale dei propri diritti. In un'altra vicenda, due vigili urbani di un comune nel brindisino avrebbero avviato una trattativa con un imprenditore – passata da 10mila a 2mila euro – per evitare la contestazione di irregolarità di una rivendita di auto usate, che avrebbe rischiato il sequestro⁷⁰.

Da ultimo, come nel caso del governo del territorio, anche nel sistema dei controlli la pratica della corruzione trova alimento nel controllo esercitato sulle attività economiche locali dalle organizzazioni criminali, che possono fornire agli operatori economici una protezione anche nei confronti del rischio di controlli e sanzioni da parte di agenti pubblici collusi coi gruppi mafiosi.

69

□ *Il Giorno*, 24 gennaio 2012, in http://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/2012/01/24/658353-tangente_euro.shtml.

70

□ Cfr. *Il nuovo quotidiano di Puglia*, 2 settembre 2014, in http://www.quotidianodipuglia.it/brindisi/tangenti_vigili_urbani_a_francavilla_fontana/notizie/875022.shtml.

5. Ostacoli e ritardi nell'attuazione delle politiche anticorruzione

La legge n. 190/2012 ha disegnato un sistema articolato di prevenzione della corruzione, fondato su una pluralità di strumenti – in particolare *trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio* – e su una molteplicità di attori coinvolti nella sua attuazione. Le difficoltà incontrate nel tentativo di integrare l'impiego di tali misure con quelle già esistenti e di coordinare le attività dei diversi soggetti istituzionali è alla radice di molte di ritardi e resistenze fin qui incontrate nell'applicazione di tali disposizioni.

Il modello regolativo e organizzativo di prevenzione della corruzione che si è cercato di adottare si basa su approccio *top-down* – dall'alto in basso – di programmazione a cascata, mediante attività di pianificazione e controllo, che interessa tutti i livelli di governo, incluse le amministrazioni e i governi locali. Ossatura di questo modello di programmazione è il PNA, piano nazionale anticorruzione, che fornisce le linee per l'elaborazione del PTPC – piano triennale di prevenzione della corruzione – da parte di ogni singola amministrazione, tra cui gli enti locali, che possono avvalersi di un'attività di supporto del Prefetto. Se il PNA assicura il coordinamento della strategia nazionale anticorruzione, individuando metodologie e strumenti generali vincolanti per i singoli enti, i PTPC specificano entro ciascun ente i particolari rischi di corruzione e le misure ritenute utili a prevenirli. Questo modello si traduce in una fitta trama di relazioni istituzionali tra la pluralità di attori che entrano in gioco con ruoli diversi – Comitato interministeriale, Governo, DFP, ANAC (Autorità nazionale anticorruzione), Corte dei Conti, Prefetti e, all'interno delle amministrazioni, i RPC, responsabile della trasparenza, Organismo indipendente di valutazione (OIV) – cui si accompagna una serie di meccanismi di controllo di responsabilità per l'attuazione degli interventi previsti entro ciascun ente.

Diverse le criticità incontrate ad una prima valutazione degli esiti dell'applicazione di questo impianto, realizzata su un campione di circa 2000 enti⁷¹. Tra di esse le carenze nell'analisi del contesto esterno (insufficiente o inadeguata nel 96% dei casi, assente nell'84%); l'insufficiente mappatura dei processi, per la bassa qualità e analiticità dell'area misure obbligatorie. La valutazione del rischio corruzione, uno dei pilastri del modello, risulta carente nel 62% dei casi, a conferma delle difficoltà delle amministrazioni di individuare le aree sensibili collegandole ai processi organizzativi. Il trattamento del rischio è manchevole nel 62% dei casi e in molti casi manca un coordinamento tra PTPC, piano della performance (81% dei casi) e piano della trasparenza (64% dei casi inadeguato), a conferma di una tendenza degli uffici a operare per “compartimenti stagni”. L'autoreferenzialità del processo emerge anche nello scarso coinvolgimento di attori interni e esterni agli enti nell'elaborazione dei piani, assente o inadeguato (rispettivamente nel 61% e nel 55% dei casi), così come il monitoraggio (insufficiente nel 75% dei casi).

Gli indicatori sopra elencati offrono una valutazione complessivamente deludente dei risultati conseguiti dalle politiche di prevenzione della corruzione delineate dalla legge 190/2012, a conferma di alcune criticità irrisolte nell'impianto di riforma adottato.

