

## EXECUTIVE SUMMARY

Preliminarmente, va osservato come in questi 12 mesi, così come in precedenza è avvenuto dopo la soppressione nell'estate del 2008 dell'Alto Commissario per la lotta alla corruzione, la scelta sia stata quella di operare certamente con una *"... dotazione di risorse ancor più modesta ..."*, ma con *"... ambizioni ..."* né dimesse, né umili<sup>1</sup>.

La presente Relazione da conto delle "cose fatte", oltre a mettere a disposizione l'aggiornamento della "Mappatura della corruzione e degli altri illeciti contro la PA" ai sensi degli artt. 6 e 61 della Convenzione ONU contro la corruzione, ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che ha designato il Dipartimento della Funzione Pubblica quale Autorità Nazionale Anticorruzione: si tratta di una "fotografia" per il periodo "2004-2010" - grazie alle tre fonti ufficiali disponibili a livello nazionale: le statistiche della delittuosità; quelle giudiziarie o della criminalità; i risultati conseguiti dalla Corte dei Conti - che inizia a consentire di *"... apprezzare e misurare - come ha sottolineato il prof. BARBAGLI nella Premessa al Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia, Ministero dell'Interno, 2007, e come già ricordato nella Relazione 2009 - in modo metodologicamente consapevole linee di tendenza, oscillazioni, picchi e cadute [perché, n.d.r.] la particolare struttura temporale della criminalità rende del tutto sterile discutere di cambiamenti da un anno all'altro ..."*.

### **Prima indicazione: le denunce per corruzione e concussione sono stabili da 7 anni.**

Dirlo, quindi, e renderlo constatabile in modo trasparente nelle pagine che seguono - fatte salve le note riflessioni in tema di "numero oscuro", di "reati senza vittima" e di "reati a concorso necessario", che verranno diffusamente illustrate - è corretto metodologicamente e ineccepibile scientificamente.

Altri dati ufficiali non ne esistono: *"... I dati sono dati - ha recentemente ricordato Luca RICOLFI - ciò che cambia è la prospettiva con i quali li interpretiamo..."*<sup>2</sup>. Non a caso chi si *"... avventura sul rischioso terreno dei paralleli e dei calcoli [...] custodisce con caparbia - come ricordava E. NARDUCCI, Processi ai politici nella Roma antica, Laterza, Roma-Bari, 1995 - il segreto di questi risultati allegati e non dimostrati, facendo riferimento a parametri noti solo a lui stesso ed eludendo con allegria una serie di evidenti interrogativi..."*.

Invero, una informazione trasparente e completa è considerata dagli stessi "addetti ai lavori" una esigenza imprescindibile ed equivalente alla stessa azione di contrasto, come ha ricordato recentemente il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia<sup>3</sup>, secondo il quale vi è *"... la duplice necessità di neutralizzare adeguatamente le condotte illecite e di garantire una forte trasparenza sul fenomeno, anche per evitare che una amplificazione di dati inesatti possa incidere sull'immagine del Paese e, conseguentemente, sul suo rating in sede internazionale..."*.

### **Seconda indicazione: il sistema italiano di misurazione della criminalità fornisce una informazione completa.**

Aderente - come evidenzia E. CALABRIA, *Le statistiche della delittuosità, una misura possibile della criminalità in Italia e in Europa*, consultabile all'indirizzo [www.istat.it](http://www.istat.it) - ai programmi

<sup>1</sup> A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, saggio in corso di pubblicazione nell'anno 2010, consultabile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>2</sup> L. RICOLFI, *Il sacco del nord*, Guerini, 2010. L'Autore, ad esempio, smentisce puntualmente un'altra delle "certezze nazionali" in tema di evasione: diversamente da quanto si crede, infatti, le quote di evasione recuperate sono maggiori nei territori più virtuosi ovvero a "bassa intensità" di evasione, mentre, paradossalmente le quote di evasione sono più basse nei territori "viziosi", cioè tutto il Sud, più l'Umbria e la Liguria, con l'unica conclusione possibile circa la logica utilizzata dal sistema repressivo del fenomeno illecito, quella del *"...piove sempre sul bagnato ..."*.

<sup>3</sup> A. GIRONE, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 6 luglio 2010.

statistici comunitari annuali, nel rispetto dei principi enunciati dal Codice delle statistiche europee.

Se ogni ulteriore informazione empirica può essere utile, se le consuete indagini di vittimizzazione condotte dall'ISTAT possono fornire una ulteriore prospettiva di lettura del fenomeno, non esistono *"...due verità sulla corruzione..."*<sup>4</sup>, come ha recentemente titolato un importante quotidiano nazionale. Il tentativo di "superare" le statistiche della delittuosità rese disponibili dal Ministero dell'Interno e quelle della criminalità o giudiziarie fornite dal Ministero della Giustizia, sembra tanto inutile quanto pericoloso, perché su questo tema – come ben presente a tutti coloro che si avventurano in simili iniziative – il risultato è prima di tutto quello di far passare l'idea che questi dati ufficiali non siano veri, mentre, come noto a criminologi e sociologi della devianza, richiedono esclusivamente delle "cautele di lettura" analoghe a quelle di altri importanti fenomenologie criminali, come, ad esempio, il traffico di sostanze stupefacenti.

