

un manifesto simbolico, uno *slogan*, un titolo, in un approccio evidentemente non condivisibile, e neppure utile.

La mera ripetizione della litania laica dei problemi, invero, non ha consentito in passato e non permette oggi di individuare percorsi risolutivi, e finisce esclusivamente con il produrre la mortificazione delle aspettazioni e dei desideri della popolazione, vanificando gli sforzi prodotti dalla parte sana della Pubblica amministrazione.

La “misurazione” del fenomeno, e, quindi, del “rischio corruzione”, resta – inutile, comunque, negarlo – un’esigenza fortemente avvertita: la molteplicità di dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire, ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato e atteso livello di funzionalità della Pubblica amministrazione.

Alcuni profili, infatti, sembrano meritare una più attenta considerazione.

Prima di tutto, come si vedrà in questo capitolo, quello relativo ai risultati conseguiti dalle Forze di polizia e dalla Magistratura nel corso dell’attività repressiva.

Risultati ottenuti grazie a metodologie che, come già evidenziato, all’estero vengono particolarmente apprezzate e per questo, spesso utilizzate.

Una riflessione che appare viepiù necessaria di fronte ai risultati dell’ultima indagine condotta dalla Gallup su mandato di Eurobarometer/Commissione Europea in tema di “percezione e realtà della corruzione” nei 27 Paesi dell’Unione Europea⁶³: infatti, a fronte di una percezione della corruzione attestata in Italia su livelli altissimi, si registra una situazione reale assolutamente antitetica, con una bassissima percentuale dello stesso campione che dichiara di aver ricevuto una richiesta di tangenti negli ultimi 12 mesi.

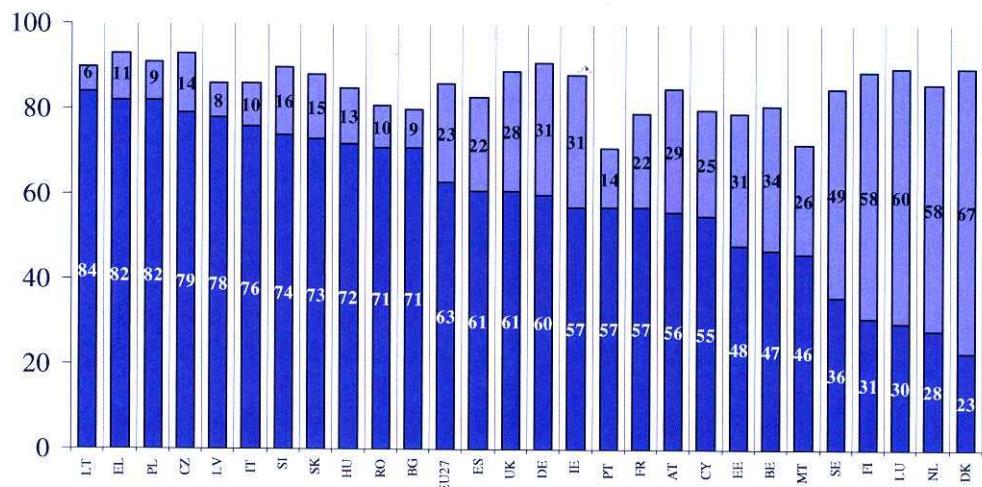
Un bassissimo rischio oggettivo e una allarmata percezione soggettiva che ripropongono un fenomeno abbastanza consueto, come detto, quando si tratta di fenomeni di marginalità e devianza.

Un esito atteso: la percezione del fenomeno tende ad assumere un carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e nel giudizio finiscono con il confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati anche dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti.

⁶³ “Citizens’ perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27”. Analytic Report 2008. Survey requested by the European Anti-Fraud Office and conducted by the Gallup Organization, consultabile su <http://ec.europa.eu>.

Grafico nr. 4 : Percezione della estensione della corruzione o di altri illeciti nella Pubblica amministrazione nazionale.

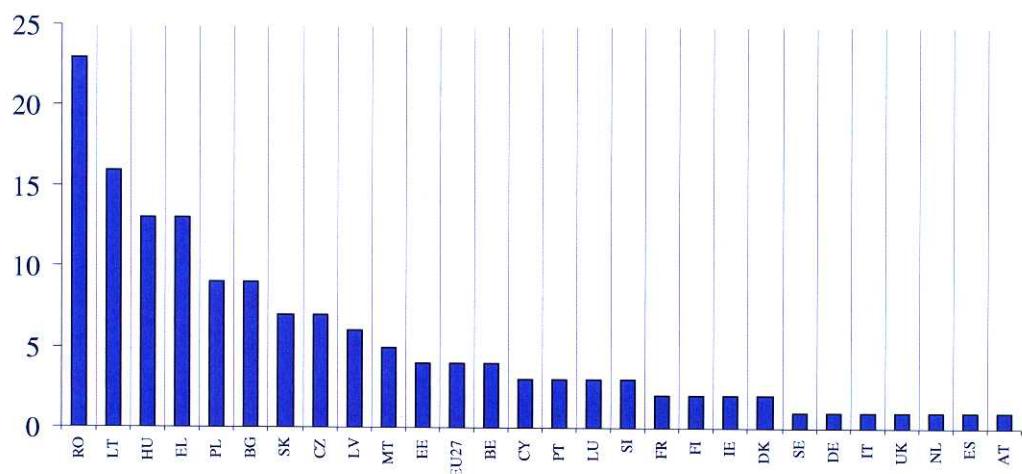
■ Rather frequent ■ Rather rare



Fonte : Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27, OLAFF, Bruxelles, 2008.

