

- il 35 %, nel 2007, con 1.171 denunce su 3.367;
- il 32%, nel 2008, con 1.104 denunce su 3.413;
- il 30 %, nel 2009, 977 denunce su 3.230;
- il 33 %, nel 2010, 1.002 denunce su 3.076 delitti.

Una situazione, quindi, di estrema gravità, ma difficilmente intellegibile, soprattutto per i “non addetti ai lavori”, ulteriormente penalizzati dalla frequente assimilazione tra “Reati contro la PA” e corruttela, che consente di ottenere l’attenzione dei media: invero, l’unico nesso tra il privato che saccheggia la Pubblica Amministrazione e il dipendente pubblico infedele che approfitta della sua posizione, è l’esito di una progressiva spoliazione del patrimonio pubblico.

Certo, vi può essere il pubblico dipendente che concorre nell’atto predatorio e che verrà perseguito a titolo di concorso, vi può essere chi lo favorisce, chi non vede, chi non svolge con diligenza i propri compiti, e che, quindi, ne risponderà nelle sedi e nei modi previsti, ma nelle fattispecie p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp. si ritrova, piuttosto, quell’Italia che alla forza della legge preferisce la legge del più furbo o del più forte<sup>76</sup>: più che un problema di etica, di quella infedeltà tipica della corruttela, si è di fronte a un problema di sicurezza aziendale, per “mettere a sistema” una serie di difese sistemiche come ognuno di noi fa a casa propria per difendersi dai ladri

Gli autori di questi due reati non sono, dunque, dipendenti pubblici infedeli: magari, riescono a sottrarsi al processo di criminalizzazione e all’essere etichettati come una minaccia per la collettività<sup>77</sup>, ma non sono nient’altro che dei ladri, al pari di borseggiatori, rapinatori, scippatori, che hanno scambiato il denaro pubblico per *res nullius*.

E, forse, al di là della loro attuale collocazione nel Codice Penale, si tratta di due tipici “*Delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione*”, che meglio avrebbero trovato collocazione, appunto, nel Capo II del Libro II così titolato.

Si tratta di reati, quindi, insidiosi ed estremamente gravi, portati alla luce grazie a un sistema repressivo estremamente efficiente: ma, mentre l’arresto di un rapinatore, di un mafioso, di uno spacciato rassicura i cittadini circa la capacità del sistema di far fronte alla minaccia, la scoperta di queste condotte illecite contribuisce, al contrario, ad alimentare la preoccupazione e la sfiducia dei cittadini. Al “*bravi*” o al “*finalmente*”, che segue l’arresto di delinquenti e latitanti, si contrappone abitualmente, quando vengono portate alla luce truffe e indebite percezioni dagli esiti a volte incredibili, un “*ma dove stiamo finendo*”.

Così, i rilevanti successi conseguiti dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura in questo specifico settore finiscono – sotto il profilo della percezione e della fiducia verso le Istituzioni – per rivelarsi paradossalmente controproducenti, nonostante, come già ricordato nella Relazione 2009, “... un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati ...”<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Come nei casi segnalati dal Procuratore Nazionale Antimafia, dove le organizzazioni criminali sono state intercettate nel duplicare le fidejussioni bancarie e le lettere di credenziali necessarie ad ottenere i finanziamenti, oppure nel trasferimento dei decreti di finanziamento – una volta ottenuti – a terzi, lucrando in tal modo un profitto senza rischio, magari concorrendo a più progetti diversi sullo stesso oggetto. P. GRASSO, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del ddl 2156*, cit.

<sup>77</sup> Allarmano meno la popolazione – evidenzia O. VIDONI GUIDONI, *Come non si diventa delinquenti*, Trauben, Torino, 2000 – e, quindi, non vengono percepiti come un problema sociale. Almeno fino a quando queste condotte illecite non finiscono per incidere direttamente sulla situazione patrimoniale dei singoli cittadini. Le tecniche di neutralizzazione sono cinque: negazione della responsabilità, del danno e della vittima; condanna di chi condanna; richiamo a lealtà più alte.

<sup>78</sup> S.KALLAS, già Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario responsabile per l’amministrazione, l’audit e la lotta antifrode.

Le dimensioni raggiunte nel corso degli anni da queste due condotte illecite, rendono interessante proporre la rilettura di questi dati disaggregati su base regionale, anche per rilevare se vi siano state situazioni degne di nota negli ultimi 12 mesi.

**Tabella nr. 8 :** Principali reati contro la P.A.

Delitti consumati in violazione degli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp., per Regione.  
Periodo "2004 - 2010", anni 2009 e 2010.

	Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art.640 bis cp)			Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316 ter cp)		
	2004-2010	2009	2010	2004-2010	2009	2010
ABRUZZO	227	28	88	53	2	17
BASILICATA	220	17	16	37	6	1
CALABRIA	601	95	81	219	6	20
CAMPANIA	779	121	84	194	15	3
EMILIA R.	177	20	14	135	16	6
FRIULI V.G.	120	14	18	132	7	9
LAZIO	321	46	76	157	14	15
LIGURIA	77	11	9	143	10	11
LOMBARDIA	774	26	31	226	8	40
MARCHE	197	29	18	76	0	3
MOLISE	65	3	3	9	0	0
PIEMONTE	587	20	26	289	23	20
PUGLIA	706	107	69	398	48	40
SARDEGNA	151	12	14	65	1	4
SICILIA	1.095	123	168	294	17	20
TOSCANA	364	23	20	152	10	1
TRENTINO A.A.	161	4	7	179	24	6
UMBRIA	51	6	3	208	15	2
V. D'AOSTA	10	1	2	64	0	0
VENETO	832	41	35	69	8	2
<b>TOTALE</b>	<b>7.515</b>	<b>747</b>	<b>782</b>	<b>3.099</b>	<b>230</b>	<b>220</b>

Fonte: *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.*

Nel periodo in esame non si rilevano particolari variazioni su base regionale dei risultati conseguiti dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura nella repressione delle due fenomenologie illecite: dopo gli inattesi dati di picco registrati da alcune Regioni nell'anno 2006, già evidenziati nella Relazione 2009, le 4 regioni Obiettivo Convergenza, area geografica prioritariamente interessata da fondi, misure e finanziamenti per lo sviluppo, ritornano a presentare il maggior numero di denunce per queste due violazioni:

- dell'art. 640 *bis* cp: 446 casi su 747 nel 2009, quindi quasi il 60% del totale dei delitti registrati in Italia, 402 su 782 nel 2010, cioè oltre il 50%;
- dell'art. 316 *ter* cp: 86 casi su 230 nel 2009, 83 su 220 nel 2010,

con percentuali lievemente inferiori per le violazioni di quest'ultimo articolo del codice penale.

Pesa ancora, ovviamente, come indicato nella Relazione 2009 e come si rileva dal dato relativo al periodo "2004-2010", il numero delle violazioni intercettate nel 2006 nelle Regioni del Centro e del Nord del Paese, ma gli ultimi 24 mesi segnalano un riacutizzarsi di questa fenomenologia nelle aree dove insiste una immanente presenza di associazioni delinquenziali di tipo "mafioso", territorialmente caratterizzate.

Un interesse prevedibile, anche in vista del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, da parte di queste "conglomerate" di attività illecite verso un *business criminale* che, se pur presenta un R.o.e., un *Return on Equity*, un ritorno sull'investimento inferiore a quello di altre attività delinquenziali ad alto valore aggiunto, propone, comunque, flussi finanziari interessanti e consente di marcire in modo incisivo il territorio di riferimento.