Lo stesso sistema è quello utilizzato dal Paese per rispondere alle richieste pervenute dall'Ufficio delle Nazioni Unite di Vienna, UNODC, competente sulla attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione: diversamente raggruppati i diversi reati secondo la maschera pervenuta da Vienna con il UN-CTS – Questionnaire, la situazione italiana viene rappresentata attraverso le statistiche della delittuosità, rese disponibili dal Ministero dell'Interno (il cd. Police Module – Corruption – Recorded offences and persons brought into formal contact for crimes involving corruption), e quelle della criminalità o giudiziarie fornite dal Ministero della Giustizia (il cd. Prosecution Module – Corruption – Persons prosecuted for crimes involving corruption).

Così come questa Relazione.

**Terza indicazione:** le parole del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, a Vienna il 2 settembre 2010, in occasione dell'inaugurazione della Accademia Internazionale Anticorruzione, hanno confermato l'infondatezza della fantasiosa stima di 60 miliardi di euro, o anche *"...ben superiore ..."* secondo alcuni, quale costo della corruzione ogni anno in Italia.

Come ha ribadito il Segretario Generale il costo della corruzione mondiale sia prossimo a *one trillion dollar*, cioè 700 miliardi di euro: pensare che in Italia sia localizzato l'8,5% della corruzione mondiale fa un po' sorridere anche i più pessimisti.

I 60 miliardi annui quale costo della corruzione "nascono" da uno studio scientifico – la Relazione Kauffman della World Bank, quella che determina il costo della corruzione nel mondo nel 3% del PIL mondiale<sup>5</sup> – del quale si "dimentica", in modo alquanto singolare, il passaggio dove si sottolinea con estrema puntualità, nonostante non ve ne fosse ovviamente bisogno, che questa percentuale del 3% varia sensibilmente da Paese a Paese: *"...First, as shown clearly by the data, the scale of corruption varies significantly from country to country..."*, avrebbe evitato questo infondato, ulteriore, inutile danno all'immagine del Paese.

Non a caso, su questa cattiva abitudine alla quantificazione per ipotesi di "costi", "profitti" e "fatturato" della criminalità, vi sono qualificate perplessità, perché *"... come ricordava l'altro giorno il collega De Sena – la notazione è di G. PISANU, Comunicazioni, Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 2 dicembre 2008 – sull'entità di questo fatturato si conoscono valutazioni diverse, tutte per la verità impressionanti, ma raramente ben documentate...."*, mentre lo stesso Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa ha recentemente evidenziato come *"... It is practically impossible to quantify the total cost of corruption because under-the-counter payments are obviously unknown (they were to some extent known until the tax deductibility of*

<sup>4</sup> A. CHERCHI, Le due verità sulla corruzione, su "Il Sole 24 Ore", 21 febbraio 2011.

<sup>5</sup> Dallo stesso testo della Banca Mondiale – quello dell'indicato 3% quale costo della corruzione sul Pil mondiale – emerge che *"...the \$1 trillion figure, calculated using 2001-02 economic data compares with an estimated size of the world economy at that time of just over US\$30 trillion, Kaufmann says, ..."*.

*corruption-linked expenses was abolished following anti-corruption efforts by the international community in the 1990s)...”<sup>6</sup>.*

**Quarta indicazione: lo studio dell’OCSE, con lo studio , singolarmente pubblicato nella stessa giornata di presentazione dell’Indice di Percezione della Corruzione di Transparency International, ha dato voce ai numerosi dubbi.**

Dubbi, prima, rafforzatisi nel settembre 2009 con l’abbandono di Transparency da parte dell’inventore dell’Indice, il prof. Johann Lambsdorff, che con l’Università di Passau ne assicurava la credibilità scientifico-accademica. L’addio<sup>7</sup> - “... *Transparency will try to continue somehow with a substitute for the CPI. Even though most of them are rather new to the debate, they will try to make the new product look like the old one. This is time for me to let them go their way...*” - rende certamente singolare la scelta di proseguire nella diffusione di questo Indice che, come diffusamente illustrato in modo analitico nella Relazione:

1. evoca il *nomen* “corruzione” ma “misura” il “...*misuse of public power for private benefit...*”;
2. si fonda per alcuni Paesi tra i quali l’Italia su un numero estremamente ridotto di source;
3. non permette comparazioni da un anno all’altro in quanto “... le comparazioni da un anno all’altro possono derivare non solo da un cambiamento della percezione, ma anche da una modifica del campione o della metodologia...”;
4. non consente la formazione di graduatorie perché “... una graduatoria di Paesi può facilmente essere erroneamente interpretata come una misura assolutamente precisa delle performance di un dato paese. Questo non è affatto vero. Sin dalla sua prima pubblicazione nel 1995, TI ha fornito i dati relativi alla deviazione standard e al numero delle fonti utilizzate per la costruzione dell’indice. Queste informazioni servono per evidenziare che vi è una intrinseca imprecisione....”.

Dubbi, infine, certificati nel 2010:

1. dallo studio *Quality of Government* commissionato dall’Unione Europea all’Università di Goteborg, con un dato mediano, di sintesi, quale quello dell’Indice di percezione della corruzione non in grado di fotografare realtà come quella italiana e spagnola;
2. poi, in via definitiva, da uno studio dell’OCSE - C.P. OMAN, C. ARNDT, *Measuring Governance*, Policy Brief n. 39, OECD Development Centre, Parigi, 2010 - che censurava l’Indice di Transparency per una «... *metodologia poco chiara e viziata da pregiudizi ...*», e che veniva anticipato via mail da un warning preventivo con cui venivano messi «...*in guardia i potenziali utenti...*»<sup>8</sup>.