Grafico nr. 5 : Cittadini che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente negli ultimi 12 mesi.

■ Yes



Fonte : Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27, OLAFF, Bruxelles, 2008.

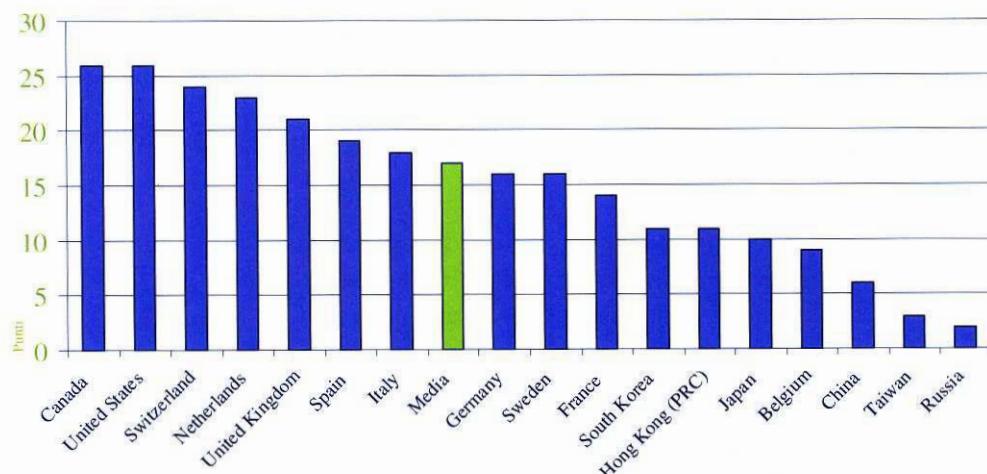
Emerge un'Italia meglio posizionata rispetto a molti Paesi che vengono abitualmente indicati come un punto di sicuro riferimento in tema di etica e

di *policy* in materia di prevenzione dei fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa.

Come sempre, non è una questione di graduatorie o di cifre, a sostegno di questa o quella tesi. La ricerca della Gallup è, invece, particolarmente utile perché fa emergere nitidamente il profondo bisogno di maggiore e migliore informazione sulle tante eccellenze che fanno invidiare il nostro Paese, prima tra tutte quella dell'efficienza del nostro sistema di investigazione repressiva.

Circostanza che ha recentemente trovato un ulteriore riscontro nei risultati ai quali è giunta Transparency International conducendo l'indagine *Transparency in Reporting on Anti-Corruption* (T.R.A.C.) dedicata ad approfondire l'efficacia della comunicazione di 500 grandi aziende quotate del mondo, tra le quali 20 italiane, in materia di politiche e provvedimenti assunti per combattere la corruzione⁶⁴.

Grafico nr. 6 : Punteggio medio, per Paese, delle aziende valutate (*Paesi con più di 10 aziende valutate*).



Fonte : *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices*, Transparency Int. 2009.

Su questo punto si innesta naturalmente l'attività che si sta avviando con Transparency e con il mondo delle imprese per migliorare ulteriormente

⁶⁴ Un'analisi condotta attraverso l'analisi della strategia aziendale (esistenza di un codice di condotta o di una dichiarazione di principi che includa un riferimento all'anti-corruzione; partecipazione di azionisti a iniziative che abbiano come oggetto argomenti di lotta alla corruzione; estensione di queste iniziative agli impiegati, ai partner d'affari e altri), della politica societaria (impegno nella politica anticorruzione; regolazione e trasparenza dei contributi politici; impegno nel rendere trasparenti le attività delle lobby) e della gestione operativa (richiesta per i fornitori/clienti di conformarsi alle regole anti-corruzione dell'azienda; esistenza di sistemi di revisione e verifica per monitorare i problemi legati alla corruzione ed esistenza di procedure da applicare contro gli impiegati coinvolti; promozione di corsi agli impiegati e agli agenti con una chiara comunicazione delle procedure svolte dall'aziende stesse). *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices*, Transparency International, 2009.

questi profili, già ampiamente positivi per il Paese. Un'iniziativa, tra l'altro, che si armonizza perfettamente con il dettato della Convenzione O.N.U. sulla corruzione, recentemente ratificata⁶⁵.

Dati positivi, sui quali si potrebbe costruire un'intensa azione di rafforzamento delle politiche di contrasto al fenomeno, che vengono vanificati, come prima indicato, da una percezione estremamente negativa: l'ultima conferma viene dal *Global Corruption Barometer 2009* curato da Transparency International, dove gli italiani intervistati hanno evidenziato uno scarsissimo apprezzamento⁶⁶ per le politiche governative in tema di lotta alla corruzione e alle altre distorsioni illecite dell'azione amministrativa.

