



lavoce.info

- **Quanto costa la corruzione** | Marco Arnone, 12.12.05
- **Pubblica amministrazione: dov'è la corruzione e dov'è l'inefficienza** | Giancarlo Spagnolo, 27.07.07
- **Corruzione, un'industria senza crisi** | Andrea Boitani e Marco Ponti, 13.03.09
- **Come misurare la corruzione** | Nicola Persico, 26.02.10
- **Meno parlamentari per meno corruzione** | Tito Boeri e Vincenzo Galasso, 02.03.10
- **Armi spuntate contro la corruzione** | Marco Alessandro Bartolucci, 09.03.12
- **Quella corruzione sommersa** | Alberto Vannucci, 20.04.12
- **Così la corruzione prospera** | Alberto Vannucci, 19.06.12
- **Anatomia dello scambio corrotto** | Michele Polo, 03.10.12
- **Quando corruzione e illegalità sono di massa** | Mario Centorrino e Pietro David, 20.11.12
- **Come curare la sanità "grigia"** | Mario Centorrino, Pietro David e Antonella Gangemi, 30.08.13
- **Corruzione: come mai l'Italia sta peggio** | Michele Polo, 04.02.14
- **La battaglia da fare contro la corruzione** | Gilberto Muraro, 25.02.14
- **Gli italiani e la corruzione: io non c'entro** | Valentina Aiello, Cristina Brasili e Pierre Maurice Reverberi, 11.03.14.
- **I gattopardi delle mazzette** | Michele Polo e Alberto Vannucci, 20.05.14
- **Se la corruzione è globale** | Leonardo Borlini, 23.05.14
- **La lente dell'Antitrust sugli appalti *** | Pierluigi Sabbatini, 30.05.14

Quanto costa la corruzione

Marco Arnone
12.12.05

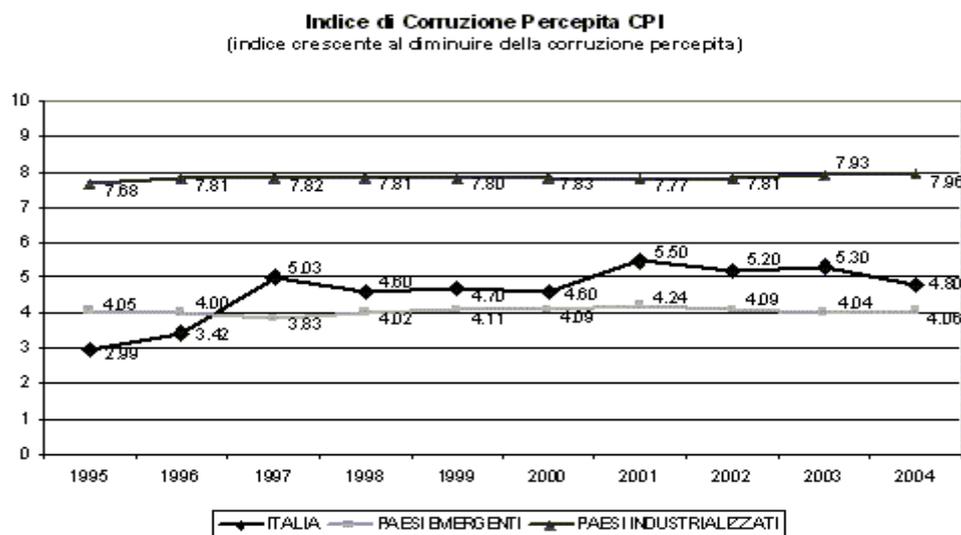
In Italia la corruzione "percepita" è al livello dei paesi emergenti, con costi enormi per la nostra economia. Il problema non è disgiunto da quello della supervisione bancaria. I due schieramenti politici dovrebbero porre la lotta alla corruzione come tema prioritario della campagna elettorale, insieme alla questione morale e alla governance della Banca d'Italia. Non solo per motivi etici. Ma perché la corruzione diffusa è un ostacolo allo sviluppo e una determinante della sempre più bassa competitività del nostro paese.

Sappiamo di essere un **paese corrotto**. Ma c'è forse qualcuno che crede che questo attenga alla sfera dell'etica piuttosto che a quella dell'economia. Oppure, che un po' di corruzione non guasti, lubrificando i meccanismi del mercato, liberando gli operatori da noiose e inefficienti pastoie burocratiche. Nulla di più sbagliato. In un'epoca di globalizzazione, la corruzione è uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico del paese. Infatti, la Banca Mondiale ha identificato la corruzione come l'impedimento più importante allo sviluppo economico e sociale. **(1)**

Corruzione e variabili di governance

Sulla base di dati pubblicati da Transparency International relativi a quasi tutti i paesi del mondo, in fatto di corruzione "percepita" l'Italia è più vicina ai **paesi emergenti** che non a quelli Ocse. Dopo i miglioramenti seguiti a "Mani Pulite", dal 2001 assistiamo a un chiaro peggioramento (figura 1). E come potrebbe essere diversamente se il segno più tangibile della lotta alla corruzione nel nostro paese è che l'alto commissario contro la corruzione è alle dipendenze funzionali della presidenza del Consiglio, in barba al principio che una Autorità dovrebbe essere indipendente dal potere politico?

Figura 1



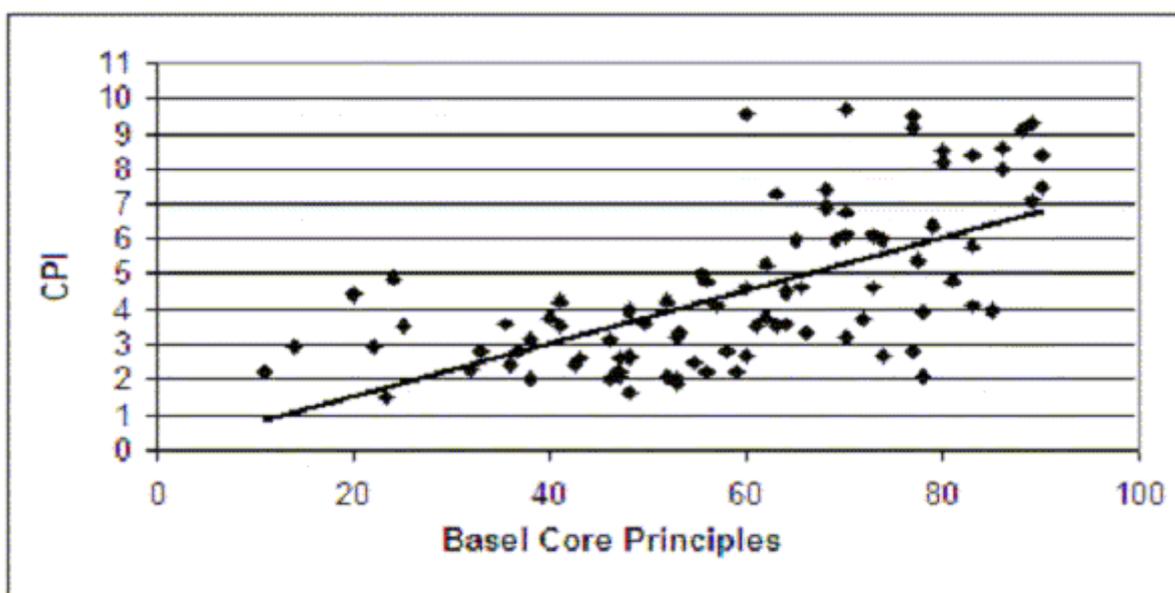
Fonti: Transparency International, 2004.

Nota: CPI=10 indica assenza di corruzione mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Come i recenti scandali finanziari e bancari hanno evidenziato, supervisione e regolamentazione dei mercati sono elementi necessari di una **buona governance** in quanto impediscono lo sviluppo di comportamenti e attività anticoncorrenziali. Per la sua importanza, il **mercato bancario** è stato oggetto di una particolare attenzione da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali e internazionali, oltre che delle autorità nazionali.

Corruzione e livello qualitativo della supervisione bancaria sono **negativamente correlati**: a paesi con una migliore supervisione bancaria è associato un minor livello di corruzione. (2) Lo stesso emerge anche per i mercati obbligazionari e quelli assicurativi. Questi dati, pur non costituendo evidenza statistica e con tutti i caveat delle relative classificazioni, sono molto indicativi.

Figura 2 Supervisione bancaria e corruzione percepita, 2004.

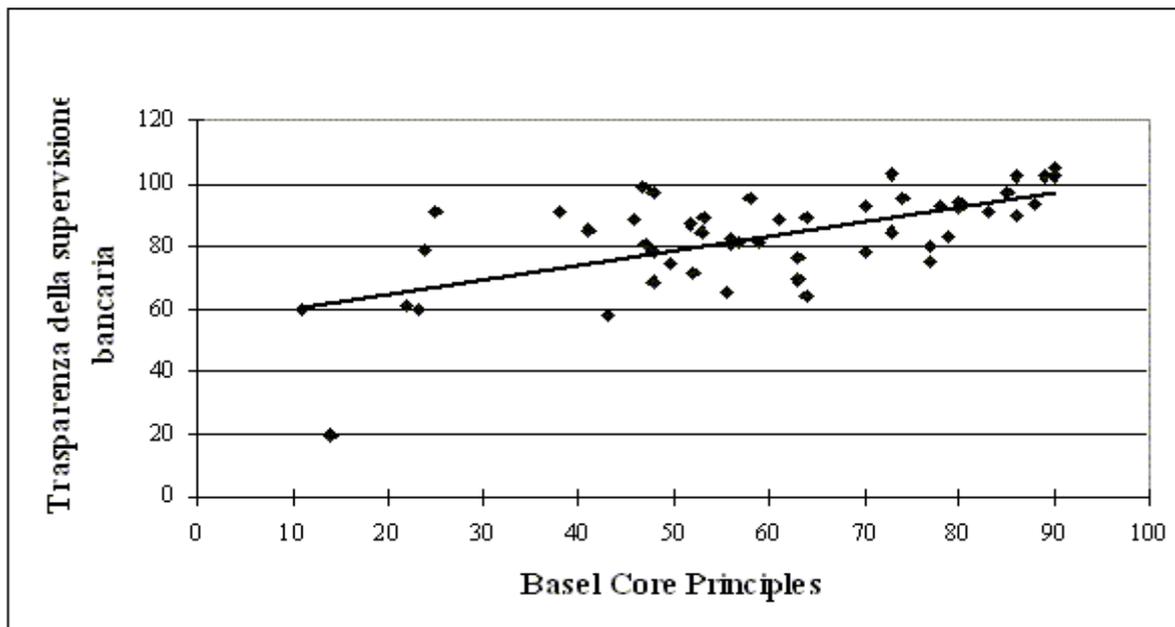


Fonti: Arnone-Iliopoulos, *La Corruzione costa*, Vita e Pensiero, 2005, su dati Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale.

Nota: CPI=10 indica assenza di corruzione mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Inoltre, la **trasparenza** è una condizione necessaria per una buona governance della cosa pubblica. Difatti, se l'azione dei policy maker non è vincolata da regole di trasparenza e chiarezza, diminuisce la capacità delle istituzioni di controllo e dei cittadini di sorvegliare le decisioni prese in ambiti discrezionali. I dati (su cinquanta dei paesi considerati nella figura 2) mostrano che trasparenza dei supervisori bancari e qualità del sistema di supervisione bancaria sono **strettamente correlate** (figura 3). Gli stessi risultati si riscontrano, oltre che nei singoli mercati finanziari, anche per la politica monetaria e quella fiscale: quanto più trasparente è l'azione delle autorità di politica monetaria e fiscale, tanto migliore è la governance di un paese e tanto più basso è il livello di corruzione. (3)

Figura 3 Trasparenza della supervisione bancaria e conformità con i principi di Basilea, anno 2004



Fonti: Arnone-Iliopoulos, *La Corruzione costa*, Vita e Pensiero, 2005, su dati Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale.

I paesi "esportatori"

La globalizzazione dei mercati ha anche messo in evidenza che alcuni paesi sono più propensi di altri a "esportare" corruzione. Alcune multinazionali sono infatti più inclini di altre a corrompere i pubblici ufficiali del paese dove operano, "esportando" quindi episodi di corruzione. Esiste una **relazione positiva** tra livello di corruzione interna e livello di corruzione esportata dai singoli paesi: dove il grado di corruzione è alto, gli operatori tendono a esportare questa tipologia di cultura di impresa nel resto del mondo. La possibilità che i paesi corrotti possano contagiare gli altri rappresenta un pericolo per la comunità internazionale nel suo complesso e rende sempre più necessarie politiche nazionali e sovranazionali per combattere il fenomeno. Pur avendo ratificato la Convenzione Ocse sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri, **l'Italia** si situa fra i massimi "esportatori di corruzione", e i valutatori dell'Ocse hanno espresso il loro disappunto perché il Governo italiano ha impedito una piena valutazione dell'implementazione della Convenzione nel nostro paese. (4)

La situazione italiana

L'attuale Governo sembra refrattario a considerare i reati economici come qualcosa di serio. L'approvazione in Parlamento della legge ex-Cirielli (ed ex salva-Previti), che taglia sostanzialmente i tempi di prescrizione di moltissimi reati economici, compresi corruzione, concussione, estorsione, truffa, falso in bilancio, usura; l'uso dei condoni fiscali; la mancata definizione della legge sul "risparmio" (che poi sarebbe sulla governance) a due anni dal crack Parmalat: sono tutti elementi che sembrano indicare una via maestra del modo di gestire i rapporti

economici. Peccato che sia opposta a quella intrapresa dal resto dei paesi civili. E che abbia **costi enormi** per il paese.

È urgente invece riprendere seriamente la **lotta alla corruzione** e nei prossimi mesi di campagna elettorale sia il centrosinistra che il centrodestra dovrebbero parlarne come tema prioritario, insieme alla questione morale e alla governance della Banca d'Italia. Non solo per motivi etici, ma anche perché corruzione diffusa e cattiva governance economica sono fondamentali determinanti della sempre più bassa **competitività** del paese.

Tabella 1 Corruzione esportata: paesi le cui imprese tendono a corrompere i pubblici ufficiali, 2002

Ranking	Paesi	Anno 2002	Convenzione OCSE*
1	Australia	8.5	Ratificata
2	Svezia	8.4	Ratificata
3	Svizzera	8.4	Ratificata
4	Austria	8.2	Ratificata
5	Canada	8.1	Ratificata
6	Paesi Bassi	7.8	Ratificata
7	Belgio	7.8	Ratificata
8	Regno Unito	6.9	Ratificata
9	Singapore	6.3	Non firmata
10	Germania	6.3	Ratificata
11	Spagna	5.8	Ratificata
12	Francia	5.5	Ratificata
13	USA	5.3	Ratificata
14	Giappone	5.3	Ratificata
15	Malesia	4.3	Non firmata
16	Hong Kong	4.3	Non firmata
17	Italia	4.1	Ratificata
18	Corea del Sud	3.9	Ratificata
19	Taiwan	3.8	Non firmata
20	Cina	3.5	Non firmata
21	Russia	3.2	Non firmata

Fonti: Transparency International, 2004.

Nota: Un punteggio pieno, che indichi assenza di propensione a pagare tangenti a ufficiali esteri, corrisponde a 10.

*Convenzione sulla lotta contro il pagamento di tangenti di pubblici ufficiali stranieri relativamente a transazioni commerciali internazionali.

(1) I dati presentati in questo articolo sono solo un limitato sottoinsieme della gran mole di variabili istituzionali che negli ultimi anni si è sviluppata nella letteratura sulla governance. Valgano a mo' di esempio le variabili di Kaufmann, Kraay e Mastruzzi della Banca Mondiale e il cap III, "*Building Institutions*" del World Economic Outlook del Fondo monetario internazionale di settembre 2005. Alcuni dati vengono qui presentati in versione divulgativa, come semplici correlazioni, ma vi è una ampia letteratura empirica sulle relazioni non spurie fra variabili di governance, corruzione e performance economica.

(2) La supervisione bancaria è approssimata dal rispetto dei "principi di Basilea" valutati dal Fmi su un campione di 89 paesi, come riportato in figura 2. I "Basel Core Principles" comprendono venticinque principi-base che devono essere implementati perché un sistema di supervisione bancario sia efficace. Questi principi sono un insieme minimo, e possono essere integrati da altri se i supervisori lo ritengono necessario. (Banca per i Regolamenti Internazionali, 1997, www.bis.org/publ/bcbsc102.pdf). La valutazione sulla rispondenza dei singoli paesi agli standard di Basilea è stata demandata al Fmi.

(3) Si veda Arnove, Iliopoulos (2005) e F. Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Performance*, IMF, mimeo, Washington DC.

(4) Il riferimento alla valutazione dell'Ocse sull'implementazione della relativa Convenzione è pubblicato sul sito dell'organizzazione: "Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions", 29 novembre 2004.

Pubblica amministrazione: dov'è la corruzione e dov'è l'inefficienza

Giancarlo Spagnolo
27.07.07

Chi spreca i soldi dei contribuenti? E perché? Per inefficienza o per corruzione? L'introduzione della Consip come centrale acquisti permette di stimare i risparmi e maggiori esborsi. Meno inefficienti risultano le amministrazioni locali, e ancora meglio sembrano fare gli enti semi-autonomi, quali Università e Aziende Sanitarie Locali. E per controllare meglio è necessaria la raccolta sistematica di dati e la massima trasparenza.

Quanta corruzione c'è nella Pubblica Amministrazione? Quanta inefficienza? E quali amministrazioni sono più inefficienti? Domande così precise su fenomeni così difficili da identificare appaiono "domande da un milione di dollari". In effetti, misurare la corruzione, così come altre forme di reato collettivo in cui le vittime non si rendono conto di quando accade, è una sfida all'analisi economico-statistica e criminologica. Ma domande di questo tipo saranno pane quotidiano per la nuova Autorità per la Vigilanza sui Contratti di Lavori, Servizi e Forniture, che a seguito della Direttiva Europea 18/2004 e del suo recepimento da parte del nuovo **Codice dei Contratti** dovrà raccogliere dati ed usarli per monitorare gli acquisti della PA.

Chi risparmia e chi sperpera

Tre economisti italiani hanno dato una buona mano all'Autorità escogitando una metodologia che permette di quantificare l'entità della inefficienza e della corruzione presente negli acquisti della PA italiana (1). Utilizzando l'introduzione di Consip come **centrale acquisti** e tre indagini dall'Istat per il Ministero di Economia e Finanze tra il 2003 ed il 2005, hanno cominciato con lo stimare che - per gli acquisti precedenti all'introduzione di Consip - il 10% più efficiente delle amministrazioni pagava i beni o servizi acquistati oltre il **55% in meno** del 10% di amministrazioni meno efficienti, a parità di qualità. Questo primo dato suggerisce che se tutte le amministrazioni fossero state all'altezza del 10% delle amministrazioni più efficienti, vi sarebbe stato un risparmio sulla spesa totale per i beni e servizi oggetto d'indagine pari al 27%.

I prezzi pagati dalle amministrazioni che usano convenzioni Consip risultano poi circa il 20% più bassi di quelli pagati dalle stesse amministrazioni in assenza di una tale convenzione, differenza che sale al 28% se si controlla appropriatamente per la diversa **qualità** delle forniture. Guardando alle amministrazioni che scelgono di non usare le convenzioni Consip, lo studio stima pari al 17% il sovrapprezzo pagato, che però scende al 12% controllando per la qualità. Questo suggerisce che chi non usa le convenzioni Consip, tipicamente lo fa perché acquista un bene o servizio di qualità particolarmente alta (2). Questi dati suggeriscono anche che Consip è uno strumento efficace per migliorare l'efficienza della PA, che la qualità media delle forniture Consip è più alta di quella che le amministrazioni che usano Consip acquistano in sua assenza, e che non ha alcun senso comparare i prezzi di diverse forniture senza tener conto in modo serio della loro diversa qualità.

Dove si annida la bustarella

Il risultato centrale dello studio è la separazione tra corruzione ed inefficienza: il lavoro stima che la stragrande maggioranza della inefficienza negli acquisti è dovuta ad involontaria **incapacità** di far meglio, o a procedure eccessive. Scomponendo ulteriormente per tipologia di bene, il sovrapprezzo medio per chi non usa Consip risulta minore, pari al 7%, per beni semplici, anche controllando per la qualità. Il maggior costo per chi compra fuori Consip è pari al 22%, che scende al 15% controllando per la qualità, quando si tratta di beni complessi. Le ipotesi di lavoro che permettono di arrivare a questa stima sono essenzialmente due. La prima è che una amministrazione che sceglie di passare ad acquistare tramite Consip perde la discrezionalità necessaria a favorire ed

ottenere **favori**. La seconda è che quando i prezzi troppo alti pagati da una amministrazione sono dovuti a corruzione, le amministrazioni con prezzi più alti perdono di più - in termini di "**bustarelle**" - a passare a Consip; pertanto, la probabilità di passare a Consip diminuisce al crescere del prezzo che si pagherebbe in assenza di Consip. Al contrario, se i prezzi troppo alti pagati da una amministrazione sono dovuti a semplice incapacità ed ingessamento burocratico, le amministrazioni con prezzi più alti guadagnano di più a passare a Consip, così che la probabilità di passare a Consip cresce al crescere del prezzo pagato in sua assenza. Lo studio mostra che nella maggior parte dei casi questa probabilità cresce con il prezzo, indicando così che doveva trattarsi di inefficienza burocratica più che di corruzione.

L'autonomia migliora l'efficienza?

Un altro risultato centrale è che l'intensità dell'inefficienza non dipende dalla collocazione **geografica** né dalla dimensione della amministrazione, ma solo dalla sua tipologia istituzionale. La maggior parte degli sprechi è concentrata nelle amministrazioni centrali dello Stato, ed è lì che Consip ha generato i risparmi più elevati. Notevolmente meno inefficienti risultano le **amministrazioni locali**, e ancora meglio sembrano fare gli enti semi-autonomi, quali Università e Aziende Sanitarie Locali. L'autonomia, insomma, sembra migliorare l'efficienza della PA senza aumentare il rischio di corruzione. Tuttavia, due problemi vanno risolti prima di spingere troppo sull'acceleratore dell'autonomia.