**Quinta indicazione: la “garanzia” del sistema repressivo e l’indipendenza di quello preventivo.**

La funzionalità del sistema repressivo si mantiene su livelli di assoluta eccellenza., per qualità, professionalità e strumenti di indagine a disposizione assolutamente sconosciuti o sottoposti a defatiganti procedure di autorizzazione e controllo in altri Paesi.

La stessa area di rilevanza penale si estende ben al di là dei confini di Ordinamenti in Paesi simili al nostro: è sufficiente pensare alla corruzione impropria susseguente, alla concussione, alle previsioni del dlgs 231/2001 e ss.

I risultati conseguiti possono essere “letti” in positivo o negativo, a differenza di ciò che accade, ad esempio, di fronte alla rassicurante cattura da parte delle Forze di Polizia di

<sup>6</sup> Il *Press Service fact sheet* è consultabile all’indirizzo [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>7</sup> Come indicato in una mail - consultabile all’indirizzo [www.commonsglobalintegrity.org/2009/09/johann-lambsdorff-retires-corruption.html](http://www.commonsglobalintegrity.org/2009/09/johann-lambsdorff-retires-corruption.html) - spedita a tutto il network di Transparency nel mondo.

<sup>8</sup> Cfr. C. CLERICETTI, *L’Ocse: “Classifiche poco attendibili, possono produrre danni”*, pubblicato sul sito del quotidiano La Repubblica il 26 ottobre 2010: “... *Senza entrare nel merito della discussione sull’importanza di questo o altri indicatori internazionali sulla governance – si dice nella mail – gli autori dello studio Ocse mettono in guardia i potenziali utenti del rapporto, invitandoli caldamente ad essere più attenti nell’esame dei reali contenuti e alla precisione di tutti i sistemi di classifiche della governante e di usare più cautela su come utilizzarli...*”.



rapinatori, ladri e spacciatori. In positivo, nel corso del 2010 li ha visti l'Unione Europea nel corso della giornata "porte aperte" delle Istituzioni comunitarie, sabato 8 maggio, a Bruxelles: *"...L'Italia, per troppo tempo all'indice delle statistiche dei paesi a rischio di frode e corruzione, da tempo, grazie alle forze di polizia italiane, sta assumendo un nuovo ruolo sulla scena internazionale. Non più Paese della frode, ma quello che con maggiore vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa e giudiziaria (sia penale che amministrativa) combatte la criminalità finanziaria internazionale...."* e proposte *"... all'opinione pubblica europea come il migliore esempio a livello internazionale di struttura investigativa impegnata nella lotta alla criminalità economico-finanziaria ..."*.

Non solo. Si tratta, di un sistema repressivo garantito dall'indipendenza dell'Autorità Giudiziaria, diversamente da quello che accade in altri Stati.

Quanto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, interessata da un periodico dibattito sulla "indipendenza" di questa struttura, tra l'altro sancita in modo inequivocabile dall'articolo 6 della legge 3 agosto 2009, n. 116, va ricordato come la soluzione di collocare all'interno dell'Esecutivo tale profilo dell'attività di contrasto si ritrovi anche in

- ✓ Germania: Department of Internal Investigations (Ministero dell'Interno);
- ✓ Belgio: Central office for the repression of corruption (Polizia Federale);
- ✓ Austria: BAK (Federal Bureau of Anti-corruption- Ministero dell'Interno);
- ✓ Francia: Central service for prevention of corruption (Ministero della Giustizia);
- ✓ Croazia: Anti-corruption Sector (Ministero della Giustizia);
- ✓ Spagna: Special prosecutors office for the repression of corruption and related economic offences (Ufficio del Pubblico Ministero);
- ✓ Usa: Office of the Government ethics (Presidente degli Stati Uniti d'America),

non senza evidenziare come in passato – nonostante l'articolo 1 "Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione" della legge istitutiva ponesse *"... l'Alto Commissario... alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei ministri..."* – nessuno si sia mai preoccupato di questo aspetto.

**Sesta indicazione: si parla di corruzione, ma vi si fanno rientrare una serie di fenomeni dove non c'è nessun mercimonio della funzione pubblica.**

Su 3.000 reati all'anno consumati in media contro la PA negli ultimi 7 anni, meno del 10% fanno riferimento a episodi di corruzione e concussione: 300 reati all'anno registrati per corruzione e concussione significano 1 delitto ogni 12mila dipendenti pubblici.

Il 40% circa fa riferimento a illeciti commessi da privati – da *"chiunque"*, come recitano gli artt. 316 ter e 640 bis codice penale – che hanno scambiato la Pubblica Amministrazione per il proprio "conto corrente con fido illimitato": qui, l'infedeltà del dipendente pubblico non rileva in alcun modo.

Un ulteriore 40% fa riferimento a denunce per il reato di "abuso d'ufficio" di cui all'art. 323 cp: come noto si tratta di una fattispecie residuale, spesso rubricata in sede di avvio delle indagini preliminari, che presenta un "costo" elevatissimo per il Paese, atteso che sulle 3000 persone denunciate in media all'anno (nel periodo 2004-2010, vi è stata la denuncia di 21.429 persone, 2949 donne e 18480 uomini) si registrano in media 100 persone condannate all'anno, secondo i dati forniti dall'ISTAT.