Analoghe preoccupazioni erano state manifestate dagli italiani intervistati pochi mesi prima nell'ambito della ricerca *"The Attitudes of Europeans towards Corruption"*⁶⁷. Una percezione particolarmente negativa con riferimento alla politica locale: il 90 % del campione considera esistente questo fenomeno nelle istituzioni locali⁶⁸.

In realtà, una successiva domanda della stessa indagine, porta in evidenza come il 70% dello stesso campione sia d'accordo con l'affermazione che *"molta corruzione è causata dalla criminalità organizzata"*, collocando così l'Italia nella posizione peggiore del ranking U.E.²⁷: da questo esito, viene una chiara, ulteriore occasione per riflettere, non sulla qualità scientifica delle ricerche, che non è in dubbio, quanto sulla estrema cautela con cui queste vanno utilizzate.

Eppure, proprio negli stessi mesi durante i quali venivano condotte le due indagini, sono stati ottenuti risultati estremamente rilevanti in tema di repressione del fenomeno criminale.

Non solo: la I Valutazione sull'Italia condotta dal GR.E.CO. si è conclusa, come già indicato, con risultati positivi se paragonata agli esiti cui sono già pervenuti altri Paesi con i quali l'Italia abitualmente si rapporta e si confronta, oltre che con lusinghieri apprezzamenti per le iniziative in tema di trasparenza, meritocrazia, efficienza della P.A., responsabilità dirigenziale; si sono poste le premesse per la ratifica della Convenzione O.N.U. contro la corruzione poi avvenuta nel corso dell'estate; l'Italia ha

⁶⁵ Cfr. Articolo 5, comma 1: *"Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità"*.

⁶⁶ Solo il 16% le reputa efficaci mentre ben il 69% le giudica totalmente inefficaci, distaccandosi dalla media EU che vede il 24% soddisfatto e solo il 56% del tutto insoddisfatto.

⁶⁷ Commissionata dal Directorate General Justice, Freedom and Security e coordinata dal Directorate General Communication, è stata condotta tra Novembre e Dicembre 2007 e pubblicata nell'aprile 2008 su Eurobarometer 291.

⁶⁸ Dichiarandosi d'accordo alla affermazione proposta: "Esiste corruzione nel suo Paese nelle Istituzioni locali?".

prevalse, insieme alla Francia, sulle altre proposte presentate alla Commissione Europea per implementare un progetto di rafforzamento del “sistema anticorruzione” della Croazia, che impegnerà il nostro Paese nei prossimi due anni (*Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation – Management Support of the Ministry of Justice Anti Corruption Sector in Croatia*).

Nel seguito si prenderanno si offrirà una sintesi delle diverse fonti disponibili a livello nazionale ed internazionale. In particolare verranno esaminate:

- 1) le rilevazioni del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno;
- 2) le analisi presentate dal Presidente e dal Procuratore Generale della Corte dei Conti nel corso del 2009 in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario e di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato;
- 3) le misurazioni relative alla percezione del fenomeno corruzione.

LE RILEVAZIONI DEL SISTEMA DI INDAGINE DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Tra le fonti ufficiali disponibili, che consentono una lettura completa e tempestiva della particolare manifestazione criminale, vi sono le statistiche della delittuosità ottenute grazie al Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno. Si tratta, in particolare, delle denunce “raccolte”, in modo diretto o indiretto, da tutte le Forze di Polizia⁶⁹.

La ricostruzione della morfologia del fenomeno non può ovviamente arrestarsi alle statistiche della delittuosità, in quanto non appare sufficiente fare riferimento solo alla collocazione di questa o quella procedura, amministrazione, area geografica, ..., in una scala ordinale dei reati, ma passa necessariamente attraverso la scoperta di quegli aspetti ambientali, comportamentali, culturali negativi e positivi che, in combinazioni talora casuali e conseguenti, hanno fino ad oggi contribuito a stratificare una certa immagine del Paese.

La lettura dei dati consegnati dallo S.D.I., alimentato da tutte le Forze di polizia, è, quindi, solo un momento, il primo, per comporre a sintesi un quadro conoscitivo assolutamente eterogeneo di dati e informazioni, che rendono difficile una definizione il più possibile realistica della patologia criminale.

⁶⁹ La Guardia di Finanza, i cui dati operativi sono comunque presenti all'interno dello SDI, ha un Reparto preposto al settore P.A., il Nucleo speciale tutela Pubblica amministrazione, che già operava in stretta sinergia con l'ex Alto Commissario e con il quale si potrà riprendere questa utilissima collaborazione una volta sottoscritto il relativo protocollo.

La tabella 3 riassume sinteticamente il trend delle dei delitti registrati⁷⁰ contro la P.A. ed il numero delle denunce effettuate in riferimento ad essi.

Tabella 1 Reati consumati contro la Pubblica Amministrazione

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | I sem. 2009 |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Reati registrati | 3.403 | 3.552 | 5.499 | 3.368 | 3.317 | 1372 |
| Persone denunciate | 12.482 | 13.525 | 19.976 | 14.360 | 13.404 | 5574 |

Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell’Interno.

Va, prima di tutto, ricordato come, trattandosi di una rilevazione dell'attività svolta dalle Forze di polizia, restino fuori da questa "fotografia" tutti i reati che vengono denunciati direttamente all'Autorità giudiziaria, o che questa rileva autonomamente, e ciò è certamente un dato significativo in tema di *white collar crimes*.