Il primo è che autonomia e **flessibilità** richiedono strumenti efficaci di controllo sul merito, e non solo la forma dell'azione della PA. A questo proposito è importante ricordare che gli strumenti innovativi introdotti dal nuovo codice degli appalti, recependo una recente direttiva comunitaria (la 2004/18), aumentano notevolmente la flessibilità, e con essa la discrezionalità della PA negli acquisti. Tale codice richiederà un controllo **di merito**, sui risultati effettivi delle diverse amministrazioni, più che sulle procedure, un tipo di controllo difficile da effettuare senza dati statistici e capacità avanzate di analisi economica.

Questioni di controllo

Il secondo problema è l'estensione e la precisione dei dati necessari ad effettuare un controllo sul merito efficace. Ad esempio, è abbastanza ben noto nel mondo degli acquisti che molte PA non applicano a pieno gli strumenti per il sostegno della qualità (**penali**, reclami, etc.) presenti nei contratti di acquisto, accontentandosi di livelli di servizio più bassi e magari lamentandosi poi della Consip per la bassa qualità ottenuta. Vi sono molteplici ragioni per cui questo accade, a partire dalla mai completata riforma del 1994 sul monitoraggio interno delle PA. Quello che preme sottolineare in questa sede è che se due amministrazioni, una virtuosa ed una no, operano autonomamente (senza convenzioni Consip) un acquisto identico, con identici capitolati di gara e contratti di fornitura, quella **virtuosa** otterrà un prezzo più alto, apparentemente 'peggiore' di quello ottenuto dall'amministrazione che non sa o vuole far rispettare i contratti, perché i fornitori incorporeranno nel prezzo offerto il maggiore costo di servire l'amministrazione virtuosa che applica le penali quando la qualità non rispetta quella contrattata.

Concludendo, raccogliere dati in modo sistematico e renderli pubblici, non solo rende più **trasparente** l'operato della PA, ma rende anche possibili controlli indipendenti e di altissimo livello sulla sua performance - come il lavoro che abbiamo descritto - a costo zero per il contribuente. La base dei dati raccolti, tuttavia, va estesa ove possibile anche alla **performance effettiva**, ex post, del fornitore, come si fa già da molti anni negli Stati Uniti. Altrimenti si rischia che grandi differenze nell'implementazione di contratti di fornitura analoghi distorcano i risultati della valutazione.

(1) Il lavoro, ad opera di Oriana Bandiera, Andrea Prat e Tommaso Vallettri si intitola "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment", ed è disponibile al sito <http://econ.lse.ac.uk/staff/prat/papers/consip.pdf>.

(2) Scomponendo ulteriormente per tipologia di bene, il sovrapprezzo medio per chi non usa Consip risulta minore, pari al 7%, per beni semplici, anche controllando per la qualità. Il maggior costo per chi compra fuori Consip é pari al 22%, che scende al 15% controllando per la qualità, quando si tratta di beni complessi.

Corruzione, un'industria senza crisi

Andrea Boitani e Marco Ponti
13.03.09

Il fenomeno della corruzione pubblica in Italia è molto rilevante e non mostra segni di recessione. Lo dice il presidente della Corte dei conti e lo confermano gli indici di trasparenza internazionali. In particolare, nel settore delle costruzioni e dei lavori pubblici. E quando la spesa pubblica per grandi opere accelera in funzione anticongiunturale bisognerebbe contrastarla ancora di più, altrimenti si riduce il moltiplicatore dell'occupazione di ogni euro complessivamente speso. L'antidoto migliore resta la concorrenza. Ma il governo non manda segnali incoraggianti.

Le parole del presidente e del procuratore generale della Corte dei Conti all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 sono state inequivocabili: il fenomeno della **corruzione pubblica** in Italia è molto rilevante e non mostra segni di "recessione". Del resto, l'indice di corruzione percepita (Cpi), pubblicato annualmente da *Transparency International* vede l'Italia sempre nelle parti basse della classifica mondiale. Nel 2002 eravamo al trentunesimo posto su 102 paesi esaminati; nel 2008 eravamo al cinquantacinquesimo posto su 180 paesi. **(1)** Anche l'indice Bpi (*bribe payers index*) – che misura la probabilità che le imprese dei maggiori paesi industrializzati facciano uso della corruzione quando operano all'estero – mostra che le imprese italiane hanno un'elevata "propensione a corrompere", collocandosi, nel 2002 come nel 2008, al diciassettesimo posto su 22.

CORRUZIONE E LAVORI PUBBLICI NELLA CRISI

Vari indicatori e analisi empiriche mostrano, inoltre, che esiste un'**associazione positiva** tra gli indici di corruzione e di criminalità organizzata e il settore delle costruzioni e dei lavori pubblici. **(2)** L'indice Bpi mostra come la probabilità che le imprese paghino (all'estero) tangenti a pubblici ufficiali o che si realizzi "cattura dei decisori pubblici" assume sempre i valori più alti nei settori dei lavori pubblici e delle costruzioni. **(3)** E anche il Cpi mostra come il pubblico percepisca che le tangenti più elevate siano pagate nel settore dei lavori pubblici e delle costruzioni. Naturalmente, la corruzione ha l'effetto di far lievitare la spesa per ogni opera e di distorcere l'allocazione delle risorse tra le opere da realizzare, incoraggiando la scelta di opere meno "produttive". **(4)** D'altro canto, la **discrezionalità** nelle scelte di investimento, ovvero l'assenza di criteri trasparenti su cui basare le scelte stesse, costituisce un forte incentivo (sebbene implicito) alla corruzione "di alto livello", cioè quella esercitata dalle molte lobby nazionali e locali. Nei momenti di accelerata spesa pubblica anticongiunturale a sostegno delle attività produttive e, in particolare, di "grandi opere" di ingegneria civile bisognerebbe rinforzare gli argini contro la corruzione, perché essa finisce per ridurre anche il moltiplicatore dell'**occupazione** di ogni euro complessivamente speso per lavori pubblici. Maggiore corruzione significa infatti che una quota maggiore di ogni euro stanziato non va effettivamente a finanziare lavori, ma finisce nei conti correnti (spesso esteri) dei corrotti. Ha quindi un **costo** che si ripercuote negativamente anche sull'efficacia delle politiche di contrasto della crisi.

FRETTA, CORRUZIONE E I PERICOLI DI RINUNCIARE ALLA CONCORRENZA

La gravità della crisi economica ovviamente suggerisce di **affrettare i tempi** intercorrenti tra l'approvazione delle opere da parte degli organismi politici e l'inizio dei lavori. Purtroppo, spesso la prima vittima della fretta è la competizione: le gare per l'affidamento dei lavori fanno perdere tempo... Inoltre la fretta sarebbe forse giustificata nel caso di "piccole" opere, con impatti occupazionali ravvicinati nel tempo; in caso di "grandi opere" occorrerebbe comunque verificare se il "vulnus" determinato dalla ridotta competizione sia compensato da sostanziali anticipazioni

dell'apertura dei cantieri, che consentano di aprirli in un arco temporale con reali contenuti anticiclici, perché per esempio, passare da tre a due anni servirebbe a poco. Il “vulnus” poi rischia di diventare permanente: se si estende, di nuovo a titolo di esempio, l'*in house* per i lavori dei concessionari autostradali, sarà difficile tornare in futuro a un contesto più competitivo. Ma la competizione è un forte **antidoto alla corruzione**. E il motivo appare abbastanza evidente. In un contesto di affidamenti competitivi, la sorveglianza sulla correttezza delle gare è effettuata da due attori: la magistratura dedicata e i **concorrenti** stessi, che sono spesso e per ragioni intuibili molto attenti a non perdere gare, sempre costose, a causa di illeciti. Questa accresciuta attenzione, come è ovvio, è un deterrente in sé.

La competizione rende poi tecnicamente molto costosa la corruzione: occorre comunque fare prezzi relativamente bassi per vincere, e anche disporre di risorse extra per corrompere. La trasparenza associata ai meccanismi di competizione è un bene da tutelare con cura se è vero, come ha scritto il presidente della Corte dei Conti, che “là dove manca la trasparenza si genera il cono d'ombra entro cui possono trovare spazio quei fatti di corruzione o di concussioni che rendono poi indispensabile l'intervento del giudice penale”. (5)

COSA FARE, COSA NON FARE

Una forma interessante di lotta alla corruzione citabile qui, è la “**legge del terzo**” degli Stati Uniti, paese con grandi tradizioni sia di corruzione che di efficace lotta al fenomeno: il soggetto in grado di provare in tribunale un danno fraudolento all'erario, ha il diritto di trattenere per sé un terzo dell'ammontare del danno comprovato. Si può immaginare facilmente la convenienza per un dipendente o per un dirigente di un'impresa che corrompe a essere “infedele” al suo datore di lavoro, raccogliendo una solida documentazione sull'illecito.

Al contrario, appare particolarmente inquietante la recente animatissima polemica sui reati da escludere dalle **intercettazioni telefoniche** consentite per legge: lo stesso presidente del Consiglio ha premuto, anche con dichiarazioni pubbliche, affinché la corruzione venisse esclusa dai reati per accertare i quali le intercettazioni sono ammesse. Non si tratta di un segnale incoraggiante sulla consapevolezza dei costi della corruzione e, ancor più, sulla volontà di contrastarla sistematicamente.

(1) Si veda http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices

(2) In Italia è stata confermata recentemente un'associazione positiva e significativa tra gli investimenti nel settore delle costruzioni e l'indice di criminalità organizzata, già evidenziata in studi degli anni Novanta. Si veda R. Caruso (2009), “Spesa pubblica e criminalità organizzata in Italia, evidenza empirica su dati panel nel periodo 1997-2003”, in corso di pubblicazione in *Economia e Lavoro*.

(3) Gli “scambi di favori” possibili con i decisori pubblici sono molteplici, e per la gran parte formalmente leciti: la tecnica nota come “revolving doors” in cui il decisore o persona di sua fiducia è assunto in posizioni remunerative a fine mandato, il “voto di scambio” via assunzioni clientelari, il subappalto a imprese “amiche” del decisore, il sostegno a iniziative “culturali” o a media (giornali, riviste, televisioni) politicamente vicine ai decisori, e l'elenco potrebbe essere molto lungo.

(4) Si veda V. Tanzi, H.R. Davoodi (2002), “Corruption, public investment and growth”, in Abed, Gupta (a cura di) *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington e M. Arnone, E. Iliopoulos (2005), *La corruzione costa*, Milano, Vita e Pensiero.

(5) <http://www.corteconti.it/il-Preside/Discorsi-/Relazione-A.G.-2009.pdf>.

Come misurare la corruzione

Nicola Persico
26.02.2010

Ha fatto scalpore la denuncia della Corte dei conti su un vertiginoso aumento dei casi di concussione e corruzione in Italia. Una loro misurazione precisa è però estremamente difficile con gli strumenti finora a disposizione. Tuttavia, la percezione dei cittadini è che il fenomeno sia grave, in peggioramento e si irradia dalla politica alla pubblica amministrazione. Prendere provvedimenti è dunque indispensabile. Magari a partire da dati affidabili. E proprio la Corte dei conti potrebbe costruire una misura accurata di corruzione.

Ha fatto notizia la recente rivelazione della Corte dei conti che le denunce per fatti di corruzione e concussione sono più che raddoppiate nel 2009. Nel periodo gennaio-novembre 2009, la Corte riporta 221 denunce per **corruzione** e 219 per **concussione**. Questi dati, al momento in cui scrivo, non si riconciliano con quelli del Servizio anti-corruzione e trasparenza (presidenza del Consiglio dei ministri), secondo cui il dato 2009, non ufficiale e riferito all'intero anno, è 104 denunce per corruzione e 121 per concussione, dunque circa la metà di quanto indicato dalla Corte dei conti. Invero, sulla dinamica del fenomeno è in corso una discussione tra Corte dei conti e Servizio anticorruzione. Ma la fonte è la stessa - le comunicazioni delle tre forze di polizia - e non dovrebbe essere difficile riconciliare i numeri. Prima di ogni analisi interpretativa.

L'INTERPRETAZIONE DEI DATI

Anche se i dati rivelassero un incremento delle denunce per corruzione e concussione nel 2009, l'interpretazione resterebbe molto problematica. Perché si tratta appunto **denunce**, dunque generate attraverso un processo che riflette anche la scelta di denunciare. Se secondo l'interpretazione sposata quasi uniformemente dai mass media, il dato della Corte dei conti rivela uno straordinario peggioramento del fenomeno, è tuttavia legittima anche l'interpretazione esattamente opposta: il forte incremento rilevato potrebbe riflettere una maggiore **propensione a denunciare** i comportamenti illegali. Se così fosse, i dati presentati dalla Corte dei conti dovrebbero essere motivo di conforto, giacché indicherebbero un affermarsi della **cultura della legalità**. Purtroppo, sulla base dei soli dati sulle denunce non è possibile distinguere fra le due interpretazioni. E, invero, il problema di selezione creato dalle denunce affligge la maggior parte dei dataset concernenti la criminalità. Ciò perché cittadini che vivono in condizioni diverse hanno diverse propensioni a denunciare un crimine alla polizia. Fanno eccezione i cosiddetti "victimization studies" che sono basati su interviste a un campione casuale di cittadini, ai quali vengono chieste informazioni sui crimini che hanno subito. La procedura non si basa sulle denunce alla polizia ed evita così le annesse distorsioni.

UN QUADRO OMOGENEO

La fonte di dati sulla corruzione più simile a un "victimization study" è il *Global Corruption Barometer*, pubblicato da *Transparency International*. Nel 2008, 73mila persone in tutto il mondo sono state intervistate su argomenti attinenti alla corruzione. Nella figura 1 riportiamo la percentuale di intervistati che, in ogni paese, rispondono "sì" alla domanda "Il governo è molto o alquanto efficace nel contrastare la corruzione?". Come si vede, in **Italia** solo il 15 per cento degli intervistati sottoscrive questa affermazione, contro un 50 per cento degli olandesi e un sorprendente 60 per cento dei macedoni. Con tutti i caveat del caso, questa comparazione fra paesi è coerente con l'idea che in Italia, più che in molti altri paesi, vi sia pessimismo sull'argomento corruzione.

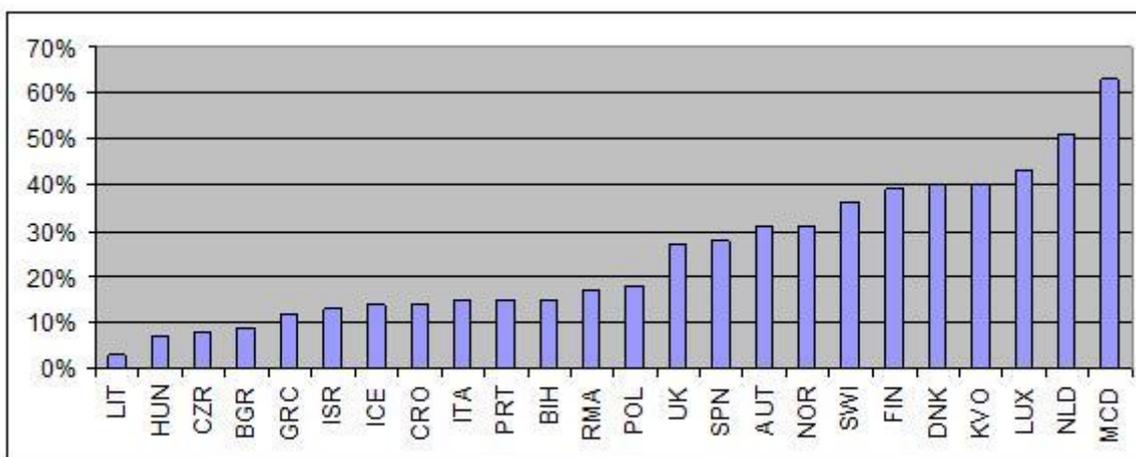


Figura 1: Percentuale di intervistati che rispondono “sì” alla domanda “Il governo è molto o alquanto efficace nel contrastare la corruzione?”. Dati dalla survey “Global Corruption Barometer 2008” amministrata da Transparency International.

Se nel 2008 la situazione è negativa, cosa possiamo dire del trend? Negli anni precedenti, la percentuale di italiani che ha risposto che il governo “è efficace nel contrastare la corruzione” è stata la seguente:

2006	27%
2007	21%
2008	15%

Figura 2: Percentuale di intervistati italiani che rispondono “sì” alla domanda “Il governo è molto o alquanto efficace nel contrastare la corruzione?”. Dati dalle surveys “Global Corruption Barometer”, amministrata da Transparency International.

Il trend, si vede, è fortemente negativo. Inoltre, nel 2007 il 61 per cento degli intervistati italiani aveva dichiarato di ritenere che la corruzione sarebbe aumentata nei tre anni seguenti. Quindi, la percezione è di un netto peggioramento.

L’indagine *Global Corruption Barometer* permette di evidenziare anche quali organizzazioni siano maggiormente soggette alla corruzione. Per l’Italia, i risultati sono riportati nella figura 3. Come si vede, i **partiti politici** sono i più frequentemente citati, seguiti dalla pubblica amministrazione. La mia interpretazione della figura 3 è che la politica sia vista come la fonte della corruzione, che si estende poi agli organi più direttamente sottoposti alla politica, cioè la **pubblica amministrazione**.

Partiti politici	Parlamento e legislatura	Settore privato	Media	Pubblici ufficiali e impiegati statali	Magistratura
44%	9%	7%	4%	27%	8%

Figura 3: Risposte in percentuale degli intervistati alla domanda “Quale di queste organizzazioni ritiene più soggetta alla corruzione?” Dati dalla survey “Global Corruption Barometer 2008”, amministrata da Transparency International.

Naturalmente, la percezione popolare del fenomeno è cosa diversa dalla corruzione vera e propria. Le variazioni nel tempo potrebbero riflettere in parte una presunta crescente attenzione accordata dai mass media a fenomeni di corruzione. Quindi, anche i dati del *Global Barometer* sono imperfetti, seppure, a mio personale giudizio, probabilmente più affidabili di quelli basati su denunce. In ogni caso, tutte le fonti di dati sono utili perché contribuiscono a creare un quadro

d'insieme. E in questo caso concordano almeno nel non segnalare un netto miglioramento del fenomeno corruzione. Sottolineo che non è mia intenzione imputare la responsabilità di tale trend a questo o quel personaggio politico o governo. Piuttosto, la questione è: come migliorare le cose? Prima di tutto, sarebbe importante avere **dati affidabili** sul fenomeno corruzione. La fonte ideale sarebbe una indagine in cui, per esempio, un campione di **contratti pubblici** estratto a caso sia selezionato per essere esaminato a fondo dalla Corte dei conti. I risultati di una indagine a campione fornirebbero un'ottima misura dello stato della corruzione in Italia. Se pensate che sia un'idea "da marziani," ricredetevi: in **Brasile** dal 2003 il governo federale ispeziona un campione casuale di 60 governi municipali al mese, controllando le irregolarità nell'uso di fondi federali. I risultati delle ispezioni sono pubblici e diffusi anche attraverso i mass media. **(1)** Se è politicamente possibile farlo in Brasile, non vedo perché non possa esserlo in Italia.

In conclusione, misurare la corruzione è estremamente difficile. La percezione dei cittadini è che: (a) il fenomeno è grave; (b) sta peggiorando; (c) si irradia dalla politica alla pubblica amministrazione. Per la Corte dei conti sarebbe relativamente facile creare misure accurate di corruzione.

(1) Sull'argomento si veda "Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", Claudio Ferraz e Frederico Finan, *Quarterly Journal of Economics* 2008, 123(2), pp. 703-746.

Meno parlamentari per meno corruzione

Tito Boeri e Vincenzo Galasso
02.03.10

Il fatto stesso che si debba varare una legge per vietare ai politici coinvolti in episodi di corruzione di presentarsi alle elezioni la dice lunga su come non funziona la selezione della classe politica in Italia. Per migliorarne la qualità servirebbe una maggiore competizione elettorale e una migliore legge elettorale. Ma anche cittadini più attenti e un'informazione più concentrata sui fatti e meno sui retroscena. Un cambiamento che richiede tempo. Tuttavia qualcosa si può fare subito: ridurre il numero di parlamentari e di amministratori a livello locale. E bisogna farlo finché è forte nell'opinione pubblica l'indignazione per i ripetuti episodi di corruzione. Altrimenti i politici troveranno sempre un modo per mantenere (se non aumentare) poltrone e spesa pubblica.

A tre settimane dal voto alle Regionali, con liste elettorali già depositate, anche se non sempre in modo regolare, il Governo vara una nota (sarà un disegno di legge) per impedire ai politici corrotti di candidarsi alle elezioni. Lo giudicheremo quando ci sarà un testo. Ma un dato è già oggi chiaro: questa legge è una confessione dei vizi di fondo della democrazia in Italia. Non ci dovrebbe esser certo bisogno di una legge per impedire ai corrotti di candidarsi. Dovrebbero pensarci i partiti a non metterli in lista e i cittadini a punire i politici corrotti. Perché questo in Italia oggi non avviene o avviene troppo poco? C'è troppa poca accountability, responsabilizzazione degli eletti di fronte agli elettori. Vediamo come si potrebbe rafforzarla. Ma prima bene occuparsi di certe anacronistiche nostalgie della Prima Repubblica.

DIFFERENZE FRA PRIMA E SECONDA REPUBBLICA

Da non crederci. Molti commenti ai nuovi **episodi di corruzione** che coinvolgono la classe politica lasciano trasparire una struggente nostalgia per la Prima Repubblica. Dato che il nostro paese difetta di memoria storica, bene ricordare le cifre di quelle prime undici legislature della Repubblica italiana: circa un quarto dei parlamentari fu coinvolta in procedimenti giudiziari tali da comportare la concessione da parte dell'Aula dell'autorizzazione a procedere, con un impennata al 40 per cento nell'XI legislatura, sotto Tangentopoli. Il **2 per cento dei parlamentari** sono finiti in prigione al termine del loro mandato.