C'è in primo luogo da considerare “le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa”⁷². La

71

□ Cfr. ANAC, Aggiornamento 2015 del Piano nazionale anticorruzione, determinazione n.12 del 28 ottobre 2015, pp. 4-6.

72

□ Cfr. ANAC, *Aggiornamento 2015 del Piano nazionale anticorruzione*, determinazione n.12 del 28 ottobre

laboriosità degli adempimenti procedurali e dei meccanismi di attuazione richiesti dalla legge è segnalata concordemente da tutti i soggetti coinvolti, e rilevato anche dall'ANAC nel richiamare la sua funzione di stimolo e di “accompagnamento” alla soluzione dei “numerosi dubbi interpretativi emersi, per intervenire al fine di superare le opposizioni e le ritrosie manifestate da più parti, e per semplificare, ove possibile, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi”⁷³. Appare paradossale il richiamo all'esigenza di una “semplificazione” del sistema di adempimenti burocratici anticorruzione, quando la sovrabbondanza e la vischiosità dei passaggi burocratici sono precisamente uno tra i fattori che più favoriscono lo sviluppo della corruzione⁷⁴.

L'esito prevedibile delle difficoltà applicative è il rifugiarsi dei soggetti cui è delegata l'applicazione del modello di politica anticorruzione disegnato dalla legge 190/2012 nei consueti schemi della “cultura dell'adempimento”, ossia in un approccio culturale che assume in via prioritaria (quando non esclusiva) il formale rispetto di atti e passaggi procedurali previsti – da opporre ad eventuale istanze di controllo – piuttosto che il più “aleatorio” conseguimento di obiettivi sostanziali, di più difficile definizione e misurabilità. La stessa ANAC rileva come l'insieme di richieste ricevute dagli enti pubblici

“rilascia un'immagine di amministrazioni pubbliche prevalentemente preoccupate per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, che formulano richieste per acquisire conferme e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, pubbliche amministrazioni avverse al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica di prevenzione della corruzione. (...) Anche nel primo anno di attuazione della legge anticorruzione, sembra di poter affermare che ha prevalso una logica di ‘adempimento’”⁷⁵.

La cultura dell'adempimento, incrociandosi con la complessa architettura del modello anticorruzione, produce come risultato prevedibile un insieme di pratiche e attività segnate dallo stesso orientamento burocratico-formalistico che spesso è precondizione per lo sviluppo di un terreno fertile alla corruzione. Si rileva nei responsabili dei vari enti (RPC) un orientamento difensivo, dunque “un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC”⁷⁶. Politiche anticorruzione efficaci richiederebbero dunque in primo luogo un cambiamento di paradigma culturale, che però non può essere imposto per decreto, richiedendo piuttosto l'attivazione di un lento processo di selezione e formazione del personale.

Gli oneri procedurali derivanti dalla normativa anticorruzione hanno una componente “fissa” e vincolante per tutti gli enti pubblici, che li rende esponenzialmente più gravosi per quelli con minore disponibilità di risorse in termini di strutture organizzative, risorse finanziarie e umane necessarie ad affrontarne gli

2015, p.6.

73

□ Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, novembre 2013, pp.4-5.

74

□ Cfr. A. Vannucci, *Dalla 'burocrazia dell'anticorruzione' a un'anticorruzione contro la burocrazia*, in Aa.Vv. *Liberalizzazioni, tra miraggi e concretezza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 47-70.

75

□ Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, novembre 2013, p.7.

76

□ Cfr. ANAC, *Aggiornamento 2015 del Piano nazionale anticorruzione*, determinazione n.12 del 28 ottobre 2015, p.6.

adempimenti.

Le amministrazioni di piccole dimensioni scontano in modo particolare queste difficoltà: ritardi e inadempimenti ne sono l'esito prevedibile, così come il ricorso a un approccio improntato al mero adempimento cartaceo. Di qui la preoccupazione segnalata all'ANAC dagli enti di piccole dimensioni "rispetto all'impossibilità di dare piena e corretta attuazione a particolari disposizioni di legge, come quelle relative alla nomina del RPC o alla rotazione dei dirigenti, all'interno di strutture organizzative nelle quali è presente un'unica figura di livello dirigenziale titolare di una pluralità di competenze"⁷⁷.

