

estremamente costoso, con giornalisti che devono essere, tra l'altro, esperti e specificatamente preparati, con ricerche che richiedono molto tempo e posso portare a risultati non sempre utilizzabili per essere pubblicati³².

Non solo.

Un "effetto eco" che, nella trasposizione di valutazioni e giudizi tra fonti ufficiali, testi scientifici, istituzioni e organismi, che citano, virgolettano, riportano, finiscono, a volte, per far sembrare inconfutabili, e soprattutto ufficiali, quelli che sono giudizi, magari certamente autorevoli, ma null'altro che punti di vista.

E' il caso del rilevante utilizzo che è stato effettuato dell'ultimo Report sull'Italia rilasciato dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa, il cd. GRECO: se questa relazione indica con precisione le fonti da cui vengono tratti i materiali – volta per volta, la prima, e unica, Mappa della corruzione rilasciata dall'Alto Commissario per la lotta alla corruzione, la società civile, gli studi scientifici, i rappresentanti delle Istituzioni italiane intervistati nel corso dell'*'On site visit* – tali puntuali indicazioni scompaiono successivamente, finendo per attribuire all'autorevole ufficialità del GRECO delle semplici citazioni utilizzate ad uso descrittivo nella parte iniziale³³.

Agenzie di informazione e stampa, certamente quella quotidiana, ma anche quella periodica di approfondimento, costituiscono, per una struttura dedicata a incidere sui fenomeni distorsivi della corretta azione amministrativa, un elemento di interazione irrinunciabile: la corruzione e gli altri reati contro la P.A. sono, infatti, materia per natura intrinsecamente evocativa ed eclatante, che fornisce molta linfa all'informazione e alla comunicazione in senso più ampio.

Per diverse ragioni estremamente concrete vi è, quindi, estremo interesse verso queste due fonti.

Prima tra tutte, la disponibilità di informazioni tempestive circa le attività repressive che emergono dal silenzio istruttorio e acquistano una conoscibilità pubblica attraverso l'esecuzione di alcuni atti o attività procedurali, quali una perquisizione, l'acquisizione di documenti, l'esecuzione di una misura cautelare o interdittiva, fino, purtroppo, alla consegna dell'informazione di garanzia che, come noto, sarebbe un atto conoscibile solo dal diretto interessato che assume in questo modo la veste di persona sottoposta a indagini.

In secondo luogo, perché insieme ad altri canali sono diventati il veicolo più importante dell'insoddisfazione dei cittadini, che li utilizzano per segnalare disservizi e inefficienze, ipotesi che, se non integrano, il più delle volte, una fattispecie penale, caratterizzano evidentemente in modo sintomatico l'erogazione di una prestazione o il funzionamento di un determinato ufficio.

Infine, perché le qualificate analisi che frequentemente vengono presentate contribuiscono ad accrescere il livello di conoscenza relativo al fenomeno e alla sua percezione.

In tale prospettiva, si è, così, avuto modo di recepire e analizzare una casistica cospicua di interventi, eventi e comunicazioni generati a vario titolo.

L'intento di soddisfare una fame diffusa di conoscenza, connaturata al tempo mediatico che andiamo vivendo, sembra peraltro aver contribuito ad aggravare irrealisticamente, almeno per alcuni toni accentuatamente enfatici, il bilancio del Paese nei riguardi del fenomeno corruttivo *tout court*.

³² "...*Quality investigative journalism may be expensive. Journalists need to be experienced, specifically trained and properly insured. Investigations may be time consuming and the outcome cannot always be used for publication.* ...". Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, CAC/COSP/WG.4/2010/6Vienna, 8 ottobre 2010.

³³ Un esempio lo si ritrova confrontando le pagine 3,6 e 15 del Report del GRECO con le pagine 12, 13 e 20 del saggio di 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

Il tema è naturalmente suggestivo investendo l'anima del funzionamento democratico, ma, come noto, le notizie positive, alle volte addirittura provenienti da qualificate Istituzioni estere, come quelle presentate in questa Relazione, sono azzerate, annientate dalla notizia del mariuolo di turno.

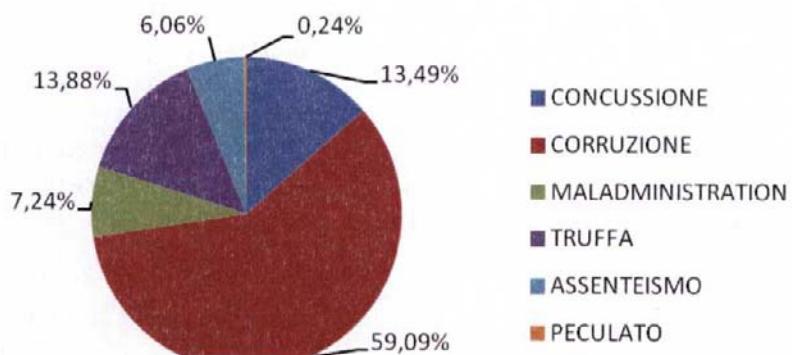
Una situazione nella quale, paradossalmente, la scoperta di qualsiasi tipo di evento illecito, se da un lato accende i riflettori sul fatto in sé, su qualche immagine “gossippata”, dall'altro la irradia intrinsecamente e inesorabilmente di una luce malata, monocromatica, priva di sfumature, e sempre meno in grado di fornire ai cittadini l'immagine corretta del Paese.

I titoli “strillati” rappresentano senza dubbio una storica forma di *marketing* del prodotto mediatico e di informazione, ma un richiamo a una composta asciuttezza nella rappresentazione della realtà quotidiana – possibilmente non auto-lesionista – si impone necessario alla luce dell'*iter analitico* svolto.

In materia di corruzione, asciuttezza nell'informazione e sobrietà nell'informazione significano anche contribuire indirettamente, da parte del mondo dei media, al bene del Paese nel suo complesso, ovvero non tributare gratuiti riconoscimenti e patenti di cinica, quanto efficace, funzionalità ai delinquenti che saccheggiano la Pubblica amministrazione³⁴: è evidente, infatti, il valore emblematico degli effetti nefasti diretti e indiretti, nazionali e internazionali, di breve e lungo periodo che possono prodursi grazie al “paradosso dell'efficienza”, che opera producendo, a ogni successo delle Forze di polizia e della Magistratura, un deterioramento della percezione della capacità istituzionale di far fronte al problema.

In relazione a questo quadro di situazione, anche nel corso degli ultimi 12 mesi è proseguita l'attività di *scouting* e di raccolta degli articoli apparsi sulla stampa quotidiana³⁵, nazionale e locale: nel periodo in esame sono stati censiti 3926 articoli di interesse, che, riepilogati nelle tabelle in appendice, possono essere visualizzati con immediatezza in relazione alla violazione che viene narrata, al luogo ove risulta essere stata commessa e all'area amministrativa interessata dalla condotta illecita.