Cosa c'è di diverso fra la Prima e la Seconda Repubblica? La disgregazione dei partiti. “Prima si rubava per i partiti, ora solo per se stessi”, nelle parole del presidente della Camera, Gianfranco Fini. In effetti, si è passati da partiti di massa che formavano e selezionavano le persone al loro interno, a partiti molti più snelli, meno interessati alla **formazione**, e più propensi a selezionare candidati provenienti da mondi diversi dalla politica. L'appartenenza alla classe politica è stata denigrata dagli stessi “nuovi” politici. Eppure il numero degli scranni in Parlamento – emblema della numerosità dei politici in Italia – non si è ridotto. È affiorata una nuova classe **dipolitici-manager** (il 40 per cento dei nuovi ingressi in Parlamento nell'ultima tornata elettorale appartiene a questa categoria) che coltivano i propri affari durante e dopo il loro mandato (oltre un terzo dei manager rimane in politica anche dopo il mandato). Non sempre legalmente, come dimostrano anche le vicende Fastweb e Telecom maturate proprio negli intrecci fra politica e business. Alla selezione dei partiti si è sostituita la selezione dei capipartito. In questo cambiamento non sono certo migliorati gli incentivi a scegliere **candidature di qualità**, anziché uomini (e donne) sotto il diretto controllo delle segreterie. La storia politica di altri paesi, come gli Stati Uniti, dimostra che i candidati di maggior qualità sono meno inclini a votare secondo logiche di partito e sono più attenti alle esigenze dei votanti del proprio distretto elettorale, come mostrano le recenti leggi sui mutui e sull'estensione dei sussidi di disoccupazione negli Stati Uniti. **(1)** Per questo i migliori candidati non sono graditi alle segreterie.

UN PROBLEMA DI ACCOUNTABILITY

Ma non è dall'assenza dei partiti che scaturisce la corruzione. È un problema di accountability ovvero di **limitata responsabilità**: non tanto penale, nei confronti della legge, ma politica, verso gli elettori. Non è certo un caso che gli episodi più gravi (entrata di fatto della 'ndrangheta in Parlamento) siano legati al voto delle **circoscrizioni estere**, dove ancora minore è la *political accountability* degli eletti poiché i distretti elettorali sono molto estesi, gli elettori poco informati e forse anche poco interessati a una politica che non li toccherà da vicino. Solo una maggiore competizione elettorale e una preferenza degli elettori per candidati di qualità può migliorare i processi di selezione.

Il grado di competizione elettorale dipende in larga misura dell'offerta politica. La mancanza di un'alternativa credibile consente al partito al potere di detenere un monopolio politico e la competizione si sposta all'interno del partito, lontano dalle urne. È ciò che avviene oggi in Cina, che avveniva in Italia nei 46 anni di governo democristiano e che continua ad avvenire in molti paesi quando uno dei due (o più) schieramenti di maggioranza perde forza elettorale. Ma anche la struttura bicamerale del sistema parlamentare e l'enorme numero di posti a disposizione (vedi tabella a fondo pagina) – gli scranni in Parlamento – contribuisce a ridurre il livello di competizione elettorale e consente ai capipartito di destinare alle Camere un buon numero di fedelissimi. I sistemi elettorali contano nel favorire la *political accountability* dei politici. Ora come allora, negli anni Ottanta e Novanta, il Parlamento è eletto con un sistema proporzionale. Il **maggioritario uninominale** consentirebbe invece di aumentare la responsabilità politica nei confronti degli elettori del proprio distretto, a cui i politici dovranno tornare se vogliono un altro mandato. E può anche migliorare gli incentivi per la selezione dei candidati. Ad esempio, se nel proporzionale, il controllo di un pacchetto di voti (e di preferenze) poteva essere sufficiente a far ri-eleggere un politico indagato, nel maggioritario ciò risulterebbe più difficile, soprattutto nei distretti con maggior competizione elettorale. Un recente studio mostra infatti che durante il periodo del sistema maggioritario misto, il cosiddetto *Mattarellum*, nelle circoscrizioni uninominali più competitive, dove l'esito elettorale era maggiormente incerto, hanno prevalso candidati di maggior qualità – ovvero più istruiti e con maggiori esperienze amministrative.

A differenza che nella Prima Repubblica oggi abbiamo **liste chiuse**, che aumentano il potere di selezione delle segreterie dei partiti, e riducono la responsabilità diretta dei politici nei confronti degli elettori. Ciò che è più grave è che oggi agli elettori non è consentito punire i politici che si sono comportati peggio, magari macchiandosi di reati di corruzione, neanche ex-post, ovvero alle successive elezioni. La sorte dei singoli politici è, infatti, strettamente legata a quella del partito: la accountability non è più individuale, ma di tutto il partito. Facile per i singoli politici provare a giustificare colpe ed errori con scelte di partito. E per i partiti, facile mimetizzare politici di dubbia provenienza in lunghe liste elettorali, lontano dai riflettori che si accenderebbero su di loro in distretti uninominali – solo per scaricare i casi estremi dipingendoli come poche mele marce.

SUBITO MENO PARLAMENTARI

Per tutti questi motivi, tornare indietro, sempre che ciò sia possibile, passando dalla selezione dei capipartito alla selezione dei partiti non serve. Ci vorrebbero una maggiore competizione elettorale e una migliore legge elettorale. Ci vorrebbero anche **cittadini più attenti**. In alcuni distretti infatti, gli elettori non sembrano sensibili alla qualità dei politici, ma ad altri fattori, quali l'ideologia o il clientelismo. È ciò che emerge da uno studio che mostra come negli anni precedenti al 1994 – e dunque con un sistema proporzionale – nelle circoscrizioni con livello di capitale sociale più basso, i politici per i quali era stata chiesta l'autorizzazione a procedere non sono stati "puniti" alle urne dai loro elettori. Per avere cittadini più attenti e consapevoli è necessario che gli elettori siano in grado di valutare l'operato dei politici. Questo è possibile solo migliorando il monitoraggio e l'**informazione** sui politici. Anziché focalizzarsi sulle voci raccolte nel "Transatlantico" sarebbe più

utile per gli elettori che i mezzi di informazione valutassero la rispondenza delle azioni dei politici ai loro programmi elettorali, che riportassero il livello di assenteismo dei parlamentari e le loro decisioni di voto in Parlamento, evidenziando, ad esempio, se hanno votato lungo le linee di partito almeno sulle leggi più significative. Cosa ha fatto il politico eletto nella circoscrizione dovrebbe essere una rubrica fissa in ogni giornale locale.

Ma è difficile pensare che a breve si possa rafforzare la competizione elettorale, cambiare sistema di voto, consapevolezza dei cittadini e sistema di informazione. Bene muoversi in questa direzione, ma ci vorrà del tempo. Oggi per rafforzare la selezione, migliorare il monitoraggio dei politici e aumentare in parte anche la competizione elettorale, si può imporre un numero chiuso più stringente. Bisogna **ridurre** il numero di parlamentari e il numero di amministratori a livello locale. Come si vede dalla tabella qui sotto oggi in Italia ci sono molti più parlamentari per abitante rispetto ad altre democrazie anche più consolidate della nostra (un parlamentare ogni 63.315 contro una media di un parlamentare ogni 240.242 abitanti). Per metterci in linea con gli altri paesi (ad esclusione dell'India) dovremmo almeno dimezzare il numero dei parlamentari. Bisogna farlo ora, subito, finché è forte fra i cittadini l'**indignazione** per i ripetuti episodi di corruzione. Altrimenti i politici troveranno sempre un modo per tornare sui loro passi. Come avvenuto con la ventilata riduzione degli amministratori nella Finanziaria 2010.

	N° Parlamentari	Popolazione Residente	Popolazione/Parlamento
Italia	952	60.275.846	63.315
Francia	923	62.342.668	67.544
India	795	1.198.003.272	1.506.922
Giappone	727	127.156.225	174.905
Germania	682	82.166.671	120.479
Gran Bretagna*	646	62.032.247	96.025
Spagna	614	44.903.659	73.133
Brasile	594	193.733.795	326.151
Stati Uniti	535	314.658.780	588.147
Canada	413	33.573.467	81.292
Portogallo	230	10.707.130	46.553
Australia	226	21.288.754	94.198
Olanda	225	16.592.232	73.743
Belgio	221	10.646.804	48.176
Media			240.042

* Non è stata considerata la House of Lords.

Fonte: Onu, siti ufficiali per nazione.

(1) Per maggiori informazioni si veda: "[The Political Economy of the U.S. Mortgage Default Crisis](#)" di Atif Mian, Amir Su..., and Francesco Trebbi; maggio 2009.

Armi spuntate contro la corruzione

Marco Alessandro Bartolucci
09.03.12

La Camera discuterà presto il disegno di legge anticorruzione, già approvato dal Senato nel giugno 2011. Se la proposta diventasse legge, si rafforzerebbe il contrasto della corruzione?

Probabilmente no perché il Ddl non prevede strumenti idonei a combattere il fenomeno, come invece è stato fatto in altri paesi. Soprattutto, non contempla ipotesi di non punibilità collegate a forme di collaborazione che spezzino dall'interno il vincolo di omertà tra corrotto e corruttore. Ma nessuna economia può reggere un costo della corruzione dell'ordine di 60 miliardi l'anno.

A pochi giorni dalla ricorrenza del ventennale dell'arresto di Mario Chiesa, presidente del Pio Albergo Trivulzio di Milano, *casus belli* dell'emersione della cosiddetta **Tangentopoli** con l'inchiesta "Mani Pulite", il Parlamento torna a discutere il disegno di legge dal titolo "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" presentato il 4 maggio 2010 e approvato dal solo Senato il 15 giugno dell'anno scorso.

PREGI E DIFETTI DEL DDL

Non è la prima volta che si prova a riformare la struttura normativa relativa ai **reati di corruzione** e concussione, eppure non si rinvergono ancora significative modifiche rispetto al modello utilizzato dal legislatore storico. **(1)**

Anche la lettura dell'attuale versione del disegno di legge non pare mutare particolarmente la situazione, benché sia ravvisabile un lodevole tentativo, ancorché abbozzato, di identificare e circoscrivere quelle condotte, penalmente poco o nulla rilevanti, che però costituiscono linfa vitale per gli illeciti, quali la poca **trasparenza** che permea l'attività amministrativa e la definizione di eventuali conflitti di interessi degli incaricati di pubblico servizio.

Positive inoltre l'istituzione dell'**Autorità nazionale anticorruzione**, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione Onu 2003, la tutela del dipendente pubblico che denuncia l'illecito e la delega all'esecutivo per l'adozione di un regolamento in materia di inleggibilità di soggetti raggiunti da condanna per delitto non colposo.

Meno apprezzabile invece, da un punto di vista strettamente criminologico, appare il generale **inasprimento delle pene**: il *white collar criminal* appare perlopiù insensibile alla gravità della sanzione comminata, mentre reagisce notevolmente al crescere della probabilità di essere scoperto. **(2)**

LA PROPOSTA DI CERNOBBIO

Il disegno di legge tuttavia **non raccoglie** le istanze più significative mosse dalla dottrina penalistica nel corso degli anni, quali la semplificazione del frammentato quadro normativo e l'abbattimento dell'indice di occultamento del reato (la cosiddetta "cifra nera"), che furono propri del progetto di riforma detto "proposta di Cernobbio". **(3)**

Quella proposta era modellata sulla falsariga degli **ordinamenti europei**, lungo una direttrice di indebolimento o – più spesso – di abbandono del paradigma del patto illecito come nucleo esclusivo dei reati corruttivi: il legislatore inglese, francese, tedesco e spagnolo (oltre che a quello nordamericano), constatando l'evoluzione della corruzione quale patologia endemica del sistema e non di mero contratto illegale tra un privato e un pubblico ufficiale, hanno negli anni riscritto le norme penali mettendo a fuoco non tanto l'accordo (*rectius*: l'esistenza dell'accordo) tra imprenditore e incaricato di pubblico servizio, quanto lo **scambio** reale o promesso di denaro o altra utilità tra i due.

In altre parole, la struttura della riforma non richiedeva più che la prova della corruzione fosse fondata sull'**identificazione dell'atto** del pubblico ufficio oggetto di mercimonio, poiché raramente i fatti corruttivi idonei a incidere sull'economia di un paese si presentano con una struttura così semplice. E d'altra parte, prescindeva del tutto dall'indagine se l'atto retribuito fosse conforme o contrario ai doveri dell'ufficio, ovvero antecedente o susseguente rispetto al momento dell'accordo, così come invece è previsto dalle norme in vigore. **(4)**

I riformatori avevano invece creato ipotesi di **non punibilità** collegate a condotte di collaborazione, volte primariamente a spezzare dall'interno il vincolo di **omertà** che lega corrotto e corruttore. Avevano infatti previsto una specifica clausola di non punibilità espressa per chiunque avesse denunciato spontaneamente, e per primo, un episodio di corruzione entro tre mesi dalla realizzazione dell'illecito e prima che la notizia di reato fosse stata iscritta nel registro generale a suo nome, fornendo indicazioni utili per la individuazione degli altri responsabili.**(5)** Sono modifiche che parrebbero dotate di una reale efficacia deterrente nei confronti dei reati di corruzione, poiché andrebbero ad alterare il reciproco interesse dei soggetti del reato a difendersi vicendevolmente.

E sono modifiche necessarie soprattutto perché uno Stato democratico non può reggere a lungo un "costo della corruzione" nell'ordine di **60 miliardi** di euro l'anno, come stimato dalla Corte dei conti. **(6)**

EFFETTI SULL'ECONOMIA

Da un punto di vista economico, una recente ricerca ha messo in relazione l'interazione tra la variazione percentuale del prodotto interno lordo e l'emersione di vicende corruttive di una certa rilevanza. E ha confermato la tesi generale per cui fasi negative del ciclo economico **facilitano l'emersione** di fenomeni di criminalità politico-affaristica in generale e corruttiva in particolare. **(7)** Ciò non vuol dire affatto che la casistica di reati di corruzione aumenti nei frangenti di crisi economica, anzi è assunto condiviso che gli illeciti tendano a essere **costanti nel tempo**: si può riscontrare un'improvvisa contrazione solo quando l'emersione degli scandali è tale da innalzare esponenzialmente il "**costo del rischio**" del mercato illegale, rendendo l'accordo corruttivo "diseconomico". A riprova di ciò, negli appalti banditi dopo la scoperta di Tangentopoli, il prezzo pagato dagli enti pubblici è calato in media del 40-50 per cento: a semplice titolo di esempio, dai 300-350 miliardi di lire per chilometro della metropolitana milanese si è passati a 150-250 miliardi, mentre dai 5mila miliardi stimati ai 1.990 effettivi di spesa per il completamento del nuovo terminal dell'aeroporto di Malpensa.

L'analisi dei costi dell'interazione tra privato e pubblica amministrazione in Italia, in condizioni all'apparenza "fisiologiche" come quelle attuali, pare mostrare marcatamente l'incidenza della corruzione non scoperta: appare così (almeno in parte) meno inspiegabile perché i 564 chilometri di linee ad alta velocità realizzate nel paese abbiano avuto un costo medio di 32 milioni di euro al chilometro, contro i 10 milioni della Francia e i 9 della Spagna, che infatti hanno più del doppio delle nostre infrastrutture, rispettivamente 1.549 km e 1.030 km.

Eppure nelle disposizioni contenute nel disegno di legge non sembrano esservi quegli strumenti idonei a condizionare il mercato della corruzione, che poi altro non è che una **tassa occulta** sui cittadini estranei all'accordo criminale.

L'esperienza anglosassone ha consegnato sistemi normativi del tutto efficaci. **(8)** Il legislatore nazionale non pare interessato a far proprio alcun modello estero. D'altra parte, nel paese vi sono ampi strati di ceto politico e imprenditoriale ampiamente collusi e ciò grava l'economia, anche la più produttiva, di un peso che nessun ordinamento è in grado di reggere. L'emersione dello scandalo di Tangentopoli, con i suoi numerosi effetti, rilevabili soprattutto in termini macroeconomici, testimonia meglio di qualunque ricerca scientifica la validità dell'assunto.

- (1) Il nostro codice penale fu promulgato nel 1930. Tra tutti i recenti tentativi di riforma, qui il riferimento è alle quattro commissioni cosiddette Pagliaro, Grosso, Nordio e Pisapia. La modifica più organica è dovuta alla legge 26 aprile 1990, n. 86. La dottrina più esigente comunque ha definito l'intervento del legislatore "spensierate divagazioni" (vedi T. Padovani, "Il confine conteso", in Riv. it. dir. proc. pen. 1999, 04, p. 1302).
- (2) Anche a fronte di pene lievi o di modesta entità, cfr. C. E. Paliero, "L'economia della pena (un work in progress)", in Riv. it. dir. e proc. pen. 2005, 04, p. 1367.
- (3) "Proposte in materia di prevenzione della corruzione dell'illecito finanziamento ai partiti", in Riv. it. dir. proc. pen. 1994, 1025. Nota anche come "proposta della Statale", fu presentata ufficialmente il 14 settembre 1994 da un gruppo di magistrati e docenti universitari: G. Colombo, P. Davigo, A. Di Pietro, F. Greco, O. Dominioni, D. Pulitanò, F. Stella, M. Dinoia. In dottrina si ricorda, tra gli altri, F. Stella, "La filosofia della proposta anticorruzione", in Riv. trim. dir. pen. ec. 1994, p. 935; D. Pulitanò, "Alcune risposte alle critiche verso la proposta", in Riv. trim. dir. pen. econ. 1994, p. 948 e "La giustizia penale alla prova del fuoco", in Riv. it. dir. pen. proc. 1997, p. 3; T. Padovani, "Il problema "tangentopoli" tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità", in Riv. it. dir. proc. pen., 1996, p. 453-454.
- (4) A. Spina, "Il "turpe mercato". Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica", Giuffrè, Milano 2003.
- (5) La causa di non punibilità risultava peraltro condizionata dalla realizzazione di condotte di restituzione del "prezzo della tangente" da parte del corrotto e di messa a disposizione di una somma pari all'importo della tangente versata da parte del corruttore.
- (6) Vedi <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-17/corruzione-costa-miliardi-economia-063713.shtml?uuid=AaZLH7sE>.
- (7) Vedi M. Arnone, P. Davigo, "Arriva la crisi economica? Subito spunta la corruzione", in Vita e Pensiero, 2005. Vedi inoltre, P. Davigo, G. Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione penale e controllo penale*, Laterza, p. 60.
- (8) Negli Stati Uniti la corruzione viene perlopiù scoperta ricorrendo al cosiddetto "agente provocatore", mentre nel Regno Unito si è optato per un sistema di tutela preventivo: severissimo controllo dei bilanci dei partiti e linee-guida per l'incaricato di pubblico servizio.

Quella corruzione sommersa

Alberto Vannucci
20.04.12

Secondo l'Eurobarometro l'87 per cento dei cittadini italiani ritiene che la corruzione sia un serio problema. Ma non è semplice misurare il fenomeno. E per questo si ricorre a indici di percezione che, pur con qualche limite, riescono a cogliere i livelli di diffusione della corruzione incontrata dai cittadini nella loro esperienza quotidiana. L'Italia negli ultimi anni ha visto un significativo peggioramento della sua posizione relativa nelle classifiche di questo tipo, a cui non corrisponde un aumento dei processi penali. Insomma, si tratta di crimini impuniti.

Da oltre vent'anni in Italia, dall'avvio delle inchieste di “mani pulite”, la questione della persistenza di sacche **dicorruzione sistemica** entra e fuoriesce ciclicamente dal discorso pubblico, di norma in corrispondenza con vicende giudiziarie che attirano l'attenzione della pubblica opinione. Fino a oggi le politiche anti-corruzione hanno prodotto risultati insoddisfacenti in termini di rilevanza ed efficacia degli strumenti approntati, peraltro disinnescati da provvedimenti di segno contrario, coi quali sono stati depotenziati i meccanismi di controllo penale. **(1)** Nel dibattito pubblico è rimasta sottotraccia la stessa questione dell'effettiva consistenza e rilevanza della questione-corruzione.

MISURARE LA CORRUZIONE

Simile in questo ai “crimini senza vittime”, infatti, la corruzione si fonda di regola su un “patto di ferro” tra corrotti e corruttori, dal quale entrambi ricavano benefici – a danno della collettività – e che nessuno dei partecipanti ha interesse a denunciare. Le vicende di corruzione sistemica, in particolare, rivelano una rete di **accordi sotterranei** tra una pluralità di attori pubblici e privati, entro la quale obbligazioni reciproche e impegni assunti sono regolati da vere e proprie “norme non scritte”, della cui applicazione si fanno carico “garanti” specializzati, diversi a seconda dei centri di spesa interessati (boss politici, alti burocrati, faccendieri, imprenditori, mafiosi, eccetera). **(2)** Quanto più la corruzione diventa “regola di condotta” e prassi tollerata, tanto più tende a rimanere nell'ombra, non viene svelata, denunciata, esposta al giudizio dell'opinione pubblica, perseguita penalmente. Questo fa sì che l'impiego delle statistiche giudiziarie, di solito utilizzate per segnalare l'allarme connesso a determinati crimini, rivesta una valenza limitata nella quantificazione del fenomeno. Ad esempio, nel corso degli anni Ottanta e fino al 1991, periodo nel quale la corruzione conosceva un considerevole sviluppo sotterraneo, il numero di reati e di persone denunciate restava stazionario, su livelli piuttosto bassi (circa 2-300 casi l'anno), decuplicati di lì a poco sull'onda di “mani pulite”, per poi tornare progressivamente ad assestarsi su valori di poco superiori a quelli pre-1992.