La debolezza e l'ambiguità degli strumenti di analisi del rischio corruzione messi a disposizione delle diverse amministrazioni attraverso l'allegato 5 del PNA. Diversi indicatori di probabilità e impatto degli eventi di corruzione, che dovrebbero fornire la guida per calibrare il livello di rischio insito nei diversi processi decisionali ed elaborare strumenti specifici di emersione e prevenzione, appaiono infatti viziati da incongruenze e incomprensioni. Basti pensare all'indicatore che guarda al numero crescente di agenti pubblici coinvolti nel processo decisionale viziato da corruzione concentrandosi sui suoi effetti via via più estesi di *impatto*, quando in tutta evidenza tale fattore incide – ma in direzione diametralmente opposta – anche sulle *probabilità* che si realizzi l'evento corruttivo (quanto minore è il numero di agenti che partecipano alla decisione, più è facile per essi organizzare tra di loro l'attività illecita, che diventa più probabile).

La funzione dei RPC è centrale nel disegno della riforma, in quanto responsabili ultimi della formulazione, attuazione e controllo delle politiche anticorruzione a livello organizzativo. Il loro ruolo, così come configurato nel disegno della riforma e plasmato dai rapporti tra politica e amministrazione prevalenti negli enti locali, non appare però quello di figure "forti" e autorevoli, impermeabili ai condizionamenti esterni e dotati di adeguati strumenti operativi. Al contrario, la posizione dei RPC rischia di scontare una serie di vincoli e debolezze, derivanti in primo luogo dal sovraccarico di nuovi adempimenti e responsabilità previsti dalla legge 190/2012. I RPC appaiono inoltre isolati, in quanto schiacciati tra il condizionamento (potenzialmente indiretto ed opaco) del livello di decisione politica – che nomina e revoca incarichi dirigenziali – e le onerose responsabilità "oggettive" previste, pur in assenza di efficaci strumenti di controllo e supervisione. Il rischio di sanzioni amministrative e disciplinari (con sospensione di funzioni e stipendio fino a sei mesi, e licenziamento in caso di reiterate violazioni) non accompagna soltanto la mancata approvazione del PTPC o altri ritardi nell'adempimento, ma anche eventuali condanne definitive di dipendenti entro la propria amministrazione. In quest'ultimo caso il RPC deve dimostrare non solo di aver predisposto prima dei fatti criminali il PTPC, ma anche di aver vigilato sul suo funzionamento e osservanza. Può apparire paradossale che a fronte della condanna di un dipendente per corruzione – e dunque dell'emergere alla luce di un fenomeno criminale altrimenti destinato a svilupparsi nell'ombra – il RPC rischi personalmente una sanzione amministrativa, quando proprio "aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione" è considerato nel PNA uno degli obiettivi strategici da perseguire. Il rischio, in altri termini, è che questo meccanismo di attribuzione delle responsabilità finisca per fornire ai RPC un incentivo alla copertura, piuttosto che di denuncia, di potenziali episodi di corruzione all'interno della loro amministrazione. Del resto, in assenza di efficaci e consolidati strumenti di controllo sull'osservanza delle disposizioni del PTPC, è prevedibile che la reazione del RPC – specie negli enti locali con minori capacità gestionali – sia di natura difensiva rispetto ai rischi di sanzione prospettati dalla legge 190/2012. In altri

termini, il ruolo di RPC rischia di tradursi nella moltiplicazione di “atti” formali che certificano le sua attività in questo settore, salvaguardandolo così da eventuali contestazioni: “Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della pubblica amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall’accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi”⁷⁸.

Per quanto nel PNA si affermi l’esigenza di rafforzamento della cultura dell’integrità quale obiettivo di fondo delle politiche di prevenzione della corruzione, una debolezza degli interventi nel campo della formazione – responsabilità della quale la legge 190/2012 investe in via prioritaria la Scuola nazionale dell’amministrazione (SNA) – è la naturale conseguenza della scarsità di risorse che gli enti pubblici possono investire in questo settore, specie in un periodo di crisi della finanza pubblica. Alla stessa SNA, del resto, la legge 190 pone il vincolo di operare “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Per quanto la legge 190/2012 richiami tra i contenuti obbligatori del PTPC la previsione di “meccanismi di formazione”, la conseguente domanda di formazione degli enti locali per i propri dipendenti, specie quelli che operano in aree più esposte alla corruzione, rischia dunque di risultare largamente insoddisfatta.