Una situazione dettagliatamente illustrata in un importante studio condotto dal CNEL in materia di finanziamenti comunitari: nella seduta del 21 ottobre 2009, l'Assemblea ha, infatti, evidenziato come “ .... le forme di criminalità organizzata con cui confrontarsi attengono sia alle cd. manifestazioni economiche del crimine organizzato, quali la nascita e lo sviluppo di imprese criminali (che agiscono nel mercato sfruttando i vantaggi competitivi derivanti dall'origine dei capitali o dal modus operandi mafioso), sia alle condotte di criminalità degli affari o dei colletti bianchi, strutturate in maniera tale da produrre manifestazioni di devianza con caratteri ricorrenti e contraddistinte da autentica professionalità criminale (come, ad esempio, nell'ambito delle cosiddette frodi professionali, i cui profili modali evidenziano una sorta di divisione del lavoro criminale, con condotte plurisoggettive particolarmente insidiose, a volte perpetrate in un contesto di agevolazioni, connivenze e infedeltà da parte di appartenenti alla PA)...”.

Lo spaccato relativo a queste due fenomenologie criminali si completa analizzando in una prospettiva di genere, quale variabile critica per comprendere la criminalità, i dati resi disponibili dal Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno.

Quanto al tasso di criminalità femminile relativo all'intero *panel* di Reati contro la PA si è già detto commentando la **Tabella 4** : 25.435 donne denunciate su 103.215 persone denunciate dal 2004 al 2010, segnalano una “presenza” prossima al 25%, con alcune annualità dove tale percentuale sfiora il 30%:

- il 22 % nel 2004, con 2.812 donne su 12.747 persone denunciate;
- il 22 % nel 2005, con 2.944 donne su 13.847;
- il 28 % nel 2006, con 5.785 donne su 20.804;
- il 25% nel 2007, con 3.561 donne su 13.979;
- il 22 % nel 2008, con 3.091 donne su 14.400;
- il 27% nel 2009, con 3.651 donne su 13.614;
- di nuovo il 27% nel 2010, con 3.591 donne denunciate su 13.824 soggetti segnalati.

La differenza rispetto al tasso di delittuosità femminile registrato annualmente sul totale dei reati registrati in Italia appare significativa: nonostante l'evoluzione che ha investito in profondità, da diversi anni, la condizione sociale femminile, pur nelle ovvie differenze locali, il tasso di criminalità femminile resta basso e costante, come confermano le ultime ricerche condotte sul tema<sup>79</sup>.

Come noto, l'universo della questione criminale è fondamentalmente maschile: si tratta, infatti, di una delle variabili meno esplorate di tutta la criminologia<sup>80</sup>, un dato di fatto che non suscitava particolare interesse per le teorie sulla delinquenza, così come per le ricerche empiriche sui soggetti che commettevano reati, orientate alla spiegazione e all'analisi della sola criminalità maschile<sup>81</sup>.

Una situazione che presenterebbe, come conseguenza rilevante, quella di una elevatissima cifra di criminalità femminile non registrata, che alimenterebbe un importante numero oscuro “al femminile”, con la donna molto più criminale di quanto possa apparire dalle statistiche<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Situazione così macroscopica - secondo T. PITCH in M. BARBAGLI, U. GATTI, *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002 – che è stata sempre notata: da quando esistono statistiche criminali e giudiziarie il rapporto tra i due generi ha sempre evidenziato un tasso di donne molto basso rispetto agli uomini e ancora meno sono quelle condannate e detenute.

<sup>80</sup> F. P. WILLIAMS, M.D. MCSHANE, *Devianza e criminalità*, Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>81</sup> Per questo le donne che commettevano reati, anche gravi, erano trattate con molta indulgenza, non sempre giustificata: in Inghilterra, ad esempio, esisteva la presunzione di responsabilità del marito per un atto grave commesso dalla moglie in sua presenza (misura abolita dal *Criminal Justice Act*, nel 1925), oppure era previsto un trattamento di favore per la donna infanticida (*Infanticide Act 1938*). Vds. S. POLO, *La trasformazione del concetto di donna delinquente da Lombroso ai giorni d'oggi*, consultabile all'indirizzo [www.digilander.libero.it/rivista.criminale](http://www.digilander.libero.it/rivista.criminale).

<sup>82</sup> Come sostiene O. POLLACK, *The criminality of Woman*, Grenwood Press, Westport, 1977, con la cifra oscura della criminalità femminile che assume un particolare rilievo, perché una caratteristica femminile sarebbe

L'inconsistenza quantitativa del crimine femminile ha, poi, sempre alimentato le spiegazioni più cervellotiche e contraddittorie<sup>83</sup>.

La palese differenza nelle condotte devianti tra donne e uomini che si cela dietro tali dati, è stata interpretata a partire da due assunti diversi<sup>84</sup>: l'ipotesi emancipativa, secondo la quale il divario quantitativo tra atti criminali commessi da uomini e da donne si sarebbe presto attenuato grazie all'opportunità crescente per le donne di intraprendere carriere sia legittime che illegittime; e l'ipotesi di genere, con la criminalità femminile che non viene osservata come una sottospecie di una criminalità generale "normale" prettamente maschile, bensì quale un modo di essere e di agire che deriva dalla storia, dai processi psico-sociali di lunga durata e dai processi di socializzazione delle donne.

In materia di *white collar crimes*, il tema è, invero, dibattuto, più che sulle risultanze quantitative poste a disposizione dalle statistiche della delittuosità, su aspetti previsionali legati alla modernità e al cambiamento della struttura del mercato del lavoro<sup>85</sup>.

Da una parte, vi è chi rileva che non vi sono riscontri empirici circa l'assunzione che il cammino delle donne verso l'emancipazione porti come logica conseguenza la crescita della criminalità femminile: le donne criminali resterebbero, infatti, una presenza minoritaria, e comunque non si sono osservati cambiamenti di rilievo dopo gli anni Sessanta, se non un leggero impatto sui reati contro la proprietà, peraltro bilanciato dalla diminuzione dei reati considerati tradizionali del sesso femminile.

Dall'altra, chi nota come sia aprioristico dire che il giorno in cui la presenza della donna in posizioni di rilievo nel mondo della pubblica amministrazione e della managerialità sarà più rilevante dell'attuale, allora, e proprio da quel giorno, aumenterà il numero delle donne che si faranno "corrompere" e che chiederanno tangenti<sup>86</sup>.

In realtà, la Storia ci consegna donne in posizioni di potere coinvolte nel malaffare – Benazir Bhutto fu costretta alle dimissioni – e altre che sono esempi virtuosi nel lavoro – Ngozi Okonjo-Iweala, che ha lasciato la vice presidenza della Banca Mondiale per diventare Ministro delle finanze della Nigeria, contribuendo in modo determinante a far diventare quel Paese, segnalato dagli osservatori internazionali come il più corrotto al mondo nel 2003, quello che presenta il miglioramento più consistente nell'arginare il fenomeno; oppure, Ellen Johson-

quella di commettere reati soprattutto in situazioni ambientali più favorevoli, che ne riducono la rilevazione.

<sup>83</sup> M. GRAZIOSI, *Donne, Mafia, Garanzie*, in "Jura Gentium", consultabile all'indirizzo [www.juragentium.unifi.it/it/surveys/women/graziosi.htm](http://www.juragentium.unifi.it/it/surveys/women/graziosi.htm), che nota come quando si fa l'errore di connettere l'obiettiva inconsistenza della criminalità femminile esclusivamente alla passività e subalternità tradizionale della donna, si finisce in maniera inevitabile con l'omologare il gesto criminale all'emancipazione, con il risultato finale di stigmatizzare quest'ultima come fattore criminogeno.