In assenza di indicatori affidabili diventa aleatorio comparare realtà diverse, individuare linee di tendenza, elaborare modelli teorici sui fattori che ne facilitano la diffusione, o sugli strumenti più efficaci per contrastarla. Nella ricerca scientifica si è cercato di ovviare a questi vincoli utilizzando quale principale indicatore della diffusione della corruzione nel settore pubblico il *Corruption Perception Index* (Cpi) di *Transparency International*, stilato annualmente, nel 2011 costruito attraverso una media di 17 survey (basate su opinioni di esperti) condotte da 13 organizzazioni internazionali. **(3)** Nel *ranking* finale un punteggio di 10 corrisponde alla completa trasparenza, 0 alla massima corruzione. Il Cpi mostra da tempo una situazione preoccupante per l'**Italia**, che dopo un progressivo peggioramento nel corso dell'ultimo decennio registra tra il 2010 e il 2011 il punteggio più basso di sempre, pari a 3,9, quart'ultima tra i paesi dell'Unione Europea (superata in negativo solo da Romania, Bulgaria e Grecia).

Sui limiti del Cpi, che fondandosi sulle valutazioni di panel di esperti, consulenti, uomini d'affari, imprenditori (sia esteri che nazionali) rischia di rispecchiarne anche idiosincrasie e pregiudizi, si concentra in particolare il rapporto 2011 del Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet) del

ministero per la Pubblica amministrazione. (4) Da alcuni anni sulla questione corruzione si è però concentrata anche l'attenzione delle istituzioni europee, che hanno tra l'altro avviato un processo di acquisizioni di conoscenze su opinioni e atteggiamenti nei confronti del fenomeno. In particolare, nel novembre 2009 e nel febbraio 2012 sono stati pubblicati due *Special Eurobarometer* contenenti rilevazioni statistiche sulle percezioni relative alla corruzione dei cittadini dei 27 paesi dell'Unione. (5) Si tratta di informazioni di estremo interesse, poiché permettono di realizzare lungo un arco di tempo sufficientemente ampio un confronto incrociato tra fonti diverse, e in particolare: (a) i pareri dei panel di esperti (misurati dal Cpi di *Transparency International*); (b) le esperienze concrete e personali di corruzione rilevate tra i cittadini dei diversi paesi (misurate nel 2009 e 2011, con riferimento i dodici mesi precedenti, da *Eurobarometer*).

SITUAZIONE ALLARMANTE

Una visione d'insieme dell'ultimo rapporto di Eurobarometro conferma in prospettiva comparata l'allarme per la situazione italiana: l'**87 per cento** dei cittadini italiani ritiene la corruzione un serio problema nel proprio paese, in crescita del 4 per cento rispetto a 2 anni prima (la media europea è del 74 per cento); il 95 per degli italiani ritiene che vi sia corruzione nelle proprie istituzioni nazionali (in crescita del 6 per cento rispetto a 2 anni prima), il 92 per cento in quelle regionali e locali (la media europea è, rispettivamente, del 79 e 75 per cento); il 12 per cento degli italiani si è visto chiedere una **tangente** nei dodici mesi precedenti (la media europea è dell'8 per cento); il 75 per cento degli italiani ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano stati inefficaci (la media europea è del 68 per cento).

Tra questi risultati appare particolarmente rilevante il dato relativo alle esperienze dirette di tangenti chieste in cambio di un servizio, ossia alla corruzione "vissuta sulla propria pelle" dai cittadini dei 27 paesi dell'Unione Europea. Si osserva infatti che le rilevazioni statistiche sulle "richieste di tangenti" effettuate nel 2009 e nel 2011, messe a confronto con le percezioni degli esperti relative ai medesimi anni indicizzate dal Cpi di *Transparency International*, presentino livelli di correlazione molto elevata e statisticamente significativa, come mostrano le figure 1 e 2. (6)

Figura 1: Corruzione percepita ed esperienze di corruzione nei paesi UE - 2008-2009: le percezioni rispecchiano la realtà

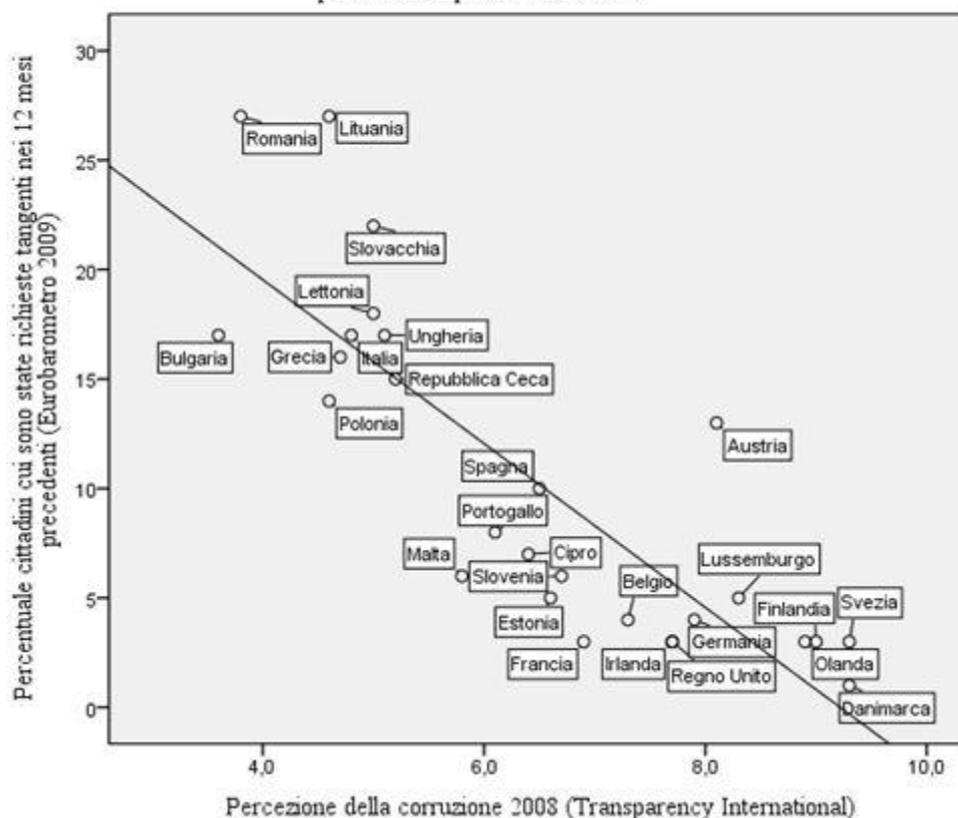
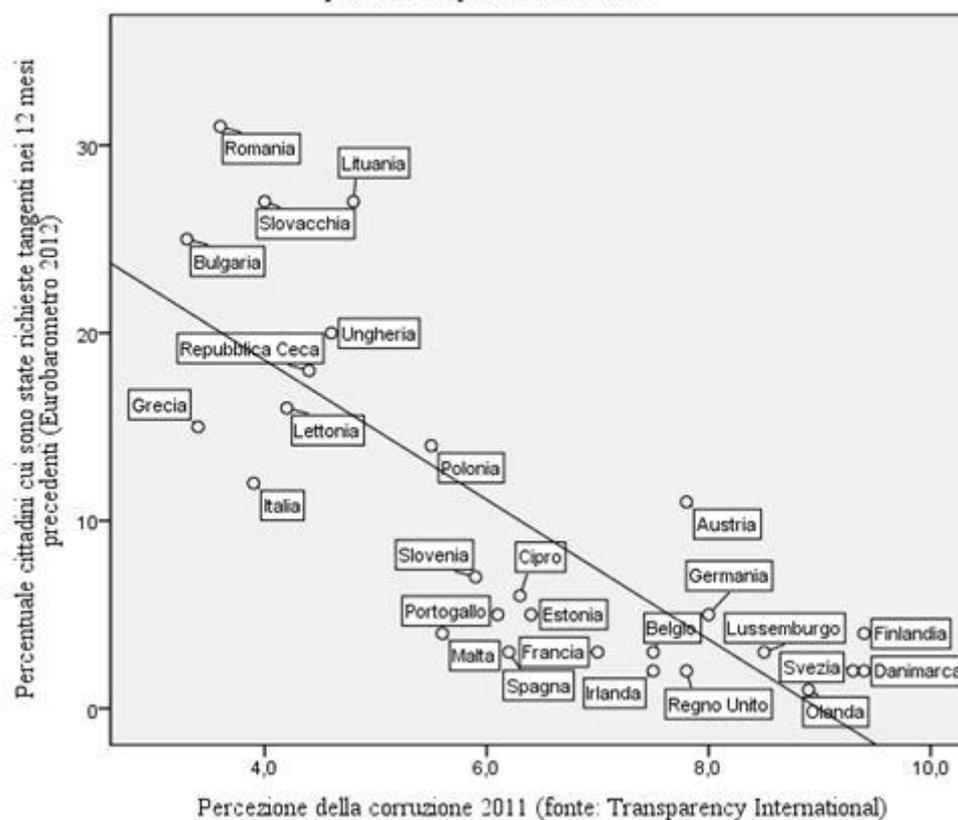


Figura 2: Corruzione percepita ed esperienze di corruzione nei paesi UE - 2010-2011: le percezioni rispecchiano la realtà



Del resto, mentre le percezioni dei cittadini valgono a quantificare soprattutto la **corruzione spicciola** praticata da funzionari di basso profilo e “pesci piccoli” della politica, è plausibile che le opinioni di esperti, uomini d'affari e imprenditori siano plasmate soprattutto dalla *grand corruption*, quella che investe i vertici politici e amministrativi e chiama in causa i grandi affari (appalti, commesse, urbanistica, concessioni, e così via). I due fenomeni si rivelerebbero dunque strettamente correlati tra di loro, come in un sistema di vasi comunicanti, corroborando la tesi che le radici profonde della corruzione risiedano non soltanto nelle caratteristiche di singole procedure decisionali, ma in fattori di natura culturale e istituzionale comuni ai diversi processi di scelta pubblica.

In conclusione, dal momento che le percezioni misurate dal Cpi si dimostrano un solido indicatore dei livelli di diffusione della corruzione incontrata dai cittadini nella loro esperienza quotidiana, il significativo peggioramento nel punteggio e nella posizione relativa dell'Italia nel ranking di *Transparency International* – costante da oltre un decennio – dovrebbe essere interpretato come un serio campanello di allarme tanto dalla classe politica che dalla società civile. Nello stesso tempo, il fatto che nel medesimo periodo nessuna variazione di rilievo abbia invece riguardato la “parte emersa” del fenomeno, quella rilevata dalle statistiche giudiziarie, sembra al contrario confermare che queste ultime non forniscono alcuna informazione significativa sulle sue **dimensioni nascoste**, quelle che maggiormente ci dovrebbero preoccupare. Al contrario, poiché i procedimenti penali avviati sono stabili negli stessi anni in cui sembra crescere la “corruzione sommersa”, questo implica una presumibile crescita della “cifra oscura”, ossia l'ammontare di reati portati a compimento con successo. Questo processo, a sua volta, tende a rafforzare tanto le aspettative pessimistiche dei comuni cittadini che la speranze di **impunità** dei protagonisti.

(1) Si vedano a questo riguardo A. Vannucci, *The controversial legacy of Mani Pulite*, in “Bulletin of Italian Politics”, n. 2, 2009, 233-264; P. Davigo e G. Mannozi, *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza 1997.

(2) Si veda D. della Porta e A. Vannucci, *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*, Farnham, Ashgate, 2012.

(3) Si veda Transparency International, Corruption Perception Index, in http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi. J. Graf Lambsdorff, *Institutional analysis of corruption and reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, presenta una rassegna delle applicazioni del Cpi in macro-analisi volte a determinare cause e conseguenze della corruzione.

(4) Saet, *Relazione al Parlamento 2010*, Roma, 12 maggio 2011, in <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

Curiosamente la tesi di una scarsa affidabilità del Cpi quale indicatore dei reali livelli di corruzione in Italia viene avanzata anche in alcuni documenti di *Transparency International Italia* (si veda, a titolo di esempio, il comunicato stampa che ha accompagnato la pubblicazione del Cpi 2010, nel quale si sottolinea come il peggioramento rifletta non una crescita della corruzione, bensì “una maggior presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica”, e che la performance “non positiva” dell'Italia dipende da situazioni straordinarie, come il dramma dei rifiuti in Campania e dal malgoverno “in larghissima misura a livello locale”).

(5) Si veda Special Eurobarometer 72.2, *Attitudes of Europeans towards corruption*, November 2009; Special Eurobarometer 76.1, *Corruption*, February 2012. Limitare l'analisi ai soli paesi dell'Unione europea, relativamente più omogenei sotto il profilo istituzionale e culturale, permette di superare almeno in parte le obiezioni spesso avanzate nei confronti di comparazioni a più ampio raggio, nelle quali emergono inevitabilmente concezioni assai differenziate di attività e risorse classificabili quali “atti di corruzione” e “tangenti”, e nelle quali dunque la rilevazione e quantificazione del fenomeno secondo criteri omogenei appare più problematica.

(6) L'indice di Pearson di correlazione tra la percentuale di cittadini dei paesi dell'Unione Europea

cui sono state chieste tangenti nel 2011 e il *Corruption perception index* 2011 è -0,821; l'indice di correlazione tra la percentuale di cittadini cui sono state chieste tangenti nel 2008-9 e il *Corruption perception index* del 2008 è -0,832, entrambi i valori sono significativi al livello 0,01 (controllati rispetto al reddito).

Così la corruzione prospera

Alberto Vannucci
19.06.2012

La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico. E tuttavia le norme appena approvate alla Camera si possono considerare come un compromesso al ribasso tra istanze politiche contrapposte. Gli aspetti positivi non mancano, ma non si affrontano le vere criticità del sistema e in alcuni casi si fanno pericolosi passi indietro. Se la legge sarà definitivamente varata, per molti anni rappresenterà il quadro normativo di riferimento nella lotta alla corruzione nel nostro paese. Senza riuscire a incidere sulle condizioni che rendono queste attività redditizie e poco rischiose.

Nel 2011 la Finlandia è il secondo paese al mondo e il primo in Europa per livelli di integrità nel settore pubblico, secondo il *Corruption perception index* (Cpi) di *Transparency International*. È un paese nel quale – a giudizio degli osservatori del Greco – *Group of European States against corruption* – “la corruzione spicciola è considerata inesistente”, e “a causa del basso numero di casi di corruzione” diventa difficile persino valutare l’efficacia delle disposizioni di legge. (1) Diametralmente opposto il giudizio sull’Italia, al 69° posto nel mondo nel Cpi, dove per gli osservatori del Greco: “la corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”. (2)

L’ITALIA COME LA FINLANDIA

Ci si potrebbe attendere che tra il paese più trasparente e il quarto più corrotto dell’Unione europea vi sia un abisso in termini di repressione penale. (3) Al contrario: nel 2010 in Finlandia l’ufficio di analisi criminale della polizia ha registrato l’avvio di 20 **inchieste per corruzione**, pari a 0,4 inchieste ogni 100mila abitanti; in Italia nello stesso anno sono state avviate 223 inchieste, corrispondenti a 0,4 ogni 100mila abitanti. (4) In altri termini, i due paesi conoscono la stessa densità di procedimenti penali per corruzione rispetto alla popolazione.

Identica anomalia sotto il profilo delle **condanne**. In Finlandia nel 2005 – ultimo anno per il quale vi sono dati disponibili – sono state condannate 21 persone per reati di corruzione, 0,4 ogni 100mila abitanti. (5) In Italia nel 2008 ci sono state 295 condanne, 0,5 ogni 100mila cittadini. Come nel caso delle denunce, anche le sanzioni penali vanno a colpire i colpevoli per reati di corruzione con una frequenza che è quasi la stessa in Italia e in Finlandia.

Questo dato rappresenta un indicatore robusto dell’inefficacia sostanziale dell’azione penale in Italia, dove un cittadino ha all’incirca la stessa probabilità di un finlandese di trovarsi coinvolto in un’inchiesta per corruzione e condannato, malgrado il ricorso alle tangenti sia presumibilmente molto più frequente. È anche un segnale dell’ampiezza sommersa delle reti della corruzione, invisibili ai radar della giustizia e dell’opinione pubblica, nonché del senso di impunità che accompagna tali pratiche.

Del resto diversi aspetti disfunzionali del sistema di repressione penale dei reati di corruzione sono segnalati da tempo da esperti magistrati. Tra di essi: (a) l’assenza nel nostro ordinamento di istituti capaci di intaccare il “**patto di ferro**” che lega corrotti e corruttori, in particolare la non punibilità per corrotto o corruttore che entro un termine denuncino l’atto illecito e restituiscano i proventi, secondo la cosiddetta “Proposta di Cernobbio”, o di incoraggiare altri soggetti – i whistle-blowers – a denunciare l’altrui corruzione; (b) la sostanziale depenalizzazione di “reati sentinella” (abuso d’ufficio e falso in bilancio, in primis) che spesso permettevano di avviare indagini poi rivelatrici della corruzione sottostante; (c) la moltiplicazione delle fattispecie penali (concussione, corruzione per atto d’ufficio, per atto contrario ai doveri d’ufficio, in atti giudiziari, eccetera) che impegnano in un lavoro defatigante di definizione del quadro giuridico dell’inchiesta; (d) la principale causa d’ineffettività della repressione penale della corruzione, ancora a giudizio degli osservatori del

Greco, è il fatto che “un’allarmante proporzione di tutti i procedimenti per corruzione è vanificata per la scadenza dei **termini di prescrizione** (...). C’è un’alta probabilità che la prescrizione scatti prima che il processo possa concludersi, anche quando vi sono forti indizi di colpevolezza”. (6) Di quest’ultima, peraltro, beneficiano anche soggetti già condannati in primo o secondo grado, un’anomalia condivisa a livello europeo solo dalla Grecia, tanto che in Italia – si osserva in uno studio di Transparency International – “l’attuale regime costituisce un grave motivo di impunità”. (7) Con un ulteriore effetto perverso: puntando al traguardo delle prescrizione, le difese si limitano a porre in atto tecniche dilatorie volte solo ad allungare i tempi processuali.

LE LUCI E LE OMBRE DEL DISEGNO DI LEGGE

In questa cornice si colloca il **disegno di legge anti-corruzione**, approvato con modifiche il 14 giugno 2012 alla Camera dei deputati e trasmesso al Senato. Per la prima volta, vent’anni dopo le inchieste di “mani pulite”, la classe politica affronta in modo relativamente organico la questione della definizione penale e della prevenzione di un reato che nelle sue manifestazioni sistemiche è stato alla radice della crisi della così detta “Prima Repubblica”.

Come spesso accade, il progetto presenta luci e ombre. Tra gli **aspetti positivi** vanno sicuramente inclusi il valore simbolico di un’iniziativa politica che finalmente affronti una questione a lungo rimossa; l’introduzione di fattispecie già previste dalla Convenzione di Strasburgo firmata nel 1999, la corruzione privata e il traffico di influenze illecite (ossia le attività di intermediazione a fini di corruzione); la modifica del reato di corruzione per atto d’ufficio in “corruzione per l’esercizio della funzione”, che andrebbe finalmente a coprire i frequenti casi di funzionari o politici “a libro paga” dei corruttori; la delega al governo per adottare un testo unico in merito di incandidabilità e divieto di coprire cariche elettive a seguito di condanne definitive.

Ma le **ombre** prevalgono, visto che nessuno dei punti qualificanti di criticità sopra evidenziati viene toccato in modo sostanziale dal provvedimento, mentre su alcuni di essi si fanno pericolosi passi indietro. In breve:

1. Le **pene irrisorie** previste per i reati di traffico di influenze illecite e corruzione privata – un massimo di 3 anni, raddoppiato solo per le società per azioni quotate in borsa – si associano a tempi irrisori di futura prescrizione, 4 anni, e all’impossibilità di utilizzare le intercettazioni. Data la complessità dei reati, che nessuno dei protagonisti ha interesse a denunciare, è facile prevedere un ulteriore ingorgo di procedimenti destinati a morte certa, con effetti di segno negativo tanto sull’attività degli uffici già sovraccarichi – e dunque sull’esaurirsi per prescrizione di altri processi – che sulle aspettative di impunità degli inquisiti.

2. La nuova figura di “induzione indebita a dare o promettere utilità”, che va a sostituire situazioni prima ricomprese nel reato di concussione, prevede la punibilità fino a tre anni anche per il **soggetto privato**, quando in precedenza quest’ultimo – in quanto “concusso” – non andava incontro ad alcuna sanzione. La disposizione cancella qualsiasi incentivo a fornire collaborazione da parte del privato inquisito, rafforzando al contrario il “patto di ferro” che lo lega al corrotto. In compenso, riduce notevolmente i tempi di prescrizione oggi vigenti (da 15 a 10 anni per i corrotti) e fornisce nell’incertezza tecnica sull’interpretazione della nuova norma un valido appiglio alle strategie dilatorie degli avvocati, con ricadute su molti procedimenti in corso, che per inciso interessano autorevoli esponenti sia di centrodestra che di centrosinistra. (8)

3. Anziché semplificare la cornice di definizione del reato, ad esempio prevedendo un’unica fattispecie di corruzione pubblica e privata sul modello anglosassone o svedese, si moltiplicano ulteriormente le **fattispecie** di reati di corruzione, complicando così il lavoro dei magistrati e favorendo l’ostruzionismo delle difese sui profili tecnici di interpretazione delle nuove norme.

4. La già esistente Civit (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche) viene individuata come futura **Autorità anticorruzione**. Nonostante il lodevole intento di non moltiplicare le autorità esistenti, questo assetto rischia di sovraccaricare un ente già dedito con difficoltà a compiti estremamente complessi – la valutazione della performance

amministrativa – con nuove onerose mansioni. Inoltre, il nuovo organismo opererebbe in modo pressoché esclusivo nell'analisi della corruzione nella burocrazia, escludendo dal suo raggio la sfera politica; sarebbe dotato di scarsi poteri di ispezione, ridotti al controllo indiretto dell'efficacia delle misure adottate; verrebbe assoggettato alle linee guida dettate del potere esecutivo, tramite il dipartimento della funzione pubblica e un comitato interministeriale. Un organismo anticorruzione, in altri termini, che rischia di diventare un afono cane al guinzaglio, piuttosto che cane da guardia del potere politico.