Le difficoltà nell’affermare i temi dell’etica e della legalità negli enti pubblici, specie quelli territoriali, discendono anche da una sorta di “disimpegno” del livello politico implicito nel disegno della legge 190/2012. Gli organi di indirizzo politico, che pure si vedono attribuito il potere di nomina – e revoca – dei RPC, risultano in realtà esclusi dall’applicazione di misure di prevenzione e controllo anticorruzione, che si concentrano sul rischio di illecito nei processi amministrativi. Ad esempio, la gamma di soggetti per i quali valgono i nuovi codici di condotta, uno tra gli strumenti obbligatori previsti dalla legge 190/2012, è limitata ai soli dipendenti pubblici e non comprende gli amministratori politici. Il sistema di controllo e responsabilità che investe la struttura organizzativa non si applica dunque al livello politico, che pure ha un decisivo potere di condizionamento e “sanzione” sui vertici dirigenziali degli enti. Nel peggiore dei casi, questa influenza politica sull’organizzazione delle politiche anticorruzione a livello locale potrà essere orientata ad ottenere coperture, omissioni, connivenze rispetto al funzionamento di reti di corruzione sistemica o di infiltrazioni criminali.

In conclusione, efficaci politiche anticorruzione dovrebbero essere in grado di stimolare, coordinare e valorizzare sia le necessarie riforme della cornice regolativa e di controllo penale (anticorruzione dall’alto) che le esperienze positive negli enti locali, nella società civile, nel mondo dell’imprenditoria e delle professioni (anticorruzione dal basso). C’è il rischio infatti che politiche e strumenti anticorruzione snaturati dalla dominante “cultura dell’adempimento” formalistico finiscano per rafforzare una sorta di “burocrazia dell’anticorruzione”, tanto a livello centrale di ANAC che di singoli enti soggetti alle previsioni della legge 190/2012, tra cui le amministrazioni locali, intenta a sovrintendere a un’attuazione passiva dei molti e complessi passaggi procedurali previsti. Il modello di “pianificazione a cascata” dell’anticorruzione disegnato da tale legge dovrebbe essere vivificato attivando un flusso inverso, dal basso verso l’alto, condividendo “buone pratiche” locali e coinvolgimento associazioni e gruppi nell’elaborazione degli strumenti e nel monitoraggio civico⁷⁹.

La corruzione, anche quando si manifesta in forma endemica, altro non è che il prodotto finale di un progressivo stratificarsi di cattive abitudini, prassi sbagliate, modelli culturali distorti, sfiducia nelle istituzioni e nella capacità di controllo. Persino il moltiplicarsi degli scandali, a ben guardare, offre un segnale confortante della persistenza degli “anticorpi” istituzionali assicurati da una magistratura attiva e indipendente. Si trovano non troppo distanti dall’Italia esempi virtuosi di Stati che proprio come l’Italia di oggi hanno conosciuto una pratica capillare della corruzione, ma sono stati in grado di trovare una “cura” e oggi si collocano ai vertici delle graduatorie sull’integrità. I paesi Scandinavi, ad esempio, fin dalla seconda metà del 1800 hanno moltiplicato gli investimenti nell’istruzione pubblica e rafforzato i canali di partecipazione dal basso alla vita della comunità, favorendo così il consolidarsi di una cittadinanza attiva e partecipe, capace di esercitare un efficace controllo sulla condotta dei propri amministratori, resi responsabili del proprio operato nella ricerca del bene comune⁸⁰. E’ stato un percorso lento, ma alla lunga capace di creare un tessuto culturale di valori refrattario al formarsi di sacche di corruzione sistemica.

È possibile imitare in Italia questi modelli positivi? Certamente sì, ma occorre accrescere la conoscenza di un fenomeno che, come la corruzione, tende a svilupparsi in modo sotterraneo, e rafforzare la consapevolezza e la sensibilità dei cittadini, riattivando i circuiti di partecipazione democratica che la stessa corruzione tende a inceppare, alimentando sterile malcontento o rassegnazione. In particolare, per spezzare la rete di connivenze e protezioni che nell’amministrazione pubblica e nella politica sostengono la corruzione sistemica occorre attuare un cambiamento “rivoluzionario” del modello di selezione e promozione del personale imperante, dominato da una cultura giuridica formalistica, premiare i meriti gestionali e non le opache “capacità relazionali” (quando non il potere di ricatto), cogliere per tempo le anomalie dei processi decisionali, e naturalmente incrementare trasparenza e responsabilità dei decisori pubblici. Purtroppo, i segnali che provengono dalla sfera politica sono ambigui e spesso contraddittori. Basti pensare all’inadeguatezza delle nuove norme sul falso in bilancio e sui reati fiscali o alla discutibile prospettiva di innalzare la soglia di utilizzo del contante, misure che rischiano di estendere i margini di impunità per attività criminali dall’altissimo costo sociale, spesso complementari alla corruzione.