<sup>84</sup> R. SIEBERT, *Il protagonismo femminile nelle organizzazioni criminali mafiose*, consultabile all'indirizzo [www.riferimenti.info/documentazione/donne.htm](http://www.riferimenti.info/documentazione/donne.htm)

<sup>85</sup> Uno studio condotto dalla Banca Mondiale in 150 Paesi tra Europa, Africa e Asia è giunto alla conclusione di un minore coinvolgimento delle donne in fatti di corruzione e di una loro minore disponibilità verso questi illeciti, anche se più recentemente l'idea di questa maggiore integrità "al femminile" è stata messa in dubbio sulla scorta della abituale esclusione delle donne, tuttora, da network e gruppi criminali dediti alla corruzione prettamente, se non esclusivamente, maschili. A.M. GOETZ, *Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?*, 2004, consultabile all'indirizzo [www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=124](http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=124); e più recentemente, V. ALATAS (a cura di), *Gender, Culture, and Corruption: Insights from an Experimental Analysis*, Southern Economic Journal, 75, 3, 2009, citati in F. NAWAZ, *Gender and Corruption*, in "Anti-Corruption Research News", Transparency International, 2, 2010, che indica come lo stesso Global Corruption Barometer indichi annualmente come le donne siano meno disponibili degli uomini ad accettare tangenti.

<sup>86</sup> Diversamente da quanto affermato da Cesare Lombroso che, ne "La donna delinquente, la prostituta e la donna normale" scritta nel 1893 con Guglielmo Ferrero per l'editore torinese Roux, descrisse la donna come appartenente a un sesso inferiore, affermando che "la donna... sente meno, come pensa meno" dell'uomo, i fautori della cd. Teoria dell'opportunità, muovendo dal presupposto che uomini e donne condividano, nel bene e nel male, gli stessi scopi, individuano la causa delle minore criminalità femminile nella differenza di opportunità tra i due sessi, sia legittime che illegittime. S. POLO, *La trasformazione del concetto di donna delinquente da Lombroso ai giorni d'oggi*, cit.

Sirleaf, presidente della Liberia – o nella vita privata, dove viene spesso ricordata Tarja Halonen che da presidente della Finlandia ha continuato ad abitare nella sua casa nel quartiere popolare dove è nata.

Tale acquisizione analitica, rende evidentemente interessante una lettura del tasso di criminalità femminile in relazione ai due reati – p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp - che “pesano” in maniera significativa sul totale dei Reati contro la PA.

**Tabella nr. 9** : Principali reati contro la P.A.

Persone denunciate, per genere, per i delitti p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp., su base annuale.

Periodo “2004 – 2010”.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totale
<b>truffa per il conseguimento ... (art.640 bis cp)</b>	<b>F</b>	1.504	1.387	3.817	2.052	1.252	2.063	2.172	14.247
	<b>M</b>	3.438	4.154	7.285	4.149	3.109	2.824	3.572	28.531
	<b>TOT</b>	4.942	5.541	11.102	6.201	4.361	4.887	5.744	42.778
<b>indebita percezione (art. 316 ter cp)</b>	<b>F</b>	501	764	899	428	583	309	460	3.944
	<b>M</b>	821	1.054	1.135	605	661	402	693	5.371
	<b>TOT</b>	1.322	1.818	2.034	1.033	1.244	711	1.153	9.315

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell’Interno.

La **Tabella 9** consente di rilevare una presenza femminile oltremodo inattesa: come appare con immediatezza, vi sono, infatti, alcune annualità dove il numero delle donne denunciate supera, per questi due reati, il 40% del totale dei soggetti sui quali sono stati raccolti elementi di responsabilità. In particolare, emerge il dato relativo:

- per la violazione dell’art. 316 *ter* cp, all’anno 2006, dove raggiunge il 44%;
- per la violazione dell’art. 640 *bis* cp, all’anno 2009, dove raggiunge il 42%,

mentre la visualizzazione relativa all’intero periodo preso in esame evidenzia un tasso di delittuosità femminile :

- del 33% per il delitto di cui all’art. 640 *bis* cp, con 14.247 donne denunciate sulle 42.778 persone segnalate all’Autorità Giudiziaria dalle Forze di Polizia;
- del 42 % per il delitto di cui all’art. 316 *ter* cp.

Si tratta, quindi, di una presenza criminale femminile che presenta un’accentuata serie di sfumature, non solo su base annuale, ma anche in relazione al tipo di reato oggetto di osservazione: da qui l’interesse a visualizzare questi due reati disaggregati su base regionale, con riferimento alla visualizzazione per genere dei soggetti denunciati.

**Tabella nr. 10** : Principali reati contro la P.A.

Persone denunciate per le violazioni p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp., per Regione, per genere.

Periodo “2004 – 2010”.

	<b>Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art.640 bis cp)</b>		<b>Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316 ter cp)</b>	
	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>
ABRUZZO	771	436	51	35
BASILICATA	572	294	66	100
CALABRIA	4.319	1.609	620	318
CAMPANIA	2.728	2.792	183	369
EMILIA R.	689	285	138	82
FRIULI V.G.	617	338	171	115
LAZIO	930	313	211	191
LIGURIA	415	140	141	109

<b>LOMBARDIA</b>	<b>2.186</b>	<b>1.011</b>	<b>339</b>	<b>249</b>
<b>MARCHE</b>	<b>428</b>	<b>194</b>	<b>64</b>	<b>61</b>
<b>MOLISE</b>	<b>236</b>	<b>56</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>PIEMONTE</b>	<b>946</b>	<b>479</b>	<b>466</b>	<b>356</b>
<b>PUGLIA</b>	<b>4.197</b>	<b>2.541</b>	<b>1.087</b>	<b>951</b>
<b>SARDEGNA</b>	<b>646</b>	<b>134</b>	<b>99</b>	<b>44</b>
<b>SICILIA</b>	<b>6.184</b>	<b>2.306</b>	<b>598</b>	<b>290</b>
<b>TOSCANA</b>	<b>878</b>	<b>468</b>	<b>565</b>	<b>317</b>
<b>TRENTINO A.A.</b>	<b>219</b>	<b>118</b>	<b>168</b>	<b>134</b>
<b>UMBRIA</b>	<b>262</b>	<b>105</b>	<b>157</b>	<b>75</b>
<b>V. D'AOSTA</b>	<b>58</b>	<b>18</b>	<b>52</b>	<b>68</b>
<b>VENETO</b>	<b>1.250</b>	<b>610</b>	<b>190</b>	<b>76</b>
<b>Totale</b>	<b>28.531</b>	<b>14.247</b>	<b>5.371</b>	<b>3.944</b>

Fonte: *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.*

La **Tabella 10** consente di rilevare con immediatezza come nel periodo preso in esame vi siano alcune Regioni, poche invero, nelle quali il numero delle donne denunciate per questi due reati supera addirittura quello degli uomini: in Campania per entrambe le violazioni, mentre per le violazioni relative all'art. 316 *ter* cp tale circostanza si rileva ancora in Basilicata e Valle d'Aosta, mentre vi è un sostanziale equilibrio in Lazio, Puglia, Piemonte, Molise, Marche e Trentino A.A., mentre emerge un tasso prossimo al 30% in Sicilia.