Grafico nr. 1 : La “corruzione” sui quotidiani per violazione di interesse.
Periodo “Anno 2010”.



Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

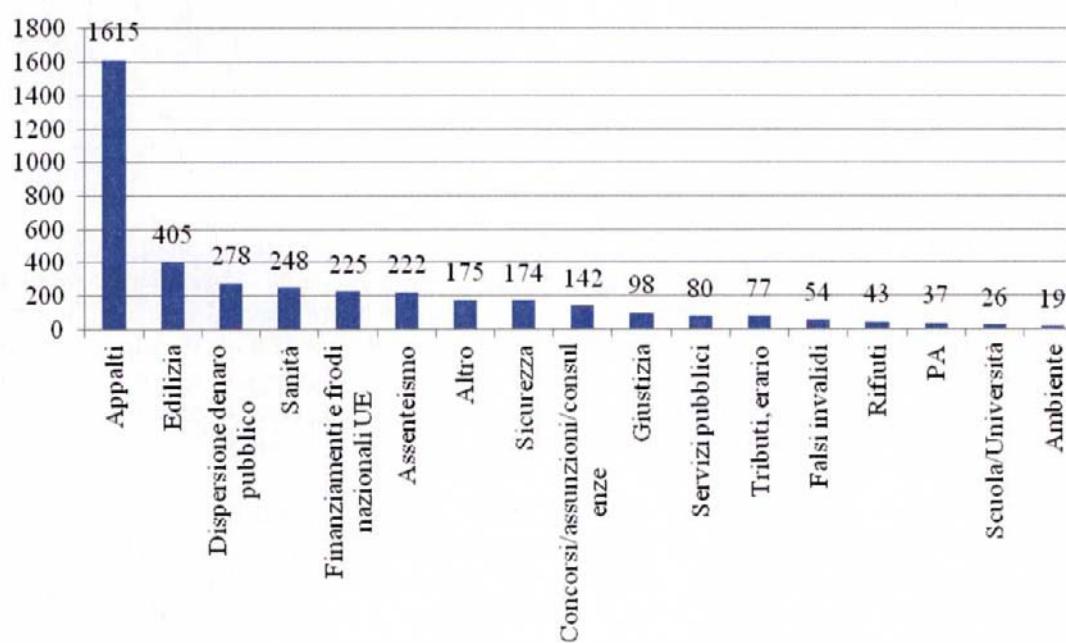
³⁴ Cfr. l'intervista al direttore dell'O.L.A.F. già citata in nota 6: “...grandi processi mediatici che finiscono nel nulla, nella prescrizione o nell'impossibilità di recupero delle somme in gioco non rendono giustizia a nessuno, fanno solo il gioco dei grandi frodatori e recano un grande danno di immagine alla giustizia...”.

³⁵ L'attività di ricerca viene effettuata ogni mattina attraverso il motore di ricerca www.ecostampa.net utilizzando alcune parole chiave: assenteismo, concussione, corruzione, truffa, tangenti.

Appare con immediatezza, l'attenzione e l'interesse che abitualmente suscitano i delitti di corruzione, anche se, il più delle volte, producono un danno diretto alla Pubblica Amministrazione quantitativamente inferiore a quello delle truffe e, comunque, a tutte quelle condotte che pur non avendo rilevanza penale finiscono con il depauperare il patrimonio pubblico.

Proseguendo nella lettura del dato reso disponibile grazie alla banca dati localizzata presso la sede del SAeT, è possibile visualizzare il "mercato/settore/attività" all'interno dei quali si è consumata la condotta di interesse.

Grafico nr. 2 : La "corruzione" sui quotidiani per "mercato/settore/attività" interessati.
Periodo "Anno 2010".

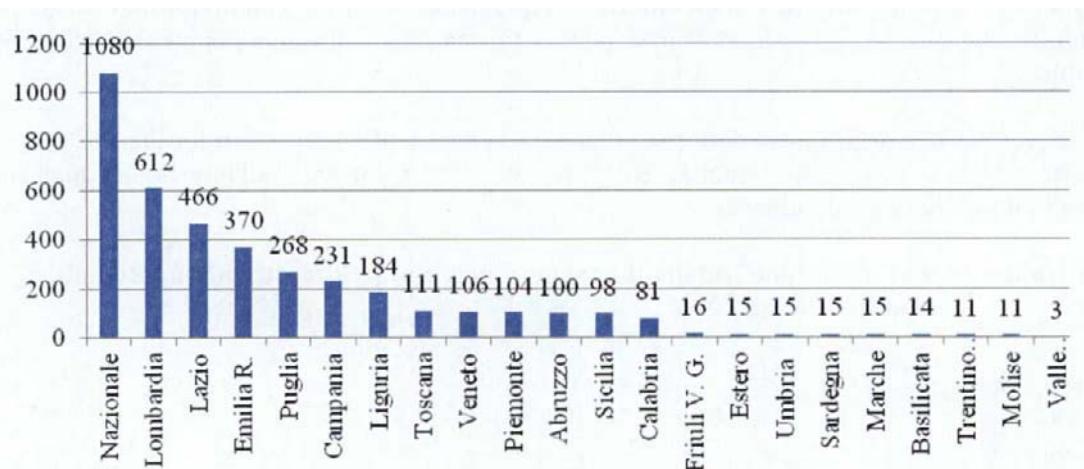


Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

Come prevedibile si ha una conferma delle aree abitualmente ritenute a maggior "rischio corruzione": le procedure di evidenza pubblica, prima di tutto, il delicato settore delle autorizzazioni urbanistiche, il mondo della sanità e dello sperpero di denaro pubblico con la sottrazione di finanziamenti, fondi e contributi, ma, anche, con falsi ciechi, falsi invalidi, falsi incidenti stradali, falsi braccianti agricoli, aziende fantasma finanziate con fondi comunitari, corsi di formazione esistiti solo nelle carte utilizzate per intascare contributi, che impoveriscono i bilanci pubblici.

Fenomeni distribuiti su tutto il territorio nazionale, con una immagine ovviamente condizionata dalla diversa densità di testate nazionali e locali, ma comunque utile a confermare la prevalenza delle regioni a maggior PIL pubblico e quelle interessate dai più importanti flussi di finanziamento pubblico.

**Grafico nr. 3 : La “corruzione” sui quotidiani, per area geografica.
Periodo “Anno 2010”.**



Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, vi è da osservare come la maggior enfasi e, quindi, il maggior spazio dedicato dai quotidiani ai due temi della “concussione” e della “corruzione”, finiscano per “drogare” questo dato, sovradimensionando, probabilmente, rispetto al tema investigato, il peso di Lombardia e Lazio dove hanno sede o sedi periferiche la maggior parte dei quotidiani nazionali che, ovviamente, dedicano a queste tematiche risorse umane ben superiori a quelle disponibili in sede locale dove interessa al massimo il fatto accaduto nell’area geografica di riferimento.

Nel sistema attuale dei *media*, nel *mare magnum* delle reti in cui ogni cittadino ha la possibilità di diventare giornalista, quella delle Agenzie di informazione è tuttora una “informazione qualificata”³⁶, anche se ha perso, con *internet* il privilegio dell’esclusività dell’informazione di base e, prima, con la televisione in diretta quello della rapidità.

Le Agenzie hanno, infatti, tuttora il compito primario di verificare la notizia e di certificarne la veridicità.

Una mediazione di verità che, soprattutto dopo l’avvento di *internet*, grazie al quale oggi il fruttore della notizia può accedere direttamente alle fonti di informazione, diventa essenziale ed è il loro bene più prezioso.

La circostanza, poi, di aver già acquisito il “cliente-abbonato”, di doverlo quindi mantenere e non acquisire con le notizie, è un’ulteriore garanzia per la completezza informativa che, comunque, resta esposta all’influenza del potere politico o di quello economico, dal primo forse più che dal secondo perché lo Stato è, spesso, per servizi e numero di abbonamenti, il cliente più importante e la maggiore fonte di introiti.

Proseguendo sulla strada tracciata nella Relazione 2009, la scelta operativa è stata quella di non limitare l’analisi a una sola Agenzia di stampa, o alle più importanti, ma di estendere la rilevazione del dato su tutte quelle attestate nel sistema Telpress, che consente agli utenti abbonati di accedere a un diversificato *panel* di notizie, prodotto dalle 13 agenzie di stampa più importanti a livello nazionale³⁷.

³⁶ S. Polli, C. Protetti, *E’ l’agenzia bellezza*, Centro di documentazione giornalistica, 2007.

³⁷ ANSA, APCOM, AGI, ADN KRONOS, ASCA, ITALPRESS NAZIONALE, RADIOCOR, AP, AFP, VELINO, 9 COLONNE, ASCA SOCIALE, DIRE.

L'indagine è proseguita anche nel periodo in esame mediante l'utilizzo di diverse chiavi di ricerca, semplici e complesse, rilevate su base mensile e focalizzate sulle due macroaree di interesse, quella dei reati contro la P.A. e quella dell'efficienza e funzionalità del sistema.

Griglia esplicativa nr. 1 : Censimento dei "lanci" delle Agenzie di informazione.
Parole chiave utilizzate.

Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa	Reati contro la Pubblica Amministrazione		
integrità	Corruzione	corruzione AND ambiente	
trasparenza	Concussione	corruzione AND lavori pubblici	
etica	Tangenti	corruzione AND crim. org.ta	
trasparenza AND integrità	Mazzette	corruzione AND ospedali	
trasparenza AND P.A.	corruzione AND tangenti	corruzione AND rifiuti	
integrità AND etica	corruzione AND mazzette	corruzione AND università	
etica AND P.A.	corruzione AND appalti	corruzione AND finanziamenti	
integrità AND P.A.	corruzione AND sanità	corruzione AND 488 OR fondi europei	
trasparenza AND etica			
fiducia AND corruzione			
fiducia AND trasparenza			
P.A. AND crim. organizzata			

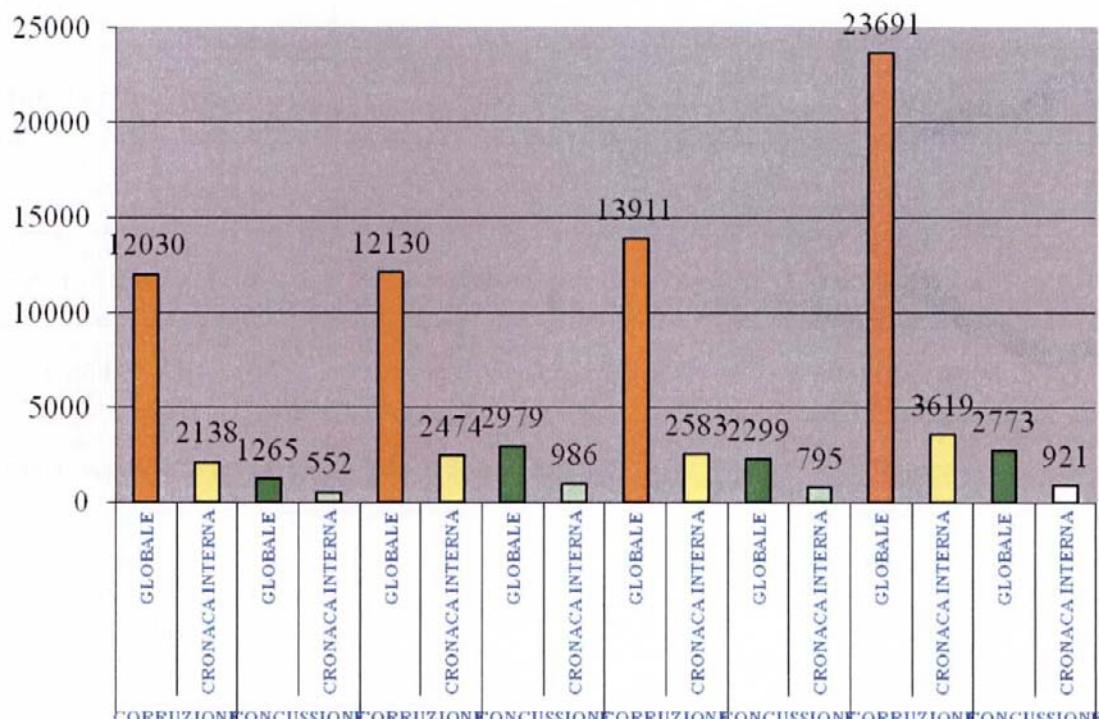
La rilevazione dei "lanci"³⁸ permette di delimitare il perimetro delle informazioni disponibili, tenuto conto che eventuali notizie frutto di inchieste presentate nella stampa quotidiana vengono comunque riprese dalle Agenzie di informazione³⁹.

³⁸ Una iniziativa analoga è stata presentata da Riccardo Ferrazza su *Il Sole 24 Ore*, per alcuni vocaboli relativamente ai soli lanci nell'anno 2008 del notiziario politico dell'Ansa.

³⁹ Nata a metà dell'Ottocento, al culmine della prima rivoluzione industriale, furono uno degli elementi più importanti nel processo di sviluppo delle società nazionali e della società internazionale: Agenzia Havas, Parigi, 1835; agenzia Wolff, Berlino, 1849; agenzia Reuter, Londra, 1851.

La ricerca, condotta senza alcuna forma di *news management* attraverso l'utilizzo di due canali di ricerca consentiti dal sistema Telpress, quello "globale" e quello dedicato alla "cronaca interna", cioè ai lanci effettuati a seguito di notizie di cronaca originate da operazioni repressive del fenomeno, contabilizza anche i "lanci" con cui le Agenzie riprendono più volte le notizie più importanti, ma questo computo plurimo, che dipende esclusivamente dalla rilevanza della notizia, non inficia il risultato finale, ma lo arricchisce nella prospettiva investigata perché un fatto reato di maggiore gravità, oggetto quindi di successivi lanci di agenzia, presenta certamente sull'opinione pubblica un impatto maggiore.

Grafico nr. 4 : Reati contro la Pubblica Amministrazione.
 Ricorrenze di "parole chiave" nei lanci di agenzia.
 Confronto tra raccolta "globale" e "cronaca interna".
 Periodo "2007 - 2010"



Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.e.T.

Una "pressione" sui cittadini di dimensioni e caratteristiche che meritavano, quindi, attenzione e analisi, tenuto conto del processo di selezione delle notizie operato dai *media*, che ne omettono alcune e ne enfatizzano altre⁴⁰.

Traguardando il risultato ottenuto tra il fenomeno "parlato", censito dalla raccolta "globale", e quello "reale" fotografato dalla sezione "cronaca interna", si rileva un rapporto di 6 a 1 quando la parola chiave è "corruzione", di 3 a 1 quando, invece, si tratta di "concussione".

Non si può comunque tacere un altro potenziale limite intrinseco a tale sistema di rilevazione: come l'informazione di radio, televisione e giornali appare dominata da una

⁴⁰ Una esigenza: un'agenzia di informazione importante segue giornalmente dai tre ai quattrocento fatti di interesse generale, mentre un quotidiano nazionale ne tocca in media dai cento ai centocinquanta e un quotidiano locale non più di cinquanta - sessanta. Tra i tanti autori che hanno approfondito questo aspetto giungendo a risultati omogenei, vi è A. Naldi, *Mass media e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *L'insicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, che ha, poi, anche correttamente posto in evidenza come la percezione della popolazione venga ulteriormente influenzata anche dalle scelte di *layout* fatte dai media, quanto a ordine delle notizie, scelte grafiche e modalità di pubblicazione.

consonanza di fondo nella selezione e nel trattamento delle notizie, che produce un'impressione complessiva di omogeneità, tale fenomeno si rileva - in parte, perché il terreno della competizione resta quello dell'arrivare primi sulla notizia - anche volgendo lo sguardo verso i siti delle diverse agenzie di stampa.

Anche nel periodo esaminato, come già posto in luce nella Relazione 2009, se si traggenda il totale dei lanci per questi due delitti contenuti nella sezione "cronaca interna" con quello che emerge dalle statistiche della delittuosità presentate nelle prossime pagine, si nota in tutti gli anni censiti un trend speculare, come se ognuna delle 13 Agenzie interessate avesse rilanciato una sola volta la notizia della denuncia.

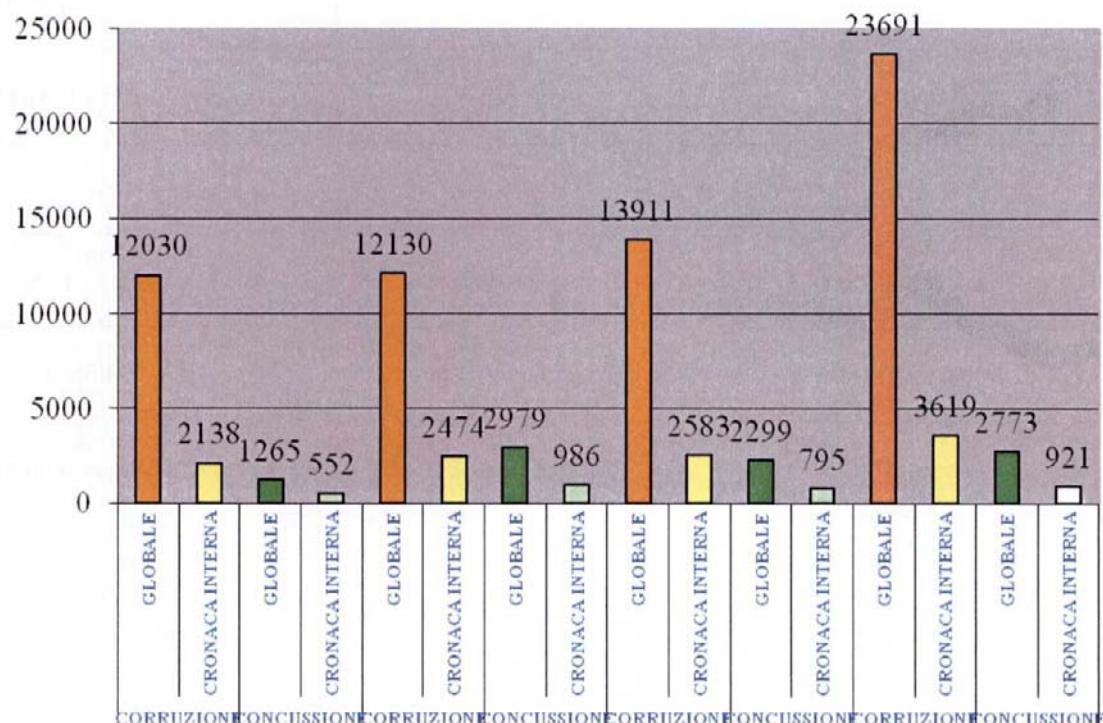
Valutazioni molto simili si possono proporre osservando le frequenze rilevate utilizzando le "parole chiavi" relative alla macroarea "Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa" nelle due sezioni interessate del Telpress.

Grafico nr. 5 : Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Ricorrenze di "parole chiavi" nei lanci di agenzia.

Confronto tra raccolta "globale" e "cronaca interna".

Periodo "2007 - 2010".



Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

Interessante appare, infine, notare la crescita della trattazione del tema trasparenza a partire dal 2008, in corrispondenza all'attuale azione di riforma della Pubblica Amministrazione.

PAGINA BIANCA

PARTE III - LA MAPPATURA DELLA CORRUZIONE E LA SUA PERCEZIONE.

1. Rischio oggettivo e percezione soggettiva.

Il dimensionamento di questa forma di criminalità, appare, quindi, con immediatezza, non facile, non solo perché la corruzione “vive” più sul comune sentire, sulla percezione, che sui dati ufficiali e oggettivi, ma, soprattutto, perché l’eponimia tra corruzione e la miriade di condotte, illecite o meno, che a vario titolo e in modo atecnico vi vengono ricomprese, non ha ancora consentito, almeno questa è l’impressione, l’individuazione di un linguaggio universale e universalmente riconosciuto nella materia.

Va qui ricordato come le stesse Nazioni Unite – lo ha evidenziato il prof. A.M.COSTA, già Vice-Segretario Generale e Direttore Esecutivo dello United Nations Office on Drugs and Crime di Vienna, nell’intervista del 23 ottobre 2004, pubblicata su www.altalex.com - hanno evitato di avventurarsi in una pericolosa attività definitoria nella Convenzione contro la corruzione, scegliendo di fare “...ricorso a fatti-specie concrete piuttosto che a una mera definizione terminologica; queste stesse figure criminose dovranno essere obbligatoriamente recepite come tali dalle legislazioni nazionali...”: si tratta di un’esperienza maturata sul campo dall’ONU, che ha visto fallire nella primavera del 2001 il negoziato sulla prima Convenzione Quadro contro il terrorismo proprio per il mancato accordo, dopo l’approvazione di 100 articoli, sulla definizione del crimine.

Una situazione che appare estremamente insidiosa, ulteriormente aggravata dalla singolare frequenza con cui si registra, anche tra coloro che possono essere considerati degli “addetti ai lavori”⁴¹, una certa confusione nella trattazione del tema corruzione, cioè di quella condotta che ha come suo presupposto indefettibile l’infedeltà del dipendente pubblico e l’abuso della sua posizione pubblica a danno del sistema in cambio di una “dazione”.

L’ordinamento giuridico italiano definisce, invero, in modo estremamente puntuale⁴² il delitto di corruzione (antecedente o susseguente, propria o impropria): gli articoli 318 e ss. del codice penale, disegnano un reato a concorso necessario, indifferente rispetto a quale dei due beneficiari dell’accordo corruttivo abbia “attivato” per primo la condotta che integra la fatti-specie, che si consuma quando il pubblico ufficiale, o la persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato, per “compiere-omettere-ritardare-aver omesso-aver ritardato” un atto del proprio ufficio oppure per “compiere-aver compiuto” un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, o ne accetta la promessa, per sé o per un terzo, denaro, altra utilità, una retribuzione non dovuta, con una dosimetria sanzionatoria notevolmente articolata in relazione all’offensività della condotta punita.

Si tratta, quindi, di un grave atto di infedeltà del pubblico ufficiale o dell’incaricato di pubblico servizio, che viola i propri obblighi fino a configurare un vero e proprio mercimonio dell’ufficio pubblico: una condotta, quindi, estremamente pericolosa, insidiosa, per la quale sono previste pene edittali di estremo rilievo: un reato, quindi, istintivamente solidale, con l’elemento caratterizzante i delitti di corruzione individuato nel c.d. *pactum sceleris* cioè un

⁴¹ Ancora recentemente, in una sede qualificata quale quella di una Audizione parlamentare, vi è stato chi ha individuato condotte illecite che integrano la fatti-specie penale della corruzione al di fuori dell’accordo tra corrotto e corruttore: “... i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che, spesso, nascono da un accordo fra corruttore e corrotto ...”. Audizione avanti alle Commissioni Riunite 1^ª e 2^ª del Senato della Repubblica in relazione all’esame dell’AS 2156 e cong., “Disposizioni contro la corruzione”, 27 luglio 2010.

Il reato di corruzione si consuma sempre, e solo, non “spesso”, quando c’è l’accordo tra i due concorrenti necessari.

⁴² Progressivamente arricchita da dottrina e giurisprudenza, articolate e cospicue, fino all’ultima sentenza delle Sezioni Unite, la nr. 15208 del 25 febbraio 2010, intervenuta per sciogliere un contrasto giurisprudenziale circa l’applicabilità della ipotesi della dazione susseguente nella corruzione in atti giudiziari p. e p. dall’art. 319 ter c.p.

accordo su un bene non disponibile, in una concezione germanica più che romanistica nella quale il mercimonio dell'atto è vietato a prescindere dalla sua liceità rispetto ai doveri d'ufficio.

Il tentativo di quantificare il fenomeno, vede, poi, accentuarsi gli effetti dell'indicata confusione definitoria, nonostante l'estrema chiarezza della normativa italiana, quando si prende in esame, come già indicato precisamente nella Relazione 2009, il tema della rilevanza del cd. "numero oscuro" in relazione ad un reato di corruzione dove manca una vittima, persona fisica o giuridica, che subisca effettivamente la condotta illecita e che, per questo, si possa recare a presentare una denuncia alle Forze di Polizia, facilitando, quindi, la rilevazione e l'intervento sulla condotta criminale: come ricordato, lo "...scambio corrotto, quando si realizza con successo – evidenzia A. VANNUCCI ne *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto - non lascia "corpi del reato" né tracce visibili, né vi sono soggetti interessati a denunciarla, come nel caso di altri crimini dai costi sociali diffusi aventi molte vittime inconsapevoli ...*".

Senza equivoci: una "vittima" esiste sempre (la stessa società, la Pubblica Amministrazione, l'economia pubblica, ...), ma la costruzione di questo "reato-contratto bilateralemente illecito", un reato a "vittima muta" caratterizzato dal convergente interesse al silenzio dei protagonisti, rende più difficile percepire con immediatezza i contorni della condotta illecita e, conseguentemente, il danno subito⁴³: il "numero oscuro" varia, infatti sensibilmente da reato a reato, come emerge dalla Tabella seguente.

Tabella nr. 2 : Vittime di reati che hanno denunciato il reato subito.
Per reato, anni 1997/1998 e 2002/2003.

	1997/1998	2002/2003
Furto di automobile	94	90
Furto prima casa	69	69
Scippo	54	57
Rapina	50	54
Borseggio	49	52
Furto tentato prima casa	40	36
Furto oggetti da veicoli	38	38
Furto senza contatto	27	25
Aggressione	22	23
Furto di bicicletta	20	22
Borseggio tentato	8	6

Fonte : Ministero dell'Interno, che riporta il grafico presente in ISTAT, *Aspetti della vita quotidiana, Indagini sulla sicurezza dei cittadini condotte dall'Istat nel 1997/1998 e nel 2002/2003, per reato, in Italia*.

Anche in figure contigue, come la concussione⁴⁴, ipotesi delittuosa ben più grave della corruzione, colui che riceve la richiesta estorsiva da parte del pubblico ufficiale può trovarsi nella situazione di "vittima inibita", prigioniero della scelta tra la denuncia, con il conseguente rischio di rappresaglie, e l'accettazione della richiesta di dazione, che lo espone al rischio di essere chiamato a rispondere del delitto di corruzione essendo labile e di difficile individuazione il confine tra la concussione e la corruzione, soprattutto dove la situazione è tale da non rendere più necessaria la richiesta della dazione in quel determinato "ambiente".

⁴³ G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, cit.

⁴⁴ Si tratta del più grave dei reati contro la PA. L'articolo 317 c.p. punisce con la reclusione da quattro a dodici anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della qualità o dei poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità.

Si tratta di una situazione nella quale, tanto più si enfatizza il numero degli illeciti che non viene "misurato", la parte dell'iceberg che resta sott'acqua, perché sfugge ai diversi sistemi di rilevazione che fotografano la cd. "criminalità registrata", tanto più risulta facile muoversi lungo altre piste nella quantificazione del "dato reale", rispetto a quelle che emergono dal dato della criminalità registrata: un pericolo estremamente attuale, 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....*".

Le recentissime parole del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, sembrano, però, ancora più significative, di fronte agli sforzi fatti da molti per immaginare e, poi, cosa più importante, per rendere noto a mezzo stampa, il "volume" di tangenti, mazzette e scambio di favori: "... *One major handicap is that we don't know how to measure corruption ...*"⁴⁵.

Un profilo di rilevante delicatezza, sul quale ha ritenuto necessario esprimersi recentemente lo stesso Consiglio d'Europa evidenziando 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 corruption-linked expenses was abolished following anti-corruption efforts by the international community in the 1990s)*..."⁴⁶.

Va, poi, ricordato come sia metodologicamente scorretto assumere che le variazioni statistiche della criminalità registrata siano indicative di corrispondenti variazioni nell'andamento della criminalità reale: da qui la necessità di avvicinarsi con cautela alle statistiche della delittuosità e a quelle della criminalità o giudiziarie rese disponibili, rispettivamente, dai Ministeri dell'Interno e della Giustizia.

2. Alcune riflessioni in tema di dimensione quantitativa del fenomeno.

L'estrema delicatezza di tali valutazioni, avrebbe suggerito quella prudenza necessaria ad evitare di riproporre errori grossolani nella quantificazione del fenomeno, primo tra tutti quello dell'**asserito aumento del fenomeno nel corso del 2009**, con le denunce per corruzione che sarebbero aumentate del 226% e quelle per concussione del 153%.

Gli unici dati ufficiali disponibili, che sono le statistiche della delittuosità rese disponibili dal Ministero dell'Interno grazie al cosiddetto SDI, il Sistema di Indagine che raccoglie tutte le denunce di tutte le Forze di Polizia, segnalano, invece, come vedremo, un andamento assolutamente stazionario dal 2004 a oggi.

Una precisazione, per evitare equivoci da parte di chi continua a ripetere e riprendere tali aumenti.

Le due percentuali non hanno nulla a che fare nemmeno con le note cautele con le quali vi è la necessità di avvicinarsi ai cd. "reati dei colletti bianchi", sia in tema di numero oscuro, quanto di lettura da un anno all'altro delle variazioni del fenomeno, ricordate in modo analitico dal prof. Barbagli nella premessa al *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia 2007*.

Chi ha "veicolato" queste percentuali di aumento nel 2009 delle denunce per corruzione e concussione ha semplicemente comunicato un dato parziale – quello fornito dalla Guardia di

⁴⁵ BAN KI-MOON, *Remarks to Inaugural Conference of the International Anti-Corruption Academy*, CAC/COPS/WG.4/2010/4, Vienna, 2 settembre 2010.

⁴⁶ Il Press Service fact sheet è consultabile all'indirizzo www.coe.int/greco.

Finanza – rispetto a quello totale, che, come si vedrà, segnala una sostanziale stabilità delle denunce negli ultimi 6 anni.

Né tale dato, quello dell'aumento delle denunce registrate dalla Guardia di Finanza, può essere considerato maggiormente significativo in relazione al particolare impegno di quel Corpo in tema di repressione della criminalità economica-finanziaria: se il totale delle denunce registrate da tutte le Forze di Polizia è rimasto stabile, la comunicazione di questo dato serve, infatti, esclusivamente al massimo a mettere in rilievo il parallelo calo delle denunce registrate dalle altre Forze di Polizia.

Ma nulla di più.

Si tratta di percentuali già etichettate come “...*contrastanti con la realtà...*” secondo il Procuratore Nazionale Antimafia⁴⁷, finanche ambigui per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁴⁸.

Solo due quotidiani, prima L'Opinione, a firma di Elisa Borghi (20 febbraio 2010), “*La Corte sbaglia i conti e il Governo ci fa una legge*”, poi ItaliaOggi, del 23 febbraio successivo, “*Corruzione stabile, altro che +229%*”, hanno colto l'errore e lo hanno presentato ai propri lettori.

La richiesta dei dati alle singole Forze di Polizia è, poi, invero, un retaggio di un lontano passato quando, prima della messa a regime del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno nel 2004, la raccolta dei dati relativi alle denunce procedeva, con cadenza mensile, dagli organismi periferici alle Prefetture e fino all'Istat, con la rilevazione di tutti i delitti previsti dal codice penale e una disaggregazione territoriale su base provinciale che consentiva anche di distinguere i capoluoghi dal territorio delle province.

Attualmente, con evidenti riflessi negativi sulla comparabilità delle serie storiche, il precedente mod. 165 Istat è stato sostituito da questo nuovo sistema di rilevazione, lo SDI, molto diverso e assai più efficiente e ricco di informazioni, che è 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 - ai programmi statistici comunitari annuali, nel rispetto dei principi enunciati nel Codice delle statistiche europee, con due innovazioni estremamente rilevanti:

1. la registrazione di “fatti”, cioè avvenimenti d'interesse per le Forze di polizia, che a loro volta si distinguono in reati ed eventi non sanzionati penalmente, e di “provvedimenti”, cioè atti formali emessi dalle autorità competenti nei confronti di soggetti od oggetti coinvolti in uno specifico reato o evento;
2. il dato che proviene da tutte le Forze di Polizia, comprese Polizia Penitenziaria, Direzione investigativa antimafia, Corpo Forestale dello Stato e, indirettamente, Corpi di Polizia locali e Capitanerie di Porto.

Analoghe considerazioni vanno svolte relativamente ad un'altra quantificazione per ipotesi che circola da qualche mese, con una frequenza pari solo al disinteresse per il fondamento scientifico della stessa: si fa qui riferimento alla **cifra di 60 Miliardi di euro quale costo annuo della corruzione in Italia**, con qualcuno che si è avventurato addirittura nel dire che il volume illecito sia in realtà “... *ben superiore ...*” a questa stima, avviando un gioco al rialzo che ha avuto come unico esito quello di un maggiore spazio sui media.

Tale ipotesi è smentita, non solo dalla fantasiosità del procedimento usato per calcolarla, ma, prima di tutto, dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, che a Vienna lo scorso 2 settembre, nel suo intervento in occasione dell'inaugurazione della IACA, l'Accademia internazionale anticorruzione, ha ricordato come il costo della corruzione

⁴⁷ P. GRASSO, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, cit.

⁴⁸ A. CATRICALA', *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 8 luglio 2010, che evidenzia come “...al di là dell'ambiguità dei dati indicati dalla Corte dei Conti, ... si possono prestare ad una diversa interpretazione ...”.

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 pessimisti⁴⁹.

Quanto al procedimento di calcolo, chi ha inventato i 60 miliardi di euro ha commesso l'errore di leggere solo una parte, quella che forse più interessava, della "Relazione Kauffman" della World Bank, quella che determina il costo della corruzione nel mondo nel 3% del PIL mondiale⁵⁰.

L'inventore di questi 60 miliardi per l'Italia, pari appunto al 3% del pil nazionale, ha, però, dimenticato di proseguire la sua lettura fino a dove la stessa World Bank afferma che "...*First, as shown clearly by the data, the scale of corruption varies significantly from country to country...*": ciò sarebbe bastato a evitare di applicare il 3% al PIL italiano ricavando gli errati 60 miliardi di euro quale costo della corruzione nel nostro Paese.

Se è molto difficile, come abbiamo visto, parlare di corruzione, sembra ancora più arduo farlo attraverso **l'Indice di Percezione della corruzione** presentato da Transparency International:

1. il 17 novembre 2009 è stato pubblicato il *Corruption Perceptions Index*, il cosiddetto CPI, rilevato annualmente da Transparency International su un *panel* di 180 Paesi, con l'Italia che ha riportato una votazione di 4.3, in discesa rispetto al 4.8;
2. il 26 ottobre 2010 è stato pubblicato il CPI 2010, con l'Italia che, con un punteggio di 3.9, registra un ulteriore peggioramento della situazione.

Solo un quotidiano ha, però, scritto come una tra le più autorevoli Istituzioni Internazionali, l'Ocse, con una coincidenza estremamente significativa, avesse, non solo pubblicato in quello stesso 26 ottobre uno studio – 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 ...*», ma anticipato via mail un allarme preventivo con cui venivano messi «...*in guardia i potenziali utenti del rapporto di Transparency...*»⁵¹.

Si tratta di perplessità già espresse in sedi autorevoli, come in occasione dell'inaugurazione dell'Accademia Internazionale Anticorruzione, quando proprio il Segretario Generale Ban Ki-moon, ha evidenziato come "...*the best we can do now is to gauge public perception of corruption. But gauging perception is like measuring smoke rather than seeing the fire...*"⁵².

Prima di proseguire nella "lettura", va anche ricordato come un indice di corruzione "percepita" dovrebbe imporre – come evidenziato in AA.VV., *A Users' Guide to MEASURING CORRUPTION*, United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre - un'analisi per quanto sintetica delle principali soluzioni normative attivate nel singolo ordinamento

⁴⁹ Analoghe considerazioni si possono svolgere in relazione agli esiti recentemente presentati da uno studio pubblicato sul Bond Anti-Corruption Paper dell'ottobre 2010, con il costo della corruzione nella sola Africa individuato in 148 miliardi di dollari, cioè 100 Meuro. Bond è il punto di riferimento nel Regno Unito per le organizzazioni non governative (ONG) che operano nello sviluppo internazionale. Fondata nel 1993, Bond ha ora 370 membri. Si va da grandi enti con una presenza in tutto il mondo alle più piccole, le organizzazioni specializzate che lavorano in determinate regioni o con gruppi specifici di persone.

⁵⁰ 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, ...*".

⁵¹ 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...*".

⁵² BAN KI-MOON, *Remarks to Inaugural Conference of the International Anti-Corruption Academy*, cit.

giuridico (ovvero in esso assenti) a contrasto delle condotte di interesse: l'estensione dell'area di rilevanza penale ha, infatti, evidenti riflessi sulla percezione del fenomeno.

La "lettura" è particolarmente interessante per un Indice che ha visto il suo inventore, il prof. Johann Lambsdorff, che con l'Università di Passau ne assicurava la credibilità scientifico-accademica, abbandonare nel settembre 2009, prima dell'uscita del CPI 2009, Transparency International.

Un abbandono causato dal perseverare di Transparency International nel mantenere in vita "artificialmente" un Indice che non era più in grado di rappresentare la realtà⁵³, per evidenziare il suo disaccordo: "... 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...".

Il testo originale appare più significativo di qualsiasi traduzione di una email che si conclude con l'invito rivolto alle diverse Chapters nazionali del network di Transparency International di "...iniziare ora ad educare TI a rilasciare un prodotto accettabile...". I problemi, infatti, si erano progressivamente accumulati, senza trovare soluzione:

1. l'Indice parla di corruzione, si evoca il nomen "corruzione", ma si fa riferimento a un universo molto più ampio di ciò che in Italia consideriamo "corruzione", cioè quelle condotte caratterizzate dalla infedeltà del dipendente pubblico, dal mercimonio della pubblica funzione, che integra i delitti di corruzione e concussione, tenuto conto che per Transparency International il CPI misura la percezione del "...misuse of public power for private benefit ..." (nota metodologica del CPI 2008) o del "... abuse of public office for private gain ..." (nota metodologica del CPI 2006): ciò che Transparency considera come "corruzione" nell'Ordinamento Giuridico italiano corrisponde, in realtà, al risultato della "somma" di corruzione, concussione, peculato, malversazione e abuso d'ufficio, un universo statistico estremamente più vasto;
2. nel 2009, Transparency International ha modificato le modalità di calcolo del CPI: l'analisi, infatti, non solo è stata svolta da una unità diversa rispetto a quella dell'Università di Passau, che ha ideato e curato l'indice fino all'anno 2008, ma, soprattutto, ha fatto riferimento ad un più ristretto arco temporale (il I semestre 2009 e, addirittura, per alcune delle fonti utilizzate, il I trimestre): come indicato nella nota metodologica del CPI 2008, le comparazioni dei punteggi riportati da un anno all'altro "...are not always perfect ..." e non sono così significative quando vi è stata una modifica della metodologia, come in queste annualità, perché "... year to year comparisons of a country's score may not only result from a changing perception, but also from a changing sample and methodology ...";
3. in questi anni l'Italia ha fatto segnare:
 - a. una deviazione standard tra le più elevate, con la stessa nota metodologica del CPI che indica come un valore della deviazione standard uguale o superiore a 1 indichi sostanzialmente un disaccordo tra le diverse fonti e, quindi, una significativa imprecisione della misurazione: "... 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. Inoltre viene fornita l'informazione del range tra il valore più basso/più alto. Ciò segnala il valore più alto e più basso fornito dalle diverse fonti, al fine di indicare il campo di variazione delle diverse valutazioni..." (AA.VV., *The Methodology of the Corruption Perceptions Index*, Transparency International, Università di Passau, 2008);

⁵³ Come indicato in una mail - consultabile all'indirizzo www.commonsglobalintegrity.org/2009/09/johann-lambsdorff-retires-corruption.html - spedita a tutto il network di Transparency nel mondo.

- b. una delle più grandi differenze tra il valore più alto e quello più basso assegnati dai valutatori, ad indicare una notevole imprecisione della misurazione del valore del CPI per l'Italia, anzi una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 Paesi per i quali il CPI viene elaborato,

con Transparency International che, diversamente dalla World Bank per la quale la media non è significativa quando le 10 fonti utilizzate non convergono, lo segnala, ma non lo rende evidente e inequivocabile.

Quanto alla metodologia utilizzata si evidenzia che, per l'Italia, l'intervallo nel quale può variare la stima, con una probabilità del 90%, è molto ampio.

Questa scarsa precisione delle stime inficia la loro significatività e dunque la loro compatibilità con gli obiettivi per le quali esse sono state fatte. Infatti, se il lavoro è finalizzato a valutare le differenze dell'indicatore osservate tra i singoli paesi, la scarsa precisione osservata non consente di apprezzare statisticamente la significatività delle differenze.

Infine, l'elevata ampiezza dell'intervallo di confidenza, che dipende da:

- livello di confidenza (1- α),
- varianza s^2 ,
- dimensione del campione.

è indice di una valutazione poco puntuale. L'elevata ampiezza dell'intervallo considerando il livello di confidenza come dato fisso al 90%, può essere spiegata:

- con un basso dimensionamento del campione: la relazione fra *ampiezza dell'intervallo* di confidenza e dimensione del campione non è una relazione inversa, perché il valore di n compare sotto la radice quadrata.

Questo vuol dire che, ad esempio, per dimezzare l'ampiezza di un intervallo di confidenza non è sufficiente raddoppiare il valore di n , ma è necessario quadruplicarlo. Bisogna considerare che

$$\mu \in \left(\bar{X}_n \pm z_{1-\frac{\alpha}{2}} \frac{\sigma}{\sqrt{n}} \right)$$

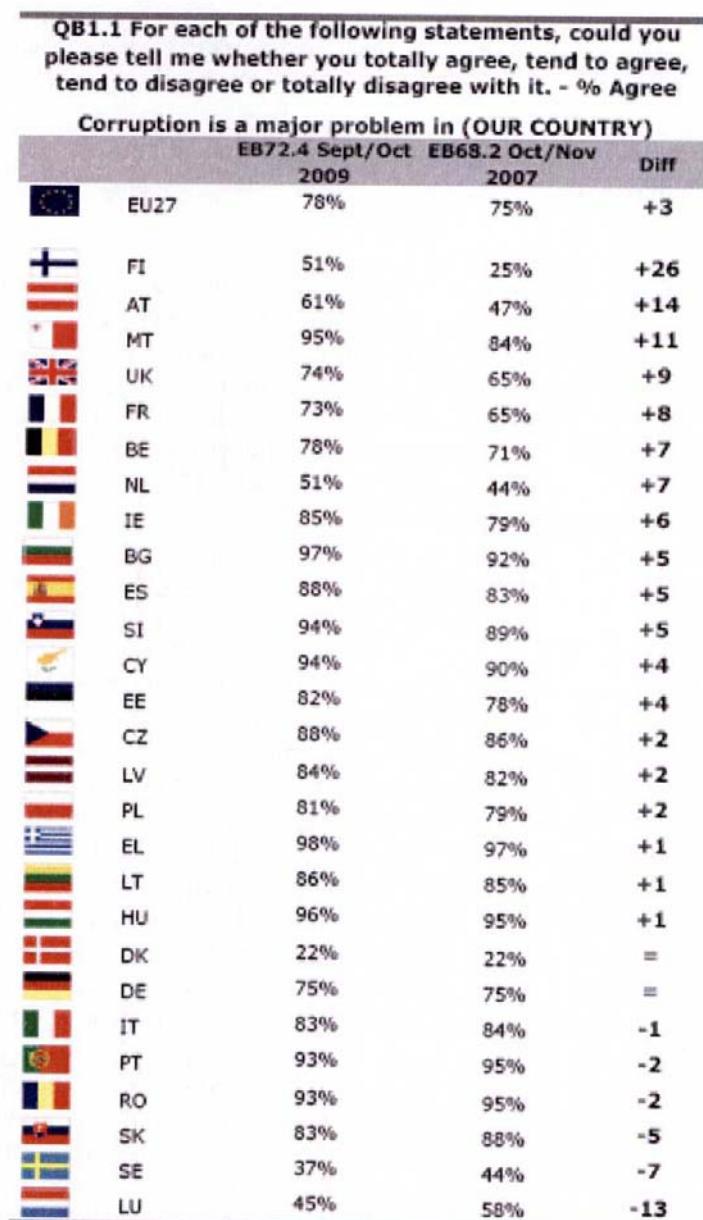
Ciò vuol dire che affinché l'Italia raggiunga l'intervallo di confidenza della Nuova Zelanda (9.1 – 9.5 ovvero 0.4) sarebbe stato necessario aumentare di nove volte la numerosità del campionamento;

- con una varianza elevata: anche la *deviazione standard* (radice quadrata della varianza), appare elevata, contribuendo, quindi, con un basso valore di n , ad aumentare il *range* dell'intervallo di confidenza;
 - il progressivo calo delle fonti utilizzate per l'Italia, con il CPI che degrada progressivamente e parallelamente: dalle 10 *surveys* utilizzate per il CPI 2004, che aiutano evidentemente a raffinare il dato soprattutto in presenza di rilevanti squilibri tra le diverse aree del Paese, si è passati alle 4 del CPI 2009, tenuto conto che due delle sei indicate nella Nota Metodologica fanno riferimento alla stessa fonte e a due anni successivi (Economist Intelligence Unit – Country Risk Service and Country Forecast 2009, Global Insights – formerly World Markets research Centre – Country Risk Ratings 2009, Institute for Management Development – World Competitiveness Report 2008 e 2009, World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2008 e 2009. AA.VV., *Methodological Brief CPI 2009*, consultabile all'indirizzo www.Transparency.org).
- La nota metodologica al CPI 2006 precisa, infatti, che "...*The reliability of the CPI differs, however, across countries. Countries with a high number of sources and small differences in the evaluations provided by the sources (indicated by a narrow confidence range) convey greater reliability in terms of their score and ranking; the converse is also the case....*".

Uno spaccato che rende facilmente palpabile l'estrema difficoltà di "gestire" il tema percezione quando di tratti di corruzione *et similia*.

Una difficoltà che si accentua, se si considera che l'ultima rilevazione disponibile a livello europeo, diversamente da quello che appare osservando i punteggi assegnati da Transparency International, segnala relativamente all'Italia una diminuzione, seppure lievissima, circa la minaccia portata da questa fenomenologia criminale: tra il 2007 e il 2009 sembra capitato di tutto, tranne il devastante peggioramento assegnato all'Italia dal CPI.

**Immagine nr. 4⁵⁴ : Attitudes of Europeans towards Corruption.
Summary report.**



Fonte: Speciale Eurobarometro 325 per Directorate General for Justice, Freedom and Security.

⁵⁴ Nota metodologica: questa, come tutte le successive immagini sono state importate nel loro formato originale, per evitare che eventuali modifiche del layout potessero alterarne la visualizzazione.