Senza necessità di scomodare il compianto direttore dell'OLAF, Franz-Hermann Bruener - secondo il quale *"...grandi processi mediatici che finiscono nel nulla, nella prescrizione o nell'impossibilità di recupero delle somme in gioco non rendono giustizia a nessuno, fanno solo il gioco dei grandi frodatori e recano un grande danno di immagine alla giustizia..."* – ognuno si può rendere conto del costo:

1. umano, per gli indagati e imputati, poi assolti;
2. in termini di efficienza per il sistema, provando ad immaginare come si può lavorare in un ufficio pubblico dopo la denuncia, le eventuali perquisizioni, le notizie sui media;

3. economico, per le risorse – umane e strumentali - impiegate dalle Forze di polizia per acquisire le fonti di prova poi rivelatisi inutili a supportare un giudizio di condanna.

**Settima indicazione: emerge una importante presenza femminile per alcuni dei reati contro la PA.**

Sotto il profilo della lettura della fenomenologia illecita attraverso le consuete variabili socio-demografiche utilizzate in tema di analisi della criminalità emergono alcune singolarità e alcune conferme.

Come previsto l'età media degli autori di questi reati resta attestata nelle diverse annualità esaminate sui livelli attesi in materia di "white collar crime", quindi tra i 40 e i 50 anni, con un'età media femminile quasi sempre più bassa di quella dei denunciati maschili.

Emergono, invece, tassi di delittuosità femminile inattesi:

1. sia riguardo al totale dei reati contro la PA presi in esame, con 24.679 donne denunciate sulle 99.333 persone segnalate, il 24,8% nei 7 anni analizzati;
2. sia per alcuni di questi reati, come nel caso di quelli previsti dagli articoli 316 *ter* (3.912 donne denunciate sulle 9.137 persone segnalate, il 42,8%) e 640 *bis* (14.265 donne denunciate sui 43.107 segnalati, il 33%) codice penale, dove, addirittura, in alcune Regioni il numero delle donne denunciate supera quello degli uomini.

**Ottava indicazione: da alcune ricerche, un Paese diverso.**

Così emerge dall'ampia ricognizione delle diverse analisi disponibili a livello internazionale e nazionale sul "sistema Paese" relativamente al tema della "corruzione e della maladministration", provenienti da Organizzazioni internazionali, Enti di ricerca, multinazionali della consulenza aziendale.

Una per tutte: l'Economist Intelligence Unit ha fotografato una situazione del Paese che non è peggiorata quanto al tema "corruzione", con il Country Forecast rilasciato nell'estate del 2010 che vede confermare per il periodo "2010-2014" lo stesso punteggio del precedente periodo "2005-2009".

**Nona indicazione: il ruolo dei media.**

I media non hanno creato la corruzione. Ovviamente.

Nessuno, poi, pensa al modello americano, spesso, invero, usato come termine di paragone, per chiedere come ha fatto il portavoce del Partito Democratico americano, Hari Sevugan, che ogni repubblicano che appaia su Fox News, controllata da News Corp., sia accompagnato dal sottotitolo "Il mio partito è sostenuto finanziariamente da questa televisione".

Nessuno, infine, pensa alla "comunicazione" transitata sulla CNN relativamente ai diritti/doveri dell'elettore americano e dei media in relazione a ciò che è propaganda e ciò che appare e deve restare informazione.

Ma una riflessione sull'ultima fotografia scatta dal prof. Ilvo DIAMANTI utilizzando i dati comunicati dall'Osservatorio di Pavia :

*"... l'analisi delle notizie sulla criminalità proposte dai Tg prime time nel periodo 2005-2009, fornisce alcune indicazioni interessanti:*

1. *non esiste correlazione tra l'andamento dei reati denunciati e il numero di notizie sulla criminalità;*
2. *esiste, invece, una forte correlazione tra il numero di notizie di reati e la percezione della criminalità,*

*con una situazione che in Italia degrada ulteriormente se analizzata in una prospettiva comparata con altri Paesi europei .... Il Tg1 ha il doppio di notizie del Tg spagnolo e venti volte in più rispetto al telegiornale tedesco; la pagina della criminalità in Italia è costante, l'agenda dei telegiornali francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli non rileva la presenza quotidiana di notizie criminali ...",*

*sembrerebbe meritare un'adeguata considerazione.*

**Ultima indicazione: costi ridotti, un “conto economico” in attivo e le “verità nascoste” del 2010.**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è costata nel 2010 il 10% del budget dell'Alto Commissario per il contrasto alla corruzione e agli altri illeciti nella PA al momento della soppressione, mentre:

- il 15 settembre 2010, a Zagabria, si è svolto il Kick-off meeting del progetto finanziato con 900mila euro dall'Unione Europea, dove ha prevalso il progetto presentato con il corrispondente organismo francese;
- il 9 dicembre 2010, la Banca Mondiale ha comunicato la scelta del progetto italiano - presentato con Transparency Italia e un importante network di associazioni e istituzioni - in materia di Green Economy, assicurando un finanziamento di 600 mila dollari a valere sul Siemens Integrity Fund.

La domanda reale è se a qualcuno interessano le informazioni sintetizzate in questo Executive Summary, e poi illustrate nella relazione, o se, invece, attragga di più continuare a parlare di legalità e di tutto quello che vi ruota attorno, in un periodico dibattito che, però, ed è l'aspetto singolare di interesse, spesso non sembra riuscire ad andare oltre il momento dialettico, quale espressione dell'ennesima conferma di un Paese che sembra vivere della logica gattopardiana del *“se vogliamo che tutto rimanga com'è, è necessario che tutto cambi”*, dove si rileva una sfasatura amplissima tra le parole e le cose, tra l'ideologia e la realtà, con frasi ripetute come un rosario o come uno stratagemma per costruirsi un immenso alibi di fronte alle regole continuamente trasgredite.