5. Con i nuovi reati e la modifica delle pene si realizzano **assurde incongruenze** nella severità delle punizioni. Il millantato credito, situazione in cui un agente vanta un'influenza inesistente sulla pubblica amministrazione per ottenere denaro o altra utilità dal privato, sarebbe punito con 2 anni di reclusione in più rispetto al traffico di influenze, che configura una situazione più grave, visto che in quel caso la capacità di condizionamento del mediatore esiste davvero. Nel caso dell'innalzamento delle pene per i reati di concussione, al contrario, si prevede una punizione con tempi massimi di reclusione superiori di 2 anni a quelle prevista per il reato di associazione di stampo mafioso.

6. Non viene toccato il nodo cruciale dei tempi di **prescrizione** – se non indirettamente, a seguito dell'incremento delle pene previste per alcuni reati. Ad esempio, il reato di corruzione propria sarebbe prescritto dopo 10 anni anziché 7 e mezzo. Visto che la prescrizione decorre dal momento in cui si è commesso il reato e la durata media di un processo penale in Italia è di 4 anni (più i circa 2 anni di indagini preliminari), si ha un azzeramento dei processi avviati in media dopo 4 anni dal momento in cui si è realizzato l'atto illecito. **(9)** Oggi sarebbero già quasi certi di impunità corrotti e corruttori che hanno scambiato tangenti nel giugno 2008, senza che sia stato ancora avviato un procedimento penale contro di loro.

È vero che tutte le politiche anticorruzione soffrono di una debolezza di fondo, perché i vantaggi derivanti dalla loro attuazione ricadono su una platea indistinta di **cittadini**, in genere inconsapevoli e disposti al più a un tiepido appoggio. Al contrario, le ricadute negative incidono pesantemente su categorie circoscritte di soggetti ben consci della loro posizione di rendita – politici e burocrati corrotti, faccendieri, imprenditori e professionisti collusi – i quali per giunta esercitano nel sistema politico un decisivo potere di iniziativa o di veto. Per questo è molto difficile spezzare resistenze, opposizioni, sbarramenti incrociati. In altri termini, la riforma delle regole relative a questo tipo di reati sono improbabili, episodiche, difficili da attuare, di solito si realizzano durante l'aprirsi di brevi “finestre di opportunità”. Ma questo non significa che ogni riforma sia meglio di nessuna riforma.

Il testo di riforma approvato alla Camera è configurabile sotto molti profili come un compromesso al ribasso tra istanze politiche contrapposte. D'altra parte, se sarà approvato in via definitiva possiamo aspettarci che costituisca per molti anni il futuro quadro normativo di riferimento nella lotta alla corruzione in Italia. È però più che probabile che le nuove norme non riescano a incidere sulle condizioni che in Italia rendono il coinvolgimento nella corruzione per molti redditizio e poco rischioso. Al contrario, nel deludere le aspettative legate alla sua approvazione questa riforma, con le sue molte ombre, rischia di accentuare il malcontento popolare nei confronti di una classe politica già ai minimi storici in termini di fiducia.

(1) Rispettivamente, Greco, *First Evaluation Round. Evaluation Report on Finland*, Strasbourg, 11-15 June 2001 e *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Finland*, Strasbourg, 3-7 December 2007.

(2) Greco, *Evaluation Report on Italy*, Strasburgo, 2 luglio 2009 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf)) p. 39, p. 3 e p. 6, p. 15, p. 28.

(3) Il confronto tra Italia e Finlandia, così distanti quanto a livelli di corruzione percepita, è interessante perché entrambi sono paesi di civil law, hanno fattispecie normative simili sulla

corruzione, e una popolazione carceraria paragonabile (calcolata rispetto al numero di abitanti). Si veda Davigo, P. e Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza, 1977, p. 112.

(4) Elaborazione su dati Finnish Police, *Corruption crimes*; Saet, *Rapporto al Parlamento*, anno 2010, Roma.

(5) Elaborazione su dati presentati in A. Salaminen, O. Viinamaki, R. Ikola-Norrbacka, The control of corruption in Finland, "*Administrative si management public*", 8/2007, pp.81-95, p. 88.

(6) Per la Proposta di Cernobbio vedi "Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento di partiti" v. Riv. trim. dir. pen. econ., 1994, p. 911 ss.; o anche Riv. it. dir. e proc. pen., 1994, p. 1025 ss.

(7) Transparency International, *Timed Out. Statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries*, 2010. Nel rapporto si rileva che "i numeri sono eccezionalmente elevati per l'Italia: dal 2005, una percentuale tra il 10 e il 13 per cento di tutti i procedimenti penali sono stati chiusi per prescrizione", e tutti gli esperti convergono nel ritenere la percentuale molto più elevata per i reati di corruzione, di solito scoperti molto tempo dopo che il reato è stato commesso.

(8) Per una rassegna di processi a rischio in caso di approvazione del disegno di legge si veda E. Randacio, "Da Penati a Berlusconi, da Tarantini a Papa, ecco i processi che saltano se passa la riforma", *La Repubblica*, 14 giugno 2012.

(9) Corte di Cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2011, Roma, 26 gennaio 2012.

Anatomia dello scambio corrotto

Michele Polo

03.10.12

Lo scambio corrotto si basa su una debole capacità di controllo dei cittadini sui decisori pubblici e su una coalizione tra questi ultimi e le imprese. Contrastare la corruzione significa allora indebolire la coalizione corrotta e aumentare le capacità di controllo dei cittadini. Occorre inasprire le sanzioni e la probabilità di venire colti sul fatto, guardando ai cosiddetti reati sentinella e allungando i tempi di prescrizione. Necessario colpire il ruolo del facilitatore. Ma la precondizione è ristabilire vere condizioni di trasparenza

Una grandine. Oramai non passa giorno senza che i giornali e le inchieste della magistratura non svelino nuovi particolari su storie di **tangenti** e uso disinvolto del denaro pubblico a fini privati. I cittadini, stretti tra la crisi economica e la disciplina del bilancio pubblico, non sembrano disposti a tollerare oltre. Se il quadro è chiaro e sconcertante, meno ovvi i possibili rimedi, fuori dal fatalismo dell'ineluttabilità del ladrocinio pubblico, del "tanto sono tutti ladri".

TRE ATTORI PER UNO SCAMBIO

Per comprendere quanto abbiamo sotto gli occhi conviene riprendere alcuni strumenti di analisi economica che ci permettono di cogliere l'essenza dello scambio corrotto, i modi in cui questo viene governato con comportamenti e figure particolari, individuando al contempo alcune linee di fragilità di questo sistema che permettono di rendere più efficaci gli interventi di contrasto.

Nelle sue forme più patologiche, lo scambio corrotto nasce dalla cattiva interazione tra tre gruppi di soggetti: i **cittadini**, latori degli interessi che le politiche pubbliche dovrebbero tutelare, i **decisori pubblici** (politici, burocrati) che debbono disegnare e attuare queste decisioni, e i **soggetti privati**, spesso imprese, che concorrono a realizzare tali decisioni. Un'opera pubblica, o una fornitura di servizi a un ente locale, dovrebbe favorire la soddisfazione di bisogni dei cittadini, viene disegnata e implementata da un comune e realizzata con il concorso di una impresa privata. (1)

In questo contesto possiamo immaginare uno **scambio virtuoso**, secondo cui i cittadini selezionano e incentivano i decisori pubblici affinché disegnano e realizzino l'opera pubblica o la fornitura di servizi in modo da massimizzare l'utilità dei cittadini stessi, attraverso una adeguata selezione e controllo dell'operato dell'impresa privata che concretamente realizzerà la scelta amministrativa.

Al contrario, lo **scambio corrotto** si realizza quando i cittadini hanno scarsa capacità di influenza sulla selezione e incentivazione dei decisori pubblici, i quali operano in coalizione con l'impresa per realizzare il progetto in modo da massimizzare le loro rendite, e non il benessere dei cittadini, rendite che vengono poi ripartite attraverso un pagamento, la tangente.

Perché lo scambio corrotto possa realizzarsi occorrono **tre precondizioni**: che la politica pubblica possa attuarsi in molti modi diversi, comportando discrezionalità per il decisore pubblico; che tali opzioni alternative comportino rendite diverse per la coalizione del decisore pubblico e dell'impresa, e che i cittadini non osservino perfettamente le scelte del decisore pubblico. In questi contesti chi sceglie le politiche pubbliche ha una discrezionalità che può orientare in modi diversi senza essere controllabile dai cittadini. Purtroppo, è difficile immaginare atti politici o amministrativi che non rientrino in queste condizioni, una considerazione che ci spinge a riconoscere come, potenzialmente, gli scambi corrotti possono avvenire in quasi ogni decisione pubblica.

Al contempo, tuttavia, essendo lo scambio corrotto **illegale**, per attuarsi deve risolvere due problemi. Un problema di **selezione**, legato al fatto che non tutti i decisori pubblici o le imprese sono disponibili: individuare le controparti compiacenti è un passaggio delicato e rischioso prima di

poter concludere un accordo corrotto. In secondo luogo, proprio perché illegale, lo scambio corrotto non può beneficiare nella sua esecuzione dell'*enforcement* che la legge assicura ai contratti, ed è esposto quindi all'opportunità di entrambe le parti: il decisore pubblico che può, incassata la tangente, non realizzare la decisione pubblica nelle forme stabilite, o che può pretendere una tangente maggiore di quella pattuita; l'impresa, che ottenuta la decisione favorevole può erogare una prestazione meno qualificata, ridurre la tangente o addirittura denunciare la controparte. Esiste quindi, una volta individuati i partner disponibili, un problema di **incentivazione** che occorre risolvere perché lo scambio corrotto vada a buon fine. Questi elementi rendono quindi potenzialmente rischiosi e instabili gli scambi corrotti, per quanto essi siano potenzialmente pervasivi nelle politiche pubbliche.

IL RUOLO DEL FACILITATORE

È importante partire da questi problemi di selezione e incentivazione, poiché è così possibile comprendere le forme con cui lo scambio corrotto si articola per attenuare tale instabilità, e individuare alcune politiche di contrasto.

In un contesto di assenza di *enforcement* esterno, gli economisti individuano nella ripetizione delle relazioni un potente **elemento di stabilizzazione** contro l'emergere di comportamenti opportunistici: se una amministrazione locale deve bandire in modo ricorrente una gara per la fornitura di determinati servizi, una volta individuato un partner disponibile alla tangente avrà risolto il problema di selezione. E al contempo, aumenterà gli incentivi ad astenersi dall'opportunità: l'amministrazione sa che, modificando a proprio favore l'accordo, non potrà contare sulle tangenti in futuro, così come l'impresa ben comprende che una condotta opportunistica la esporrà all'esclusione dalle successive gare.

E tuttavia molti atti amministrativi e decisioni pubbliche tendono a coinvolgere di volta in volta soggetti diversi, che entrano in relazione in modo troppo sporadico per consentire i meccanismi di stabilizzazione sopra descritti. Ad esempio, potremmo avere un insieme di comuni che debbono realizzare opere edilizie, forniture di servizi, campagne di comunicazione, servendosi di imprese in grado di fornire queste prestazioni. Ciascuna partecipa a numerosi accordi con i diversi comuni, così come ciascun comune attua numerose decisioni coinvolgendo di volta in volta differenti interlocutori per prestazioni differenti. In questo contesto, la realizzazione di tutte le transazioni come scambi corrotti diviene difficile, poiché di volta in volta sono differenti le identità delle controparti coinvolte, perdendo quell'elemento di ricorrenza che potrebbe assicurare la realizzazione di scambi corrotti.

È in questo contesto che tende a emergere una nuova figura, che osserviamo in diverse forme sulle pagine dei giornali, e che possiamo definire come il **facilitatore**: è un soggetto portatore di una ampia rete di relazioni, sia nell'ambito pubblico che privato, con controparti disponibili a partecipare a uno scambio corrotto, soggetto che ha accesso a informazioni rilevanti per individuare le decisioni pubbliche potenzialmente attuabili come scambi corrotti, e che si pone come garante, terza parte, negli accordi corrotti, avendo la capacità di combinare l'incontro tra un amministratore e un soggetto privato particolari, adatti ad attuare una specifica decisione pubblica, così come di escludere un amministratore o un soggetto privato quando questi vengano meno all'accordo. In questo modo, il facilitatore collega tra loro, intervenendo in ciascuno di essi, una serie di scambi corrotti che coinvolgono un ampio insieme di soggetti diversi, rappresentando l'elemento di continuità tra relazioni corrotte altrimenti troppo sporadiche. L'amministratore locale sa, quindi, che venendo meno all'accordo in una particolare fornitura, verrà escluso dagli scambi corrotti per altri tipi di atti amministrativi con soggetti diversi, così come l'impresa, venendo meno ai patti corrotti, sa di giocare non solo la relazione con quello specifico amministratore locale, ma anche con tutti gli altri comuni dove opera.

La figura del facilitatore, quindi, permette di risolvere sia i problemi di selezione che di

incentivazione che possono minare la stabilità degli atti corrotti, estendendone la portata a un insieme di decisioni pubbliche molte ampie, apparentemente slegate tra loro e, prese singolarmente, potenzialmente instabili per la corruzione.

Chi sono i facilitatori? Individuato il ruolo, l'identità è mutevole e sfuggente. Vi rientrano certamente i tipici faccendieri, dal Pierfrancesco Pacini Battaglia dei tempi di Mani Pulite a Luigi Bisignani, che dalle inchieste recenti sembrerebbe un vero evergreen della corruzione. Ma potenzialmente vi rientrano i partiti politici, i ruoli apicali delle amministrazioni pubbliche, dalle Asl all'Anas alla Guardia di finanza o gli uffici Iva, coinvolti in inchieste in questi anni, così come le associazioni private, dalla massoneria alla Canottieri Lazio, teatro degli incontri tra Cesare Previti e Renato Squillante. E vi rientrano, con un vantaggio comparato preoccupante, le organizzazioni criminali.

I meccanismi dello scambio corrotto, inoltre, si rafforzano progressivamente quando nel tempo si determini una mutazione quasi genetica dei soggetti coinvolti, con la presenza sempre più massiccia di soggetti disponibili allo scambio corrotto: politici e amministratori che fanno carriera grazie alla propria capacità di procacciare risorse, imprenditori che si specializzano nelle relazioni con la pubblica amministrazione. Si scivola pericolosamente verso un **equilibrio corrotto** dove queste condotte divengono prevalenti, e dove l'azione di contrasto appare più difficile.

LE AZIONI DI CONTRASTO

Non possiamo che concludere con una riflessione sull'azione di contrasto, oggetto del faticoso iter parlamentare della legge anticorruzione. Se lo scambio corrotto si basa su una debole capacità di controllo dei cittadini sui decisori pubblici e su una coalizione tra decisori pubblici e imprese, i fronti di attacco non possono che essere due: indebolire la coalizione corrotta e aumentare le capacità di controllo dei cittadini.

Dal primo punto di vista occorre **aumentare la sanzione** attesa associata agli scambi corrotti: aumentando sia le sanzioni per questi reati, che la probabilità di venire colti sul fatto. Quest'ultima può aumentare attraverso un più forte contrasto ai cosiddetti reati sentinella (falso in bilancio, riciclaggio) e l'allungamento dei tempi di prescrizione. Occorre inoltre colpire il ruolo del facilitatore, rendendo instabili gli scambi corrotti, attraverso la fattispecie del traffico di influenze illecite. Prevedere la **confisca** dei proventi dallo scambio corrotto, che si somma e aumenta la sanzione. E occorre incentivare la collaborazione attraverso sconti di pena, con strumenti premiali che si sono rivelati utili contro il terrorismo, la mafia e i cartelli collusivi. Aumentare infine la **rotazione** nei ruoli amministrativi, in modo da rendere più rischioso l'approccio finalizzato alla tangente.

Ma questi strumenti, alcuni dei quali contenuti nel disegno di legge ma che andrebbero resi più incisivi, da soli non possono bastare senza un ruolo più attivo dei cittadini nel punire i decisori pubblici corrotti. Precondizione, è ristabilire **condizioni di trasparenza**, imponendo il rilascio di informazioni sulle decisioni pubbliche, sui bilanci dei partiti, su redditi e patrimoni dei decisori pubblici. Utile è il coinvolgimento degli ordini professionali, tra cui spesso si trovano soggetti coinvolti in scambi corrotti, che promuovano politiche di correttezza professionale al loro interno, agendo in questo in rappresentanza di interessi generali. Avendo apprezzato Confindustria Sicilia per la coraggiosa politica di espulsione di quanti pagano il pizzo, attendiamo **Confindustria** in politiche altrettanto incisive nei confronti di propri associati coinvolti in scambi corrotti.

Da ultimo, il problema che qui non possiamo che solamente accennare, dei meccanismi di rappresentanza politica, legati ai sistemi elettorali e alla vita interna dei partiti, che possono facilitare la sanzione del corrotto attraverso la mancata candidatura e il rifiuto del voto.

(1) Un'altra casistica coinvolge i cittadini e gli amministratori pubblici solamente, con i secondi che impongono un "prezzo" per prestazioni e servizi dovuti. Ci soffermiamo sugli scambi corrotti più complessi per ragioni di spazio e di significatività delle distorsioni.

Quando corruzione e illegalità sono di massa

Mario Centorrino e Pietro David

20.11.12

Una truffa all'Inps in Calabria è un valido esempio di come le leggi sulla corruzione possono diventare efficaci solo in contesti etici senza zone grigie. E nei quali si hanno controlli rapidi sull'erogazione di denaro pubblico.

La saggistica e le cronache sul tema della **corruzione** analizzano e raccontano generalmente casi con pochi attori. (1) E si interessano più della notorietà di questi ultimi, per i ruoli istituzionali ricoperti o per la rete di influenza in cui risultano inseriti, che alle ricadute complessive di reati commessi in termini economici e di diseducazione alla legalità, al contrario di quanto avviene sul tema della criminalità organizzata: le stime del fatturato da corruzione, infatti, sono puramente convenzionali (il 3 per cento del Pil), quelle del fatturato mafioso più articolate e differenziate. Vale dunque la pena accennare a modelli di quella che potremmo definire macro-corruzione: reati cioè di corruzione dai quali si propagano effetti di arricchimento non limitati ai soggetti che li commettono, ma che si trasformano in **produttori di convenienza** per un universo di altri soggetti. Una illegalità con carattere di sistema che rende difficile prevenzione, intervento e sanzione. E una illegalità (distorsione nel mercato del lavoro, ad esempio) che deborda in altre aree: in primis, quella di una corretta applicazione delle regole di democrazia (distorsioni sul mercato politico, ad esempio).

UN CASO ESEMPLARE

Esaminiamo, allora, un recente episodio di macro-corruzione: la scoperta di **4.100 falsi braccianti** in una cittadina calabrese (Rossano), un episodio che coinvolge politici, dipendenti dell'Inps, sindacalisti e commercianti. A Rossano e in altri paesi limitrofi, vengono costituite cooperative agricole ad hoc, con centinaia di lavoratori che, in realtà, svolgevano la loro attività solo sulla "carta", presso terreni di committenti ignari o addirittura inesistenti. I lavoratori fittizi, al fine di godere dei diritti derivanti dallo status di stagionali, dipendenti cioè a tempo determinato, erano disposti ad anticipare all'organizzazione somme di denaro necessarie per il versamento dei contributi previdenziali. Le somme, versate per il tramite delle cooperative agricole, costituivano il presupposto necessario per far ottenere agli stagionali fittiziamente assunti il riconoscimento delle indennità di disoccupazione agricola, di malattia, di maternità e degli assegni familiari. Di contro, l'organizzazione criminale lucrava sulle indennità maturate dai falsi braccianti trattenendo per sé una quota delle somme erogate dall'Inps. Quattro domande: quale è lo specifico atto di corruzione che è alla base della truffa? Quale è il valore economico di quest'ultima? Come vengono provocati effetti distorsivi sul mercato del lavoro e nel "mercato politico"?

Il fatto di Rossano si regge sulla corruzione di **funzionari dell'Inps locale** (Istituto che peraltro con altri funzionari ha fornito dati e informazioni indispensabili per la scoperta dell'imbroglio) che accettavano le false certificazioni presentate da un patronato, da commercialisti e consulenti del lavoro. (2) Senza questa corruzione non ci sarebbero state le condizioni opportune tali da far percepire a 4.100 falsi braccianti (in realtà praticanti presso studi legali, dipendenti del patronato, casalinghe, studenti), inquadrati in ventotto cooperative agricole senza terre, **11 milioni di euro** nel periodo 2006-2009.

Se qualcuno fosse andato a controllare chi in realtà svolgeva all'epoca lavori agricoli nel territorio sotto osservazione avrebbe trovato immigrati in condizioni di disagio sottopagati e senza permesso di soggiorno. Tra l'altro, i "falsi" braccianti dovevano garantire, con un sistema di condizionamento del consenso, sostegno e preferenze elettorali.

LA“LEGITTIMAZIONE” DELLA CORRUZIONE

Quando la truffa è stata scoperta e i flussi di pagamento irregolari bloccati, si sono avute violente manifestazioni di protesta con blocchi stradali.

Semberebbe dunque che leggi sulla corruzione acquistano efficacia in contesti etici senza **zone grigie** e nei quali si attivano controlli rapidi sull'erogazione di denaro pubblico. **(3)** Ancor più quando il reato di corruzione è tale da poter innescare sistemi di illegalità di massa.

Se andiamo a rileggere la letteratura sulle interpretazioni teoriche del fenomeno alla luce del “modello Rossano”, la più convincente sembra quella della razionalità strategica di Andivig e Moene. **(4)** Quanto più grande è la frazione di corrotti tanto minore è la probabilità di essere scoperti da un collega disposto a sporgere denuncia o dalle vittime stesse (che nel caso raccontato rimangono indistinte). In sostanza, quanto più la corruzione è praticata, tanto minore l'imbarazzo per chi decide di intraprendere questa attività. Tanto più bassa la percezione di un rischio, dato il clima di connivenza, tanto più favorevoli le occasioni di socializzazione dell'illecito. Gli stessi costi morali possono indebolirsi in presenza di corruzione capillare. Esiste, spiegano i psicologi, un processo di auto giustificazione del tipo: “tutti lo fanno, perché non dovrei farlo anch'io”. Un avviso, dunque, ai naviganti.