Il numero dei reati registrati rappresenta, poi, come noto, solo una parte di quelli effettivamente consumati, considerato che la rilevazione non percepisce, per diverse ragioni, un numero più o meno rilevante di reati che compongono il cd. "sommerso della criminalità".

In particolare, qui emerge un'ulteriore difficoltà nella lettura del fenomeno e, quindi, nella misurazione del dato.

I reati contro la P.A. sono in larga parte "reati senza vittima": manca, infatti, esclusi i casi della concussione e della istigazione alla corruzione dove c'è chi, rispettivamente, riceve la richiesta estorsiva o la proposta di accordo, la persona fisica o giuridica su cui incide la condotta illecita. Di conseguenza, viene a mancare il tipico vettore della denuncia, cioè chi, dopo aver subito le conseguenze di un illecito si reca a presentare la denuncia alle Forze di polizia, facilitando, così, la rilevazione del fatto reato e l'intervento sulla condotta criminale.

⁷⁰ Sono stati considerati, quando non altrimenti indicato, i delitti p. e p. dagli artt. 314, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319 ter, 320, 322, 323, 353, 354, 355, 356 e 640 bis del codice penale, tenuto conto che alla rilevazione operata dal Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno sfugge la possibilità di leggere analiticamente i diversi commi di cui all'art. 640 c.p.

Una situazione alla quale si aggiunge la difficoltà per le Amministrazioni danneggiate di percepire con immediatezza i contorni della condotta illecita e, conseguentemente, il danno subito: una prima evidenza che rafforza la necessità di strutturare un sistema di difesa preventivo, che abbia anche la funzione di rilevare con la massima tempestività quelle anomalie sintomatiche di un possibile sviamento dell'azione amministrativa.

Come si può rilevare dalla Tabella 4, pur registrandosi alcune variazioni che si esamineranno analiticamente, il numero dei delitti registrati è sostanzialmente stabile e assolutamente esiguo.

L'intero panel di reati contro la P.A. è di poco superiore all'uno per mille del totale dei delitti consumati in Italia, e, aspetto forse ancor più interessante, si registra uno di questi delitti ogni mille dipendenti pubblici.

Senza voler prestare il fianco a eventuali, facili rilievi di sottorappresentazione del problema, è inevitabile acquisire questa risultanza come un elemento di riflessione che non può essere trascurato in tema di "morfologia della corruzione".

In particolare, in questa prima rappresentazione del fenomeno emergono due aspetti di particolare interesse:

- il picco registrato nel numero delle denunce per l'anno 2006;
- una sostanziale stabilità, nelle rimanenti annualità, del numero dei delitti registrati e delle persone segnalate.

La successiva attività di analisi del dato di picco registrato nell'anno 2006, nel corso del quale si riscontra una rilevante variazione rispetto al dato delle altre annualità, ha consentito di individuarne la causa nell'emersione di un'importante serie di distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e, comunque, di finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione.

I dati che seguono, infatti, limitati solo ad alcune delle condotte criminali di maggiore interesse tra quelle presentate nella precedente Tabella 3, evidenziano nitidamente l'andamento particolare seguito nel 2006 dalle condotte penalmente sanzionate dagli artt. 640 bis e 316 ter c.p., ossia la truffa e l'indebita percezione.

**Tabella 2 Reati consumati contro la Pubblica Amministrazione
classificati per tipologia**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | I sem.2009 |
|----------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----------------------|
| Corruzione | 158 | 126 | 112 | 128 | 140 | 44 |
| Concussione | 138 | 115 | 80 | 130 | 135 | 58 |
| Peculato | 273 | 279 | 243 | 270 | 272 | 133 |
| Abuso d'ufficio | 1016 | 1051 | 935 | 1097 | 1.134 | 475 |
| Truffa | 824 | 893 | 2.725 | 778 | 737 | 336 |
| Indebita percezione | 462 | 598 | 858 | 393 | 334 | 99 |

Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Nel corso del 2006, 3.583 reati segnalati contro la P.A. fanno riferimento a queste due sole ipotesi delittuose, con un aumento di 2.092 casi rispetto all'anno precedente nel corso del quale erano state registrate 1491 denunce per le due fattispecie. Tale variazione assoluta, come si può notare dalla Tabella 4 è praticamente identica a quella registrata in quella annualità per l'intero panel di reati contro la P.A. (passato dai 3.552 del 2005 ai 5.449 delitti registrati nel 2006).

Appare qui utile anche notare come queste due violazioni costituiscano, comunque, anche nei rimanenti anni, una parte estremamente rilevante sul totale di quelli registrati contro la P.A.:

- nel 2004, 1.276 sui 3.403 delitti totali registrati, il 38 % ;
- nel 2005, 1.491 sui 3.552, il 42 %;
- nel 2007, 1.171 sui 3.368, il 35 %,
- nel 2008, 1.071 sui 3.317, il 32%,
- nel I semestre del 2009, 435 sui 1372, il 31,7%.

Sono due violazioni che presentano una duplice valenza di tipo economico: si tratta di risorse, spesso ingenti, così sottratte al bene pubblico; sono, contestualmente, flussi finanziari deviati rispetto alla loro destinazione finale, e, quindi, al tentativo di arginare e avviare a riduzione il ritardo che tuttora caratterizza alcune aree del Paese.

Sono, evidentemente, delitti di indubbia gravità e rilevanza, caratterizzati, però, da una presenza molto sfumata del pubblico dipendente: non sono, infatti, "reati

propri”, dove l’autore deve rivestire una determinata qualifica o posizione. Più che un problema di etica, sembrerebbe, quindi, un tema da security aziendale, necessariamente focalizzata sulla tutela degli asset societari da violazioni, truffe e sottrazioni.

Attesa la rilevanza delle violazione delle due fattispecie penali e la preminente destinazione di queste linee di finanziamento in particolare verso alcune aree del Paese, sembra utile procedere a una lettura del dato – almeno per l’anno 2006 interessato da questa rilevante emersione del fenomeno distorsivo – con un maggiore grado di analiticità, con l’obiettivo di verificare se esiste una coerente distribuzione territoriale della fenomenologia criminale in relazione alle Regioni ove insiste la maggiore densità di queste disponibilità finanziarie.

Tabella 3 Distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e/o finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione (artt. 316 ter e 640 bis c.p.). Reati consumati, per Regione, anno 2006

| | Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (ex art. 640 bis) | Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316 ter cp) |
|---------------|--|--|
| ABRUZZO | 25 | 7 |
| BASILICATA | 25 | 11 |
| CALABRIA | 86 | 46 |
| CAMPANIA | 109 | 27 |
| EMILIA R. | 56 | 24 |
| FRIULI V.G. | 30 | 52 |
| LAZIO | 34 | 16 |
| LIGURIA | 7 | 37 |
| LOMBARDIA | 426 | 44 |
| MARCHE | 85 | 16 |
| MARCHE | 16 | 2 |
| MOLISE | 418 | 126 |
| PIEMONTE | 135 | 58 |
| PUGLIA | 27 | 19 |
| SARDEGNA | 185 | 79 |
| SICILIA | 244 | 56 |
| TOSCANA | 110 | 84 |
| TRENTINO A.A. | 10 | 132 |
| UMBRIA | 697 | 7 |
| V. D'AOSTA | 25 | 15 |
| VENETO | 25 | 7 |

Fonte : ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell’Interno.

Preliminariamente, atteso il grado di dettaglio della Tabella 5, appare utile soffermarsi su un aspetto metodologico: è errato, nonostante sia una comune abitudine della stampa, e in generale dei mezzi di comunicazione di massa, ma a volte anche tra gli esperti, discutere di cambiamenti tra un anno e un altro, perché la particolare struttura temporale della criminalità rende del tutto sterile tale esercizio, in quanto è solo nel lungo periodo – misurabile almeno in decenni – che si stabilizzano i trend sociali e che si possono, dunque, apprezzare e misurare in modo metodologicamente consapevole, linee di tendenza, oscillazioni, picchi e cadute.

L'attenzione sul calcolo sintetico dei dati medi di periodo o degli indicatori per tipologia criminale, con l'obiettivo di rilevarne variazioni positive o negative da interpretare, può, così, portare in secondo piano aspetti di rilievo, quali quelli che emergono dalla Tabella 5, con il Veneto e l'Umbria al primo posto per le violazioni p. e p., rispettivamente, dagli artt. 640 bis e 316 ter cp.

Invero, l'analisi della distribuzione su base territoriale conduce a questo esito originale e probabilmente inatteso.

Analogamente, va evidenziata la frequenza rilevata per queste due violazioni nella regione Piemonte, che eguaglia la Lombardia - spesso citata come unica regione settentrionale tra quelle che presenterebbero la maggiore pervasività della particolare fenomenologia criminale - per le violazioni di cui all'art. 640 bis cp, mentre addirittura la supera per quelle di cui all'art. 316 ter cp.

Infine, dato ancor più singolare rispetto al quale una spiegazione potrà venire solo da un'eventuale lettura delle sentenze di condanna, le quattro Regioni dell'attuale "Obiettivo convergenza", principali destinatarie di fondi e finanziamenti pubblici di varia natura, non sono quelle che registrano - almeno per l'anno 2006 - il maggior numero di violazione dei due articoli di interesse: tenuto conto che le statistiche della delittuosità non vengono influenzate dalle norme del codice in tema di competenza e che, quindi, non registrano i successivi eventuali spostamenti della sede del procedimento, questi dati, è bene ripeterlo, tutti da approfondire, sembrano indicare come l'attività delle forze di polizia sia riuscita a intercettare, e a far emergere, un'attività illegale, di fatto predatoria rispetto a queste particolari risorse pubbliche, le cui centrali operative erano localizzate al di fuori delle aree destinatarie di tali flussi finanziari.

La situazione che emerge sembrerebbe, quindi, porre in evidenza, almeno fino a questo momento dell'analisi, circostanze ben diverse da quelle continuamente riproposte circa la necessità di recuperare i 3 milioni di dipendenti pubblici ad un'idea di moralità che appare, invece, tutt'altro che smarrita.

Una risultanza analitica che può trovare un'ulteriore conferma indiretta nell'esiguo numero di denunce per il delitto di istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 c.p.

Tabella 4 Istigazione alla corruzione - Totale dei reati consumati e delle persone denunciate

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | I sem. 2009 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|----------------|
| Reati registrati | 173 | 167 | 184 | 195 | 184 | 107 |
| Persone denunciate | 184 | 184 | 216 | 225 | 284 | 125 |

Fonte : ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

È una fattispecie nella quale il soggetto attivo può essere sia il privato quanto il pubblico ufficiale, nel momento in cui, l'uno o l'altro, propongono e/o agiscono per realizzare questo accordo illecito.

Il numero estremamente esiguo di denunce appare un evidente, chiaro, inequivocabile argomento a favore della complessiva integrità del "sistema P.A.": certo non funzionale ed efficiente come si desidererebbe, magari troppo costoso e poco attento ai reali bisogni del "cittadino-cliente", ma, purtroppo, vittima di un ridottissimo numero di pubblici dipendenti delinquenti – quali quelli che ritroviamo in tutte le categorie sociali e professionali – rispetto ai quali l'etica deve lasciare il posto al "tintinnio di manette".

Va qui, comunque, segnalato che tale dato sarebbe interpretabile, in modo speculare, quale testimonianza del ridotto numero di pubblici impiegati che rifuggono da tali condotte illecite e che, quindi, denunciano eventuali tentativi. In realtà confrontando questo dato con quello registrato per il delitto di corruzione, la scarsa propensione alla denuncia non sembra una tesi sostenibile, visto l'esiguo numero di delitti di corruzione e di concussione.

La lettura disaggregata su base regionale, che si propone di seguito, conferma, relativamente alle più importanti violazioni, la necessità di evitare facili semplificazioni che, poi, si risolvono esclusivamente in un titolo di giornale e nelle conseguenti smentite degli ignari e, magari, bravi amministratori.

Tabella 5 Principali reati contro la Pubblica amministrazione. Totale reati consumati, per regione. Periodo “2004 – I semestre 2009”.

| | Delitti | | | | |
|----------------------|-------------------|--------------------|------------------------|---------------|----------------------------|
| | Corruzione | Concussione | Abuso d'ufficio | Truffa | Indebita percezione |
| ABRUZZO | 19 | 21 | 217 | 121 | 33 |
| BASILICATA | 8 | 7 | 199 | 193 | 36 |
| CALABRIA | 35 | 43 | 694 | 472 | 196 |
| CAMPANIA | 105 | 88 | 816 | 623 | 179 |
| EMILIA R. | 37 | 39 | 184 | 143 | 114 |
| FRIULI V.G. | 4 | 4 | 79 | 93 | 120 |
| LAZIO | 83 | 59 | 460 | 223 | 139 |
| LIGURIA | 21 | 16 | 81 | 61 | 128 |
| LOMBARDIA | 111 | 96 | 354 | 729 | 182 |
| MARCHE | 4 | 9 | 108 | 154 | 73 |
| MOLISE | 12 | 9 | 102 | 60 | 9 |
| PIEMONTE | 49 | 36 | 191 | 554 | 255 |
| PUGLIA | 51 | 72 | 540 | 575 | 328 |
| SARDEGNA | 5 | 5 | 180 | 131 | 61 |
| SICILIA | 63 | 81 | 878 | 853 | 261 |
| TOSCANA | 41 | 36 | 226 | 332 | 147 |
| TRENTINO A.A. | 5 | 5 | 47 | 151 | 161 |
| UMBRIA | 22 | 9 | 82 | 45 | 193 |
| V. D'AOSTA | 1 | 0 | 6 | 7 | 64 |
| VENETO | 32 | 27 | 264 | 773 | 65 |
| TOTALE | 708 | 662 | 5708 | 6293 | 2744 |

Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

La prima impressione è quella di una distribuzione del fenomeno, almeno per i reati esaminati, fortemente disomogenea, abitualmente definita a “macchia di leopardo”.

Emergono, comunque, alcuni aspetti interessanti: tra questi, i numeri di Valle d'Aosta, Basilicata, Molise, Sardegna, Friuli V.G., Trentino A.A. e Marche in tema di corruzione e concussione.

Sempre la Tabella 7, consente, poi, una prima lettura dell'impatto sul “sistema P.A.” di Calabria, Sicilia, Puglia e Campania, della criminalità organizzata di stampo mafioso che insiste in queste 4 Regioni.

Le frequenze rilevate per i delitti di corruzione e concussione sono, di fatto, stabili, mentre resta costante il “peso” di queste quattro Regioni sul dato

nazionale. Tra i due reati, vi è, invero, in queste Regioni una leggera prevalenza per quanto riguarda il delitto di concussione, diversamente da quanto si registra su scala nazionale: nel quinquennio in esame, infatti, si registrano in queste quattro Regioni 262 denunce sul totale nazionale di 598 segnalazioni.

Tale dato, però, non appare sufficiente a suffragare alcuna ipotesi, soprattutto in riferimento alla ricorrente affermazione circa la gestione da parte della criminalità organizzata anche del “mercato della corruzione”, con una conseguente accentuazione, in queste aree, del mimetismo tipico di questi reati.

Quanto al dato relativo alle denunce relative ai delitti p. e p. dagli artt. 640 bis e 316 ter c.p., riguardando un’area geografica prioritariamente interessata da fondi, misure e finanziamenti per lo sviluppo, si è già detto in precedenza commentando la Tabella 7: circa la metà di questi delitti trova il suo momento consumativo e più grave altrove, con i dati di picco, che si sono prima evidenziati, registrati in altre Regioni.

Da questa lettura dei dati, primo passo dell’analisi, vi è una prima risultanza: la priorità appare quella di intervenire su questa particolare manifestazione criminale che sottrae ingenti linee di finanziamento alla loro destinazione d’uso.

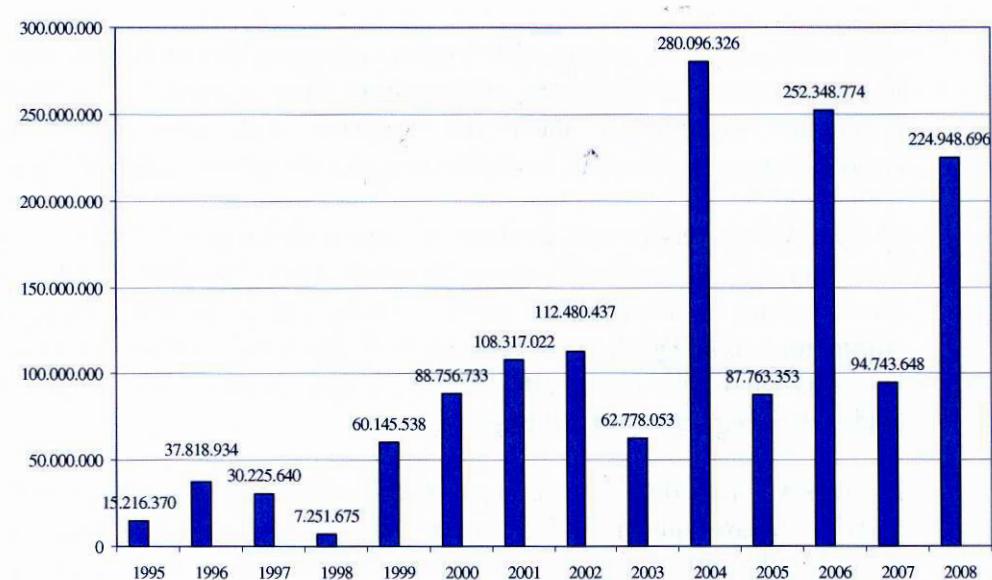
LE ANALISI PRESENTATE DAL PRESIDENTE E DAL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI

Vi sono due momenti, in particolare, nei quali la Corte e le sue articolazioni regionali, attraverso i rispettivi Presidenti e Procuratori svolgono, alla presenza delle più alte cariche istituzionali, un’articolata cognizione dello stato di salute del sistema P.A.: l’inaugurazione dell’anno giudiziario, a livello nazionale e presso le sedi regionali della Corte, e l’udienza in sede di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato. Attraverso la lettura delle Relazioni che vengono presentate si ottiene uno spaccato che fornisce un’analisi prospettica in tema di morfologia della corruzione.

Nel 2008 sono state 110 (68 nel 2007) le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali di I e II grado su fatti di corruzione, con condanne per oltre 117 Meuro: anche qui sembra utile segnalare come, traguardando questo dato, estremamente rilevante rispetto a quello degli anni precedenti (nel 2007, ad esempio, furono 18,8 Meuro), attraverso la lente del numero oscuro, si può ottenere una proiezione del volume del “fatturato illecito” per questa fenomenologia criminale molto lontana da quelle abitualmente in circolazione.

Ipotesi dalle quali restano sideralmente distanti anche gli importi relativi a tutte le sentenze di I grado emesse negli ultimi 14 anni dalle articolazioni regionali della Corte.

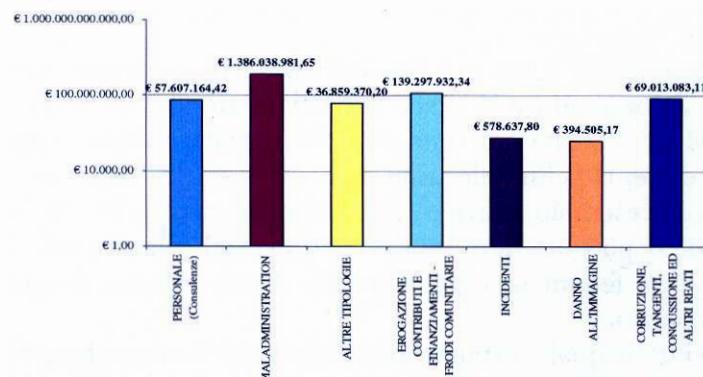
Figura 5 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi conseguenti a sentenze di condanna delle Sezioni giurisdizionali di I grado



Fonte : allegato IX alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, Adunanza dell'11 febbraio 2009.

La lettura degli esiti dell'attività giurisdizionale della Corte aggiunge ulteriori preziosi elementi informativi in tema di "ricostruzione" del fenomeno: lo spaccato relativo all'anno 2008 fornisce un primo, ulteriore riscontro circa le dimensioni effettive del "problema corruzione", che, seppure unito ad altri reati contro la P.A. pesa il 4% del totale degli importi delle citazioni in I grado.

Figura 6 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso. Anno 2008.



Fonte : allegato V alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, Adunanza dell'11 febbraio 2009.

Appare, invero, chiarissima l'importanza del dato relativo a quella che si è chiamata *maladministration*, nella quale sono state riunite tutte le voci che presuppongono situazioni di inadeguata efficienza: l'82% degli importi fa riferimento a questa macroarea che viene erroneamente confusa con quella alimentata da condotte illecite e infedeli dei pubblici dipendenti.

Infine, va segnalata una ulteriore conferma delle risultanze emerse dall'analisi delle statistiche del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno relativamente all'incidenza delle condotte di cui agli artt. 316 ter e 640 bis del Codice penale a danno delle diverse linee di finanziamento a valere sui Fondi comunitari e sul bilancio nazionale: gli importi delle citazioni a giudizio per questi due profili sono pari, infatti, a più del doppio di quelle relative al basket dei rimanenti reati contro la P.A.(corruzione, tangenti, concussione, altri reati).

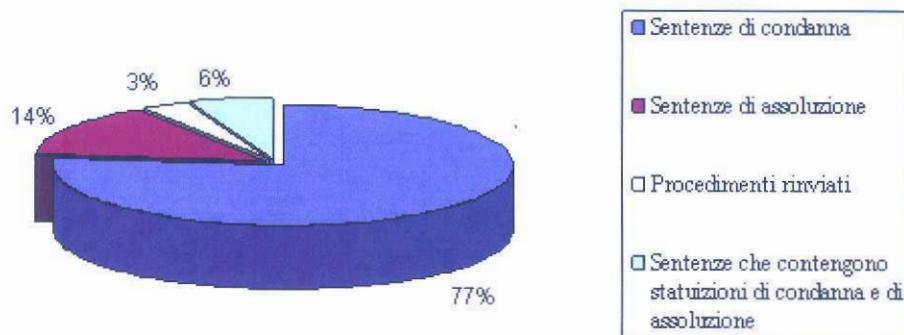
La disponibilità delle sentenze relative alla attività giurisdizionale della Corte dei Conti ha permesso di avviare un ulteriore, parallelo, percorso analitico, dedicato alla lettura di alcuni aspetti particolarmente significativi per meglio definire il “problema corruzione”.

Grazie alle possibilità rese disponibili dal motore di ricerca di tale archivio, sono state estrapolate le sentenze di responsabilità emesse dal 2005 che contenevano la parola chiave “corruzione”. Su questo primo panel di 292 procedimenti⁷¹, senza, quindi, nessuna pretesa di esaustività, è stata avviata l'analisi - i cui risultati sono riportati in Appendice – finalizzata a rilevare la distribuzione geografica della condotta esaminata dalle Sezioni Giurisdizionali di I grado, l'Amministrazione interessata e le eventuali condotte consumate in concorso formale con l'ipotesi corruttiva.

I 292 procedimenti presi in considerazione, 108 dei quali di competenza delle Sezioni di Appello, si sono conclusi con una sentenza di condanna in 240 occasioni, 17 delle quali contenenti anche statuzioni di assoluzione, con l'accertamento della responsabilità a carico di 539 convenuti sui 702 sottoposti a giudizio.

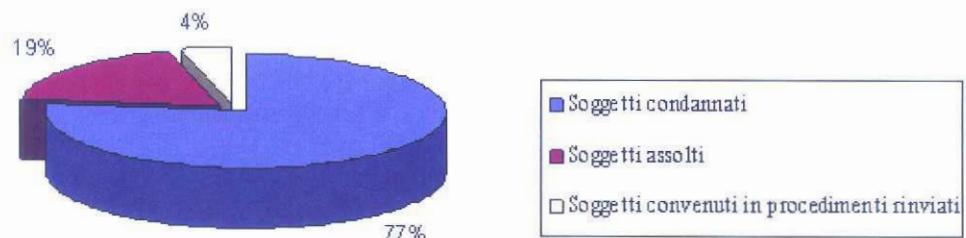
⁷¹ La metodologia seguita ha visto l'esecuzione del *download* delle sentenze il 10 giugno 2009: nella Banca dati della Corte dei Conti erano presenti 324 sentenze di interesse relativa al periodo “2005-10 giugno 2009”. La scelta è stata quella di analizzare solo quelle effettivamente emesse in relazione alla particolare forma di infedeltà insita nell'accordo corruttivo tra il privato e il pubblico dipendente: tale lettura ha rilasciato all'analisi un campione di 292 sentenze. Per completezza informativa e correttezza metodologica, va segnalato che l'analogia ricerca effettuata nel giorno di chiusura di questa Relazione evidenziava un risultato di 353 sentenze risultanti per il periodo “2005-2008”, verosimilmente dovuto al progressivo successivo deposito di 63 provvedimenti rispetto alla data di estrazione.

Figura 7 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Esito dei procedimenti. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Figura 8 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Soggetti condannati e assolti. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Di questi, è stato possibile rilevare la distribuzione geografica, che ha confermato le indicazioni già acquisite dalla lettura delle statistiche della delittuosità: la fenomenologia criminale di interesse attecchisce particolarmente in quelle aree dove si sono le maggiori opportunità criminali, per numero di transazioni pubbliche e per controvalore.