Situazione nella quale non parrebbe, quindi, strano che, ad esempio, del merito si continui a parlare da tempo, a volte con grande enfasi per sottolinearne l'importanza decisiva per il futuro del Paese, senza approdare ad alcun risultato concreto, quasi a dar ragione ad Ennio FLAIANO, che evidenziava come *“...l'unica vera rivoluzione possa essere quella di una legge uguale per tutti...”*, perché, in realtà, del merito si diffida, in quanto il reclutamento e la promozione dei più capaci introdurrebbero un intollerabile elemento di imprevedibilità nel sistema.

Una presentazione accompagnata, anche per offrire una fotografia più completa circa la definizione del “sistema italiano di prevenzione della corruzione” che, poi, troverà forma concreta nel “Piano nazionale anticorruzione” previsto all'articolo 1 del cd. ddl anticorruzione (AS2156), dai diversi interventi normativi e amministrativi che sono stati assunti nella direzione di un rafforzamento del “sistema di difesa” di una Pubblica Amministrazione che, va ricordato, come già emerso l'anno scorso, appare vittima prioritariamente di un rilevante numero di delinquenti, di ladri, che la saccheggiano.

## INTRODUZIONE

La precedente Relazione era stata presentata nello stesso giorno in cui Transparency International rilasciava, il 19 novembre del 2009, l'aggiornamento annuale del proprio indice, il Corruption Perception Index, l'Indice di percezione della corruzione, forse più noto come CPI, nel quale l'Italia registrò un netto peggioramento nel punteggio.

Questa Relazione annuale si chiude poche settimane dopo, invece, l'aggiornamento del CPI 2010, in cui l'Italia ha segnato un ulteriore peggioramento del punteggio attribuito, così da collocare il nostro Paese dopo il Rwanda: dopo la retrocessione dal punteggio di 4,8 del 2008 al 4,3 del 2009, quest'anno, infatti, il risultato conseguito dal nostro Paese, pari a 3,9.

Ognuna di queste notizie ha suscitato un diffuso clamore, ha aumentato la preoccupazione della popolazione, ha ulteriormente incrementato i livelli di sfiducia verso il "sistema pubblico".

Come hanno sottolineato ampiamente tutti i quotidiani e numerosi commentatori, ciò ha fatto precipitare l'Italia, nell'arco di 24 mesi, dalla 55esima posizione del 2008 alla 69esima di quest'anno: una notizia che, quasi come un fiume carsico, è sistematicamente riemersa, insieme a quella sul costo della corruzione in Italia stimata in 60 miliardi di euro, in ogni circostanza nella quale ve ne è stata "occasione", come:

1. nell'ottobre 2009, quando venne reso pubblico il Report sulla I e II Valutazione condotta sull'Italia dal GRECO, il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa, con 22 Raccomandazioni rivolte al nostro Paese al termine di una ricognizione sul nostro sistema iniziata con l'*on site visit* nell'ottobre 2008;
2. nel dicembre 2009, in occasione della divulgazione del 43esimo Rapporto annuale sulla situazione del Paese del CENSIS, quando venne presentato uno spaccato estremamente drammatico - *"... dal 2004 al 2008 sono pervenute alle Forze dell'ordine 19.019 denunce per reati legati alla corruzione della Pa: il 42,2% concentrato nelle quattro regioni del Sud più interessate da fenomeni di criminalità organizzata..."* - relativo alle Regioni meridionali e al fare amministrazione in terra criminale,;
3. nel febbraio 2010, quando a margine della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti, si diffuse la notizia, drammatica, di un aumento delle denunce per corruzione del 229% e per concussione del 153%, che segnò profondamente una opinione pubblica già segnata, angosciata, quasi ripiegata su se stessa per difendersi da un diluvio che, a tratti è sembrato ininterrotto, di notizie negative;
4. nel giugno 2010, quando il Presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, in occasione della presentazione della Relazione annuale dell'Autorità, ha espresso la propria preoccupazione relativamente a una corruzione che droga il mercato e ne esclude le aziende migliori<sup>9</sup>;
5. nel luglio 2010, quando nel corso delle Audizioni informali condotte dalle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica in relazione all'esame del ddl. 2156, "Disposizioni contro la corruzione", nel corso delle quali questa fenomenologia criminale è stata definita *"... un patema ..."*, *"... continui a presentare carattere di assoluta gravità e risulti in forte aumento (secondo dati della Guardia di Finanza ..."*, con una gravità che è dimostrata *"... dal costante aumento tendenziale delle denunce per fatti di corruzione accertati negli ultimi anni ..."*;

<sup>9</sup> Considerazione intuitiva, già riscontrata, ad esempio, dallo studio AA.VV., *Confronting corruption: The business case for an effective anti-corruption programme*, PricewaterhouseCoopers, 2008, nel quale tra i 380 executive intervistati a livello mondiale il 45% del campione ha segnalato come le proprie aziende evitano in mercati dove il "rischio corruzione" è elevato.



6. nell'ottobre 2010, infine, quando l'ennesimo segnale di pericolo e di preoccupazione è stato colto nelle parole del nuovo Presidente della Corte dei Conti, nella prolusione tenuta in occasione della cerimonia di insediamento.