(1) Una definizione ufficiale di “corruzione” possiamo trarla dalla Convenzione di diritto civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (Strasburgo 4.11.1999; *European Treaty Services*, n.174). Si parla di corruzione di fronte al “sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una somma di denaro o altro vantaggio indebito o la promessa di tale vantaggio indebito, che distorce il corretto adempimento di una funzione/compito o comportamento richiesto dal beneficiario dell'illecito pagamento, del vantaggio non dovuto o della promessa di tale vantaggio. In senso più ristretto si parla di corruzione di fronte a reati la cui connessione implica un danno anzitutto rivolto all'integrità del patrimonio della Pa, dei suoi beni e dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica. Si parla di corruzione anche in riferimento a una serie di altri reati (concussione, abuso d'ufficio, peculato, falso in atto pubblico, truffa ai danni dello Stato o alla Comunità europea, turbata libertà degli appalti). Per un approfondimento può essere utile la lettura del rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione della Pa, presentato il 22 ottobre 2012.

(2) Le truffe all'Inps sono una delle voci più consistenti degli sprechi di denaro pubblico. Secondo un recente rapporto della Guardia di finanza, ad esempio, tra gennaio e settembre di quest'anno sono state controllate 9.643 famiglie e sono stati scoperti ben 2.324 illeciti – uno su quattro cioè – con un esborso non dovuto che supera i 65 milioni di euro. Sono gli ormai famosi “falsi poveri”, liberi professionisti e imprenditori che riescono a nascondere i propri guadagni e così finiscono ai primi posti delle graduatorie comunali quando si tratta di ottenere agevolazioni per le mense scolastiche, per l'acquisto di libri, per l'iscrizione dei più piccoli negli asili nido, ma anche sgravi su medicine e assistenza domiciliare. Quanto incide la corruzione sulla mancanza di controlli necessari a “scoraggiare” questa illegalità di massa?

(3) Si veda, nel punto, Michele Polo, “Anatomia dello scambio corrotto”, *lavoce.info* 3 ottobre 2012.

(4) Andivig J.H.R., Moene K.O., “How corruption may corrupt”, in *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, n. 13, 1990.

Come curare la sanità “grigia”

Mario Centorrino, Pietro David e Antonella Gangemi,
30.08.13

La sanità è uno dei settori più esposti al rischio di corruzione. Tuttavia, la legge offre ora strumenti di prevenzione, compresa la tutela del dipendente che segnala comportamenti illeciti. Ma si può pensare anche al deterrente di pene più severe per scoraggiare le pratiche scorrette

LA CORRUZIONE NELLA SANITÀ

Il Rapporto sulla corruzione in Italia individua il settore della **sanità** tra quelli maggiormente esposti al **rischio di corruzione** per ovvie ragioni di carattere finanziario. **(1)**

Si tratta infatti di uno dei settori più rilevanti in termini di spesa pubblica: nel 2011 all'incirca **140 miliardi** di euro, dei quali 28 miliardi “out of pocket”, esborsi cioè sostenuti direttamente dalle famiglie per acquistare beni e servizi sanitari. **(2)** A questa spesa corrispondono circa 750mila occupati, di cui 240mila medici.

Una spesa gestita da decisioni amministrative che si rinnovano frequentemente, esposte dunque a tentativi di condizionamento illecito che possono assumere **varie forme**: acquisti inutili di beni e servizi, contratti senza gara o gare svolte in modo illegale, assunzioni e inquadramenti illegittimi, falsità e irregolarità nelle prescrizioni dei farmaci, inadempimenti e irregolarità nell'esecuzione dei lavori e nella fornitura dei beni, manipolazioni, per interesse lobbistici, nei risultati delle ricerche. Esiste insomma una sanità che potremmo definire “grigia”. **(3)**

Quanto diremo nel proseguo non scalfisce la “qualità”, complessivamente buona, della sanità italiana, la competenza e l'impegno di tante sue componenti, l'importanza assoluta di questo servizio nel welfare italiano.

Una recente analisi ricostruisce il “modello” della corruzione nella sanità. **(4)** Il sistema di tutela della salute, viene ricordato, è una potente **rete di relazioni** che coinvolgono professionisti, imprese, associazioni, istituzioni, cittadini. La rete è fondata su regole e convenzioni. Il suo funzionamento si inceppa quando qualcuno abusa del potere e rompe l'implicito **patto di fiducia** che lega i tre soggetti principali del “sistema” sanità: l'operatore della salute, il decisore (politico e tecnico), la comunità dei cittadini.

Ecco allora crearsi una sorta di ragnatela che intreccia tra loro interessi privati a danno delle collettività. Ragnatela retta da fili portanti: le asimmetrie informative tra pazienti, professionisti, gestori di servizi. E i conflitti di interesse che sorgono quando l'interesse primario (la salute di un paziente) viene influenzato da un interesse secondario (il guadagno economico o i vantaggi personali).

Qualche esempio: il furto “interno di medicinali, la richiesta di rimborsi indebiti, il cosiddetto comparaggio farmaceutico. Poi le false attestazioni, l'alterazione delle cartelle cliniche e delle “liste d'attesa”, l'abusivismo professionale, l'evasione e l'elusione dei ticket sanitari, la manipolazione dei dati offerti da ricerche scientifiche finanziate al solo scopo di ottenere determinati risultati. **(5)**

La letteratura fornisce dati sommari sul peso dell'illegalità nel settore della tutela della salute. Negli Stati Uniti, una quota variabile tra il 5 e il 10 per cento della spesa sostenuta dai programmi pubblici Medicare e Medicaid è assorbita da frodi e abusi. La Rete europea contro le frodi e le corruzioni nel settore sanitario (www.ehfcn.org) ha stimato che in Europa il **5,6 per cento** del budget per la sanità è assorbito dalla corruzione. In Italia la quota “estratta” dalla corruzione di fondi per la sanità viene calcolata in 10 miliardi di euro. **(6)** Un italiano su due è convinto che il settore della “sanità” sia quello in cui più si annida la corruzione. **(7)**

Le stime effettuate dalla sola Guardia di finanza per il triennio 2010/2012 indicano in 1,6 miliardi di perdita erariale l'effetto della corruzione nella sanità. E si tratta dei soli reati effettivamente

accertati dalle forze dell'ordine.

Stime più complete dovrebbero riguardare fenomeni con impatto prevalentemente economico come le sovrapproduzioni, il comparaggio, le tangenti sugli appalti che si ripercuotono soprattutto o principalmente sui conti della sanità. E i fenomeni con impatto prevalentemente clinico e scientifico come l'erogazione di prestazioni non necessarie che si ripercuotono anche sulla **salute dei cittadini**-pazienti.

La corruzione nella sanità determina un aumento anche di **costi indiretti**: la perdita di fiducia, il danno di immagine per la Pa, il freno all'innovazione, l'accentuazione di divari nella qualità della vita a svantaggio delle parti più deboli della popolazione.

Ancora, la potenzialità di corruzione è spesso fattore attrattivo per infiltrazioni nel settore sanitario della criminalità organizzata. **(8)**

I MEZZI PER CONTRASTARLA

Quali gli strumenti di lotta, oltre gli scontati richiami all'etica, alla trasparenza, al senso civico? Si punta sulla nuova legge anti-corruzione che prevede la predisposizione di piani territoriali di **prevenzione**, l'istituzione di un responsabile per la prevenzione stessa, la tutela del dipendente che segnala comportamenti illeciti, il cosiddetto *whistleblower* (la "vedetta civica"). **(9)**

E in effetti, nel caso della Lombardia, la presenza di una anche piccola "vedetta" di marca deamicisiana avrebbe forse anticipato fenomeni di corruzioni nella "sanità grigia".

Si può pensare anche alla promozione di norme che premiano comportamenti etici, alla verifica periodica delle competenze e del rapporto costi-benefici, al controllo sui processi e risarcimento di danni, al monitoraggio continuo delle disfunzioni e delle loro cause. **(10)** Nella speranza di una conversione "etica" della sanità "grigia" o quanto meno di una sua parte, magari "forzata" attraverso l'introduzione di **sanzioni più severe**, elevando così di conseguenza il rischio nei comportamenti corruttivi.

(1) Commissione per lo studio l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione della Pa, "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione", 2012.

(2) Al di là del suo valore assoluto, è interessante osservare come la spesa "out of pocket" testimoni la necessità di integrare autonomamente beni e servizi sanitari che la copertura pubblica non riesce a garantire. All'iniquità insita nel meccanismo (sono le famiglie con maggiori risorse economiche possono sostenere queste spese) si aggiunge, in alcuni casi, l'incidenza del fenomeno della corruzione che colpisce anche la spesa privata.

(3) Secondo la Corte dei conti (2010) l'attuale dissesto della sanità appare legato per buona parte a comportamenti "non etici" e non professionali che generano inefficienze e sprechi.

(4) Libera, Avviso Pubblico, Coripe Piemonte, Gruppo Abele, "Illuminiamo la salute", 2013.

(5) Le stime degli ordini professionali parlano di circa 30mila abusivi, di cui 15mila falsi dentisti. Anche il settore infermieristico non è esente dal fenomeno, come confermano i dati dei Nas del biennio 2012/11 che segnalano 1.023 casi di abusivismo tra infermieri. Per una sommaria rassegna delle frodi si veda G. Dominighetti, "Frode e corruzione nel settore sanitario", www.janusonline.it, 8.3.2013, che ha una ricca bibliografia. Il buco nero della sanità è esplorato, tra gli altri, in D. Francese, *Sanità Spa*, Newton Compton, 2011.

(6) Si veda il Rapporto Trasparency 2011. Sempre secondo il Rapporto, il 10 per cento degli italiani riconosce di avere pagato una qualche forma di tangente per accedere a un servizio sanitario.

(7) E un italiano su due (Censis 2012) considera quale principale ostacolo per il miglioramento dei servizi sanitari pubblici il malcostume di politici e amministratori sommato alle pressioni e agli interessi dei privati. Uno su dieci dichiara di aver pagato somme non dovute per prestazioni o per usufruire di "corsie" preferenziali in caso di esami o ricoveri.

(8) Finora quattro aziende sanitarie (Locri, Vibo Valentia, Somigliano d'Arco, Reggio Calabria) sono state commissariate per infiltrazioni della criminalità organizzata. C'è un filo rosso che le lega ed è il ripetersi di alcune modalità comuni: confusione amministrativa, gestione clientelare del personale, abusi nella attività di appalto e forniture, oltre che nella gestione delle strutture private accreditate. Con alla base un decisivo supporto della politica locale in chiave di "protezione". Un recentissimo rapporto sulla sanità in Sicilia (luglio 2013) denuncia forti pressioni della mafia nella gestione di alcuni servizi e fenomeni di "caporalato" per il personale del 118 e del trasporto emodializzati (*La Sicilia*, 14 luglio 2013).

(9) Un giudizio favorevole sulla legge è contenuto in Oecd, *Economic Surveys Italy*, maggio 2013.

(10) È interessante annotare come stiano sorgendo nuove iniziative per il contrasto alla corruzione nella sanità, assolutamente meritorie. Oltre a "Illuminiamo la salute" va ricordato la costituzione di un istituto di promozione per l'etica in sanità, cfr. C. Collicelli, "Anti-corruzione brevi ricette per "riprendere" Asl e ospedali", *La Repubblica*, 29.1.2013. Ricette per una cura (ancora) possibile della sanità pubblica italiana sono contenute anche in E. D'Annunzio, *Sanità malata*, Castelvecchi, 2010.

Corruzione: come mai l'Italia sta peggio?

Michele Polo

04.02.14

Leggi ad personam, burocrazia, meccanismi di reclutamento della classe dirigente e l'enorme peso della criminalità organizzata hanno reso il nostro paese la patria della tangente e della corruzione. Ma il fenomeno è difficile da quantificare.

60 MILIARDI: UNA STIMA GROSSOLANA

L'Italia genera la metà del giro d'affari della corruzione in Europa, con un costo per la collettività di 60 miliardi di euro l'anno. Questi i titoli sui giornali e telegiornali che sintetizzano il primo Rapporto dell'Unione Europea sulla corruzione, a firma del Commissario agli Affari Interni Cecilia Malmstrom. In questa notizia una grossa confusione e un triste dato di verità. La confusione sta nella cifra e nella quota italiana. Il dato di 60 miliardi di euro l'anno nasce da una grossolana stima, figlia di un curioso passaparola: nel 2004 stime mondiali indicano nel 3-4 per cento del Pil il costo della corruzione, percentuale che, applicata al Pil italiano, genera quella cifra. Chi per primo fa questo calcolo abborracciato ottiene la cifra di 60 miliardi di euro. Un numero che poi viene passato di rapporto in rapporto, ogni volta precisando che è una stima approssimativa, ma continuando nella sua fortunata carriera di unico numero disponibile. Non comparabile, tra l'altro, con il dato europeo di 120 miliardi di euro, dal cui confronto emerge infine il nostro triste primato di detentori della metà del fenomeno comunitario. **Questo pasticcio segnala la bassa qualità dell'informazione, e la difficoltà di quantificare un fenomeno** che, in quanto illegale, per sua natura è di difficile stima.

Ma la triste verità, su cui è bene impostare una riflessione, sta nel primato italiano, certificato anno per anno da altre, e più solide indagini quali quelle di Transparency International, che ci colloca stabilmente al di fuori della cerchia dei principali partner comunitari e in imbarazzante contiguità con paesi da cui ci vorremmo sentire lontani per costumi, civiltà e grado di sviluppo. Conviene quindi cogliere i titoli a caratteri cubitali per porsi la vera domanda: **perché in Italia il fenomeno della corruzione assume dimensioni e un perimetro ben più ampio che in altri paesi sviluppati?**

Tre sono i fattori che hanno caratterizzato la situazione italiana degli ultimi decenni.

LEGGI DEBOLI E AD PERSONAM

Una debole legislazione e azione di contrasto, determinata da una serie di riforme, le molte leggi ad personam, che sono nate per addomesticare processi di cui era ed è imputato Silvio Berlusconi, ma che hanno, scientemente o meno, ridotto fortemente le sanzioni attese da chi si rende protagonista di un atto di corruzione. **Depenalizzazione del falso in bilancio, accorciamento dei tempi di prescrizione, assenza di una fattispecie di autoriciclaggio rendono spuntate le armi della magistratura** e deboli le aspettative di sanzione per i corrotti. Ogni tangente pagata richiede una provvista in nero per generare le somme da versare, e quindi una contabilità infedele. E ogni tangente raccolta viene poi reinvestita dal corrotto. Se il falso in bilancio non blocca il primo passaggio e il reato di autoriciclaggio non sanziona il secondo, il meccanismo corruttivo risulta ben oliato. E non è certamente scoraggiato dalla remota possibilità che una indagine della magistratura riesca a concludersi nei diversi gradi di giudizio prima della tagliola della prescrizione. La recente riforma Severino, pur avendo introdotto alcune innovazioni importanti, non ha intaccato questi fattori, richiedendo quindi ulteriori e più incisive riforme che ci aspettiamo dal Governo Letta.

CLASSE DIRIGENTE E BUROCRAZIA

Il secondo fattore, figlio della sostanziale immunità dei corrotti e della crisi dei partiti tradizionali, sta nella profonda modifica dei meccanismi di reclutamento dei ceti dirigenti delle organizzazioni politiche: se la raccolta di tangenti e mazzette, l'addomesticamento delle gare d'appalto, la disinvolta gestione delle pratiche amministrative possono essere fatte senza sostanziale pericolo di un intervento sanzionatorio, la politica, a partire dalla dimensione locale, diviene una professione che garantisce entrate cospicue per i più disinvolti e disponibili alle pratiche corruttive. In grado di raccogliere risorse e appoggi, e di finanziare una carriera politica di successo. Una contaminazione che non può che allargarsi al ceto della burocrazia amministrativa, senza la quale il politico corrotto avrebbe difficoltà a prosperare. Il racconto, obiettivamente raccapricciante, del ceto politico campano cresciuto nelle amministrazioni locali dell'area di Napoli sotto l'ombrello di Nicola Cosentino, la incredibile carriera di Batman Fiorito, campione di preferenze nella laziale Anagni, i molti scandali della regione Lombardia, raccontano una storia nazionale che ha in comune **la politica come professione attraverso cui costruire una rete di favori, tangenti e malversazioni.**

LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Ma il terzo fattore che distingue il nostro paese dagli altri partner europei, e che spiega come mai il fenomeno, certamente non assente in Germania, Francia o Inghilterra, assuma tuttavia da noi una dimensione ben più ampia e sistemica, risiede a mio avviso nella presenza massiccia delle organizzazioni criminali nel nostro territorio. Nella attività di riciclaggio e reinvestimento dei proventi criminali nel campo legale, le cosche trovano un naturale sbocco in quei settori e quei rapporti economici nei quali sono in grado di sfruttare al meglio le proprie caratteristiche: controllo del territorio e dei voti, grande liquidità, manipolazione dei meccanismi di decisione pubblica e della concorrenza. Molti dei settori dove il reinvestimento avviene, dall'edilizia e dagli investimenti immobiliari alle forniture sanitarie, dalla gestione dei rifiuti alle attività commerciali all'ingrosso e al dettaglio, alle attività di ristorazione e pubblici esercizi, sono attività fortemente intermedie dalle pubbliche amministrazioni, nelle quali le cosche sono in grado di far valere la propria influenza per immettere nel circuito legale l'enorme massa di liquidità che deriva dai traffici illeciti. Questo fattore aumenta fortemente l'offerta di tangenti, incontrando e facendo crescere, in una perversa Legge di Say, la **domanda di tangenti che il nuovo ceto politico e amministrativo, forte di una sostanziale immunità, richiede** per addomesticare le decisioni pubbliche a svantaggio dei cittadini. Che, alla fine, sono quelli che subiscono i costi della corruzione, nella forma di costi abnormi per la realizzazione di opere pubbliche, di forniture gonfiate, di scarsa qualità dei servizi erogati.

La battaglia da fare contro la corruzione

Gilberto Muraro
25.02.14

Perché in Italia la corruzione è più alta rispetto agli altri paesi occidentali? Oltre alla malavita organizzata, le cause sono da ricercare in altri fattori, altrettanto importanti. Più che una battaglia specifica ne serve una generale, per un più alto livello di efficienza e di etica nello Stato.

CINQUE FATTORI DI CORRUZIONE

Al di là delle cifre con poco fondamento diffuse dalla Commissione Europea, **perché la corruzione è maggiore in Italia** rispetto agli altri paesi occidentali? Michele Polo ha risposto su [lavoce.info](#) indicando come responsabile del triste primato la **malavita organizzata**, che in Italia ha un peso senza uguali tra gli stati occidentali e che ovviamente ha bisogno di protezioni o omissioni in campo pubblico sia quando commette reati sia quando ne investe i frutti. Risposta convincente ma non esaustiva.

La malavita organizzata è solo il primo di una lista di fattori altrettanto rilevanti. Il secondo è la più elevata **inefficienza della macchina giudiziaria** italiana, che rende probabile la prescrizione prima della sentenza finale, così diffondendo un senso di impunità di fatto tra i corruttori e i corrotti.

Il terzo è il maggior **professionismo politico** italiano, cui si deve la formazione di una casta inamovibile fatta in buona parte da personaggi che fuori dalla politica sarebbero destinati a più umili mestieri, come ha scritto Eugenio Scalfari. Per restare nella politica, devono dispensare favori e hanno ampia possibilità di farlo grazie alle connivenze che si creano tra burocrati e politici di lungo corso.

Il quarto è la maggiore complicazione del rapporto tra cittadini e settore pubblico, che deriva sia da una **legislazione farraginosa e ambigua** sia da una **burocrazia inefficiente**. Questo fattore crea un duplice effetto. Da un lato, produce l'humus in cui prosperano le vere e proprie intese criminali. Dall'altro, produce quella che il senso etico comune considera la "corruzione indotta", quel sistema di pagamenti o favori cui spesso anche il buon cittadino deve ricorrere per ottenere in tempi ragionevoli il riconoscimento dei suoi diritti. La piccola e diffusa corruzione indotta è forse un peccato veniale in se stessa ma ha un impatto micidiale sul costume sociale, che tende a essere assolutorio o almeno rassegnato anche verso forme di corruzione più gravi. Viene così ad affievolirsi il meno costoso e più efficace antidoto alla corruzione, ossia la **condanna della comunità verso chi non rispetta le regole**.

E sotto il profilo del costume, si può additare come ultimo fattore specifico italiano il sovrachiante peso della **Chiesa cattolica**, che rispetto alle Chiese protestanti è molto più attenta alla morale sessuale e molto meno attenta a quella sociale; e ciò vale specialmente in Italia, dove nella gerarchia continua a operare l'eredità moralmente avvelenata del potere temporale, esercitato senza più base territoriale ma attraverso una pervasiva rete di relazioni privilegiate con il potere politico.

LE COSE DA FARE

Cosa si può fare, allora? Gli esperti potranno indicare alcune proficue misure specifiche, come positiva è stata la recente introduzione della disciplina contro la corruzione in campo privato. Non è da escludere che pure l'Autorità ad hoc creata per la battaglia contro la corruzione nel settore pubblico, l'**Anac** (ex Civit), dia a tempo debito buoni risultati, anche se ora si vede solo il costo di un appesantimento burocratico. Ma l'entità delle cause indicate – la malavita, la casta politica, la confusa e sovrabbondante legislazione, l'inefficienza della burocrazia e della giustizia in particolare, lo scarso supporto morale da parte del magistero cattolico – fa dubitare dell'efficacia di

una politica specifica contro la corruzione.