□ Si prenda ad esempio la campagna anticorruzione di *Riparte il futuro*, promossa da Gruppo Abele e Libera, capace di raccogliere oltre un milione di sottoscrizioni attivando molteplici campagne specifiche su vari temi, in <http://www.riparteilfuturo.it/>.

□ Cfr. Rothstein, B., *The quality of government*, Chicago, Chicago University Press, 2012.

6. Le proposte di Libera e Gruppo Abele

Nonostante gli arresti e le condanne le mafie sono in buona, in certi casi ottima salute. La 'ndrangheta soprattutto, come sottolinea l'ultima relazione della Direzione nazionale antimafia. È cambiato in generale il metodo: poco sangue e tanta corruzione. Le mafie non sono un mondo a parte, sono parte di questo mondo, un mondo dove la regola del profitto e della ricchezza facile e illecita, troppo spesso prevale sulla regola del bene comune.

Ecco allora che alla violenza si preferisce il metodo più comodo e vantaggioso della corruzione. E corruzione significa che tra crimine organizzato, crimine politico e crimine economico è sempre più difficile distinguere. Chi paga questa situazione? Tutti. E in particolar modo le persone che hanno più bisogno di riferimenti, di servizi, di politiche sociali. La corruzione ci rende tutti più poveri, mina lo sviluppo economico e il progresso sociale. Ogni atto di corruzione crea un deficit di democrazia e di diritti. Sostituisce la cultura dell'uguaglianza e della corresponsabilità con quella del favore e del privilegio. Tutti noi ne siamo colpiti, tutti noi dobbiamo reagire. Non diversamente dal crimine organizzato, la corruzione ha i suoi alleati più forti nella rassegnazione diffusa e nel conformismo del "così fan tutti", nella perdita di senso civico e nella pigrizia morale che ci fa preferire non la scelta giusta ma quella più conveniente.

Libera e Gruppo Abele lanciano una nuova azione contro un male profondo chiamato corruzione. Un male sociale, etico, culturale ma anche economico. Una chiamata alla partecipazione civica dei cittadini per essere protagonisti con piccoli segni di impegno. Ecco allora che anche un piccolo gesto può avere un grande peso se sarà il gesto di tanti. Se diventerà il segno di un'Italia che crede nel bene comune come premessa della dignità e libertà di ogni persona, e si mette personalmente in gioco per costruirlo. È un modo per ribadire che la rete di Libera conosce profondamente il legame esistente tra mafie e corruzione e lo riconosce nel quotidiano impegno quale priorità.

L'azione si muove secondo un duplice binario, dell'agire (in una logica di corresponsabilità) e del proporre (alle istituzioni competenti), sulla base di tre pilastri.

1) PRIMO PILASTRO: FAR EMERGERE LA CORRUZIONE

Recidere le complicità con la rete mafio-corruttiva: diventare indisponibili all'abuso di potere delegato

Ciascuno di noi può, nella propria vita e nell'ambiente di lavoro, dire di "no" tutte quelle volte in cui assiste o può partecipare a situazioni e comportamenti opachi o viziati da logiche corruttive, clientelismi, familismi. Questo "no" non può essere vincolato solo a scelte individuali: chi è solo va accompagnato da un "noi". Libera e Gruppo Abele vogliono essere di sostegno a chi fa queste scelte, accompagnandolo non solo nel percorso verso la segnalazione/denuncia, ma anche fornendo un supporto nelle fasi successive, che rischiano di isolare e rendere vulnerabili le persone.

L'IMPEGNO

Su questo pilastro, Libera e Gruppo Abele si impegnano attraverso:

- l'attivazione nel 2018 di **Linea Libera**, per l'ascolto, l'orientamento e l'accompagnamento delle persone che si rivolgono al servizio
- campagne di coinvolgimento diffuso dei territori tramite canali social, al fine di veicolare il messaggio "**indisponibili alla corruzione**"

LA PROPOSTA

- riguarderà l'accompagnamento, l'orientamento e l'ascolto di testimoni di giustizia e segnalanti di corruzione (whistleblowing) in tutte le fasi che li riguardano (pre-segnalazione, segnalazione, post-segnalazione), nonché l'**armonizzazione della normativa** tra testimoni e segnalanti. La proposta sarà sintetizzata successivamente al lavoro di **Contromafie, 2/4 febbraio 2018**.

2) SECONDO PILASTRO: RESISTERE AL MALAFFARE

Apprendere come fare nei luoghi educativi e formativi, fin da bambini

Se la corruzione si fonda su un "abuso di potere delegato per fini privati" (come da definizione internazionalmente accolta), allora è indispensabile che, fin da piccoli, ciascuno di noi sia educato a una "buona gestione" del potere delegato, che è quel "potere" che a tutti noi la società affida e che noi affidiamo ad altri al fine di agire per il bene comune. Occorre conoscere fin da bambini i "rischi corruzione" che avvengono nella nostra vita, e studiare affinché sappiamo vigilare su quel "potere" che deleghiamo ad altri.

L'IMPEGNO

Su questo pilastro, Libera e Gruppo Abele si impegnano:

- a livello scolastico, attraverso **strumenti** per studenti e insegnanti, che spieghino i meccanismi della corruzione e le linee guida per comprendere il fenomeno.
- a livello scolastico e universitario, con la redazione di **strumenti** ad hoc per le scuole secondarie di I e di II grado e per carriere universitarie.
- a livello di alta formazione, promuovendo il **master interuniversitario** in "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione", tesauroizzando l'esperienza maturata in questi sette anni di attività a Pisa, e proponendo l'istituzione di un Centro interuniversitario di ricerca sui temi della criminalità organizzata e della corruzione.
- a livello di cultura diffusa, attraverso l'attivazione del **centro di documentazione** per la cultura dell'integrità
- con gli ordini professionali, attraverso **percorsi di formazione** per l'etica della responsabilità e la cultura dell'integrità nel lavoro.

LA PROPOSTA

- il **riconoscimento della formazione** come elemento fondamentale per sedimentare una nuova cultura nella lotta alle mafie e alla corruzione, la promozione della cultura dell'integrità, anche attraverso la previsione di piani e progetti ad hoc, scolastici e universitari.

3) TERZO PILASTRO: DIFENDERE CIO' CHE È PREZIOSO

Costruire Comunità Monitoranti per difendere il bene pubblico dalla corruzione

Per prevenire efficacemente la corruzione, è fondamentale un **ruolo di vigilanza diffusa** ad opera di tanti cittadini che, dal basso, possano collaborare con le istituzioni pubbliche (senza confondere vigilanti e decisori) affinché corrotti e corruttori restino lontani dalla cosa comune. Dalla Legge anticorruzione 190/2012 in poi, a tutti i cittadini sono consegnati degli strumenti concreti per divenire "cittadini monitoranti" dei quali, come Libera e Gruppo Abele, vogliamo incoraggiarne la conoscenza e il corretto utilizzo.

L'IMPEGNO

Su questo pilastro, Libera e Gruppo Abele – anche attraverso l'iniziativa "Common", acronimo di Comunità monitoranti – si impegnano:

- a **diffondere la conoscenza degli strumenti di cittadinanza monitorante**, tramite una scuola nazionale annuale (scuola Common), percorsi territoriali, formazioni dedicate e una

rete nazionale tra tutte le realtà che si riconoscono come “comunità monitoranti” del proprio territorio

- iniziative di promozione della trasparenza su specifici settori

LA PROPOSTA

In virtù di questo impegno, Libera chiede a tutte pubbliche amministrazioni (nazionali, territoriali, locali, sanitarie, scolastiche e universitarie ...) di:

- rispondere ad una vera logica di “**governo aperto**”, ottemperando alla normativa anticorruzione prevista da legge non solo con un approccio formalistico e burocratico, ma come opportunità di serio confronto interno e dibattito circa come prevenire il malaffare che può annidarsi all’interno degli enti pubblici
- aprirsi al confronto e alla vigilanza della cittadinanza monitorante, affinché sia possibile farsi aiutare nel compito della **prevenzione del malaffare** tramite un contributo proveniente dall’esterno.

Consapevoli che i tre pilastri non esauriscono né l’impegno di Libera e Gruppo Abele sul tema, né le azioni necessarie per sconfiggere la corruzione, Libera e Gruppo Abele presenteranno, a partire dagli esiti di Contromafie, alcuni punti ritenuti indispensabili nella lotta alla corruzione, che si impegneranno a sottoporre a tutte le autorità competenti e alla cittadinanza tutta.