Allargando lo sguardo a un'altra variabile socio demografica rilevante ai fini dell'analisi della criminalità, si è provveduto a visualizzare per i due reati di interesse l'età media degli autori, per genere e per ognuna delle annualità interessate.

**Tabella nr. 11** : Principali reati contro la P.A.

Persone denunciate su base annuale per le violazioni p. e p. dagli artt.

316 *ter* e 640 *bis* cp., per genere, per età.

Periodo "2004 – 2010".

truffa per il conseguimento :: (art.640 bis cp)	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	1.504	3.438	1.387	4.154	3.817	7.285	2.052	4.149	1.252	3.109	2.063	2.824	2.172	3.572
<b>età media</b>	42	44	40	46	36	40	39	43	40	45	44	47	47	49
<b>indebita percezione (art. 316 ter cp)</b>	1.322		1.818		2.034		1.033		1.244		711		1.153	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	501	821	764	1.054	899	1.135	428	605	583	661	309	402	460	693
<b>età media</b>	42	45	42	47	38	42	43	45	46	47	47	48	54	52

Fonte: *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.*

La **Tabella 11** fornisce una prima immediata conferma circa la fascia di età nella quale si concentra la maggior parte degli autori di questi reati, che richiedono evidentemente la disponibilità di esperienze e di una capacità operativa che si raggiungono abitualmente a distanza di qualche anno dall'ingresso nel mondo del lavoro.

L'età media degli autori di questi due reati presenta, poi, una sostanziale stabilità nel periodo osservato, mentre si evidenzia un dato costantemente e lievemente inferiore, per entrambi i delitti, dei denunciati di sesso femminile, con una differenza assoluta - tra i valori medi annuali - che varia da 1 a 5 anni.

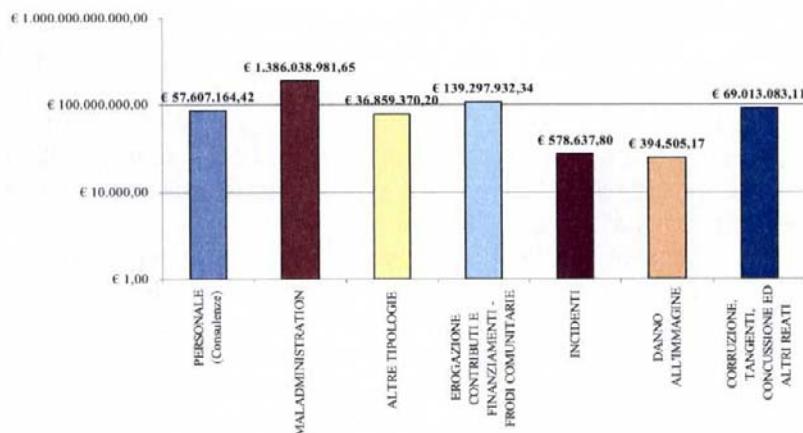
Le dimensioni, certamente significative, per queste due violazioni meritano la proposta di ulteriori prospettive di lettura del fenomeno, ognuna delle quali utile ad arricchire di particolari l'immagine di questa fenomenologia illecita.

In tale ottica, sarebbe risultato interessante visualizzare, dopo l'immagine già fornita nella Relazione 2009, gli esiti cui è pervenuta l'importante attività giurisdizionale della Corte dei Conti: gli importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso, purtroppo, non sono stati forniti quest'anno nel corso dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario (febbraio 2010) o in occasione dell'Udienza di parifica (giugno 2010), mentre apparirebbe debolmente significativa la visualizzazione del solo numero delle citazioni, senza le loro dimensioni quanto a persone coinvolte e dimensioni dell'illecito.

L'immagine, quindi, disponibile, relativamente all'anno 2008, conferma le risultanze emerse dall'analisi delle denunce registrate dalle statistiche della delittuosità rese disponibili dal Ministero dell'Interno grazie al Sistema di Indagine.

**Grafico nr. 6 : Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.**

Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso.  
Anno 2008.



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

Emerge, nella sua dimensione registrata, qui dalla Corte dei Conti, il tema della cd. *maladministration*<sup>87</sup>, che mina l'efficienza del "sistema PA" e l'allocazione ottimale delle risorse pubbliche.

Si tratta di una fotografia che trova una conferma nell'attività svolta dall'Ispettorato della Funzione Pubblica che, ai sensi dell'art. 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001,

<sup>87</sup> Alla quale viene ricondotto – vds. S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in "Foro Italiano" 1992, e D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992 - tutto quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento, al formalismo, all'indifferenza verso l'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'*over staffing*.

n. 165, e succ. mod. svolge compiti ispettivi di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di *imparzialità e buon andamento*, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sull'esercizio dell'azione disciplinare, oltre che sull'osservanza delle disposizioni inerenti il controllo dei costi. I risultati conseguiti con l'obiettivo di ridurre gli sprechi e eliminare ritardi o inadempienze sono di estremo rilievo, come si può comprendere osservando solo quelli raggiunti nell'attività di contrasto allo svolgimento di attività lavorative extraprofessionali retribuite e non autorizzate, riportati nella tabella seguente.

**Tabella 12:** Attività dell'Ispettorato della Funzione Pubblica.

Indagini effettuate, percentuale di attività lavorative non autorizzate con relativi importi da recuperare ai dipendenti e da versare da parte dei committenti in favore dell'Agenzia delle Entrate.

Periodo " 2009 - I Semestre 2010".

ANNI	Indagini			Attività lavorative non autorizzate %	Importi (in Euro)		
	Totale effettuate	di cui: concluse			Da recuperare ai dipendenti	Verbalizzati come sanzione in favore della Agenzia delle entrate	
		Totale	% su effettuate				
2009	779	545	69.9	52.1	9.312.229,32	11.206.671,32	
2010	525	160	30.5	50.6	5.712.938,51	15.746.905,69	

Fonte : Ispettorato della Funzione Pubblica.

Un fiume di denaro, quindi, con diversi "affluenti".

Come quello intercettato dalla Corte dei Conti relativamente ad alcuni studi privati che hanno richiesto 438.992,29 euro per le protesi di 452 anziani socialmente deboli al posto dei 33mila euro spettanti per le cure prestate a 33 pazienti.

Come quelli – evidenziati dal prof. Luca ANTONINI, *Sussidiarietà e federalismo: il ruolo delle autonomie locali*, intervento al convegno "I valori del territorio", Cortina d'Ampezzo, 18 settembre 2010 - di un concorso bandito da una Azienda sanitaria per l'assunzione di 28 cuochi quando il servizio è completamente esternalizzato; o di ospedali che continuano a rimanere aperti (29 posti letto con 149 dipendenti e 20 posti letto con 94 dipendenti) nonostante si trovino a distanza di 16 chilometri l'uno dall'altro, con indici di inefficienza fotografati da questi dati riferiti all'anno 2008: costi, rispettivamente, di 9,95 Meuro e 8,685 Meuro, a fronte di prestazioni per 1,595 Meuro e 1,496 Meuro.

Oppure quello che faticosamente l'INPS sta sottraendo ad un numero impressionante di delinquenti che vivevano di indebiti sussidi, false pensioni o invalidità con Comuni dove gli "assistiti" superano il 50% dei residenti, come ricorda il presidente Mastropasqua<sup>88</sup>: 500 arresti, 6 mila denunce, 600 Meuro sottratti alla criminalità organizzata, migliaia di cause civili doppie o triple nell'interesse del medesimo soggetto o di soggetti deceduti o inesistenti, sono i numeri, a dir la verità impressionanti, di due anni di controlli mirati.

Non si tratta, quindi, solo di sprechi, nel senso tecnico del termine, ma anche di maggiori costi o minori entrate, oppure di casi nei quali l'Ente pubblico non esercita, come dovrebbe, il proprio potere autoritativo anche attraverso l'imposizione di costi ai privati, il più delle volte a causa della sempre più accentuata insipienza tecnica delle Pubbliche Amministrazioni, incapaci quanto a strutture ed *expertise* di reggere il confronto con il settore privato<sup>89</sup>, mentre

<sup>88</sup> L'intervista è stata presentata da S. LORENZETTO, *Missioni impossibili*, su "Panorama" del 6 gennaio 2011.

<sup>89</sup> Una situazione confermata – secondo A. MESSINA, *La corruzione fuori dall'agenda politica*, cit. - da tre aspetti: le Amministrazioni che sono sistematicamente soccombenti in ogni controversia davanti alla Giustizia amministrativa; l'accentuazione dello svolgimento di funzioni amministrative da parte di soggetti privati, soprattutto attraverso il veicolo di società *in house*; l'aumento delle esternalizzazioni – in particolare, dei servizi interni per le Amministrazioni centrali, mentre in quelle locali sono più rivolti verso i servizi finali – il più delle volte senza "... analisi economica e organizzativa preventiva, ... documentazione contabile

il cronico ritardo nei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni elimina dal mercato quelle imprese che decidono di non assumersi l'onere di un "pagamento a data incerta"<sup>90</sup>.

Si tratta di un fenomeno, quello della *maladministration*, le cui dimensioni, non possono, quindi, esaurirsi nelle statistiche della delittuosità, rese disponibili dal Ministero dell'Interno, o in quelle della criminalità o giudiziarie fornite dal Ministero della Giustizia e dall'ISTAT. Invero, su questa tematica centrale in tema di reati contro la PA, appare utile, dopo aver fin qui posto a disposizione del lettore le denunce delle Forze di Polizia, verificare gli esiti cui è pervenuta la repressione penale del fenomeno, visualizzabile, pur con qualche cautela di lettura<sup>91</sup>, nella seguente tabella.

**Tabella nr. 13 : Principali reati contro la P.A.**

Violazioni p. e p. dagli artt. 316 ter e 640 bis cp.

Persone per le quali è iniziata l'azione penale e condannate con sentenza irrevocabile, per genere.

Periodo "2006 – 2008".

	2006			2007			2008		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
<b>indebita percezione</b> <i>(art. 316 ter cp)</i>									
• <i>inizio azione penale</i>	288	111	399	242	104	346	176	61	237
• <i>condannate</i>	n.d.	n.d.	n.d.	113	63	176	84	49	133
<b>truffa per il conseguimento ...</b> <i>(art.640 bis cp)</i>									
• <i>inizio azione penale</i>	1.764	398	2.162	1.894	555	2.449	1.762	622	2.384
• <i>condannate</i>	n.d.	n.d.	n.d.	242	94	336	220	120	340

*Fonte: ISTAT, Rilevazione dei delitti denunciati per cui è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, ottobre 2010*

Alcune osservazioni, anche per chiarire, una volta di più, soprattutto per i lettori meno abituati ad addentrarsi nell'esame dei fenomeni criminali, l'obiettivo di questa "mappatura": mettere a disposizione i dati, tutti i dati ufficiali, tutti quelli disponibili sulle fenomenologie delinquenziali esaminate, al fine di distinguere ciò che sono stime, ipotesi, immagini, dai dati registrati su queste forme di criminalità.

Oltre alle statistiche della delittuosità – le denunce delle cinque Forze di Polizia, censite dal ministero dell'Interno - e a quelle sulla criminalità o giudiziarie – le persone condannate e quella a cui carico è stato richiesto dalla Magistratura inquirente l'avvio dell'azione penale ex. art. 60 cpp. censite dal Ministero della Giustizia - non esistono in Italia, il cui sistema come evidenziato non solo è perfettamente in linea con le normative europee ma è ritenuto un modello a livello internazionale, altri dati disponibili.

*accessibile su costi associabili ai contratti di esternalizzazione ... con la trattativa privata di gran lunga la forma più seguita per la scelta dal fornitore..."*

<sup>90</sup> Chi partecipa – secondo L. GIAMPAOLINO, *Presentazione del Presidente*, in "Relazione annuale", cit. - dovrà, poi, necessariamente occuparsi più in attività di *rent seeking*, di ricerca della rendita, che nel raggiungimento del risultato attraverso l'efficienza produttiva. Una situazione nella quale il federalismo contabile, recentemente cancellato dall'approvazione dello schema di decreto legislativo che armonizzerà i bilanci di regioni, province, comuni e altri enti, ha fatto sì che – come racconta L. ANTONINI, *Finalmente finisce l'unico federalismo che causa disastri*, su "Panorama", 1 gennaio 2011 - un comune come Catania, le cui casse sono state ripianate dallo Stato con oltre un centinaio di milioni di euro, finisce tra i Comuni premiati per il rispetto del Patto di Stabilità, come indicato dal decreto pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 2010.

<sup>91</sup> Secondo la nota ISTAT che li ha forniti: "...si tratta di dati provvisori, non comprendono i delitti denunciati nel Distretto di Torino, non sono comparabili con quelli elaborati precedentemente all'anno 2006 per le importanti modifiche metodologiche apportate....".

Su questi dati si possono fare studi, analisi, ipotesi, si possono completare con indagini di vittimizzazione o altre analisi come quelle presentate in questa Relazione, ma tutto questo non può modificare tale realtà fattuale, che merita alcune considerazioni:

1. la conferma della omogeneità degli esiti cui si perviene attraverso la lettura di queste due fonti statistiche, che si differenziano solo per la possibilità del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno di fornire una "fotografia" estremamente aggiornata e tempestiva rispetto all'eventuale evoluzione dei fenomeni criminali: se, infatti, si paragonano le persone per le quali, in media, è stato richiesto l'esercizio dell'azione penale e quelle denunciate dalle FF.PP. di cui alla **Tabella 9**, non emergono differenze significative. E non potrebbe essere diversamente: l'unica differenza, ovvia, risiede nel normale procedere delle indagini preliminari, durante le quali alcune persone denunciate dalle Forze di Polizia escono dal procedimento penale, perché viene verificata la loro estraneità ai fatti per i quali si procede, mentre altre vi fanno ingresso assumendo la veste di "persona sottoposta ad indagini";
2. la "compatibilità" tra le due fonti e "l'assenza di risultati distorti": di qui l'errore di chi afferma come "...la *"Mappa sulla corruzione"* fornita al Parlamento dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Dipartimento della Funzione Pubblica si basa sulle denunce e produce quindi risultati distorti e per giunta poco compatibili. Ad esempio, con quelli tratti dal casellario Giudiziale Centrale dal giudice Davigo e Grazia Mannozzi..."<sup>92</sup>;
3. la rilevante differenza tra il numero delle persone che, dopo aver attraversato la fase delle indagini preliminari, entrano nel processo dopo l'esercizio dell'azione penale, e quello dei condannati con sentenza irrevocabile: preso atto che, ovviamente, non si possono operare comparazioni su base annuale, perché per chi entra oggi nel processo l'eventuale condanna definitiva, e la relativa registrazione nelle statistiche, giungerà difficilmente nella stessa annualità, il divario è assolutamente significativo.

Lo sforzo notevole compiuto dal sistema repressivo e il numero assolutamente esiguo di condanne definitive, evidenziano, però, un processo di selezione criminale<sup>93</sup> nel quale una rilevante quantità di fatti sembra sfuggire alla capacità di chiarimento di matrice processuale, finendo con l'alimentare una diastasi sempre più accentuata tra "definizione dell'area della penalità" e "pratica della punizione": qui, la crescita dei procedimenti pendenti<sup>94</sup> sembra il risultato di una acritica accettazione del dato normativo da parte del giurista, che alimenta l'attenzione per l'ontologia piuttosto che per la deontologia<sup>95</sup>, mentre, invero, la norma penale non sembra lo strumento migliore per l'affermazione dell'etica pubblica<sup>96</sup>. Una situazione nella quale ricade sullo Stato un duplice costo:

- a. quello per il sistema Paese, che impegna ingenti risorse economiche e umane ottenendo paradossalmente un risultato penalizzante in termini di effettività delle norme e, quindi, di deterrenza<sup>97</sup>, specie in contesti di criminalità razionale<sup>98</sup>;

<sup>92</sup> A. BISIN, *La corruzione penalizza l'intero sistema paese*, su "La Stampa", 2 marzo 2010.

<sup>93</sup> Si tratta del cd. "effetto funnel". Vds. G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, cit.

<sup>94</sup> C. E. PALIERO, *Minima non curat paetor. Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, Cedam, 1985.

<sup>95</sup> Con codici etici e codici di comportamento che sono più un ausilio per chi vuole perseguire l'interesse istituzionale che un ostacolo per chi persegue finalità particolaristiche. Cfr. B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit.

<sup>96</sup> Una consapevolezza risalente ad almeno 100 anni orsono. Vds. E. EHRLICH, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Dunker-Humblot, Monaco, 1913, trad. it. A. FEBBRAJO (a cura di), *I fondamenti della sociologia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1976.

<sup>97</sup> Come se "...qualcosa si sia inceppato nei meccanismi di repressione...", una situazione di ineffettività del sistema di contrasto alla quale si aggiunge - nei casi che esitano in una decisione di condanna - un livello medio di sanzioni irrogate tendenzialmente basso, con ulteriore depauperamento dell'effetto di deterrenza. D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Mani impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, cit.

<sup>98</sup> Declinabile secondo il modello dell'*Homo oeconomicus* teorizzato da Becker, da valutazioni *cost-benefits* fondate sulla "monetizzazione" del rischio, ovvero sul calcolo cinico dell'*expected criminal cost*. L. NICOTRA,

- b. quello umano e personale, sopportato dai tanti “*indagati, prosciolti-imputati assolti*” che, dopo essere passati per la “gogna mediatica” di un sistema che non riesce a salvaguardare la presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva, trasforma, troppo spesso, una doverosa informazione di garanzia in una condanna nel “circo mediatico-giudiziario”<sup>99</sup>, non senza ricordare le parole del 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...*”.

Diventa palese, in questa delicata materia, l’esigenza di far prevalere costantemente la scelta di puntare solo su indagini di polizia giudiziaria e procedimenti penali di elevato contenuto e a rigorosa tenuta giurisdizionale, per evitare o, almeno, limitare i nocivi “effetti-annuncio” che, acclamati in una logica di breve periodo, sono destinati nel medio-lungo periodo a incontrare la barriera della norma procedurale e del rispetto delle garanzie, con l’unico risultato di aver ulteriormente contribuito ad accrescere il senso di sfiducia nelle Istituzioni.

Una necessità recentemente ribadita dal Procuratore Nazionale Antimafia Piero Grasso nel corso della Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del ddl 2156, che ha sottolineato come tali indagini “... da un canto, richiamano l’attenzione dell’opinione pubblica e creano indignazione, dall’altro rischiano di produrre un effetto rassegnazione e assuefazione, che non giova alla fiducia dei cittadini nelle Istituzioni, in un momento di profonda crisi economica, nel quale proprio la saldezza delle Istituzioni dovrebbe giocare un fondamentale ruolo di sicurezza psicologica di massa ...”.

Quella descritta è una situazione che non afferisce, evidentemente, esclusivamente al “sistema penale”, perché in tema di *maladministration* alcuni interventi si sono rivelati, purtroppo, non solo inutili, ma probabilmente dannosi e peggiori del male che si voleva curare: è sufficiente pensare a quel fiume in piena di circolari, direttive, norme di standardizzazione, procedure, protocolli e istruzioni particolareggiate, destinati a esprimere con geometrica precisione la bontà dei servizi offerti agli utenti e l’efficienza della Pubblica Amministrazione, ma, in realtà, diventati una “prigione” per i dipendenti pubblici responsabili sempre di più verso revisori e superiori e sempre meno verso i cittadini.

Situazione paradossale, frutto di una cultura del sospetto verso gli amministratori pubblici che appare come una costante nelle soluzioni italiane di regolazione delle attività contrattuali pubbliche: una vera e propria diffidenza nei confronti della discrezionalità<sup>100</sup>, che, però, anziché rassicurare il cittadino, sembra aver gravemente compromesso l’attività degli addetti ai lavori, affogati, almeno per metà della loro giornata lavorativa, in adempimenti formali frutto di concrezioni burocratiche<sup>101</sup>, sovrapposizioni e duplicazioni di competenze che hanno generato deresponsabilizzazione e, alla fine, impunità.

Senza raggiungere alcuna soluzione rispetto al problema: il sistema politico-istituzionale italiano, da sempre fortemente incline alla ritualità procedurale e alla moltiplicazione dei

---

*L’abuso del processo tra regole deontologiche ed esigenze di economia processuale*, intervento al seminario “Etica, economia e diritto”, Genova, 2008, consultabile all’indirizzo [www.giuri.unige.it](http://www.giuri.unige.it).

<sup>99</sup> D. SOULEZ LARIVIÈRE, *Il circo mediatico-giudiziario*, Liberilibri, Macerata, 2000. L’ineffettività del sistema giudicante si ripercuote negativamente su una richiesta di maggiore effettività del sistema inquirente: se aumenta la consapevolezza che l’obbligazione derivante dal “contratto punitivo” non sarà mai adempiuta, il sistema - confortato dall’acquiescenza dell’opinione pubblica o persino fomentato da questa - impone spesso una “cauzione” o una penale anticipata e particolarmente gravosa per l’inadempimento, sacrificando la presunzione d’innocenza.

<sup>100</sup> A. VANNUCCI, *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, ricerca di rendite e corruzione*, 2008, pubblicato sul sito della Società Italiana di Scienza Politica.

<sup>101</sup> Si tratta di “...coacervi di norme funzionali solo al corporativismo delle burocrazie...”, ha notato F. DE BENEDETTI, *Meno pubblico, meno corrotti*, su “Il Sole 24 Ore”, 27 febbraio 2010.

controlli formali, ha continuato a evidenziare una forte permeabilità alla corruzione e, più in generale, a quel *desgobierno* esito di una gestione della cosa pubblica che non appare sufficientemente aderente ai valori della coerenza, dell'equità, della linearità e dell'immediatezza dell'azione amministrativa<sup>102</sup>.

Questo abuso di regolazione formale e formalistica ha, inoltre, generato un tale sovraccarico procedurale da rendere in molti casi necessarie quelle deroghe e quelle eccezioni che sono una merce preziosa del mercato della corruzione: la discrezionalità, così reintrodotta per non avere riconoscimento esplicito, sarà, così, maggiormente aperta – nota A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA, Lo scambio occulto, Il Mulino, Bologna, 1992 - alle transazioni corrotte: tempo e procedure divengono, infatti, una risorsa scarsa che il funzionario può “gestire” negli interstizi delle norme vigenti o nella confusione derivante dalla loro sovrapposizione, imponendo deroghe, eccezioni e sospensioni agli stessi principi.

Più che inquilini di uno Stato senza stato, dove prosperano inefficienza pubblica e illegalità privata, si è diventati vittime paradossali di un vuoto che dipende dall'ipertrofia normativa, dal “troppo pieno”, frutto di una bulimia incontrollabile di medicine, rimedi, interventi, in un tentativo affannoso di porre rimedio ai problemi, magari con soluzioni commissariali che, spesso, hanno finito per produrre la mortificazione delle aspettazioni e dei desideri della popolazione e della parte sana della Pubblica Amministrazione.

Soluzioni commissariali delle quali il Paese sembra non riuscire a fare a meno<sup>103</sup>, per inseguire l'efficienza fittizia di una fasulla celerità, che, invero, travolgendo le regole esistenti, finisce con l'alimentare una sensazione di inadeguatezza, reale o percepita, della risposta istituzionale, con due conseguenze: ulteriore sfiducia nelle Istituzioni, mentre si erode quel poco di capitale sociale che resta fino all'eclissi della legalità; ancora più spazio alla logica della lamentazione, abitudine antica e temporalmente stratificata, e agli inutili isterismi collettivi da condannare perché alimentano solamente ulteriore sfiducia senza contribuire alla soluzione dei problemi.

Prassi inutili, ma anche costose, perché se è reale l'esigenza di costruire un sistema ordinario che sia funzionale, così da rideterminare il rapporto fra ordinario e straordinario, tali soluzioni si sono spesso limitate semplicemente ad aggiungere all'ordinario uno straordinario che non si sa più bene che cosa sia: come notato nel rapporto AA.VV., *Documento sui Commissariamenti per l'emergenza rifiuti*, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, Camera dei Deputati, 18 dicembre 2002, si tratta di “....realità territoriali ....sottoposte a ripetuti provvedimenti governativi di commissariamento, che nel loro protrarsi attraverso ripetute proroghe hanno finito per rappresentare stabili modalità di “gestione straordinaria” dei territori interessati ... la situazione non è tale da poter essere definita come “evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari”, data la sua “intensità ed estensione”, a meno di non voler affermare che la situazione dei rifiuti in quelle Regioni è ormai diventata una realtà in cronica emergenza, in relazione alla quale ogni speranza di ritorno alle competenze ordinarie deve considerarsi tramontata...”.

Non solo: vi è chi ha correttamente osservato come il ricorso a simili procedure derogatorie consenta “... di ritenere quasi del tutto assente il consueto parametro di legittimità, sicché sarà difficile rilevare in concreto un deficit di legalità ... una emergenza per colpa istituzionale – secondo P. DE LISE, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 7 luglio 2010 - in relazione alla sua origine e durata...”.

<sup>102</sup> Sono quelli indicati nella Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, prevista dal disegno di legge *“Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche”*, collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 e approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2009.

<sup>103</sup> S. CASSESE, *Diecimila commissari di ordinaria emergenza*, su “Il Sole 24 Ore”, 25 febbraio 2005, che riporta come il sito del Dipartimento della Protezione Civile indicasse, sotto la voce “oggetto sconosciuto”, 659 ordinanze.

**3.2 Il “mercimonio” della funzione pubblica attraverso l’analisi dei casi di corruzione e concussione.**

La prima lettura delle statistiche della delittuosità, evidenzia, quindi, alcuni dati certamente singolari, probabilmente inattesi, ma prima di tutto originali riguardo queste due fatispecie.

Appare, perciò, particolarmente utile una visualizzazione del dato aggregato delle violazioni registrate di questi due articoli del codice penale allargata a tutti i reati contro la PA che presentano una maggiore significatività, per acquisire ulteriori utili informazioni al fine di proseguire l’introspezione analitica del fenomeno.

**Tabella nr. 14 :** Principali reati contro la P.A.  
Reati consumati e persone denunciate, per genere.  
Periodo “2004 – 2010”.

Delitti										
corruzione (art. 318, 319, 320 cp)		concussione (art. 317 cp)		abuso d’ufficio (art. 323 cp)		truffa per il ... (art. 640 bis cp)		indebita percezione (art. 316 ter cp)		
Numero denunce	939		881		7.386		7.515		3.099	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
	6.490	1.199	1.846	159	18.574	2.978	28.531	14.247	5.371	3.944
	7.689		2.005		21.552		42.778		9.315	

Fonte: *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell’Interno.*

Nessuna sottorappresentazione del fenomeno, ma è inevitabile acquisire questa risultanza come un elemento di riflessione che non può essere trascurato in tema di “morfologia della corruzione”: la **Tabella 14**, delinea, in modo più analitico, il diversificato rilievo delle condotte analizzate, disegnando un universo criminale che, nel periodo esaminato, continua ad apparire, come già posto in rilievo nella Relazione 2009, assolutamente diverso da quello che viene continuamente riproposto. Infatti:

1. prima di tutto, colpisce la siderale differenza tra le 1.820 denunce per reati di corruzione e concussione che sono state registrate nel periodo “2004 - 2010” e quelle che “... dal 2004 al 2008 - secondo il 43esimo Rapporto annuale sulla situazione del Paese del CENSIS - 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...”: escluso evidentemente – per l’autorevolezza dell’Istituto - l’errore di aver considerato tutti i reati contro la PA quali delitti legati alla corruzione, visto che alcuni possono essere commessi da chiunque e non presentano interessanze di alcun genere con il mercimonio della pubblica funzione, l’analisi non sembra consentire di andare oltre l’individuazione del grave danno derivato per l’immagine del Paese, tendenzialmente destinato ad aggravarsi ulteriormente quando in ambito internazionale sarà ripreso questo dato;
2. poi, l’estrema esiguità nel periodo “2004 - 2010” del dato relativo alle denunce per corruzione e concussione, come già evidenziato nella Relazione 2009: un’ situazione che

anche nel periodo esaminato da questa Relazione continua a presentare solo spostamenti browniani<sup>104</sup>.

Al di là della evidente difficoltà per chi ripropone la "fantasia" dei 60 miliardi di euro quale costo della corruzione in Italia di spiegare l'iperbolica differenza tra il "dato reale" e, appunto, il "dato immaginato", dovuto, come spiegato, a una scarsa conoscenza della statistica, si rileva come l'allarme sociale afferente il "rischio corruzione" si presenti falsato, verosimilmente, anche dalla rilevante incidenza di reati indicativi di costanti criminologiche completamente differenti – quali quelle, come già indicato, p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp - rispetto a quelle sottese al mercimonio della funzione pubblica.

Un "rischio oggettivo" per i reati di corruzione e concussione che merita di essere osservato su base annuale, anche per verificare se in qualche annualità del periodo osservato "2004-2010" l'eventuale aumento dei fatti segnalati all'Autorità Giudiziaria da parte delle Forze di Polizia abbia influenzato negativamente la percezione soggettiva del fenomeno.

**Tabella nr. 15 :** Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.

Delitti consumati di corruzione e concussione.

Periodo "2004 - 2010".

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totale
<b>corruzione</b> (art. 318, 319, 320 cp)	158	126	112	128	148	171	96	939
<b>concussione</b> (art. 317 cp)	138	115	86	130	145	140	127	881
<b>TOTALE</b> <b>Reati contro la PA</b>	3.403	3.550	5.498	3.367	3.413	3.230	3.076	25.537

Fonte : Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

La **Tabella 15** visualizza chiaramente come queste due violazioni costituiscano annualmente una parte estremamente contenuta del totale dei reati registrati contro la P.A.. Una ulteriore conferma della notevole difficoltà di collocare questo quadro di situazione, ufficiale e rappresentativo della pregevole qualità del nostro sistema repressivo, nell'attuale dibattito su legalità e permeabilità della Pubblica Amministrazione che continua a muoversi ellitticamente tra i due fuochi, tra le due "bufale" dei 60 miliardi di euro, quale costo annuale della corruzione in Italia, e degli asseriti aumenti delle denunce del 226% e del 153%.

Ribadita, per evitare equivoci, la necessità di contrastare il fenomeno senza "se" e senza "ma", l'analisi non può evitare di evidenziarne una importanza, in termini percentuali, quasi impalpabile:

- il 9 %, nel 2004, con 296 denunce sulle 3.403;
- il 7 %, nel 2005, con 241 denunce su 3.550;
- il 3,5 %, nel 2006, con 198 denunce su 5.448;
- l'8 %, nel 2007, con 258 denunce su 3.367;
- l'8 %, nel 2008, con 293 denunce su 3.413;
- il 10 %, nel 2009, con 311 denunce su 3.230;
- il 7 %, nel 2010, 223 denunce su 3.076,

per una percentuale complessiva nel periodo "2004-2010" del 7 %, con 1.820 denunce per corruzione e concussione sui 25.537 reati contro la PA.

<sup>104</sup> Con corti scatti, sempre uguali, a casaccio, come i microscopici grani di polline sospesi sull'acqua studiati dal botanico scozzese Robert Brown. Vi sarebbe, anzi, da notare come negli ultimi 15 anni sia estremamente cresciuto il numero dei "pubblici dipendenti", cioè dei soggetti potenziali autori di questi reati propri.

Va qui ricordata una scelta metodologica tesa a fornire una rappresentazione realistica e non alterata del fenomeno: lasciata alle pagine successive l'analisi puntuale del dato relativo ai reati di "corruzione in atti giudiziari" e di "istigazione alla corruzione", rispettivamente previsti dagli artt. 319 *ter* e 322 del codice penale, va chiarita la mancata considerazione nella **Tabella 15** di due articoli, solitamente censiti nelle diverse statistiche che circolano sull'argomento.

Si tratta delle fattispecie di cui agli artt. 321 e 322 *bis* cp. che, però, non contribuiscono ad aumentare il numero dei "fatti reato" consumati. Considerarli, quindi, quando si parla di numero di reati scoperti, provoca una evidente alterazione del dato totale, tenuto conto che, rispettivamente:

1. in un caso<sup>105</sup>, si tratta del completamento della costruzione della corruzione quale reato a concorso necessario, nella quale, quindi, anche il privato risponde con pena edittale identica a quella del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio;
2. nell'altro caso<sup>106</sup>, siamo nell'estensione soggettiva del sistema penale di tutela anche ad alcune categorie di pubblici funzionari, anche stranieri.

**Tabella nr. 16** : Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.

Persone denunciate per i delitti p. e p. dagli artt. 321 e 322 bis cp.  
Periodo "2004 – 2010".

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totale
Articolo 321. Pene per il corruttore	444	382	903	599	974	738	547	4.587
Art. 322 <i>bis</i> . Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri	0	2	3	0	7	1	5	18
<b>TOTALE Reati contro la PA</b>	<b>12.747</b>	<b>13.847</b>	<b>20.804</b>	<b>13.979</b>	<b>14.400</b>	<b>13.614</b>	<b>13.824</b>	<b>103.215</b>

Fonte : *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.*

<sup>105</sup> Articolo 321. Pene per il corruttore. Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, nell'art. 319-ter, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità.

<sup>106</sup> Art. 322 *bis*. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri.

Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
- 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
- 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;
- 5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

Le disposizioni degli articoli 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

- 1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;
- 2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica finanziaria.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi.

Una situazione che non si modifica, cambiando la prospettiva di osservazione e procedendo alla lettura del fenomeno attraverso il numero delle persone denunciate.

**Tabella nr. 17** : Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.  
 Persone denunciate per i delitti di corruzione e concussione.  
 Periodo "2004 - 2010".

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totale
<b>corruzione</b> <i>(art. 318, 319, 320 cp)</i>	1.287	663	1.382	658	1.305	1.506	888	7.689
<b>concussione</b> <i>(art. 317 cp)</i>	256	258	222	262	354	315	338	2.005
<b>TOTALE Reati contro la PA</b>	12.747	13.847	20.804	13.979	14.400	13.614	13.824	103.215

Fonte : *Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.*

Ricordata la estrema gravità di questo reato, 2.005 denunciati per concussione nel periodo "2004 -2010", l'1,9% del totale dei denunciati per reati contro la PA, per una media annua prossima a 280 pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio ritenuti responsabili della violazione della fattispecie p. e p. dall'art. 317 cp, appare un dato che si commenta da sé sui 3,5 milioni di dipendenti pubblici: 1 dipendente pubblico denunciato ogni 12.500 dipendenti.

Analoghe considerazioni sembrano potersi svolgere per i denunciati per corruzione, che, anzi, appaiono ancor più pregnanti se si osservano le persone condannate con sentenza definitiva.

**Tabella nr. 18** : Principali reati contro la P.A.  
 Persone per le quali è iniziata l'azione penale e condannate con sentenza irrevocabile, per genere, per i reati di concussione e per corruzione.  
 Periodo "2006 - 2008".

	2006			2007			2008		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
<b>concussione</b>									
• <i>inizio azione penale</i>	267	16	283	327	20	347	365	22	387
• <i>condannate</i>	n.d.	n.d.	n.d.	99	2	101	72	6	78
<b>corruzione complessivo</b> <sup>107</sup>									
• <i>inizio azione penale</i>	1.030	181	1.211	1.246	157	1.403	1.056	133	1.189
• <i>condannate</i>	n.d.	n.d.	n.d.	212	28	240	191	28	217

Fonte: ISTAT, *Rilevazione dei delitti denunciati per cui è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, ottobre 2010*

Anche qui si può notare come i dati provenienti dalle statistiche della delittuosità rese disponibili dal Ministero dell'Interno grazie al Sistema di Indagine e quelli forniti dalle statistiche giudiziarie o della criminalità del Ministero della Giustizia, non presentino alcuna significativa differenza: i soggetti per i quali il Pubblico Ministero ha richiesto l'esercizio dell'azione penale ex art. 60 cpp sono, infatti, di fatto, identici a quelli dei denunciati dalle Forze di Polizia.

Si tratta di lievi differenze, in un senso o nell'altro, da un anno all'altro, dovute alle seguenti considerazioni, note a tutti gli "addetti ai lavori":

<sup>107</sup> Si è ritenuto di pubblicare il dato più ampio reso disponibile dall'Istat, rispetto a quello fin qui esaminato delle 3 fattispecie finora considerate nella lettura delle statistiche della delittuosità (artt. 318, 319, 320 cp): l'utilizzato "corruzione complessivo - artt. 318, 319, 319 ter, 320, 322, 322 bis cp" ricopre, infatti, anche l'istigazione e il peculato di membri delle Comunità Europee.