Di sicuro, non è la cura giusta l'aumento a dismisura dei **controlli** e delle **sanzioni**. Perché i controlli costano. Perché un paese civile non può mai abbandonare il principio di proporzionalità tra reato e pena. E soprattutto perché una società con scarsa etica e abbondante corruzione non può fidarsi ciecamente neanche dei **controllori**, ai quali consegna un "valore di corruzione potenziale" tanto maggiore quanto più alta è la sanzione che possono infliggere o togliere.

Insomma, la battaglia contro la corruzione coincide in gran parte con la quotidiana e faticosa battaglia generale per aumentare il livello di efficienza e di etica dello Stato.

Conclusione disperante? Non è detto. In contrasto con l'opinione prevalente, sostengo, con il peso della mia età, che **una volta era peggio**. La gente è oggi molto più reattiva su questo tema. Anche il comportamento della gerarchia cattolica ha forse toccato il vertice della compromissione e promette, con papa Francesco, di diventare un fattore di moralizzazione. E soprattutto i controllori – Corte dei conti, magistratura ordinaria, uffici fiscali e Guardia di finanza – hanno ampiamente innalzato il livello di competenza e di credibilità rispetto ai primi decenni del dopoguerra. Ecco perché allargare il fronte della battaglia non significa necessariamente dichiararsi sconfitti. E comunque, ogni più ristretta e facile politica contro la corruzione rischia di essere illusoria.

Gli italiani e la corruzione: io non c'entro

Valentina Aiello, Cristina Brasili e Pierre Maurice Reverberi

11.03.14

Aumenta o diminuisce la corruzione in Italia? Un'indagine evidenzia alcune forti contraddizioni tra le percezioni e le esperienze dirette dei cittadini. Le conseguenze del fenomeno sono comunque sempre sottovalutate.

DATI SULLA CORRUZIONE

Il 3 febbraio scorso, è stata pubblicata la prima "**Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**". L'allegato specifico sull'Italia segnala in modo esaustivo e dettagliato gli errori e le carenze delle azioni di contrasto alla corruzione nel nostro paese. **(1)** Ma la relazione è anche accompagnata da una nuova edizione speciale dell'indagine *Eurobarometer* sulle percezioni, le attitudini e le esperienze dirette dei cittadini europei nei confronti della corruzione: i suoi dati rivelano, per il nostro paese, una serie di forti contraddizioni.

Gli italiani vedono **un paese oggi più corrotto che mai**: se nel 2007 la corruzione era ritenuta un problema nazionale da 84 italiani su 100, oggi quest'opinione è pressoché unanime (97 per cento). **(2)**

La percezione della corruzione nel nostro paese va aggravandosi dal 2009 e il 74 per cento degli italiani ritiene che sia aumentata negli ultimi tre anni.

C'è tuttavia una forte contraddizione tra questi dati e quelli sulle **esperienze dirette**: solo il 2 per cento degli italiani, un dato inferiore alla media europea del 4 per cento, dichiara di aver ricevuto una richiesta di pagamento di tangenti negli ultimi dodici mesi. Viviamo dunque in un paese meno corrotto di quanto crediamo?

Probabilmente in Italia, come nel resto dell'Unione a eccezione di alcuni Stati dell'Est, l'estensione e la gravità della *petty corruption*, la tipologia in cui i cittadini sono parte attiva, sono secondarie rispetto alla *grand corruption*. È peraltro verosimile che la **crisi economica** abbia ridotto le opportunità per lo scambio di bustarelle: i dati Istat mostrano un leggero trend negativo nella frequenza dei rapporti tra i cittadini italiani e gli sportelli della Pa dal 2010 a oggi, che potrebbe in parte spiegare il calo delle esperienze dirette dal 12 per cento registrato nel 2011 e dal 17 per cento del 2009 (tabella 1).

Tuttavia, il dato del 2013 è rilevato solo su coloro che hanno avuto rapporti con le istituzioni, e appare davvero singolare che il 28 per cento degli italiani dichiara di non averne avuto alcuno negli ultimi dodici mesi. Considerati l'ampio spettro di relazioni preso in esame da *Eurobarometer* (che comprende oltre ai funzionari pubblici anche compagnie private e banche) e l'elevato *red tape* con il quale sono costretti a fronteggiarsi cittadini e agenti economici italiani, viene il sospetto che qualcuno non la racconti giusta.

L'analisi dei dati sulle risposte negative e sulle non risposte, in questo senso, evidenzia una rilevante relazione (correlazione pari a -0.58) con l'**indice di corruzione**

percepita di *Transparency International*: più un paese è percepito come corrotto, più le persone tendono a negare o a "dimenticare" i propri rapporti con le istituzioni, o a rifiutarsi di parlarne (figura 1).

Un comportamento "omertoso" poco coerente con gli **orientamenti personali dichiarati**: dare denaro a un membro della pubblica amministrazione per ottenere qualcosa è ritenuto accettabile solo dall'11 per cento degli italiani (media Ue 16 per cento). Analogamente, il 20 per cento ritiene accettabile fare un regalo (media Ue 23 per cento) e il 25 per cento (media Ue 26 per cento) ritiene accettabile fare un favore. In una scala da 0 a 100, dove a valori più elevati corrisponde una **maggiore intolleranza**, l'Italia ottiene un punteggio pari a 69 (contro una media europea di 64),

risultando più intransigente persino di paesi a bassa corruzione come Danimarca, Inghilterra e Olanda (figura 2).

Ciononostante, la corruzione in Italia colpisce ogni ambito economico e sociale: con una pervasività quasi totale, essa limita il godimento dei diritti fondamentali (il 44 per cento degli intervistati pensa che la sanità italiana sia affetta da corruzione) ed è entrata a far parte della *business culture* (secondo l'89 per cento degli intervistati).

La contraddizione è imputabile al **carattere sistemico** assunto dalla corruzione nel nostro paese. La sua pervasività incide profondamente sull'accettazione e sulla diffusione delle pratiche corruttive, perché offusca la distinzione tra i comportamenti che costituiscono atti di corruzione e quelli che non lo sono; e quand'anche siano riconosciuti e contestati sul piano etico individuale, l'assenza di incentivi al comportamento onesto la rende inevitabile.

CONSEGUENZE SOTTOVALUTATE

È una **trappola della corruzione**, un circolo vizioso da cui sembra impossibile uscire. Anche perché, purtroppo, le conseguenze di questa situazione non sono adeguatamente avvertite: solo meno della metà degli italiani (42 per cento), infatti, pensa di essere personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana (figura 3).

È questa l'altra grande contraddizione che emerge dai dati di *Eurobarometer*: la corruzione è presente nel paese ma è **percepita come distante dai singoli cittadini**; è un male che investe tutte le sue istituzioni, ma si situa al di fuori della portata del singolo e della sua quotidianità.

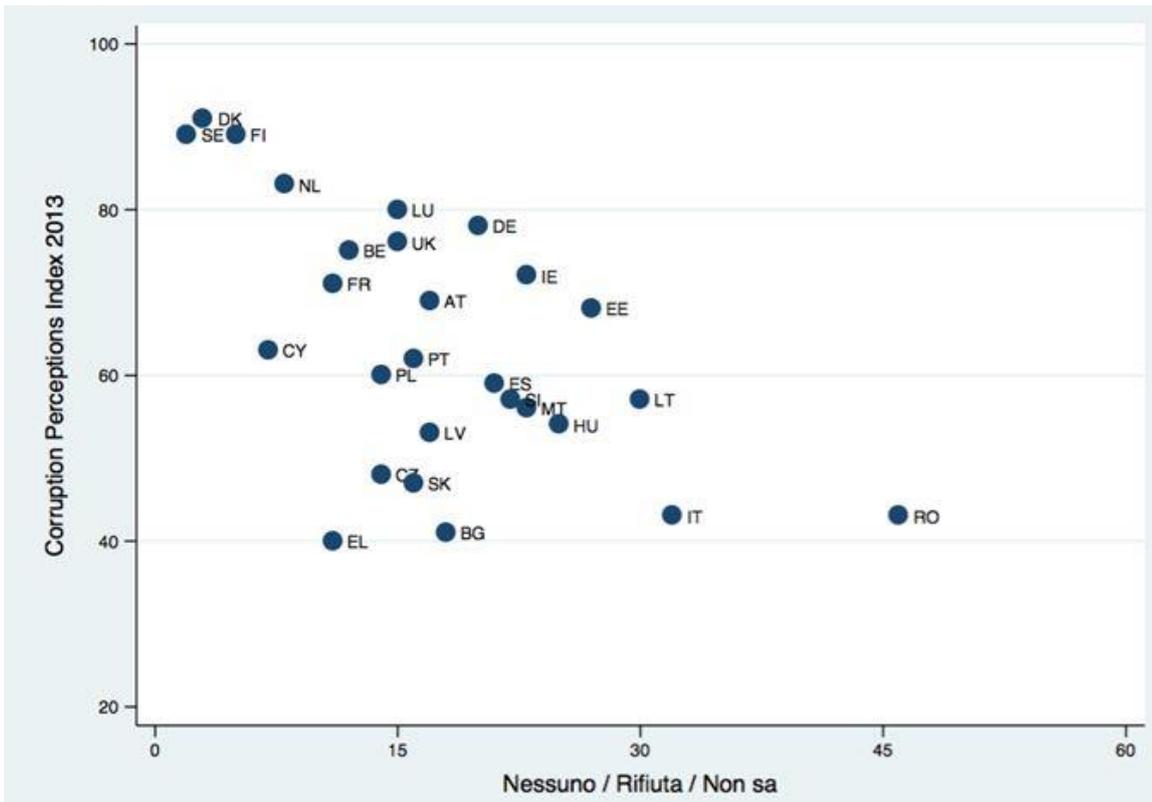
In questo senso, allora, i dati evidenziano che la consapevolezza e la comprensione del fenomeno corruttivo da parte dei cittadini sono parziali se non addirittura fuorvianti, e ci segnalano l'esigenza di procedere al più presto a una sorta di "alfabetizzazione alla corruzione". Un forte dibattito è giustamente scaturito intorno alla cifra, eclatante, della portata della corruzione. **(3)** Parallelamente alla necessità di rilevazioni più precise - che comincino per esempio dal potenziamento delle statistiche giudiziarie e delle indagini di vittimizzazione, da indagini campionarie sugli appalti pubblici e dall'attribuzione alla Corte dei conti di poteri ispettivi sui soggetti che spendono denaro pubblico - vi è però anche il **bisogno di accrescere la conoscenza sul fenomeno corruttivo**: capire cos'è, come si manifesta nella vita di tutti i giorni e quali gravose conseguenze comporti per tutti i cittadini.

Tabella 1 - Rapporti con la Pa

Persone di 18 e più anni che si sono recate presso (%)	2012	2011	2010	2009	2008
Anagrafe	43,4	43,5	44,9	46,3	44,6
Asl	48,1	49,5	50,5	49,8	48,2
Uffici postali	69,4	71	72,3	72,9	71,6
Banca	55,7	56,8	58	59	59
Ricovero ospedale (ultimi 3 mesi)	2,9	3,6	3,4	3,4	3,2

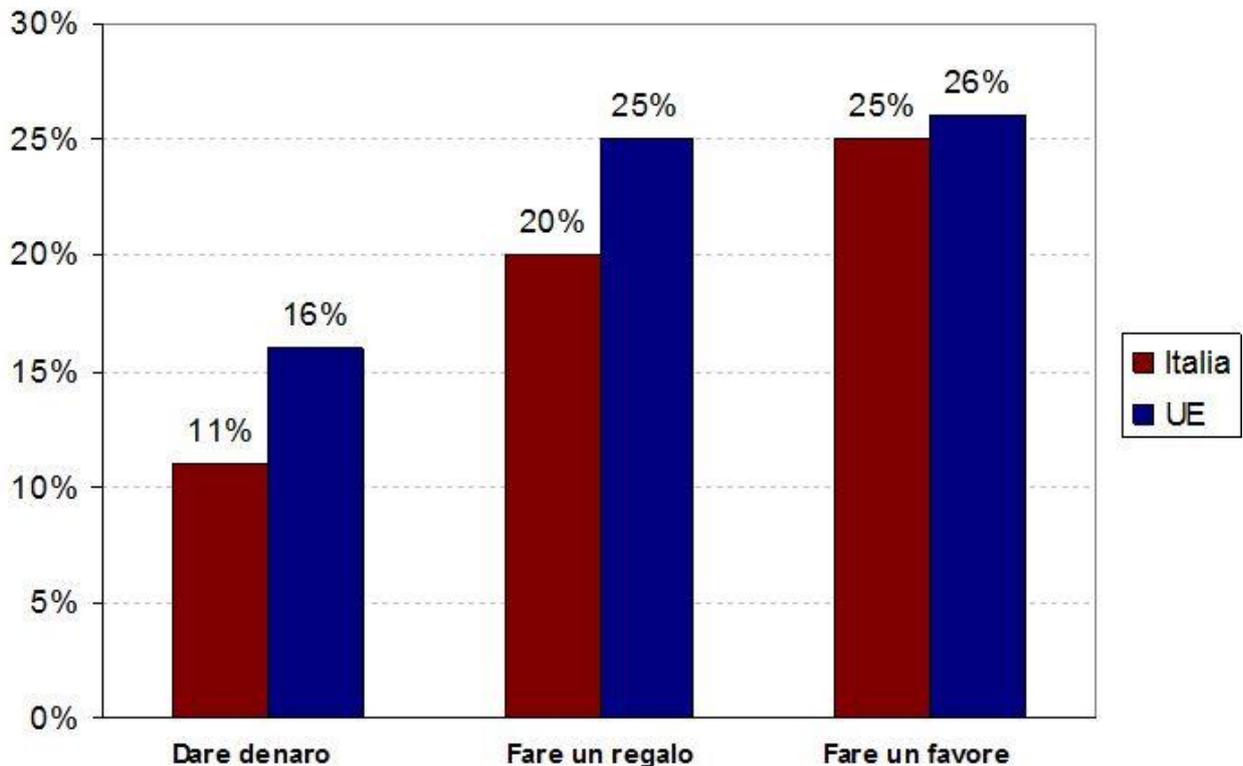
Fonte: Indagine Istat "Aspetti della vita quotidiana" 2013

Figura 1 - Relazione tra livelli di corruzione percepita e rifiuti/non so/nessuno sui rapporti con le istituzioni



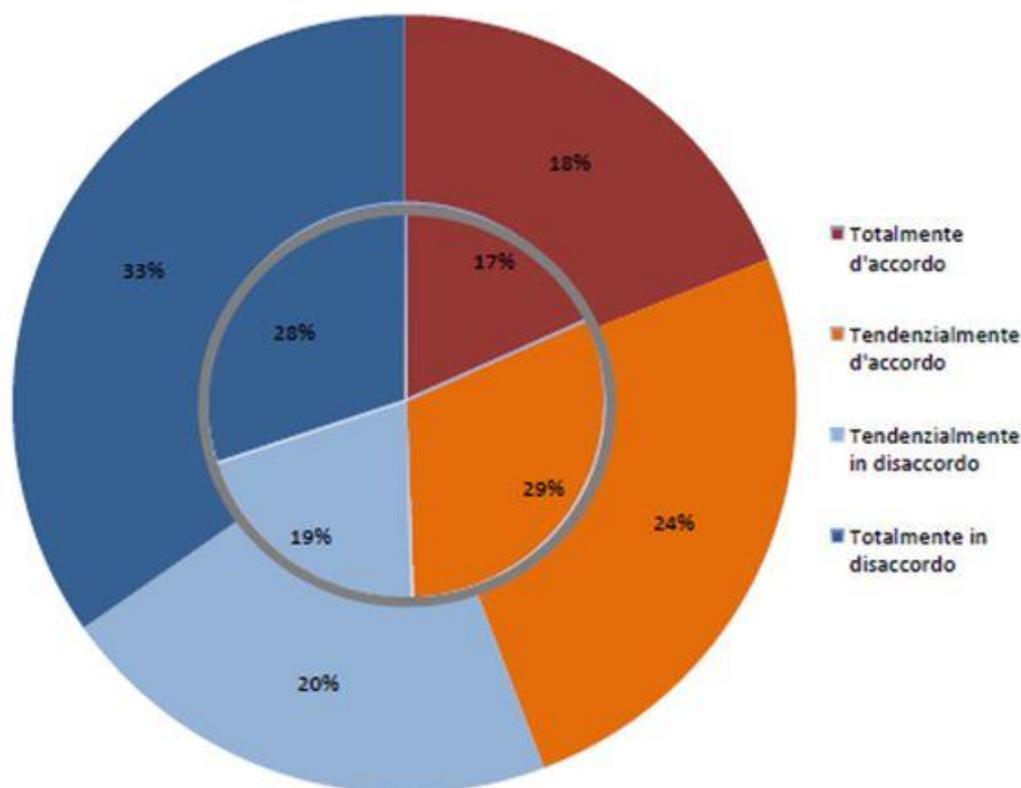
Fonti: elaborazioni su dati Special Eurobarometer 397 e Transparency International

Figura 2 - Opinioni riguardanti l'affermazione "Se lei è volesse qualcosa da un membro della Pa, quanto riterrebbe accettabile ricorrere a questi comportamenti?"



Fonte: elaborazione su dati Special Eurobarometer 397

Figura 3 - Opinioni riguardanti l'affermazione "Lei è personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana". Italia, cerchio interno dati 2011, cerchio esterno dati 2013



Fonte: elaborazione su dati Special Eurobarometer 397

(1) Tuttavia, anche in questo campo, l'Italia presenta enormi differenze a livello regionale, non adeguatamente sottolineate nella relazione. Secondo i dati del *Quality of Government Institute* di Göteborg, che stima l'Indicatore di qualità istituzionale regionale, le Regioni italiane sono largamente distribuite lungo la gamma di valori che l'indice può assumere. Con Trento che presenta un valore superiore alla media UE e la Campania a chiudere la graduatoria con il valore più basso, l'Italia mostra la variabilità più alta tra i paesi europei.

(2) Altrettanto unanime è la percezione che le istituzioni politiche siano corrotte, sia a livello nazionale (93 per cento, contro una media europea dell'80 per cento) sia regionale e locale (92 per cento, contro il 77 per cento valore medio europeo), mentre sono meno negative quelle sulle istituzioni europee (dove vi è corruzione secondo il 75 per cento degli intervistati).

(3) Anche su questo sito si è già largamente e diffusamente discusso della stima di 60 miliardi di euro imputabili alla corruzione nel nostro paese. In questa sede ci limitiamo a una sola considerazione a riguardo: l'Unione Europea, certamente consapevole degli effetti depressivi della corruzione per gli investimenti stranieri, citando stime approssimative e arbitrarie, dichiara ufficialmente che in Italia si produce la metà della corruzione di tutto il continente. Per il nostro paese, è un chiaro indice di scarsa reputazione e un brutto segnale alla vigilia del semestre europeo a presidenza italiana.

I gattopardi delle mazzette

Michele Polo e Alberto Vannucci

20.05.14

Con il montare dell'inchiesta sugli appalti per l'Expo, la memoria torna immancabilmente agli anni di Mani Pulite. Ma davvero tutto è rimasto come allora? Analisi di un fenomeno in continua evoluzione e delle contromisure da adottare per spezzare il circolo vizioso.

L'EVOLUZIONE DEL MECCANISMO

La prima reazione è stata quella dell'**eterno ritorno dell'uguale**: stessi nomi (Gianstefano Frigerio, Primo Greganti, Enrico Maltauro) già conosciuti vent'anni fa nelle inchieste di Mani Pulite. Stesse mazzette e stessa manipolazione degli **appalti pubblici**. Il quadro sconcertante di un paese che non riesce a uscire dalla palude della corruzione.

Superato lo sconcerto, tuttavia, è bene guardare ai fatti recenti legati agli appalti per le opere dell'Expo e alle forniture alla sanità lombarda con più attenzione, perché la corruzione ha anche in questa occasione saputo indossare vesti nuove, mostrando una grande **capacità di adattamento**. Le inchieste di Mani Pulite avevano messo a nudo un meccanismo di corruzione dove il finanziamento occulto ai partiti in cambio della loro "protezione politica" rappresentava l'obiettivo principale, in funzione del quale veniva plasmato tutto il processo. Qualunque decisione pubblica, dalle grandi opere per la realizzazione della linea 3 della metropolitana alle forniture al Pio Albergo Trivulzio, era direttamente intermediata dai rappresentanti politici, che incassavano una tangente per addomesticare le scelte a favore delle imprese conniventi. Un meccanismo basato sull'incremento esponenziale del costo degli appalti, in Italia sistematicamente superiore (in alcuni casi oltre il doppio) a quello riscontrabile negli altri paesi europei. Risorse che in gran parte rimanevano alle imprese del cartello, le quali trasferivano ai partiti una quota del beneficio conseguito. Naturalmente, c'era anche qualche occasionale ricaduta personale a favore di singoli amministratori e politici coinvolti, dato che nei bilanci "in nero" della corruzione era facile fare la cresta. Chi ha pagato e sta pagando il costo ultimo di questo drenaggio di risorse, purtroppo, sono i contribuenti e saranno le **generazioni future**, gravate da bilanci pubblici terremotati e da un debito pubblico abnorme.

Da allora le cose sono in parte cambiate, con un progressivo mutamento nel ruolo e nella natura dei **partiti politici**, oggi ben lontani da quelle organizzazioni strutturate e relativamente coese della Prima Repubblica.

Si osserva altresì una contaminazione progressiva di molti settori delle pubbliche amministrazioni. In un mondo di organizzazioni politiche indebolite, chi è capace di rivestire un ruolo decisivo di coordinamento nella complessa rete degli appalti e delle forniture pubbliche guadagna una sua autonomia, come dimostra la centralità dei **faccendieri** coinvolti nella vicenda Expo, quelli che "mettono 20 stecche in forno per tirarne fuori 10". E diviene la base per promuovere carriere politiche e amministrative legate a doppio filo a incerte **sponsorizzazioni politiche**. "Io vi do tutti gli appalti che volete se favorite la mia carriera" avrebbe detto il direttore acquisti di Expo in una intercettazione. Capacità di gestione che richiedono di dare oggi a quell'azienda perché quella domani ripaghi, o faccia disciplinatamente posto a un altro partner del cartello e reti di rapporti che permettono di collegare affari diversi con gli stessi protagonisti. E di garantire che quanto pattuito vada a buon fine, sostanzialmente attraverso due meccanismi: da un lato i contatti coi referenti politici, dai quali dipendono nomine, carriere, stanziamenti di risorse; dall'altro –come spiega l'imprenditore Maltauro– dalla loro "buona" reputazione. "L'affidabilità la misuri sulle esperienze. Quando uno ha mantenuto i patti sai che puoi fidarti. Il rischio millantatori c'è sempre, però se sei nel giro impari a distinguere quelli con cui puoi andare tranquillo".