A questa “corruzione parlata” si sono aggiunte le tante notizie relative ai numerosi episodi portati alla luce dalla attività investigativa condotta dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura. Si tratta di notizie allo stesso tempo positive e negative: per un verso, esprimono e confermano, ogni volta di più la rassicurante capacità operativa del nostro sistema repressivo; dall'altro, contribuiscono ad aumentare l'allarme e la preoccupazione verso questa insidiosa patologia criminale, mentre si deteriorano progressivamente i livelli di fiducia della popolazione nella capacità del “sistema Italia” di far fronte al problema del mercimonio della funzione pubblica, del particolarismo e di un familismo amorale che oggi sembra aver esteso i propri confini a legami di tipo “gelatinoso”.

E' il tema, non nuovo, del divario tra rischio oggettivo e percezione soggettiva in materia di analisi della criminalità: come noto, la *fear of crime*, la paura di rimanere vittima di un atto criminale, e il *concern about crime*, la generale preoccupazione della criminalità, sono particolarmente sensibili ad alcuni fattori, e molto meno, diversamente da quanto si ritiene abitualmente, al dato reale della criminalità. Non a caso da alcuni anni si registra in Italia un permanere dell'allarme criminalità su livelli estremamente elevati, a fronte di una progressiva riduzione del numero totale dei delitti consumati e, in particolare, ad esempio, dei reati predatori, che più da vicino toccano la sfera personale di ognuno di noi, e di quelli riconducibili a forme di criminalità organizzata.

Preso atto, comunque, che in questa materia, che tocca da vicino la nostra quotidianità, “*sentirsi poveri, vale quanto esserlo effettivamente*”, si tratta, prima di tutto, di tentare di comprendere come intervenire sul fenomeno con una prospettiva sistematica e non con quella sintomatica, tipica di un “ospedale da campo” che si allestisce dopo, perché ogni nuovo grave fatto scoperto dal sistema repressivo rischia di vanificare qualsivoglia sforzo.

La corruzione, infatti, fenomeno strutturalmente e culturalmente complesso e ambiguo, favorisce facili generalizzazioni atecniche, spesso prive di qualsiasi fondamento scientifico, proprio perché tocca i capisaldi irrinunciabili dell'ordinata convivenza, della nostra civiltà democratica, finendo, così, agevolmente per alimentare discorsi moralistici, spesso caratterizzati dall'enumerazione di virtù civiche, di esortazioni ad agire per il bene dello Stato e di condanna degli atteggiamenti illeciti e lesivi del bene comune, come già accadeva nell'età antica<sup>10</sup>.

Sul tema, come noto, si sono già espresse molte autorevoli istanze, quali: il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione nominato nel 1996 dal Presidente della Camera dei Deputati e presieduto dal prof. Cassese; la Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione e per migliorare l'azione della PA nominata sempre nel 1996 dallo stesso prof. Cassese nella sua veste di Ministro per la Funzione Pubblica e presieduta da Gustavo Minervini; la Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione che ha operato nell'ambito della camera dei Deputati tra il 1996 e il 1998; infine, l'Indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel corso del 1998.

Si tratta di analisi estremamente particolareggiate, di risultanze composite e di precise proposte di intervento che, nonostante la loro autorevolezza, non sono, però, riuscite ad andare oltre l'eterno “periodico dibattito” sulla corruzione e, più in generale, sulla legalità.

---

<sup>10</sup> L'esaltazione della *virtus*, della *fides*, del *civis Romanus bonus*, come li ricorda con riferimento al periodo della fine della Repubblica romana, S. MOLLO, *La corruzione nell'antica Roma*, pubblicata sul sito [www.italocalvino.it](http://www.italocalvino.it).



Uno iato che sembra immortale tra il predicare e il fare, che lascia i problemi perennemente irrisolti, che spesso non va oltre il momento dialettico del circuito “mediatico-convegnistico” dove l’idea di legalità sembra *surfare* sulle onde<sup>11</sup>, apparendo e scomparendo con pari velocità e ciclicità, fino a diventare un *passe-partout* per la rassicurazione del cittadino, ghiotta occasione di promesse elettorali e di consenso a buon mercato, mentre si allestiscono patiboli mediatici, si auspicano boia politici e si invocano governi di salute pubblica<sup>12</sup>.

Una situazione che ha progressivamente delineato un mondo dell’anti-corruzione dotato di attori, strategie, risorse e pratiche proprie, con i suoi eroi, le sue vittime, i suoi cattivi<sup>13</sup>.

Da qui, è normale che molte delle notizie che saranno presentate nelle pagine successive, non siano mai giunte, non a conoscenza, ma alla conoscibilità, cioè alla possibilità di essere conosciute, nonostante siano state tutte riprese dai lanci delle Agenzie di informazione, della maggioranza degli Italiani e degli osservatori internazionali che guardano al nostro Paese, come noto, prioritariamente attraverso la rappresentazione fornita dai media.

E’ una affermazione facilmente verificabile: basta che giunto a questo punto nella lettura, il lettore si chieda se ha mai sentito parlare;

1. della avvenuta approvazione da parte del Senato della legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa contro la corruzione civile,
2. oppure, dell’approvazione per interventi di prevenzione della corruzione di uno stanziamento di 2 Meuro nella cd. “manovra anticrisi”,
3. oppure, delle misure di contrasto all’infiltrazione della criminalità nella Pubblica Amministrazione e negli appalti introdotte dal Piano straordinario contro le mafie approvato nell’estate 2010,
4. oppure degli emendamenti presentati dal relatore di maggioranza al ddl anticorruzione che recepiscono strumenti quali whistleblowing e revolving doors, mentre rendono meno discrezionali le norme in materia di incarichi extraprofessionali e di conflitti di interessi per chi percepisce denaro pubblico,
5. oppure della scelta del progetto nazionale in materia di *Green and Clean Market* presentato dall’Italia, unico Paese della “vecchia Europa” e uno tra i 1600 presentati a livello mondiale, finanziato con 600 mila dollari a valere sul World Bank Siemens Integrity Fund,
6. oppure della scelta di una candidatura italiana, il cons. Giovanni Kessler, per guidare l’Ufficio Antifrode europeo,
7. oppure di “Vinca il Migliore”, il format concorsuale che ha permesso di selezionare e assumere in 10 mesi al Comune di Napoli 534 professionalità, con 112mila concorrenti, senza che la procedura venisse arrestata o interessata dai consueti ricorsi amministrativi.

Preso atto come la corruzione sia evidentemente un tema centrale per qualsiasi democrazia e per tutti i Governi democratici, perché, con buona pace di tutti, non può essere diversamente, qui in Italia, come altrove, senza “se” e senza “ma”, la trattazione del tema della corruzione e

<sup>11</sup> Quello della legalità è un termine spesso abusato, almeno sotto il profilo semantico, perché lusinga, perché può far rima con onestà e si può confondere addirittura con la giustizia, perché può litigare con la solidarietà e, qualche volta, anche con la democrazia, mentre - come ha notato il prefetto Angelo TRANFAGLIA, nel suo intervento al convegno “*Repubblica, Costituente e voto alle donne*”, Parma, 2007 - se ne registra una “... profonda crisi sotto i diversi profili di una crisi del diritto in sé, della credibilità dell’organizzazione dello Stato e delle sue Istituzioni, della cultura, della comunità civile...”.

<sup>12</sup> Ciò che manca, insomma, in tema di lotta alla corruzione non è certo l’informazione, nota B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà. Etica, Politica, Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>13</sup> Vds. S. SAMSON, *Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-Corruption Movement in the Balkans*, in D. HALLER, C. SHORE (a cura di), *Corruption: Anthropological Perspectives*, London and Ann Arbor, Pluto Press, 2005.

delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, merita, quindi, l'ascolto della domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno, perché l'alternativa è altrimenti quella di ritrovarsi immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali, un caleidoscopio di verità rovesciate che non aiutano un confronto rigoroso, ma necessario, alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

La corruzione è solo una tra le manifestazioni patologiche della quotidianità della nostra Pubblica Amministrazione, dove spesso vengono alla luce intrecci di aspetti disfunzionali, tra loro correlati, che investono la dimensione della cattiva programmazione e della definizione progettuale degli interventi, della gestione delle procedure unita alla debolezza e alla vulnerabilità dei controlli fino a forme di collusione con i controllati.

Sul tema servirebbe, invero, una piena consonanza del sistema Paese, perché vi è la necessità di inquadrare correttamente il fenomeno, pur senza dimenticare come la quali-quantificazione di tali manifestazioni illecite appaia estremamente complessa.

Per questo, è necessario avvicinarsi al tema, soprattutto sotto il profilo della percezione del fenomeno corruttivo, con estrema cautela, per evitare di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione, appunto, rovesciata della realtà, a uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica<sup>14</sup>.

Una carenza di conoscenza empirico-quantitativa della corruzione può determinare un progressivo, insidioso "scollamento" delle norme penali rispetto al fenomeno criminale, con un duplice rischio: nel breve periodo, l'ineffettività; nel medio-lungo, la depressione dell'efficacia generalpreventiva a causa di una legislazione di ineffettività disnomica e conseguente funzionalità meramente simbolica<sup>15</sup>.

Se di qualcosa non si avverte il bisogno, in tema di contrasto alla corruzione, è la reinterpretazione in chiave moderna delle "grida manzoniane", quale diritto di carta o, meglio, rimasto sulla carta, sul modello di quelle ordinanze che le autorità fecero affiggere sui muri nei giorni della pestilenza del 1629, nonostante fosse facilmente prevedibile che nessuno vi avrebbe prestato attenzione e considerazione.

In tale prospettiva, appare qui significativo sottolineare - dopo le parole del compianto Direttore dell'OLAF, Franz - Hermann Bruener, riportate nella Relazione 2009<sup>16</sup> - l'estrema, riconosciuta professionalità delle Forze di Polizia e della Magistratura, quest'anno nuovamente oggetto di lusinghieri giudizi in sede europea: durante la giornata "porte aperte" delle Istituzioni comunitarie svoltasi a Bruxelles sabato 8 maggio 2010, "... l'Italia - prosegue il lancio dell'agenzia del 10 maggio - per troppo tempo all'indice delle statistiche dei paesi a rischio di frode e corruzione, da tempo sta assumendo un nuovo ruolo sulla scena internazionale. Non più Paese della frode, ma quello che con maggiore vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa e giudiziaria (sia penale che amministrativa) combatte la criminalità finanziaria internazionale ....".

<sup>14</sup> Come recentemente ricordato dal dott. Rosario Lupo, Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Firenze competente per la cd. "Indagine Protezione Civile - Grandi Eventi", *"Rubare non ha nessun colore politico. E' un reato e basta"*.





























<sup>15</sup> G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, intervento al convegno SISP nella sezione "Aspetti disfunzionali del sistema politico italiano: mafia, corruzione, clientelismo", Pavia, 2008.

<sup>16</sup> Che nell'intervista *"Olaf, Bruener: facile indagare in Italia perché leggi sono efficaci"*, elogiò l'Italia "... che dispone degli arsenali di protezione penale e investigativa tra i più avanzati a livello europeo ...", dove "... gli strumenti di indagine utilizzati sono tra i più avanzati al mondo ... strumenti raramente utilizzati nella maggior parte degli altri Paesi per tali tipi di illeciti ..." e con le Forze di Polizia e la Magistratura, per questo, "... spesso invidiati dai colleghi di altri Paesi...".

Una realtà, come noto, testimoniata dall'attenzione ci cui godono le nostre Forze di Polizia in ambito internazionale e dalla loro sistematica valorizzazione da parte di molti Paesi che spesso vengono guardati come modelli cui tendere.

La rilevante efficacia di questa intensa, penetrante attività del sistema repressivo è direttamente proporzionale al numero dei reati scoperti, che rappresentano una delle componenti più importanti dei livelli di fiducia/sfiducia della popolazione verso il "sistema pubblico". Una notazione non priva di pregio, se si guarda agli esiti di una recente analisi condotta dalla Commissione Europea che segnala una diffusione della corruzione in tutti i livelli di governo dei diversi Paesi europei.

**Immagine nr. 1 :** Attitudes of Europeans towards Corruption.  
Summary report.  
Periodo "2007 - 2009".

QB1 For each of the following statements, could you please tell me whether you totally agree, tend to agree, tend to disagree or totally disagree with it. - % Agree													
		There is corruption in local institutions in (OUR COUNTRY)			There is corruption in regional institutions in (OUR COUNTRY)			There is corruption in national institutions in (OUR COUNTRY)			There is corruption within the institutions of the EU		
		EB72.2	EB68.2	Diff	EB72.2	EB68.2	Diff	EB72.2	EB68.2	Diff	EB72.2	EB68.2	Diff
		81%	75%	+6	81%	73%	+8	83%	77%	+6	76%	66%	+10
	EU27												
	FI	57%	33%	+24	57%	30%	+27	68%	36%	+32	77%	66%	+11
	MT	87%	71%	+16	87%	57%	+30	89%	66%	+23	71%	47%	+24
	FR	79%	64%	+15	79%	65%	+14	83%	76%	+7	79%	64%	+15
	NL	59%	44%	+15	59%	38%	+21	56%	44%	+12	70%	60%	+10
	CY	93%	81%	+12	93%	79%	+14	91%	76%	+15	65%	47%	+18
	UK	75%	63%	+12	75%	62%	+13	76%	67%	+9	79%	67%	+12
	IE	83%	72%	+11	83%	71%	+12	87%	75%	+12	72%	52%	+20
	AT	63%	53%	+10	63%	53%	+10	66%	58%	+8	78%	72%	+6
	SI	89%	80%	+9	89%	79%	+10	96%	90%	+6	85%	61%	+24
	BE	82%	75%	+7	82%	77%	+5	82%	77%	+5	79%	70%	+9
	DK	30%	23%	+7	30%	22%	+8	35%	26%	+9	72%	64%	+8
	EE	78%	71%	+7	78%	70%	+8	84%	75%	+9	63%	48%	+15
	LT	93%	86%	+7	93%	84%	+9	96%	91%	+5	69%	51%	+18
	BG	91%	85%	+6	91%	82%	+9	94%	85%	+9	63%	38%	+25
	DE	79%	73%	+6	79%	72%	+7	80%	77%	+3	84%	81%	+3
	ES	89%	83%	+6	89%	79%	+10	91%	78%	+13	78%	66%	+12
	LV	91%	85%	+6	91%	80%	+11	94%	88%	+6	66%	50%	+16
	PL	84%	80%	+4	84%	77%	+7	86%	83%	+3	58%	43%	+15
	HU	92%	89%	+3	92%	89%	+3	91%	89%	+2	78%	62%	+16
	EL	96%	95%	+1	96%	93%	+3	98%	94%	+4	85%	75%	+10
	SK	86%	85%	+1	86%	83%	+3	91%	91%	=	67%	53%	+14
	SE	58%	57%	+1	58%	55%	+3	60%	60%	=	85%	80%	+5
	CZ	86%	87%	-1	86%	90%	-4	96%	93%	+3	73%	63%	+10
	IT	89%	90%	-1	89%	88%	+1	89%	88%	+1	73%	71%	+2
	RO	89%	91%	-2	89%	86%	+3	87%	88%	-1	58%	46%	+12
	PT	89%	92%	-3	89%	90%	-1	91%	92%	-1	80%	72%	+8
	LU	57%	61%	-4	57%	55%	+2	55%	64%	-9	73%	70%	+3

Fonte: Directorate General for Justice, Freedom and Security, su Eurobarometer 72.2. Speciale Eurobarometro 325

Nonostante l'efficacia dell'azione condotta dal sistema repressivo, che porta alla luce un rilevante - e, per questo, naturalmente preoccupante - numero di reati, o, forse, proprio per questa "sicurezza", l'Italia non registra le rilevanti variazioni visualizzate per gli altri Paesi UE27 da questo studio, posizionandosi, anzi, al di sotto della crescita registrata dalla media europea che segna un aumento della preoccupazione per il fenomeno tra i 6 e gli 8 punti.

PAGINA BIANCA