UNA SEPARAZIONE MENO NETTA

La gerarchia politico-amministratore-aziende che governava il sistema delle tangenti della Prima Repubblica sembra oggi meno netta, con figure che possono passare da un ruolo politico a uno amministrativo, o muoversi con autorità in una zona grigia dove, in virtù dei vecchi contatti e della loro credibilità, sono in grado di mettere in contatto, creare opportunità di scambio e in definitiva indirizzare le decisioni sia del politico che dell'amministratore "tecnico".

Oggi a governare il sistema è il capitale della **rete di rapporti**, fatto di capacità di elargire benefici e favori come di richiamare all'ordine con il ricatto dei dossier segreti. Sicuramente la politica, il "terzo livello" sempre inseguito e non sempre individuato nelle inchieste, conta, governando le nomine amministrative e le candidature. Ma una politica debole è a sua volta ricattabile, "scalabile" da cordate di affaristi che muovono voti e risorse. **È il politico a essere corrotto o è il corruttore a essere diventato politico?** Non sempre questa domanda trova una ovvia risposta.

Uscirne non sarà facile, specialmente se non si prende atto della **natura** ancora "**sistemica**" della realtà di corruzione svelata dall'inchiesta Expo, interpretando questo "malcostume" come mera somma di condotte individuali. Al contrario, quelle che emergono sono reti ampie, durature e ben strutturate di relazioni che, rispetto a quelle emerse negli anni di Mani Pulite, vedono una semplice redistribuzione di ruoli e risorse, ma proseguono con successo nell'opera di saccheggio dei bilanci pubblici. L'obiettivo di efficaci politiche anticorruzione deve essere lo smantellamento di una realtà di corruzione organizzata, costituito da forme di illegalità "codificata" come quella descritta ancora dall'imprenditore Maltauro: "Il sistema tangenti è sistematico nei grandi lavori. Lì se vuoi entrare devi pagare".

LE MISURE DA PRENDERE

Occorre dunque agire su diversi livelli. Ben vengano le misure legislative urgenti da anni invocate da tutte le organizzazioni internazionali che si sono preoccupate dell'anomalia italiana: ripristino di una normativa rigorosa contro il **falso in bilancio** (reato-sentinella che spesso consente ai magistrati di scoprire la sottostante corruzione), riforma dei meccanismi di calcolo dei tempi di **prescrizione**, introduzione del reato di **autoriciclaggio**, robusta **protezione dei whistle-blowers** (ossia quelli che denunciano l'altrui corruzione, oggi esposti spesso a pesanti contraccolpi personali), introduzione di "agenti sotto copertura" per effettuare test di integrità dei funzionari pubblici (oggi consentita solo per reati di associazione mafiosa e traffico di stupefacenti).

Vi è un ulteriore piano sul quale finora non ci sembra che si siano utilizzati strumenti potenzialmente importanti: ogni episodio di corruzione si accompagna a una **manipolazione dei meccanismi di mercato**, favorendo l'impresa che paga a svantaggio di altri concorrenti. Queste condotte hanno un indubbio profilo nell'ambito della disciplina **antitrust**, sia nella dimensione dell'accordo tra impresa e amministratore sia in quello dell'accordo all'interno del gruppo ristretto di chi partecipa ai comitati di affari che riescono a manipolare un intero gruppo di appalti.

In questo senso, le violazioni della disciplina della concorrenza vedono imputabili le imprese, con sanzioni anche molto pesanti, che possono raggiungere il 10 per cento del fatturato. Un disincentivo ancora non utilizzato che ci ricorda come la corruzione non sia solamente un fenomeno di mala-politica, ma anche di mala-economia.

Esistono poi strumenti di **individuazione del rischio di corruzione** che potrebbero essere utilizzati dalla struttura di controllo che dovrà occuparsi specificamente degli appalti Expo, presieduta dal neo-nominato commissario Anac Raffaele Cantone. Lasciamo perdere gli impalpabili e contraddittori indicatori previsti dal piano nazionale anticorruzione o i controlli formali che da sempre abbondano e che sono del tutto inutili (i corrotti sono particolarmente attenti all'ineccepibilità cartacea delle loro decisioni). Si potrebbe però fare tesoro della ricerca della Commissione europea sulle "bandiere rosse" che sventolano quando è forte il pericolo di corruzione

negli appalti pubblici. **(1)** Ne sono state individuate ben 27 ed è sufficiente un breve riscontro per verificare che molte avrebbero segnalato per tempo le anomalie dei cantieri Expo. Infine, naturalmente, occorre una piena trasparenza riguardo a procedure, costi, eventuali modifiche e integrazioni, tempi e risultati conseguiti dall'attività contrattuale. Si tratta di un supporto necessario all'attività di controllo amministrativo e giudiziario, certo, ma anche di uno strumento conoscitivo indispensabile per riattivare il più importante canale di controllo dal basso, indebolito col tempo proprio dalla sfiducia generata dagli scandali: la partecipazione, lo scrutinio e il **giudizio critico dei cittadini** sull'operato dei propri rappresentanti istituzionali.

(1) http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

Se la corruzione è globale

Leonardo Borlini

23.05.14

Contrastare la corruzione significa analizzarne cause, costi ed effetti sulle istituzioni. È l'approccio seguito da "Corruption - Economic Analysis and International Law". Gli autori sono Marco Arnone, scomparso nel 2012, e Leonardo Borlini. Pubblichiamo la postfazione al libro.

L'EREDITÀ DI MARCO ARNONE

Ora che mi appresto a scrivere queste pagine, Marco Arnone non è più tra noi.

Non mi è facile trovare parole appropriate per ricordare la sua persona e il suo lavoro. Né questa è la sede opportuna. Ciò che mi preme è rilevare che questo libro è il risultato di un aperto, costante e vivace dialogo tra noi. Senza dubbio, tra i due sono quello che ne ha beneficiato maggiormente: **per Marco l'impegno etico era la base della propria attività professionale e scientifica.** Tuttavia, m'insegnò che nessuna valida ricerca scientifica poteva fondarsi solamente sulla passione etica. L'assunto era piano: per offrire un contributo significativo nel campo degli studi sul fenomeno corruttivo, dovevamo prendere sufficiente distanza da ogni 'fantasma di purezza'. Inoltre, la sua capacità di tracciare complesse interazioni tra economia e buon funzionamento delle istituzioni e la sua genuina apertura verso altre discipline hanno rafforzato la mia stessa ricerca e approccio metodologico.

Tale eredità mi porta a una prima considerazione. L'ipotesi di partenza del nostro lavoro è che al fine di proporre adeguate risposte normative ed istituzionali ad un fenomeno complesso come quello corruttivo è necessario, anzitutto, **comprenderne le cause, gli effetti sulle istituzioni, i costi sociali ed economici.**

Proviamo, quindi, che la corruzione costituisce una delle più pericolose minacce allo Stato di diritto e al consolidamento di società aperte. Circa le sue conseguenze economiche, (...) ricordiamo che la corruzione costituisce una grave distorsione di mercati concorrenziali ben funzionanti, creando e cristallizzando ambienti economici dove gli *outsiders* sono esclusi *ex ante*, o forzati a uscire. Al contempo, essa consolida **società 'chiuse'** in cui le posizioni di coloro che sono privi di sufficiente influenza politica o economica semplicemente non sono rappresentate. Mercati caratterizzati da corruzione diffusa sono solitamente dominati da attori con scarse capacità imprenditoriali che abbisognano di violare le regole, imporre illecitamente il loro volere e usare (o essere usati da) il potere politico per eludere la concorrenza. (...). La corruzione è spesso associata ad **inefficace ed iniqua applicazione della legge**, a debole azione delle istituzioni deputate alla supervisione e regolazione dei differenti settori economici e, inoltre, a sterili sistemi di *corporate governance*. (...) Dimostriamo che essa riduce la crescita economica e gli investimenti, (...) quando diffusa, è associata a più alti livelli di povertà e disuguaglianza sociale. Inoltre, ha conseguenze particolarmente negative sullo sviluppo economico dei paesi più poveri. Infine, quando colpisce i mercati finanziari, distorce il meccanismo di formazione dei prezzi degli *asset* finanziari e inficia i meccanismi di supervisione.

CORRUZIONE E DIRITTO INTERNAZIONALE

(...) Chiarite le conseguenze sociali e sulle istituzioni, i costi economici e la crescente dimensione transnazionale (illustrando ciò che essa comporta), diviene possibile analizzare gli strumenti approntati dalla comunità internazionale per contrastare il fenomeno, valutandone conseguimenti e deficienze.

(...) **Sostanziali passi in avanti** sono stati innegabilmente fatti: per citare i più rilevanti, l'impegno

di penalizzare la corruzione dei pubblici funzionari stranieri e internazionali, meccanismi di responsabilità delle persone giuridiche, (...) e un articolato apparato di misure repressive costituiscono patrimonio comune (...) della maggior parte dei trattati internazionali anti-corruzione. Inoltre, il fatto stesso che ben cinque organizzazioni inter-governative abbiano patrocinato l'adozione di strumenti di *hard law* contro la corruzione è circostanza di per sé significativa. Tuttavia, tali iniziative **non sono coordinate** e, talvolta, si differenziano notevolmente (...). Sarebbe, pertanto, opportuno promuovere azioni collettive al fine di garantire che il movimento internazionale anti-corruzione non paralizzi se stesso, duplicando sforzi, stabilendo standard confliggenti e imponendo agli Stati pleonastici processi di controllo.

D'altro canto, è noto che il diritto internazionale non può produrre effetti rilevanti all'interno degli Stati senza un'accurata attività di trasposizione delle norme internazionali e, quando occorra, una rigorosa applicazione delle normative di attuazione. Per questo, sosteniamo che è necessario che gli Stati parti delle differenti convenzioni anti-corruzione mantengano (o istituiscano, quando non presenti) efficaci meccanismi di *follow-up*, i quali costituiscono lo strumento fondamentale per spingere governi e parlamenti riluttanti a dare attuazione completa agli obblighi che da tali convenzioni discendono.

Altri risultati emergono dalla nostra analisi.

Primo, è opportuno rilevare che le iniziative delle **istituzioni finanziarie internazionali** nei settori del contrasto alla corruzione e della cosiddetta *good governance* si dimostrano (almeno) tanto importanti quanto l'adozione degli strumenti convenzionali suddetti.

Secondo, sosteniamo che le norme internazionali relative alla **prevenzione** del fenomeno corruttivo e quelle sulla **repressione** sono **complementari e non alternative**: politiche preventive risultano vane quando non sostenute da un'adeguata risposta repressiva. La repressione penale, tuttavia, è risposta debole se isolata da adeguata profilassi.

Terzo, anche alla luce degli aspetti che emergono dall'analisi del caso *Fininvest*, si evidenzia come le **misure di compensazione di natura civilistica** sono strumenti complementari e (talvolta) più dissuasivi rispetto a quelle di repressione penale: strumenti internazionali volti a promuovere tali strumenti sono, pertanto, elementi fondamentali di un'adeguata strategia anti-corruzione.

Quarto, la cooperazione penale concretatasi nell'adozione dei differenti **trattati internazionali** in materia ha senz'altro contribuito a meglio calibrare la risposta degli ordinamenti giuridici nazionali e, talvolta, (...) a riformularla *ex novo*. Ancora, l'opera di armonizzazione, degli elementi costitutivi dei diversi reati di corruzione è uno dei conseguimenti fondamentali di quei trattati. In prospettiva, ci si può aspettare che l'armonizzazione concernente anche altri aspetti sostanziali (come, ad esempio, la tipologia e la severità delle sanzioni) si intensificherà laddove la cooperazione penale assume forme nuove e più integrate (ad esempio, all'interno dell'UE).

Quinto, la creazione di un meccanismo internazionale cosiddetto di *asset recovery* è, forse, il più innovativo aspetto dell'apparato internazionale anti-corruzione. Con l'entrata in vigore della **Convenzione Onu contro la corruzione**, il principio per cui i bene acquisiti illegittimamente a seguito di crimini corruttivi devono essere restituiti agli Stati di appartenenza diviene norma vincolante di un trattato multilaterale. Grazie all'iniziativa Star della Banca Mondiale e dello Unodc, gli Stati colpiti da gravi casi di corruzione possono beneficiare dell'assistenza tecnica necessaria per realizzare le forme di cooperazione internazionale richieste per rendere effettivi il recupero e la restituzione dei patrimoni di cui si sono visti deprivati. Tuttavia, come illustrato attraverso l'esame di diversi casi, il sentiero tracciato da tale iniziativa non è privo di ostacoli.

Infine, la nostra analisi mette in luce le **principali deficienze** degli strumenti internazionali anti-corruzione. Alcune forme di corruzione sono state oggetto di espliciti impegni internazionali solo sporadicamente. È il caso della corruzione 'privata' (...), delle scarse e non incisive disposizioni sul trattamento del finanziamento dei partiti politici (...). Ancora, sebbene quasi tutte le convenzioni in materia prevedano che gli Stati parti debbano introdurre forme di responsabilità per le persone giuridiche implicate in casi di corruzione, l'utilizzo di tali enti per la perpetrazione dei crimini in

esame è ancora frequente e, purtroppo, assai efficace. Più incisive iniziative internazionali per ‘rimuovere il velo societario’ non sembrano ulteriormente procrastinabili. Infine, sembra esserci ancora uno iato tra la conclamata necessità di strategie di repressione coordinate in sede internazionale, la provata gravità delle conseguenze di forme transnazionali di corruzione e la determinazione degli Stati di mantenere a pieno le proprie prerogative in materia penale (...). Quando - sempre più spesso a dire il vero - fenomeni corruttivi avvengono sfruttando le nuove opportunità create dalla **progressiva integrazione dei mercati internazionali e apertura dei sistemi giuridici nazionali** (ad esempio, tramite l’utilizzo di schermi societari situati in differenti e molteplici ordinamenti giuridici), i tradizionali criteri per fondare l’esercizio della giurisdizione penale falliscono. In tali casi si può, forse, considerare un nuovo *nomos* (...) capace di sfruttare a pieno il suo carattere artificiale, adattandosi così a fenomeni sempre più delocalizzati, come i più gravi casi di corruzione internazionale da noi esaminati.

Marco Arnone e Leonardo S. Borlini, *Corruption - Economic Analysis and International Law*, 2014, Edward Elgar.

La lente dell'Antitrust sugli appalti *

Pierluigi Sabbatini

30.05.14

Cosa può fare l'Antitrust contro la corruzione che sembra sempre più diffusa? Intanto, da tempo ha intensificato i controlli sulla collusione negli appalti. E ha pubblicato un Vademecum che invita le imprese a segnalare i casi sospetti. Come migliorare le informazioni sulle gare di appalto.

LE AZIONI DELL'AUTORITÀ

In un'intervista a proposito dei recenti episodi di presunta corruzione legati all'Expo, Giovanni Avitabile, capo dell'ufficio "Tutela uscite mercati" della Guardia di finanza, ha affermato che, sulla base di un ampio campione di casi esaminati nel corso di questo anno, **il 70 per cento degli appalti pubblici è irregolare. (1)** Anche se non è chiaro cosa si debba intendere per irregolarità, questa elevata e sorprendente percentuale va nella stessa direzione dei dati diffusi con il recente rapporto dalla Commissione Europea sulla "corruzione percepita". **(2)** Il quesito su cui dunque ci si interroga riguarda il perché la corruzione sia tanto diffusa e quali strategie occorra adottare per contrastarla. Su queste pagine, Michele Polo e Alberto Vannucci nell'offrire interessanti spunti di riflessione sulla capacità di adattamento della "filiera della corruzione", hanno tra l'altro auspicato un più deciso intervento antitrust sulla base del ragionamento che **ciascun atto di corruzione implica una distorsione dei meccanismi di mercato.**

Va subito osservato che mentre la corruzione di un ufficiale pubblico da parte di una singola impresa non sembra facilmente configurabile come fattispecie antitrust, vi rientrano invece pienamente – anzi ne rappresentano il cuore - i casi di collusione nell'ambito di appalti. E occorre ricordare che l'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** (Agcm) ha di recente intensificato i controlli di questo tipo: sono al momento in corso ben sette istruttorie sulla collusione in appalti. Si dirà che è poca cosa rispetto alle dimensioni del problema e che inoltre riguardano generalmente appalti dal valore non particolarmente elevato, ben diverso da quelli evocati nel caso dell'Expo milanese. Però il segnale che questo indirizzo di policy trasmette è chiaro e, a rafforzarlo, c'è la circostanza che in quest'area le decisioni dell'Agcm mostrano una elevata tenuta (anche in relazione alle sanzioni irrogate) nei successivi gradi di giudizio. Inoltre, a ottobre dello scorso anno è stato varato un **Vademecum** che sollecita le stazioni appaltanti a segnalare all'Agcm i casi sospetti. Il Vademecum (un po' come il sistema delle "red flag" auspicato da Polo e Vannucci per la lotta alla corruzione) esemplifica contesti di mercato che possono favorire il coordinamento tra imprese ed elenca i principali indizi che possono far nascere il sospetto che una certa gara di appalto sia stata viziata da comportamenti collusivi. È stato peraltro chiarito che il sospetto non necessariamente costituisce un indizio tale da giustificare l'annullamento della procedura di gara. Laddove, a seguito della segnalazione e, eventualmente, dell'istruttoria, si accertasse la colpevolezza di imprese che nel frattempo si sono aggiudicate l'appalto, la stazione appaltante potrà rivalersi per i danni subiti.

Può questa attività contribuire anche alla lotta alla corruzione? Certamente sì, non solo perché si diffonde una **cultura della legalità**, ma più in particolare perché spesso fenomeni collusivi, in cui le imprese partecipanti alla gara si coordinano per predeterminarne l'esito, e corruttivi, in cui il rappresentante pubblico è coinvolto nella manipolazione, sono associati. In primo luogo, l'**accordo collusivo può rendere necessario il ricorso alla corruzione** sia per facilitare la sua attuazione sia per non essere scoperto. In secondo luogo, le rendite catturate tramite la collusione forniscono alimento per la corruzione. Evidenze sul fatto che corruzione e collusione vadano spesso a braccetto sono state offerte in una recente tavola rotonda presso l'Oecd e nello stesso documento della Commissione europea citato da Polo e Vannucci. **(3)**

Si noti che solo una parte delle istruttorie condotte dall'Agcm su appalti viziati da collusione è scaturita da segnalazioni delle stazioni appaltanti. Ci aspetteremmo dunque che, una volta provata la collusione, si intensifichino i controlli anti-corruzione sulle stazioni appaltanti che hanno mostrato una sorta di "benevola trascuratezza".

Ma il Vademecum dell'Agcm fornisce indirettamente un ulteriore contributo. Nella misura in cui meccanismi collusivi si siano estesi a una pluralità di stazioni appaltanti, potrebbe darsi il caso che la medesima condotta sia segnalata da alcune stazioni appaltanti, ma non da altre. La **mancata segnalazione di casi sospetti** può fornire dunque indicazioni su quelle che risultino essere le stazioni appaltanti più inerti e quindi maggiormente a rischio di corruzione.

INFORMAZIONI DA MIGLIORARE

Un essenziale input sia per le analisi condotte dall'Antitrust sia per quelle auspicate da Polo e Vannucci per l'identificazione di *red flag* sulla corruzione è costituito dalle informazioni disponibili sulle gare di appalto. Nel nostro paese i dati ufficiali sono raccolti e gestiti dall'**Autorità di vigilanza sui contratti pubblici** (Avcp). La qualità e la completezza di questa banca dati presenta margini di miglioramento. Da una parte, occorre rendere più informativo il data set. Solo recentemente è stato deciso di includervi non solo il numero, ma anche l'**identità dei partecipanti** a ciascuna gara. Questa informazione è assai importante, ma risulta monca se non le viene associato il **prezzo offerto** da ciascun partecipante, anche se non aggiudicatario. Non si tratta di caricare le stazioni appaltanti di un onere eccessivo: sono informazioni nella loro piena disponibilità e a volte già rese pubbliche tramite i propri siti web.

Una seconda direzione d'intervento riguarda la **qualità delle informazioni**. I dati su singole gare a volte sono incompleti o inesatti. Ad esempio, la codifica relativa all'oggetto di gara (Cpv) è talvolta indicata dalle stazioni appaltanti in modo erraneo, il che rende impossibile calcolare prezzi medi per tipologia di prodotto o servizio (non si è dunque in grado di individuare dei *benchmark*) o delineare mercati di riferimento su cui tarare specifiche analisi. È intuibile che nei casi in cui la collusione si presenta associata alla corruzione, gli incentivi per un *reporting* corretto sono assai bassi. L'Avcp, che molto si è adoperata per la messa a punto di questa banca dati, dovrebbe **inasprire le sanzioni** per l'incompleta o erronea trasmissione dei dati. Un modo drastico per risolvere il problema sarebbe quello di non concedere a una stazione appaltante, che abbia mostrato una reiterata trascuratezza nella trasmissione dei dati, il "codice identificativo gara" (indispensabile per avviare una procedura di appalto) per le gare da bandire. Ma forse non c'è bisogno di giungere a tanto.

* Pierluigi Sabbatini è dirigente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Le opinioni dell'autore sono espresse a puro titolo personale e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

(1) *La Stampa*, 20 maggio 2014.

(2) Si veda *lavoce.info* del 24/2/2014 e del 25/2/2014.

(3) Rispettivamente: Oecd, "Roundtable on collusion and corruption in public procurement", 15 ottobre 2010; http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf