

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

(1a mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione)

CAPITOLO I

1.1 Premessa.

La conoscenza del “fenomeno corruzione” ha una rilevanza strategica per lo svolgimento della missione istituzionalmente affidata all'Alto Commissario in termini di prevenzione e contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito.

E' evidente, infatti, che il primo livello per concepire e sviluppare una efficace strategia di contrasto del fenomeno “corruzione” è rappresentato proprio dalla maturazione di una approfondita conoscenza di esso, delle sue cause, delle sue diverse manifestazioni e conseguenze. Solo attraverso una capillare ed aggiornata analisi e ricostruzione delle aree maggiormente esposte, dei comportamenti devianti più diffusi e della conseguente elaborazione di una mappa dei “rischi” è possibile individuare interventi di tipo correttivo. Ciò è tanto più vero nella misura in cui si cerchi non solo e non tanto di reprimere il fenomeno quanto di prevenirlo, apparendo, in questo senso, ancor più essenziale la conoscenza per “anticipare” le contromisure atte a diminuire, se non a scongiurare, i rischi apprezzati in fase di analisi. Tale analisi, peraltro, va continuamente aggiornata, per assicurare la tenuta delle strategie di prevenzione rispetto alle nuove manifestazioni ed alla evoluzione dei comportamenti corruttivi, influenzati anche dalla crescita e dallo sviluppo economico. L'individuazione delle cause e delle diverse forme di manifestazione del fenomeno va, peraltro, accompagnata da un'attenta considerazione delle conseguenze della “corruzione” (intesa in senso ampio), in termini di costi, di sottrazione di risorse, di rinuncia ad opportunità e, più in generale, di effetti distorsivi per la stessa vita democratica del Paese.

Indubbiamente, la riflessione sulle ripercussioni negative della corruzione per lo Stato, sino all'incidenza sulle diverse circostanze quotidiane in cui il cittadino si ritrova a misurare il suo rapporto con l'agire pubblico, aiuta a promuovere e ad alimentare la coscienza

dell'elevato disvalore sociale del fatto, quale fattore essenziale per sostenere un'efficace azione di prevenzione.

La conoscenza del fenomeno appare, poi, strumentale per il consapevole orientamento dell'attività repressiva, anche sotto il profilo della individuazione delle più efficaci tecniche di svolgimento delle indagini.

Infine, la conoscenza del fenomeno è essenziale nell'orientare la valutazione di adeguatezza della normativa in materia, non solo nel suo aspetto, per così dire, statico, ma anche e soprattutto nel necessario adeguamento delle disposizioni alle nuove ed emergenti forme di corruzione ovvero alla evoluzione dei fattori di rischio individuati.

In definitiva, lo studio e l'analisi del fenomeno, lo sviluppo di strumenti di rilevazione della natura e dell'estensione della corruzione anche attraverso l'elaborazione di appositi indicatori, e, in parallelo, la individuazione dei punti di possibile "debolezza" o "permeabilità" del sistema rivestono carattere, per così dire, propedeutico rispetto alla predisposizione di una adeguata strategia di contrasto attraverso l'elaborazione di un vero e proprio piano nazionale anti-corruzione.

Chiarita, sia pure sinteticamente, la rilevanza strategica del tema, appare altresì chiara la ragione per cui, nell'esercizio delle prerogative rimesse a questo organismo (consistenti nella possibilità di disporre indagini conoscitive, nella elaborazione di analisi e studi e nel monitoraggio di procedure contrattuali e di spesa), debba essere sempre enfatizzata la finalità precipua sottesa all'adempimento della missione istituzionale affidata all'Alto Commissario in termini di acquisizione della conoscenza del fenomeno, delle sue cause e concause e d'individuazione delle misure correttive delle criticità riscontrate, piuttosto che di accertamento di singole fattispecie o responsabilità¹.

¹ In questo senso depono il Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario (d.p.r. 6 ottobre 2004 n. 258 e successive modificazioni). In particolare, si veda:

- art. 2, comma 2: *"L'Alto Commissario può disporre: a) indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni, tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione; b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo, nonché delle eventuali misure poste in essere dalle amministrazioni per prevenire e per fronteggiare l'evolversi dei fenomeni oggetto di esame; c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale".*
- Art. 5: *"Obbligo di denuncia. 1. L'Alto Commissario, nell'esercizio delle sue funzioni, denuncia all'autorità giudiziaria i fatti di reato ed alla Corte dei conti, nei casi previsti dalla legge, i fatti nei quali*

In questo senso, l'Alto Commissario ha ritenuto di sottolineare l'importanza del tema in questione attraverso la pubblicazione dello studio sulla "mappa del fenomeno" in Italia proprio in occasione delle iniziative per ricordare e celebrare la giornata mondiale della lotta alla corruzione. Tale concomitanza, quindi, non è casuale ma vuole essere un preciso impegno che l'Alto Commissario intende assumere ogni anno affinché questa giornata, lungi dal caratterizzarsi in termini meramente celebrativi o di prammatica, possa costituire un appuntamento fisso per una seria e pubblica riflessione sullo stato della corruzione in Italia e di conseguente sollecitazione per tutte le istituzioni a perseguire una seria politica di contrasto del fenomeno.

Per questo primo anno, si è avvertita l'esigenza di partire da un'ampia ricognizione del concetto di corruzione e della sua multiforme natura per giungere a rappresentare da un lato, la difficoltà di individuare con esattezza i confini di un fenomeno che, per sua stessa essenza, tende ad essere "oscuro", dall'altro la rilevanza economica, in termini di costo, che la corruzione comporta, anche sul piano dei mercati internazionali e della competitività del Nostro Paese. Tali riflessioni contribuiscono a chiarire la complessità del problema, che non può neppure essere considerato in termini meramente etici, né adeguatamente affrontato con la sola repressione. In questo senso, anche la lettura dei dati statistici contenuti nella presente relazione va operata con molta prudenza, assumendo che il livello della corruzione denunciata e giudizialmente accertata sia un indicatore molto parziale, e per certi versi fuorviante, rispetto all'effettiva situazione del Paese. In questa ottica, si è ritenuto opportuno valorizzare alcuni importanti contributi disponibili per completare l'analisi dello stato della corruzione e, soprattutto, per cercare di "catturare" una fotografia del sommerso. Infine, uno spazio significativo verrà dedicato allo specifico tema del pericolo di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata, quale ulteriore settore di studio e di intervento istituzionalmente affidato all'Alto Commissario.

sia ravvisabile danno erariale. 2. La denuncia non determina la sospensione dell'attività di competenza dell'Alto Commissario. 3. Qualora dagli accertamenti compiuti emergano fatti rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei pubblici dipendenti, l'Alto Commissario trasmette apposita relazione informativa alle rispettive amministrazioni, specificando gli eventuali profili di rilievo disciplinare."

1.2 Il concetto di corruzione. Varietà di forme.

Uno dei principali problemi da affrontare nell'analisi del "problema" corruzione è rappresentato proprio dalla difficoltà di individuare una definizione di corruzione che possa essere ampiamente condivisa e rappresentare un concetto di comune riferimento. La questione, ovviamente, non è solo terminologica o puramente formale, ma involge una serie di conseguenze assai rilevanti, a partire dalla possibilità di stabilire efficaci punti di convergenza a livello internazionale per finire con l'impostazione di una strategia onnicomprensiva di prevenzione e contrasto a livello nazionale, con definizione degli ambiti di applicazione e competenza dei diversi strumenti normativi ed autorità coinvolti.

In effetti, non esiste una definizione di corruzione unica, completa ed universalmente accettata, non solo per motivi legati a diversità di tradizioni giuridiche, ma anche a causa di diverse sensibilità politiche, storiche e sociali. Inoltre, accanto alla questione relativa alla individuazione dei comportamenti corruttivi di rilievo penale ed alla conseguente necessità di stabilire una comune soglia di "minimo garantito" di criminalizzazione in materia, si pone anche l'esigenza di circoscrivere l'ambito di astratto interesse rispetto a tematiche solitamente correlate in quanto identificate come particolarmente sensibili rispetto al problema specifico, considerato nella sua valenza economica, politica e sociale.

Sotto il primo profilo, quello relativo alla definizione della corruzione nella sua rilevanza penale, è bene subito precisare che la scelta operata dalle principali Convenzioni internazionali in materia (prima fra tutte la Convenzione ONU contro la corruzione, per il ruolo di strumento di riferimento fondamentale che sta assumendo nella comunità internazionale) è stata quella di rinunciare a prevedere uno specifico reato denominato come "corruzione", preferendo indicare una lista di reati che vengono considerati come espressione di atti corruttivi o comunque rientranti nell'alveo della corruzione. Fra questi, accanto alle tipiche condotte legate alla promessa, offerta o dazione (e, specularmente, sul fronte c.d. passivo, alla sollecitazione o accettazione) di "tangenti", intese come vantaggio o beneficio non dovuto, anche di ordine non economico, si annoverano il peculato e/o la malversazione, il traffico di influenza, l'abuso di poteri, l'illecito arricchimento. Inoltre, sul versante complementare e/o strumentale, si pongono i tipici reati finanziari, primo fra tutti il

riciclaggio. Ed è bene, tuttavia, considerare che, pur essendo la "lista" dei reati e le definizioni utilizzate per ciascuna fattispecie piuttosto convergenti fra le differenti convenzioni (come, ad esempio, la Convenzione penale contro la corruzione del Consiglio d'Europa e la Convenzione ONU contro la corruzione), diversa è la graduazione della "cogenza" della prevista criminalizzazione, registrandosi una diversità nella individuazione di quel "minimo garantito" fra convenzione e convenzione, dovuta, per l'appunto, alla necessità di raggiungere un diverso livello di concertazione a seconda del contesto di riferimento. Ad esempio, l'adozione di alcune fattispecie criminose viene semplicemente consigliata ai sensi della Convenzione ONU (come, ad esempio, il "*trading in influence*"), mentre viene prevista come obbligatoria dalla Convenzione penale del Consiglio d'Europa; sotto altro profilo, si registra, ad esempio, una diversa sensibilità nei Paesi rispetto al tema della c.d. corruzione impropria susseguente, anche per la preoccupazione di definire chiaramente l'ambito della corruzione rispetto all'offerta o ricezione di mance o regali dopo il compimento dell'atto dovuto.

Tale situazione, se da un lato palesa la difficoltà di individuare con certezza i termini della corruzione, dall'altra denota il progressivo sviluppo di un'acuita sensibilità al problema, ciò che ha indotto la comunità internazionale a promuovere un percorso per giungere alla enucleazione di alcuni tratti ricorrenti ed identificativi del fenomeno, al fine di rendere possibili comuni azioni di contrasto. In questo senso, al di là delle differenti qualificazioni, è possibile cogliere alcune caratteristiche fondamentali della corruzione: essa implica una violazione di un dovere inerente alla propria posizione (che non deve essere necessariamente di rilievo pubblico, essendo prevista anche la corruzione nel settore privato), presuppone un sistema normativo di riferimento (politico, giuridico, economico), non sempre si concretizza nella commissione di un atto anti-giuridico (è il caso della c.d. corruzione impropria, cioè finalizzata alla commissione di un atto non contrario ai doveri di ufficio), mentre evoca sempre l'aspettativa di un beneficio extra (non necessariamente economico) ed è solitamente realizzata in maniera segreta o riservata².

Se, dunque, sul fronte della rilevanza penale, nella pur dichiarata rinuncia alla individuazione di una definizione comune, si assiste alla progressiva affermazione di alcuni elementi qualificanti della "corruzione" come crimine, ancora più ampio e, sotto certi profili,

² In tal senso, Jorge F. Malem Sena: "Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione".

difficilmente circoscrivibile, è il terreno delle aree o dei temi che, in qualche misura, ruotano intorno alla corruzione intesa in senso lato, cioè come fenomeno culturale e sociale. Ci si intende qui riferire a quegli aspetti che solitamente vengono attratti nell'orbita delle politiche anti-corruzione, soprattutto di carattere preventivo, perché costituiscono assai spesso terreno elettivo per comportamenti corruttivi. In questo senso, traendo ispirazione dallo specifico capitolo sulle misure di prevenzione della Convenzione ONU contro la corruzione, vengono in rilievo le tematiche del conflitto di interessi, delle "lobbies" e del finanziamento dei partiti politici, delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici funzionari, dell'integrità e dei codici etici di comportamento, della formazione e della cultura alla legalità, della promozione della partecipazione della società civile, del rapporto con i *media* per veicolare una informazione corretta ed adeguata; sotto altro profilo, va altresì considerato il sistema dei controlli, con particolare riferimento alla gestione della finanza pubblica. Pertanto, quando si intenda fare una valutazione di ampio spettro di uno specifico sistema quanto al suo rischio di esposizione alla corruzione, non si può fare a meno di tenere in conto anche questi ulteriori e differenziati ambiti, che, se pure non immediatamente collegati con la sfera di rilevanza penale del fatto, possono rappresentare, a seconda della loro concreta disciplina, fattori di disincentivo e dissuasione ovvero di facilitazione e agevolazione dei comportamenti corruttivi.

L'ampiezza dello scenario di riferimento del fenomeno "corruzione" dà conto di un'ulteriore sua caratteristica peculiare, rappresentata dalla varietà di forme che essa può assumere pur nella identità di quegli elementi fondamentali sopra individuati.

In effetti, la tipologia del fatto corruttivo può variare enormemente già solo considerando la varietà della utilità o del risultato che il corruttore intende raggiungere, ovvero la natura del beneficio che il corrotto si attende, o, infine, le modalità di estrinsecazione dell'accordo criminoso in termini di occasionalità o continuità.

Solitamente, infatti, si parla di "grande" e "piccola" corruzione: la prima giunge a coinvolgere addirittura i vertici dell'apparato governativo, minando complessivamente la fiducia nelle istituzioni; la seconda si connota, invece, per lo più in termini di favori o trattamenti preferenziali su temi di minore portata ottenuti in virtù di conoscenze personali o del pagamento di tangenti singolarmente considerate di non rilevante entità. E se la prima è sicuramente più allarmante perché arriva a distorcere lo stesso funzionamento del cuore del

sistema Paese, la seconda non va comunque trascurata, perché si presenta solitamente in termini di grande diffusività ed estensione, sì da incidere negativamente sulla qualità della vita quotidiana del cittadino, soprattutto nella fruizione dei servizi della pubblica amministrazione.

Volendo, poi, caratterizzare i contesti nel cui ambito la corruzione si sviluppa possiamo parlare di corruzione politica, in senso soggettivo, per la qualità dell'autore, o in senso oggettivo, per la natura degli interessi coinvolti. Si può parlare, invece, di una corruzione burocratica, quando essa trova il suo sostrato fondamentale nell'apparato e nel funzionamento della pubblica amministrazione.

Si può parlare di corruzione elevata a sistema, quando essa appare radicata nelle principali leve socio-economiche del Paese e con connotati di stabilità anche nei modi di esplicazione e di coinvolgimento.

Un'altra interessante classificazione proposta, analizza la corruzione come fattore integrante, se condotta attraverso meccanismi che promuovono le relazioni fra i singoli e i gruppi in sistemi duraturi di scambio e di interessi condivisi (quale la corruzione sistemica, che tende anche ad accreditarsi secondo regole "non scritte" di ingresso e di permanenza³), ovvero disintegrante, se crea potenziali divisioni fra chi partecipa allo scambio di corruzione e chi ne è escluso (è il caso dello scambio con valore elevato ed unico, come nel caso di un'opera pubblica importante)⁴.

Di assoluto rilievo, infine, la sensibilità dell'opinione pubblica e della società civile nel discernere ciò che viene avvertito nel comune "sentire" come comportamento corruttivo moralmente riprovevole e, quindi, da combattere, da ciò che, invece, viene accettato quasi con indifferenza o rassegnazione, per terminare con ciò che viene considerato tollerabile o addirittura necessario (il c.d. "olio" del sistema). E' evidente, infatti, che anche la volontà e capacità di reazione della collettività può condizionare in maniera pressoché determinante la concreta possibilità di contrastare il fenomeno al di là della sua criminalizzazione a livello giuridico.

Si tratta, quindi, di comprendere il fenomeno nella sua realtà sociologica, prima ancora che giuridica, poiché solo dalla consapevolezza della necessità di interrompere la tolleranza

³ Donatella della Porta e Alberto Vannucci, "Mani Impunite, vecchia e nuova corruzione in Italia".

⁴ Michael Johnston, "The political consequences of corruption".

sociale verso la corruzione può derivare una sicura identificazione di efficaci politiche di contrasto, non solo sul versante repressivo ma anche e soprattutto sotto il profilo della prevenzione.

Proprio in questi termini si caratterizza la missione dell'Alto Commissario, per come descritta nell'articolo 1 della legge istitutiva 16 gennaio 2003, n. 3, laddove il mandato istituzionale conferito si identifica "*nella prevenzione e nel contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione*". Una definizione assai ampia giacché, come appare evidente, essa si incentra sicuramente sulla prevenzione e sul contrasto del fenomeno corruttivo all'interno dell'agire pubblico, ma è estesa anche ad analoghe forme di illecito che abbiano manifestarsi nel medesimo operato. La definizione normativa consente certamente di ritenere che le funzioni attribuite dalla legge all'Alto Commissario sono volte ad assicurare l'osservanza dei principi costituzionali di correttezza, imparzialità e buon andamento che regolano l'attività dell'intera pubblica amministrazione ed appaiono correlate alla volontà del legislatore di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti della legalità dell'agire pubblico⁵.

In questi termini, dunque, è stato affrontato il tema anche ai fini della ricostruzione del fenomeno.

⁵ Chiarito il nucleo fondamentale della missione dell'Alto Commissario, si ritiene di poter prescindere, in questa sede, dall'approfondimento sul concetto di "altre forme di illecito", sul quale si rinvia alla relazione del primo semestre 2007, consultabile sul sito istituzionale dell'organismo, www.anticorruzione.it.

1.3. I sistemi di monitoraggio e misura della corruzione e dell'anti-corruzione.

Riconosciuta la centralità della conoscenza del fenomeno "corruzione" nell'impostazione della strategia di contrasto, ne consegue che il livello di partenza dell'analisi della situazione nel Paese è costituito dalla valutazione iniziale circa l'estensione (in senso quantitativo) e la natura (in senso qualitativo) della corruzione, rivolgendo particolare attenzione ai punti di forza e di debolezza delle istituzioni specificamente chiamate all'azione di prevenzione e contrasto. In esito a tale preliminare valutazione, può disegnarsi la mappa delle priorità, secondo un percorso di progressione che possa individuare gli interventi necessari di breve, medio e lungo periodo.

I dati e gli elementi raccolti in questa fase costituiscono il patrimonio di riferimento per stimare in seguito l'efficacia delle azioni intraprese ed i progressi raggiunti rispetto alla linea evolutiva tracciata nel piano anti-corruzione. La stima va effettuata in base a rilevazioni di tipo periodico che valgano ad aggiornare la base dati iniziale, fornendo elementi di valutazione che confermino la validità della strategia iniziale ovvero suggeriscano, di volta in volta, correttivi o riallineamenti dell'azione. In questo senso, lo studio e l'analisi del livello di corruzione nel Paese, per essere realmente utili, non possono costituire un esercizio da svolgere su base occasionale, ma debbono essere condotti in maniera sistematica e continua, privilegiando metodi che presentino caratteristiche di ripetibilità e validità nel tempo, al fine di consentire anche l'elaborazione di tendenze ed andamenti dei fenomeni sotto esame. Determinante, dunque, appare l'individuazione e la scelta di indicatori adeguati, significativi e, possibilmente, di agevole (almeno di non troppo difficile) determinazione. Inoltre, va considerato che accanto ai criteri di rilevazione e misurazione della corruzione vanno identificati anche specifici strumenti di stima dell'efficacia delle azioni anti-corruzione intraprese.

La fase di scelta e raccolta dei dati che confluiscono nella costruzione del patrimonio informativo assunto come punto di riferimento iniziale per l'elaborazione della strategia assume, dunque, un valore cruciale. I dati da raccogliere saranno incentrati sui temi centrali per la ricostruzione del fenomeno nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi: l'identificazione

delle istituzioni e/o dei settori maggiormente affetti dalla corruzione; l'accertamento di specifiche forme di corruzione all'interno dei diversi settori individuati; l'individuazione delle cause e concause della corruzione e, comunque, dei fattori che ne agevolano la diffusione; la determinazione dei costi diretti ed indiretti della corruzione.

Se, però, è abbastanza facile concordare sulla enucleazione dei temi sui quali focalizzare la raccolta dei dati, più difficile è la individuazione di metodi e sistemi che consentano di svolgere un monitoraggio continuo del fenomeno, secondo criteri obiettivi e ripetibili ed in base ad indicatori davvero univocamente significativi. Infatti, non solo non si registra unanime riconoscimento circa l'individuazione in concreto dei dati di interesse, ma la stessa raccolta del dato può presentare criticità, sia quanto alla loro pronta disponibilità sia quanto ai criteri di selezione ed aggregazione per le successive elaborazioni.

E' opportuno, pertanto, svolgere una sia pur sommaria ricognizione dei principali metodi di rilevazione della corruzione e delle più evidenti difficoltà che si incontrano nell'individuare criteri di dignità scientifica per la misurazione di essa.

In primo luogo, allorché si parla di monitoraggio nel settore della corruzione (e dell'anti-corruzione), occorre chiaramente distinguere fra la rilevazione della natura, del livello, delle cause e dei costi della corruzione in base ad indicatori oggettivi e soggettivi, dal monitoraggio dell'adeguamento di uno specifico Paese agli *standard* internazionali in materia, come, ad esempio, quello condotto in ambito GRECO (*Group of States against corruption*) e OCSE. Peraltro, i due aspetti, pur concettualmente distinti, sono naturalmente destinati ad interagire fra loro, non essendovi dubbio che l'adeguamento o meno agli *standard* internazionali (soprattutto quelli di carattere obbligatorio) possa costituire un utile indice di valutazione, ad esempio, per stimare l'impegno del Paese nel contrasto alla corruzione e, correlativamente, la concreta rilevazione del livello di corruzione nello Stato da sottoporre ad esame possa offrire importanti elementi di apprezzamento circa la pratica attuazione e applicazione di un quadro normativo di riferimento apparentemente in linea con i parametri.

Chiarito questo aspetto, si può passare all'esame di quello che, almeno in base ad un approccio iniziale, può essere identificato fra i primi criteri di rilevazione del fenomeno corruzione, quanto meno nella sua rilevanza penale: le statistiche di polizia e giudiziarie relative ai reati di riferimento. Tali dati possono indubbiamente fornire alcune indicazioni

importanti circa la fenomenologia riscontrata in concreto, circa la frequenza o meno nella contestazione di determinate fattispecie, circa l'adeguatezza della normativa rispetto alle evoluzioni comportamentali, circa l'efficacia degli strumenti investigativi a disposizione, etc. Tuttavia, non deve mancare la consapevolezza che il dato giudiziario, di per sé solo, non può esaurire la conoscenza del fenomeno di interesse, potendo viceversa indurre, in relazione al carattere ontologicamente "sommerso" della corruzione, valutazioni addirittura fuorvianti (si pensi all'ipotesi di una flessione dei reati, interpretabile come effettiva riduzione della corruzione ovvero, all'opposto, in termini di scarsa efficacia degli strumenti di contrasto).

Proprio tenendo in debito conto la natura multiforme ed il carattere di segretezza del comportamento corruttivo occorre diversificare le fonti di informazione, senza limitarsi a quelle di emersione del fatto-reato, ed allargare i metodi di raccolta del dato, spaziando dalla collazione di tutto il patrimonio informativo specifico già disponibile (studi precedenti, analisi di settore, etc.), a sondaggi di tipo ampio e/o focalizzato su specifici campioni, per poi affinare l'analisi attraverso lo studio di casi singoli ovvero con l'osservazione sul campo di singole attività.

In questo senso, si è inteso sviluppare questo primo "esercizio" di ricostruzione della mappa della corruzione in Italia, partendo dalla ricostruzione della situazione venutasi a determinare a seguito a delle inchieste degli anni novanta secondo i più recenti studi in materia per giungere a commentare i dati statistici giudiziari sui reati di riferimento, distinti per zone geografiche. Inoltre, è stata sviluppata un'analisi specifica quanto al pericolo di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata nonché in ordine all'adeguatezza delle fattispecie normative rispetto alla fenomenologia emersa a seguito delle inchieste di "mani pulite".

A ciò, si è aggiunta l'immagine del Paese quale emergente dalle elaborazioni svolte da accreditati organismi non governativi sulla base di ampi e perfezionati sondaggi, nonché alcune riflessioni sull'impatto economico della corruzione.

1.4 L'analisi economica: i costi della corruzione

La centralità dell'analisi economica nella comprensione del fenomeno "corruzione" appare chiara anche solo partendo dalla considerazione dei tratti identificativi essenziali del concetto di corruzione: infatti, alla base dello scambio corruttivo vi è fondamentalmente un incrocio di interessi perseguiti dal corruttore e dal corrotto, interessi che possono essere di varia natura (anche non economica, ma comunque suscettibili di valutazione in termini economici) e che valgono a connotare il fenomeno stesso. Vi è, dunque, una legge della domanda e della offerta di corruzione che, a seconda dei contesti di riferimento, può essere variamente influenzata, in maniera tale da incentivare o scoraggiare il mercato della corruzione.

Più in generale, la corruzione si caratterizza per la ricerca di rendite (c.d. *rent seeking*), sia da parte del corruttore che da parte del corrotto. Il primo, infatti, si pone nell'ottica di massimizzare nel settore elettivo di interesse le proprie opportunità e, in questo processo di ricerca e valutazione, prenderà in considerazione anche il comportamento corruttivo, se questo, secondo una stima di costo-beneficio, potrà risultare conveniente e non presenti margini di rischio tali da risultare dissuasivi⁶. Al secondo, invece, si può presentare (oppure può ricercare e promuovere direttamente) la opportunità di far fruttare la propria posizione, tipicamente pubblica ma anche privata, nel senso di ottenere attraverso di essa benefici *extra* rispetto alla remunerazione prevista.

In questo senso, l'analisi economica può essere un canone interpretativo cruciale, non solo per comprendere le dinamiche dello scambio corruttivo nel singolo caso oggetto di indagine (e dunque anche al fine di indirizzare la fase di ricerca della prova), ma anche e soprattutto per capire come la spinta degli interessi sottesa alla corruzione è in grado di orientare e condizionare le stesse scelte politiche-istituzionali, economiche e sociali, anche a

⁶ Assai esplicito, sul punto Jorge F. Malem Segna, "Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione", ed. Il Mulino 2004, p. 200, laddove l'autore, nell'esprimere le proprie perplessità circa la reale efficacia dei codici di condotta aziendale, nel senso che, nell'alternativa se rispettare i principi aziendali ben definiti o massimizzare i propri benefici, si preferisce la seconda opzione, riporta una frase davvero significativa "L'etica è bella, ma gli affari sono affari" (citata da F. Vincke, "The State and the Civil Society in the Fight against Corruption", in the Eighth International Anticorruption Conference, Lima, 7 novembre 1997).

livello macro. Comprendere questi meccanismi di interesse, pertanto, è essenziale anche nell'indirizzare le attività di contrasto, nella duplice valenza preventiva e repressiva.

Infine, la considerazione e il calcolo dei costi della corruzione, la comprensione delle dinamiche "sotterranee" che sorreggono certe scelte di allocazione di risorse o di politica economica, costituiscono anche terreno per svegliare le coscienze e sollecitare l'attenzione dei *media* e della società civile in generale sulle variabili che condizionano la qualità della spesa pubblica e, in ultima analisi, lo sviluppo economico del Paese e la qualità della vita dei cittadini.

La maturata consapevolezza dell'effetto altamente diffusivo della corruzione connesso alla rapida espansione del mercato internazionale, ha indotto un mutamento di pensiero circa la necessità di superare la concezione del fenomeno in termini meramente etici per giungere a comprendere che esiste una vera e propria "economia" della corruzione, difficile da accertare nella sua precisa entità, ma che sicuramente si attesta su valori ingenti. In questo clima di nuovo interesse per la lotta alla corruzione, sono maturate le più rilevanti convenzioni internazionali in materia, a partire dalla Convenzione OCSE, principalmente finalizzata a garantire condizioni di parità di concorrenza delle imprese sui mercati internazionali, sino alla Convenzione ONU contro la corruzione, che può essere considerata come segno di un'ulteriore evoluzione della sensibilità internazionale al problema, ormai riguardato non solo come un vincolo per l'attività imprenditoriale ma, soprattutto, come uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico e sociale del Paese⁷.

Se si prende in diretta considerazione il fattore di interesse del c.d. settore privato di fronte al fenomeno della corruzione, può dirsi che l'attività descritta in termini di "*rent seeking*" rappresenta la risposta razionale da parte degli agenti economici al contesto istituzionale in cui essi operano.

Ne consegue che, a seconda se il contesto di riferimento sia più o meno corrotto, essi cercheranno di influenzare le scelte politiche ed economiche in senso a sé favorevole con metodi più o meno corretti, sino a giungere, laddove il livello della corruzione arrivi ad interessare i più alti livelli istituzionali, ad una attività di diretto condizionamento circa:

⁷ In questo senso, assumono particolare rilievo le norme della Convenzione ONU in tema di recupero dei beni comunque relazionati a fenomeni corruttivi esistenti all'estero, significativamente fissato come uno dei principi fondamentali della convenzione (art. 51).

- le decisioni sulle regole del gioco: i gruppi di interesse cercano di influenzare politiche di intervento a sé favorevoli (monopoli, tetti di importazioni, tassazione, etc.); se aumenta l'influenza politica può aumentare la possibilità di creare rendite di posizione, con massimizzazione degli investimenti definiti di tipo improduttivo (ad esempio, consulenze, intermediazioni, etc.) piuttosto che di tipo produttivo (ricerca, innovazione, etc.);

- la decisione sulla allocazione delle risorse economiche pubbliche in un settore piuttosto che in un altro ovvero in un'area geografica piuttosto che in un'altra;

- la decisione sul tipo di investimenti pubblici (tipicamente, in Paesi con alti livelli di corruzione si privilegiano importanti investimenti per la realizzazione di nuove opere piuttosto che azioni di manutenzione e razionalizzazione dell'esistente, e si trascura pressoché completamente la spesa per l'istruzione);

- la decisione sulle modalità di affidamento delle opere pubbliche e dei servizi (trattative private, procedure di urgenza, proroghe di affidamenti, etc.);

- le modalità e l'effettività dei controlli sulle opere e sui servizi (problema del controllo sulla qualità fornita rispetto a quella contrattualizzata, ovvero aumenti del corrispettivo aggiudicato a seguito di gara attraverso l'uso distorto della prassi delle varianti in corso d'opera).

E' chiaro che un condizionamento del tipo di quello indicato non si limita ad accordi di piccole dimensioni o a pagamenti per "oliare" il sistema burocratico ma si muove secondo i meccanismi della "grande corruzione" e giunge sino al c.d. "*State capture*", che segna il sopravvento degli interessi di un gruppo di privati rispetto al potere decisionale dell'agente pubblico. In questo caso, gli effetti distorsivi non si producono solo sul piano squisitamente economico, ma giungono a minare la credibilità delle istituzioni e a danneggiare lo stesso tessuto della società civile.

Sul piano economico, può affermarsi che la corruzione, soprattutto ove alimentata da infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, produce una serie di effetti distorsivi⁸ quali: a) l'alterazione del funzionamento dei prezzi sul sistema dei mercati, ostacolando il libero esplicarsi della concorrenza; b) sul reclutamento delle risorse umane, l'alterazione del mercato dell'offerta di lavoro, con la prospettiva di facili guadagni in

⁸ Su questo, cfr. Ferdinando Ofria, "Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione", ed. Rubettino 2006.

attività illegali; c) la chiusura di imprese sane; d) l'inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività; e) l'inquinamento degli appalti pubblici (anche sotto il profilo della inefficacia della spesa pubblica, come, ad esempio, nel recente dibattito circa l'utilizzo funzionale dei fondi per il Mezzogiorno); f) in generale, la distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie.

Sul piano delle analisi di impatto della corruzione sull'economia, sono stati effettuati studi interessanti⁹ di raffronto fra il livello di corruzione rilevato nel Paese, assumendo come parametro di riferimento il *Corruption Perception Index* (CPI) elaborato da *Transparency Internazionale*¹⁰, e vari indicatori dello sviluppo economico, quali il Prodotto Nazionale Lordo, il tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo, il costo del rischio di investimento, il costo del credito, il livello degli investimenti diretti esteri: il costante sviluppo di questi raffronti evidenzia una significativa correlazione fra la corruzione ed i fattori indicatori della crescita economica, nel senso che ad alti livelli di corruzione corrisponde un basso livello del PNL, un basso tasso di crescita del PIL, un alto fattore di rischio per gli investimenti, un alto costo del denaro ed un complessivo effetto di scoraggiamento degli investimenti esteri.

Se, poi, si procede verso un'analisi più puntuale dell'impatto della corruzione sulle imprese, si registra che un basso livello di corruzione (sempre misurato utilizzando il CPI) è solitamente associato ad una regolamentazione che favorisce la nascita di nuove imprese ed un tempo medio contenuto per dare inizio ad un'attività economica, mentre procedure burocratiche eccessivamente lunghe sono generalmente associate ad alti livelli di corruzione¹¹. Analoghe valutazioni, quanto agli effetti negativi della corruzione, possono essere espresse quanto al costo del capitale, al livello di competitività e, più in generale, alla qualità del *business environment*. Fra i settori maggiormente affetti da corruzione si annoverano quelli in cui sono coinvolti ingenti capitali e/o dove l'intervento dello Stato può condizionare significativamente l'operare degli agenti: lavori pubblici e costruzioni, armi e difesa, prodotti energetici e telecomunicazioni, industria farmaceutica e sanità¹².

⁹ Marco Arnone e Eleni Iliopolus, "La corruzione costa, effetti economici, istituzionali e sociali", Vita e pensiero 2005.

¹⁰ Sul quale si veda diffusamente oltre.

¹¹ Marco Arnone e Eleni Iliopolus, "La corruzione costa, effetti economici, istituzionali e sociali", Vita e pensiero 2005, p. 41 e ss.

¹² Vd. Marco Arnone e Eleni Iliopolus, "La corruzione costa, effetti economici, istituzionali e sociali", Vita e pensiero 2005, p. 56 e ss.

Un'ulteriore tema di grande interesse è quello dei rapporti tra investimenti diretti esteri e la corruzione, profilo espressamente considerato nella ultima dichiarazione del *Summit G8*. In base alla evoluzione di pensiero esposta nel paragrafo precedente, la corruzione è ormai considerata come un elemento di svantaggio nella competizione internazionale, in quanto generalmente deprime il rendimento degli investimenti diretti esteri (IDE). In questo senso, è stata sviluppata un'analisi per verificare le correlazioni fra il livello di corruzione (sempre utilizzando il CPI) ed il rapporto fra gli IDE ed il PIL, considerando separatamente i Paesi avanzati, emergenti ed in via di sviluppo: il risultato evidenzia una relazione diretta fra il "*corruption-free environment*" e la propensione agli investimenti diretti esteri, soprattutto nei paesi avanzati ed emergenti, mentre nei paesi in via di sviluppo entrano in gioco altri importanti fattori, come la stabilità politica e la libertà di circolazione del capitale¹³.

In definitiva, può osservarsi che la corruzione genera corruzione, secondo un processo diffusivo in senso orizzontale e verticale, quantitativo e qualitativo. Infatti, tanto dal punto di vista della domanda che dell'offerta di corruzione possono essere apprezzati rendimenti di scala crescenti, nel senso che un aumento di queste attività implica un costo minore per la loro realizzazione¹⁴. Dal lato del corrotto, infatti, il superamento della barriera iniziale, rappresentato dalla prima condotta corruttiva, comporta un abbassamento dell'efficacia dissuasiva connessa alla minaccia rappresentata dalle sanzioni e dal conseguente biasimo morale; dal lato del corruttore, la necessaria predisposizione di sistemi anche complessi per la perpetrazione della condotta, soprattutto nel caso di episodi di grande corruzione (creazioni *ad hoc* di imprese per la diluizione di responsabilità, l'individuazione di intermediari, l'apertura di conti bancari nei c.d. paradisi fiscali, etc.), costituirà un elemento di incentivo per la reiterazione della condotta, anche secondo un'ottica di ottimizzazione delle risorse in base ad "economie di scala".

¹³ Vd. Marco Arnone e Eleni Iliopolus, "La corruzione costa, effetti economici, istituzionali e sociali", Vita e pensiero 2005, p. 78 e ss.

¹⁴ In tal senso, vd. Jorge F. Malem Segna, "Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione", ed. Il Mulino 2004, p. 57 e ss.

CAPITOLO II

2.1. L'analisi sulla corruzione secondo la letteratura più recente.

Com'è noto, nei primi anni novanta l'inchiesta giudiziaria denominata "mani pulite" portò alla luce un vasto sistema di corruzione diffuso nel mondo politico e finanziario, fondato su accordi stabili che assicuravano un flusso costante di finanziamenti ai partiti da parte delle imprese che entravano in contatto con le pubbliche amministrazioni per la prestazione di lavori e servizi, attraverso la pratica delle tangenti. L'inchiesta, di notevole ampiezza e spessore, in considerazione del numero e della posizione di vertice dei soggetti coinvolti - soprattutto politici ed imprenditori, ma anche burocrati, militari, magistrati - ebbe rilevanti conseguenze sul tessuto politico e istituzionale, con l'uscita dalla scena dei principali partiti politici e l'emergere di nuove formazioni, che dettero l'avvio alla cosiddetta "seconda repubblica".

La corruzione che era stata svelata, aveva carattere ambientale ed era diventata sistema, per cui, non si poneva più nemmeno il problema di richiedere espressamente la tangente, essendo noto che in determinati ambienti era usuale ricorrere alla promessa e alla dazione diretta di compensi illeciti. Per giungere ad essere sistema, dunque, la corruzione era organizzata, perché corrotti e corruttori costruivano organizzazioni stabili e durature per condurre le transazioni illecite e utilizzavano strumenti *ad hoc* (bilanci falsi, fondi neri, ecc.) per realizzare manovre finanziarie regolari e strutturate¹⁵.

L'emersione di tale sistema avvenne, secondo quanto è stato ritenuto più probabile¹⁶, perché la corruzione aveva ormai raggiunto un limite insuperabile, quello del debito pubblico, e non poteva espandersi oltre anche a causa di condizioni esterne, quali l'appartenenza all'Unione europea e gli obblighi che ne derivano. Come, infatti, si vedrà più ampiamente oltre, è da considerare che la tangente è un costo che non rimane a carico dell'imprenditore che la versa, ma si ripercuote sul costo finale dell'opera realizzata per l'ente pubblico. Inoltre, non essendo stimolata la competitività dell'impresa, i profitti assicurati dalla corruzione non diventano fonte di nuovi investimenti produttivi.

¹⁵ Così descritta in "Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia", Andrea di Nicola.

¹⁶ In questo senso, "La corruzione in Europa", E.U.Savona, L.Mezzanotte.

Si ritiene, allora, che si sia avuta nella società italiana, una reazione, non tanto sorretta da motivazioni di ordine morale ma, più realisticamente, contro un meccanismo che comportava una pressione fiscale insopportabile, anche in relazione ai servizi che lo Stato offriva ai cittadini, reazione che, nel clima di crescente sfiducia verso la classe politica, si tradusse in un appoggio esplicito all'opera dei giudici, a cui veniva rivolta l'istanza di ripristinare il senso della legalità.

Proprio in questo senso, gli studiosi rilevano l'incidenza sulla nascita e lo sviluppo di "mani pulite" di una serie di fattori concomitanti, che hanno dato origine ad un circolo virtuoso, ritenuto per molti versi irripetibile. Tuttavia, è stato, altresì, osservato come, dopo i successi iniziali, le potenzialità di sviluppo dell'indagine siano andate esaurendosi, per gli effetti prodotti da provvedimenti adottati dalla classe politica, in propria difesa e l'affermarsi di pratiche corruttive più sofisticate, che hanno reso più difficile la loro individuazione e repressione. Secondo questo pensiero, la vasta inchiesta giudiziaria avrebbe addirittura contribuito alla "evoluzione della specie", inducendo l'affinamento delle tecniche corruttive¹⁷. Inoltre, è stato sottolineato che, a differenza di quanto avvenuto per fronteggiare altre emergenze criminali - dal terrorismo alla criminalità organizzata - per la corruzione non si è ritenuto di adottare una legislazione speciale, che potenziasse gli strumenti di indagine e di coercizione, consentendo alla giustizia penale di contrastare efficacemente un sistema di illegalità diffusa.

Passata, dunque, l'ondata di consenso popolare all'azione dei giudici, determinante nel sostenere i passaggi più incisivi dell'inchiesta, negli anni successivi alla vicenda di tangentopoli nel nostro Paese si è manifestato un certo "riduttivismo" nei confronti del fenomeno corruzione, consistente nella tendenza a sottovalutarne la gravità, a restringerne la portata economica alla dimensione patrimoniale della tangente, allo scambio illecito tra corrotto e corruttore, trascurando il danno effettivo che ne deriva. E ciò mentre in letteratura, soprattutto a livello internazionale, venivano indagati i molteplici effetti del fenomeno corruttivo, da quelli economici a quelli istituzionali e sociali ed affermato con sempre

¹⁷ E' nota l'affermazione di Piercamillo Davigo, riportata negli studi sull'argomento: "Gli organi repressivi esercitano sulla devianza criminale la funzione tipica dei predatori: migliorano la specie predata. Abbiamo acchiappato le specie più lente, lasciando libere quelle più veloci", citato, tra gli altri, in "La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da mani pulite", A. Vannucci, pag. 23, in "Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite", a cura di G.Forti.

maggior forza ed unanimità che il danno derivante dalla corruzione va ben al di là della dispersione di risorse imposta dalla tangente al mondo imprenditoriale o degli aggravii aggiuntivi per la spesa pubblica. Il "prezzo" della corruzione viene, invece, descritto come la tendenza del fenomeno ad avvolgere le economie, le politiche e le amministrazioni mondiali, abbassandone il livello di legalità e quindi di libertà e di uguaglianza; il "prezzo", dunque, è pagato dall'intera collettività, in termini di regole, etiche e giuridiche, e quindi di diritti e di libertà, di cultura civile¹⁸.

In Italia le politiche nazionali sembrano muoversi come se il rischio corruzione non rappresentasse più un problema. Viceversa, come evidenziato nei recenti studi sul tema, le cronache di questi ultimi anni rendono l'immagine di un Paese nel quale è prassi comune il pagamento di tangenti nell'aggiudicazione degli appalti, nell'ottenimento di licenze edilizie, nella realizzazione di operazioni finanziarie ma anche nel superamento di esami universitari, nell'esercizio della professione medica, nel mondo del calcio¹⁹. Nell'ambito di tali studi, il sistema della corruzione viene descritto come profondamente radicato nei più diversi settori della vita politico-amministrativa ma anche nella società civile, nel mondo delle professioni, imprenditoriale e della finanza.

La corruzione nella burocrazia appare estremamente diffusa, favorita da alcune caratteristiche di fondo del nostro sistema amministrativo, rappresentate dai meccanismi di reclutamento e di carriera dei pubblici dipendenti, dalla vischiosità ed inefficienza delle procedure.

Dall'esame delle vicende di corruzione venute alla luce, appare che gli scambi corrotti avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali, di diverse tipologie a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere, politico, burocratico, imprenditoriale e mafioso. L'esistenza di tali meccanismi, sottraendo le singole transazioni a nuovi accordi, favorisce l'espansione sistematica del fenomeno²⁰.

¹⁸ Da "Appalti e responsabilità", a cura di M.A. Cabiddu, pag. 48 e ss.

¹⁹ In questo senso, "Mani impuniti". Vecchia e nuova corruzione in Italia, Della Porta, Vannucci, 2007, pag. 10 e ss.

²⁰ Oltre che in "Mani impuniti", cit., pag. 14 e ss., anche in "La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da mani pulite", cit., pag. 43 e ss.

Dal quadro tracciato dagli studiosi della materia²¹, risulta l'immagine di una società in cui si manifestano le dinamiche circolari di una corruzione "sistemica" la quale, in assenza di contrappesi istituzionali, si autoalimenta e si dilata²².

Come è stato osservato, quanto più la corruzione è diffusa e praticata, tanto minori sono i rischi di essere denunciati o scoperti e, di conseguenza, più elevato il costo della scelta di rimanere onesti. Gli stessi vincoli morali di condanna della corruzione tendono ad allentarsi in presenza di corruzione diffusa, man mano che si diffonde quella che è stata definita "cultura della corruzione"²³. Se ne ricava che la corruzione si considera diffusa in modo capillare anche dopo "mani pulite" e con tendenza addirittura ad accrescersi²⁴.

Sono state svolte approfondite ricerche sul "caso italiano", le quali hanno messo in luce condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo e radicamento della corruzione, sulle quali non si è intervenuti nel corso degli anni, individuate in una concezione dello Stato, a livello sia di classe dirigente che di popolazione, propizia all'affermarsi di subculture che legittimano la violazione delle regole a favore di gruppi particolaristici e nelle caratteristiche di fondo dell'assetto politico-istituzionale. Purtroppo, il nostro sistema conferma quanto evidenziato dalle ricerche svolte in campo internazionale, che ritengono la corruzione correlata al grado di discrezionalità regolativa, all'ammontare delle risorse amministrative dallo Stato, alla complessità delle leggi e all'inflazione normativa, all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, alla macchinosità burocratica che condiziona l'attività delle imprese, al carico fiscale, alla sfiducia nel funzionamento della democrazia. Sotto altro profilo ma nella medesima linea, si ritiene che il livello di corruzione nel Paese sia influenzato negativamente dal grado di libertà economica, dalla qualità dello Stato di diritto, dall'entità delle sanzioni penali attese ed effettivamente eseguite²⁵.

²¹ Cfr. anche, "Appalti e responsabilità, cit., pag. 61 e ss.

²² "Su un piano teorico, tale tipo di corruzione viene descritta come una rete allargata di scambi occulti, regolata da un articolato sistema di norme di condotta, che coinvolge molteplici agenti pubblici corrotti con ruoli differenziati, presentando strutture di governo interne, specializzate nell'erogazione di sanzioni nei confronti di chi venga meno agli impegni o violi i modelli di condotta prefissati, sostenuta dalla connivenza o protetta rispetto a individui, strutture e organi di controllo non direttamente coinvolti. Le caratteristiche indicate sono tali da renderla particolarmente difficile da sradicare": da "Mani impunte", cit. pag. 82 e ss.

²³ "La corruzione nel sistema politico italiano", cit., pag. 30 e ss.

²⁴ Per una ampia esposizione sul tema, v. "La corruzione in Italia", cit., pag. 101 e ss.

²⁵ Vd. "Mani impunte", cit., pag. , che riporta gli studi svolti sul tema.

In definitiva, è da ritenere che il sistema della corruzione sia uscito danneggiato ma non scardinato dalle inchieste giudiziarie degli anni 90; addirittura, secondo alcuni, dopo il primo momento, il sistema ha trovato la forza di reagire e riorganizzarsi secondo tecniche e modelli più sofisticati e difficili da scoprire. E ciò perché, chiusa la stagione di "mani pulite", non si è proceduto alle necessarie riforme strutturali che, agendo sul piano della prevenzione, avrebbero potuto arginare il fenomeno, intervenendo sulle opportunità di corruzione, siano queste la sovrapproduzione e vischiosità delle norme amministrative o la stessa etica pubblica.

2.2. Dati statistici relativi alle denunce ed alle condanne definitive per i reati di interesse.

Fermo restando quanto osservato in ordine ai tratti distintivi della corruzione come fenomeno ontologicamente "sommerso", in questa parte del documento si intende riportare e commentare alcuni dati statistici di riferimento quanto ai reati di interesse, dati che, pur nella loro visione parziale, rappresentano un imprescindibile riferimento obiettivo con il quale relazionarsi per misurare l'incidenza dei reati contro la pubblica amministrazione nel nostro Paese.

Da un punto di vista territoriale, l'analisi è stata condotta esaminando per un verso i dati a livello nazionale e per l'altro commentando e raffrontando a livello regionale le informazioni statistiche e percentuali di maggior interesse.

Sotto il profilo oggettivo, sono stati presi in esame i dati riferiti a due momenti distinti dell'evento corruttivo: quello dell'emersione del reato, che si sostanzia nella materiale denuncia, e quello dell'accertamento definitivo delle responsabilità, segnato dal passaggio in giudicato della condanna. I dati assunti come riferimento sono stati rispettivamente ottenuti dal c.d. Sistema SDI (ove confluiscono le segnalazioni di denuncia delle Forze di Polizia) e dal Casellario giudiziale centrale.

È bene precisare che i due diversi gruppi di dati, pur considerando il medesimo profilo del fenomeno, vale a dire la sua rilevanza giudiziaria, trattano il dato in base a differenti criteri, in coerenza con il precipuo interesse sotteso al proprio mandato istituzionale. In generale si può osservare che le informazioni in argomento presentano caratteristiche molto diverse sotto il profilo dinamico. Infatti, mentre i dati relativi alle denunce forniscono, grosso modo, un'immagine attuale del fenomeno, cristallizzando il dato al momento della scoperta del reato, quelli sulle condanne devono essere letti tenendo in considerazione la durata dei procedimenti penali e dei diversi gradi di giudizio, cosicché i dati relativi ad un anno, di fatto, fanno riferimento a reati commessi anche molti anni prima. Per questo motivo i dati non sono tra loro confrontabili o sovrapponibili, ma ciascun gruppo è portatore di una diversa informazione che può contribuire alla comprensione dell'entità dei fenomeni corruttivi.

Proprio dalla diversa natura dei due gruppi di dati discende la differenza dei periodi presi a riferimento, necessari a disegnare delle "tendenze" ascendenti e discendenti del

fenomeno. Mentre per i dati sulle denunce, per loro natura cristallizzati ogni anno al momento dell'effettiva "emersione", il raffronto tra due anni è già sufficiente a creare un trend, i dati sulle condanne definitive per i motivi sopra richiamati (durata dei processi, diversi gradi di giudizio, etc.) necessitano di un periodo più lungo di riferimento. Ecco, quindi, che si è ritenuto opportuno prendere in esame un periodo di due anni (2005/2006) con riferimento ai dati sulle denunce forniti, mentre si è preferito dare uno spaccato decennale (1996/2006) per i dati concernenti le condanne.

Anche per questa ragione "temporale" in questa sede ci si limiterà, pertanto, a commentare separatamente i dati forniti dai diversi organismi al fine di trarne alcune considerazioni, nella piena consapevolezza che, allo stato, rimane preclusa ogni seria possibilità di svolgere valutazioni di comparazione fra i risultati delle singole analisi, stante la eterogeneità dei criteri di riferimento. L'impegno futuro sarà, nel breve periodo, quello di sviluppare la collaborazione con gli organismi già interessati, al fine di ampliare e migliorare la gamma e la qualità dei dati a disposizione, mentre, nel medio periodo, sarà quello di procedere ad una attenta ricognizione delle fonti di interesse, anche ulteriori rispetto a quelle giudiziarie, al fine di estendere i riferimenti necessari per un'analisi compiuta.

2.3.1 I dati sulle notizie reato trasmessi dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Considerazioni di carattere generale.

In attuazione del Protocollo d'Intesa siglato tra questo Ufficio ed il Dipartimento di Pubblica Sicurezza in data 15 dicembre 2005, il Servizio di Analisi Criminale (S.A.C.) della Direzione Centrale di Polizia Criminale ha trasmesso i dati statistici relativi ai reati per l'annualità 2006 di interesse per questo Alto Commissario perché afferenti direttamente o indirettamente (cioè strumentalmente quali reati mezzo) all'area tematica dei reati contro la pubblica amministrazione ovvero perché indice di un malfunzionamento della pubblica amministrazione stessa a cagione di un possibile condizionamento da parte della criminalità organizzata.

E' bene premettere che i dati cd. "SDI" cioè i dati che rappresentano la risultante delle attività d'indagine condotte dalle Forze di Polizia, sono suscettibili di contenere informazioni non sempre omogenee per una serie di ragioni quali, ad esempio, il non allineamento perché

l'immissione dei dati non avviene in tempo reale, la possibilità che l'inserimento non venga effettuato correttamente perché in ipotesi, l'operatore non segnala la qualifica di pubblico impiegato dell'autore del reato ovvero perché il reato contro la pubblica amministrazione venga assorbito da altro più grave.

Tra l'altro, il dato di cui si dispone non consente di risalire al settore nel quale opera il pubblico ufficiale presunto autore del reato proprio, circostanza questa che, consentirebbe di individuare i settori della pubblica amministrazione maggiormente coinvolti in fenomeni corruttivi, di tracciare linee evolutive all'interno degli stessi descrivendo le bande di oscillazione di siffatti fenomeni, di elaborare un'adeguata strategia di contrasto e di verificarne l'efficacia alla luce dei risultati statistici degli anni a venire.

Altro aspetto che merita di essere preliminarmente segnalato attiene alla mancata cognizione del numero di indagini, potendosi verificare che l'impennata del dato relativo ad uno specifico reato sia il risultato di una sola indagine, piuttosto che di un generalizzato e capillare incremento sul territorio di quella fattispecie criminosa.

Come detto, peraltro, il "dato SDI" può non trovare un corrispondente "sbocco giudiziario", e ciò perché, in ipotesi, il pubblico ministero non ravvisi la sussistenza di elementi per sostenere l'accusa in giudizio (e pertanto non formuli la richiesta di rinvio a giudizio), ovvero perché non ritenga tecnicamente corretta la "*forma juris*" ipotizzata nella notizia di reato, e pertanto proponga il deferimento a giudizio per un reato diverso. Può verificarsi, inoltre, che nel corso dei gradi di giudizio la posizione di taluni soggetti venga stralciata (con conseguente iscrizione di ulteriori procedimenti penali, che nascono dal filone principale di indagine), ovvero che taluni reati contestati possano essere derubricati, o che si addivenga ad una sentenza di assoluzione o che, infine, il processo si estingua per altre cause o che comunque non si addivenga ad un giudicato di condanna.

Tutti i profili sopra delineati vanno tenuti nel debito conto al fine di attribuire il giusto peso e significato alle valutazioni che si vanno ad esprimere in merito all'evoluzione dei dati "SDI" con riferimento ai reati di maggiore interesse e di maggiore pertinenza con la tematica della corruzione nell'arco temporale 2005-2006.

2.3.2 I dati sulle notizie reato trasmessi dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Andamento delle denunce su base nazionale.

Passando all'esame dei dati trasmessi, con riferimento a quelli ricompresi nel ristretto novero dei reati contro la pubblica amministrazione, si nota come siano in leggero calo (del 10%) rispetto all'annualità 2005 l'abuso di ufficio, il peculato e l'istigazione alla corruzione.

In particolare merita di essere segnalata per la sua importanza strategica la *forma juris* dell'abuso di ufficio, delitto di natura omnicomprensiva e residuale che viene contestato spesso dai pubblici ministeri nelle fasi iniziali dell'indagine, in attesa di affinare gli elementi probatori allo scopo di suffragare ipotesi di reato più specifiche. La natura e la funzione di siffatto reato spiegano perché lo stesso sia oggetto di diffusa contestazione (nel 2006 sono stati segnalati 935 reati commessi), ancorché, come detto, si segnala una flessione del 10% rispetto al 2005 (anno nel quale erano stati segnalati 1051 reati commessi). Significativo, invece, per la flessione, sensibile, stimabile attorno al 40%, il dato delle persone denunciate-arrestate per abuso di ufficio nel 2006 (1262, a fronte delle 2075 del 2005), che si giustifica, presumibilmente, considerando il minor numero di persone che sono concorse nei singoli reati (e quindi la minor pericolosità del reato nelle sue forme di manifestazione concreta accertate perché è di intuitiva evidenza che un reato commesso da un numero più basso di soggetti desta minor allarme sociale).

Si rileva, altresì, un calo sensibile rispetto all'annualità 2005 nelle fattispecie di reato della concussione (30%), della corruzione di incaricato di pubblico servizio (50%) e della corruzione per atti d'ufficio (50%), a fronte di una sostanziale identità di dati con riferimento alla corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio.

E' interessante notare come il dato numerico dei reati di concussione contestati sia molto vicino a quello della corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, che rappresenta il reato di corruzione in senso stretto più contestato.

La riduzione della metà delle contestazioni in relazione ai delitti di corruzione di persona incaricata di pubblico servizio e di corruzione in atti di ufficio, pur in considerazione del fatto che il numero dei reati è obiettivamente molto contenuto, può essere indice, da una parte di un sensibile decremento nella perpetrazione delle dette fattispecie e correlativamente di un tendenziale svolgersi dei pubblici servizi e delle pubbliche funzioni in

genere in un solco o secondo direttrici di maggiore legalità e di minore mercimonio delle pubbliche funzioni, dall'altra, alternativamente, di una minore incisività delle attività d'indagine in materia incapaci di far emergere tali fenomeni criminosi di per sé sommersi.

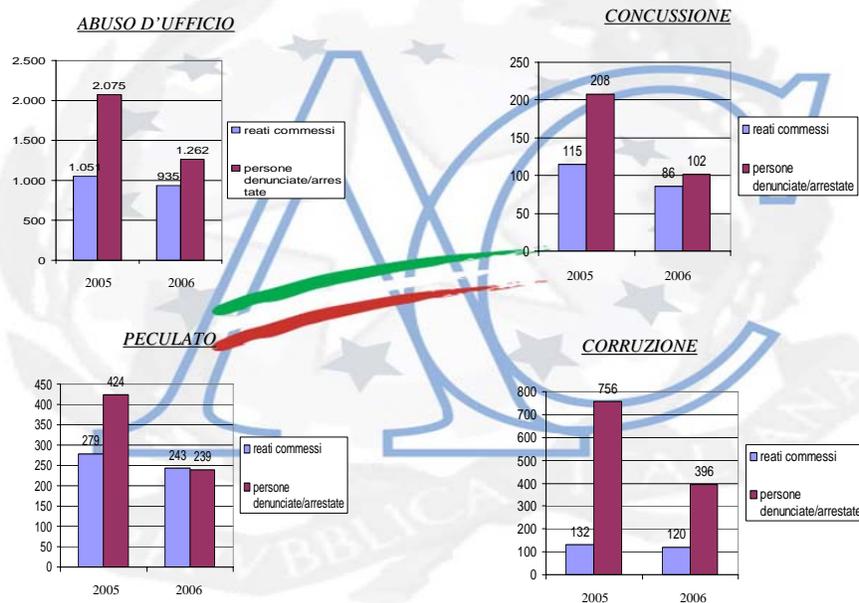
Merita di essere segnalato, invece, come il dato che desta maggiore interesse e che si presta a considerazioni, anche di carattere sistematico, di maggiore pregnanza, quello relativo all'aumento del 65% rispetto all'anno 2005 dei fatti di corruzione in atti giudiziari.

Orbene, il dato, come per i reati da ultimo analizzati, è caratterizzato da un numero obiettivamente basso di reati contestati; tuttavia, come detto, appare molto significativo di un particolare settore della pubblica amministrazione, e cioè quello dell'amministrazione della giustizia, nel quale si registra un trend assolutamente ascendente del fenomeno corruttivo. Le cronache giornalistiche degli ultimi mesi, peraltro, hanno portato alla ribalta fatti di corruzione perpetrati proprio all'interno dei palazzi di giustizia, ad opera di magistrati e di funzionari i quali hanno fatto mercimonio della propria funzione piegandola ad interessi di parte e contribuendo così al cattivo funzionamento della già lenta e difficoltosa macchina della giustizia italiana. E' di tutta evidenza come, svilire e deviare l'esercizio dell'attività giurisdizionale dalla sua funzione originaria e primigenia della ricerca della verità e dell'individuazione delle responsabilità in capo agli autori dei delitti vuol dire anche vanificare le attività d'indagine e gli sforzi investigativi degli organi di Polizia Giudiziaria, importando ciò uno spreco di risorse umane e di mezzi.

Merita di essere evidenziato, infine, il dato relativo ai delitti di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazione pubbliche, che hanno registrato, rispetto al 2005, un aumento percentuale rispettivamente del 40% e del 200% su un numero di reati contestati già molto cospicuo. Tali reati, pur non implicando, dal punto di vista della struttura del reato, la partecipazione di soggetti esercenti pubbliche funzioni o servizi, e perciò pur non costituendo reati propri, tuttavia hanno un indubbio riverbero nei confronti dello Stato, cagionando un danno al bilancio pubblico mediante deviazione di finanziamenti pubblici dai canali e dai destinatari ai quali dovrebbero essere casualmente e teleologicamente indirizzati. Questo trend ascendente, molto pronunciato, dimostra come gli interessi delle organizzazioni criminali si stanno sempre più indirizzando, in quest'ultimo periodo, all'intercettazione di finanziamenti pubblici (comunitari,

statali, regionali), necessitando ciò, pertanto, una profonda ed attenta rivisitazione normativa in materia, un'implementazione dei controlli, sotto il profilo dell'effettività e dell'efficacia, nonché l'introduzione di strumenti più adeguati per il tracciamento dei flussi finanziari erogati e per l'eventuale di recupero in caso di accertato indebito utilizzo dei fondi stessi.

TOTALE NAZIONALE



2.3.3 I dati sulle notizie reato trasmessi dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Andamento delle denunce su base regionale, distinte per tipologia di reato.

Si premette, dal punto di vista metodologico, che l'esame e l'analisi dei dati SDI, ripartiti per Regioni, sono stati orientati ad evidenziare, reato per reato, le Regioni nelle quali si sono verificate le oscillazioni più significative, in aumento ed in diminuzione, nell'anno 2006 rispetto all'anno 2005 (valore relativo o relazionale), nonché quelle nelle quali si sono verificati, in valore assoluto, il maggior (Regioni a più alta incidenza dello specifico reato) ed il minor (Regioni più virtuose) numero di reati di uno stesso tipo. I due dati, in valore relativo ed assoluto, possono, in ipotesi, andare di pari passo, nel senso che, ad esempio, la Regione nella quale si è verificato, rispetto all'annualità precedente, il trend ascendente più significativo, è anche quella che, in valore assoluto, ha registrato la massima incidenza della

specifica fattispecie delittuosa. Viceversa, può darsi che una Regione, pur registrando un importante incremento percentuale dello specifico fenomeno delittuoso, non faccia emergere un dato parimenti significativo in valore assoluto, ad esempio perché i casi sono passati da 2 a 5, cosa che importa un aumento percentuale del 150%, ma un dato poco significativo, cioè una ricorrenza estremamente bassa in termini assoluti. Da ultimo, va sempre sottolineato che, in relazione alla più volte ricordata difficoltà nell'emersione del fenomeno, anche quando si parla di Regioni "virtuose" perché caratterizzate da una bassa incidenza di un determinato tipo di reato, bisogna sempre considerare che la vera spiegazione di tale bassa incidenza potrebbe essere addirittura di segno opposto, nel senso di allargamento del divario fra la cifra conosciuta e la c.d. "cifra nera", cioè quella che rimane occulta.

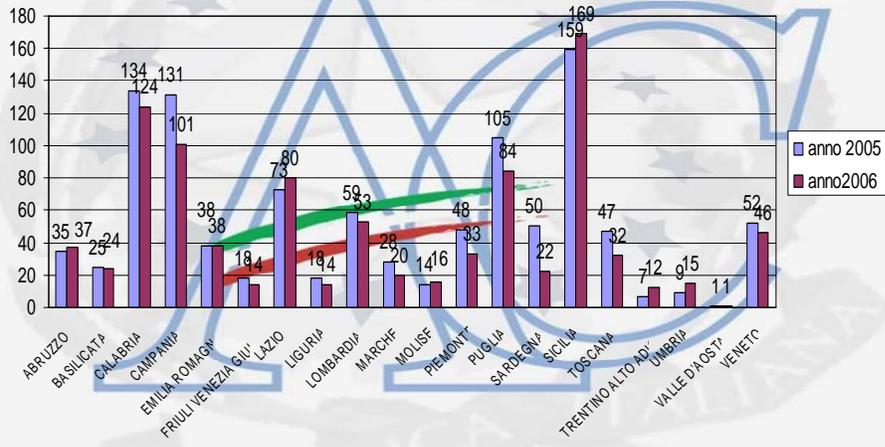
Per quanto riguarda il **delitto di abuso di ufficio**, che ha registrato, nel 2006, un trend leggermente discendente rispetto all'anno 2005, le Regioni nelle quali il numero di reati commessi è calato sono state la Sardegna (50%), la Toscana (30%), la Puglia, la Campania ed il Piemonte dove si è registrato un decremento del 20%.

Le Regioni, invece, nelle quali il numero dei reati commessi è aumentato sono risultate l'Umbria (60%) ed il Trentino Alto Adige (50%), seppure in queste ultime due Regioni il numero di reati, in valore assoluto, non sia particolarmente elevato.

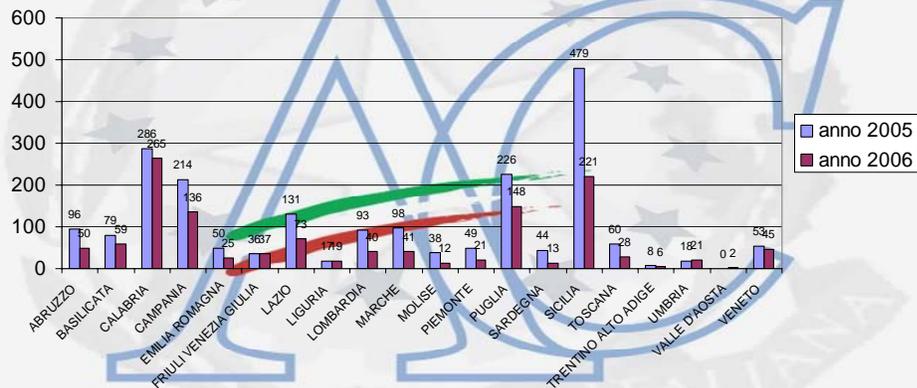
In termini assoluti, la Regione nella quale risulta essere stato commesso il maggior numero di reati di tale tipo è la Sicilia (169), che registra da sola circa il 15% dei reati risultanti su scala nazionale, seguita, a distanza, dalla Calabria e dalla Campania (che entrambe superano i 100 reati commessi) e da Puglia e Lazio (che si attestano sugli 80).

La Regione più virtuosa è risultata la Valle d'Aosta dove si è registrato un solo caso, ma anche il Friuli Venezia Giulia, la Liguria ed il Molise si sono segnalate per la bassa incidenza di tale reato.

ABUSO D'UFFICIO REATI COMMESSI PERIODO 2005 - 2006



ABUSO D'UFFICIO PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PERIODO 2005 - 2006



Per quanto riguarda il **delitto di peculato** che, nell'anno 2006, rispetto all'annualità precedente, ha registrato un trend discendente del 10%, ed i cui valori numerici sono, in valore assoluto, molto significativi, le Regioni nelle quali il dato dei reati di tale tipo commessi

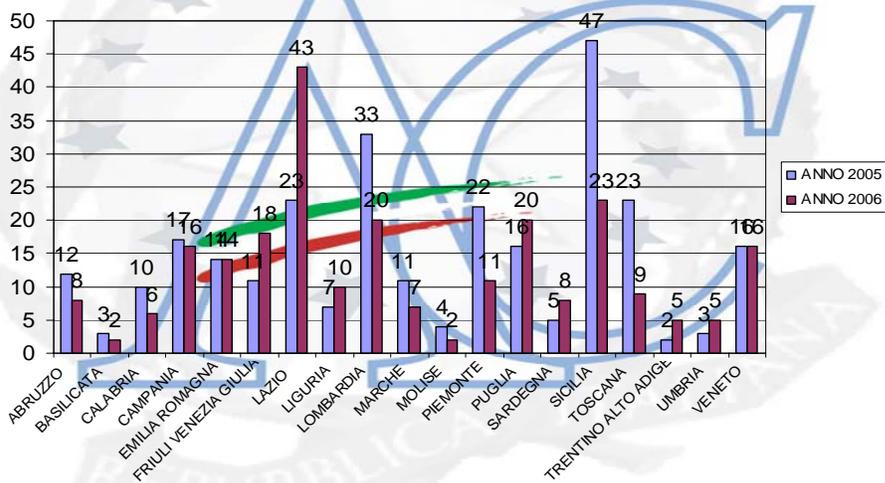
è risultato in maggiore flessione sono state la Toscana (60%), le Marche, il Molise, il Piemonte e la Sicilia (che hanno registrato un decremento del 50%), la Calabria e la Lombardia (nelle quali il dato è diminuito del 40%).

Le Regioni che, in controtendenza, hanno registrato un aumento di fattispecie concrete di reato rilevate sono il Trentino Alto Adige (150%, seppur in valori assoluti non molto significativi), Lazio (quasi del 90%), Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Umbria (60%).

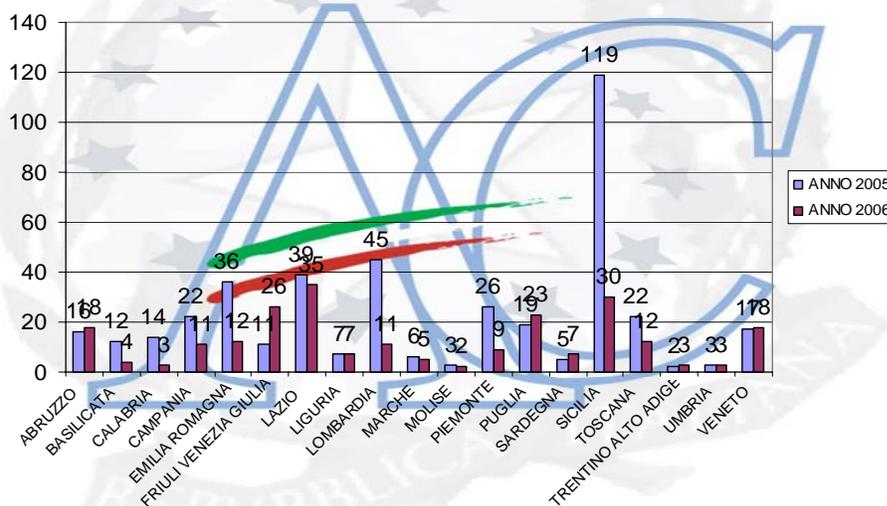
In termini di valore assoluto, la Regione nella quale si sono registrati più casi di peculato è stata il Lazio (43, quasi il 20% del totale nazionale), seguito da Sicilia, Lombardia e Puglia che si sono attestate sui 20 casi circa.

Viceversa, le Regioni più virtuose, che hanno registrato il minor numero di casi di peculato (2 ciascuna), sono risultate la Basilicata ed il Molise.

PECULATO REATI COMMESSI PERIODO 2005 - 2006



PECULATO PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PERIODO 2005 - 2006



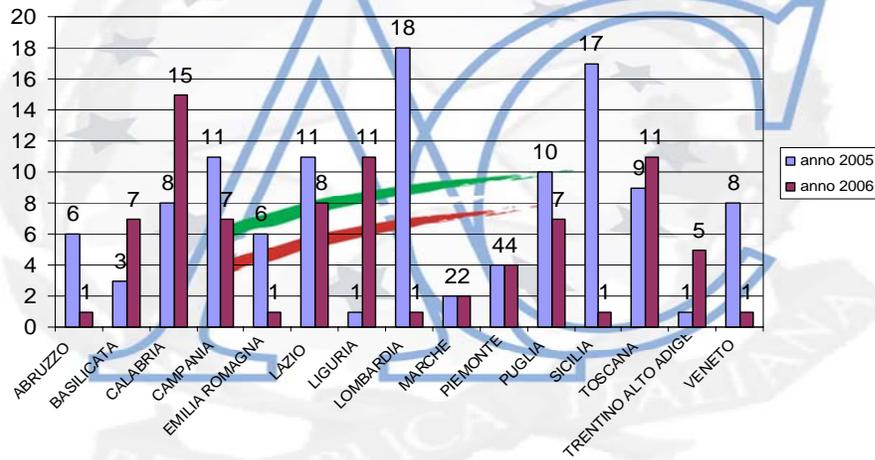
Per quanto riguarda il **delitto di concussione**, che ha registrato, nel 2006 una flessione del 30% rispetto all'annualità precedente, le Regioni nelle quali il numero di reati è calato sono l'Abruzzo (80%), seppure il dato non è parimenti significativo in termini di valore assoluto, il Veneto (50%), la Toscana e la Lombardia (che hanno registrato un decremento del 40%), la Sicilia, la Puglia ed il Lazio (dove tali delitti sono risultati in calo del 30%).

L'unica Regione che è risultata in controtendenza è stata la Campania, dove i reati di concussione sono risultati in aumento del 30%.

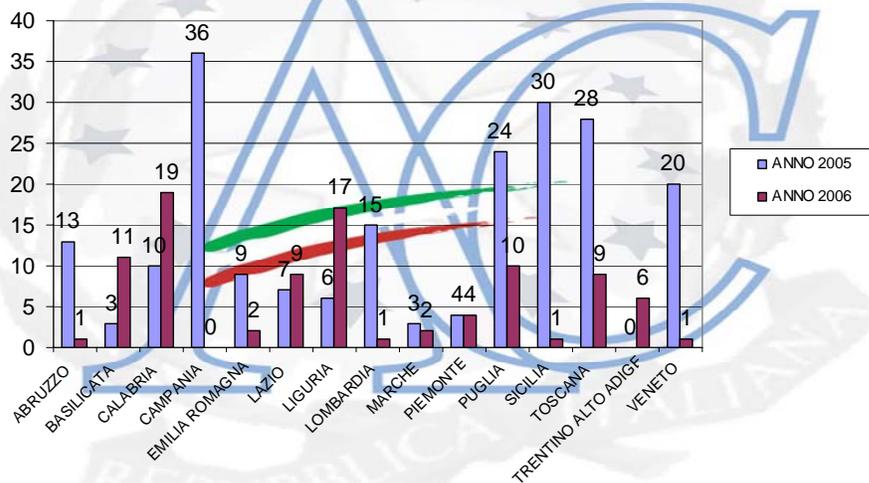
Tra le Regioni virtuose spicca la Basilicata che, nel 2006, non ha registrato neanche un caso di concussione, seguita dall'Abruzzo, dal Friuli Venezia Giulia, dalle Marche, dalla Sardegna e dall'Umbria nelle quali è stato rilevato un unico episodio di concussione.

In valore assoluto, emerge il dato della Campania, nella quale si è accertato essere stati commessi 15 delitti (più del 15% del totale nazionale), seguita dalla Sicilia e dalla Lombardia (con 11).

CONCUSSIONE REATI COMMESSI PERIODO 2005 - 2006



CONCUSSIONE PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PERIODO 2005 - 2006



Per quanto riguarda il **delitto di corruzione di incaricato di pubblico servizio**, che ha registrato, rispetto all'annualità 2005, un decremento del 50%, corre l'obbligo di

premettere che il dato pare poco significativo in termini di valore assoluto, atteso che, nell'annualità 2006 sono stati rilevati solo 6 casi ripartiti tra 6 diverse Regioni.

L'unico dato che merita di essere evidenziato concerne l'Emilia Romagna, Regione nella quale, a fronte dei 5 casi registrati nel 2005, le indagini non hanno portato ad emersione alcun caso nel 2006.

Per quanto riguarda il **delitto di corruzione in atti giudiziari**, che ha registrato, rispetto al 2005, un incremento del 65%, occorre osservare, come per il reato che si è da ultimo analizzato, che il dato non si presenta molto significativo in termini di valore assoluto, atteso che, nell'anno 2006, sono stati rilevati solo 10 casi, ripartiti tra 8 regioni.

Le 2 Regioni dove risultano essere stati perpetrati 2 reati di tale tipo sono l'Emilia Romagna e il Veneto.

E' interessante notare come, in entrambi gli anni presi in esame, episodi di reati di corruzione in atti giudiziari sono stati accertati in Emilia Romagna, nel Lazio e in Lombardia, mentre gli altri casi sono stati registrati solo in una delle due annualità in ben 11 Regioni diverse.

Per quanto riguarda il **delitto di corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio**, che non ha registrato, nel periodo di interesse, scostamenti percentuali significativi, le Regioni dove è stata rilevata una flessione significativa del dato relativo ai reati di tale tipo commessi sono l'Emilia Romagna (50%), il Piemonte ed il Veneto (dove si è registrato un decremento del 40%) ed il Lazio (30%).

Tra le Regioni nelle quali si è registrato un aumento di reati di tale tipo si segnalano innanzitutto la Basilicata ed il Trentino (che hanno registrato la comparsa di tale fenomeno delittuoso, rispettivamente con 4 e 3 casi, assente nell'anno precedente), poi il Molise (aumento del 300%, essendo stati registrati 4 casi), la Puglia (40%) e la Sicilia (20%).

In termini assoluti, le Regioni dove si sono registrati più episodi di siffatto reato sono la Campania e la Lombardia (con 13 casi) che insieme coprono quasi il 30% del totale dei reati di tale tipo commessi sul territorio nazionale, seguite dalla Sicilia (con 11 casi).

Si segnala, per quanto concerne le Regioni più virtuose, il caso delle Marche che, a fronte di 2 casi accertati nel 2005, non hanno registrato neanche un episodio criminoso nel 2006.

Per quanto riguarda il **delitto di corruzione per atti d'ufficio**, si è registrato, rispetto al 2005, un decremento del 50%.

In termini assoluti, il dato relativo ai reati commessi è mediamente significativo, e la Regione nella quale si è registrato il maggiore numero di fattispecie concrete di tale reato è la Lombardia con 4 episodi, pari quasi al 30% del totale delle fattispecie di reato di tale tipo registrate su scala nazionale.

In termini relativi, si è verificato un decremento del 50% dei reati commessi in Campania ed in Sicilia (passati da 4 a 2), e rispetto al 2005, non si sono registrati fatti di reato in Abruzzo ed in Puglia.

L'unica Regione dove il trend relativo alla commissione di tale reato si è rivelato crescente è la Calabria dove sono stati registrati due casi a fronte dell'unico caso che era stato rilevato nel 2005.

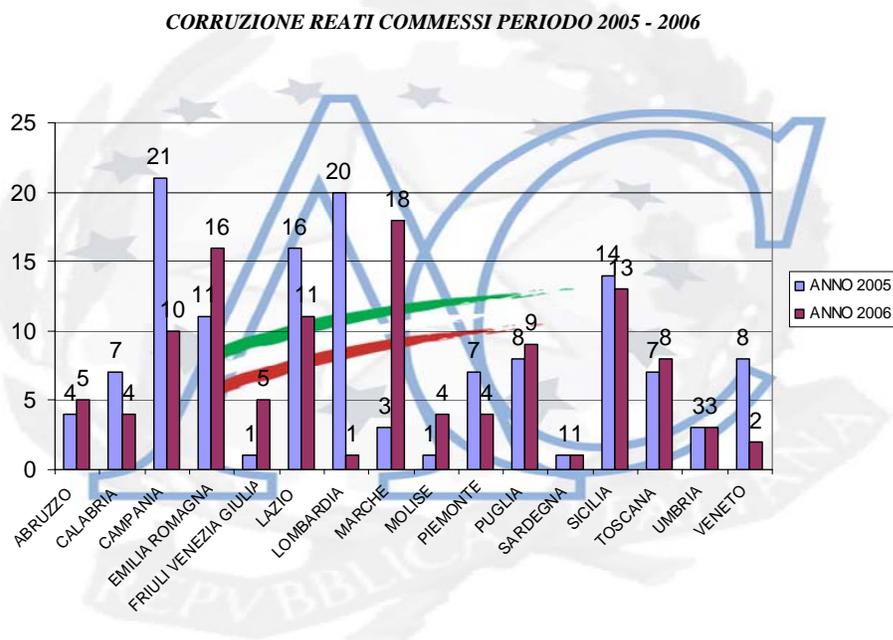
Per quanto riguarda il **delitto di istigazione alla corruzione**, che in termini assoluti è piuttosto significativo, e che ha registrato, nel 2006, un decremento del 10% rispetto all'annualità precedente, le Regioni che hanno fatto rilevare una flessione di reati commessi sono il Lazio (200%) e la Toscana (20%), con la particolare menzione delle Marche nelle quali, a differenza che nel 2005 (2 casi), non si sono registrate fattispecie concrete.

Dall'altra parte, invece, le Regioni che hanno fatto rilevare un aumento di tale tipo di reati sono la Calabria (150%, pur su una cifra assoluta non elevata), la Campania (80%), il Friuli Venezia Giulia (60%), il Piemonte ed il Trentino Alto Adige (che hanno fatto registrare un incremento del 50%).

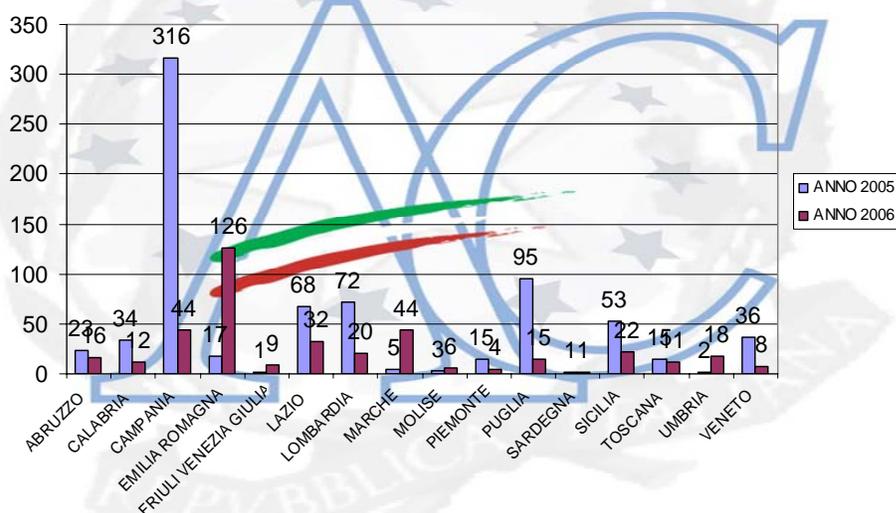
Dall'analisi dei dati emerge anche che, a differenza dell'annualità 2005, nel 2006 sono stati rilevati reati di tale tipo, seppure in misura minima (di un'unità) anche in Molise ed in Umbria.

In termini di valore assoluto, le Regioni nelle quali sono stati commessi più fatti di reato di tale tipo sono la Campania (47), pari circa al 25% dei reati di tale tipo commessi su tutto il territorio nazionale, la Lombardia (30), ed a seguire Puglia, Toscana e Piemonte nelle quali sono stati registrati fatti di reato in misura di poco superiore alla decina.

Si riportano di seguito i grafici relativi alle persone e ai fatti denunciati per corruzione in ciascuna regione precisando che si è preferito accorpate in un unico grafico i dati relativi alle diverse fattispecie di corruzione fin qui commentate.



CORRUZIONE PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PERIODO 2005 - 2006



Per quanto riguarda il **delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato**, che nell'ultimo anno ha registrato un trend ascendente del 40% e che è molto significativo in termini di valore assoluto, le Regioni nelle quali, in controtendenza, si è rilevata una flessione di fatti di reato commessi sono state la Valle d'Aosta (85%), la Campania (70%), la Liguria (50%), l'Abruzzo (40%), la Puglia ed il Lazio (nelle quali si è registrato un decremento del 30%).

Le Regioni nelle quali, invece, il reato ha registrato un sensibile incremento si sono rivelate l'Umbria (1100%), il Trentino (700%), il Piemonte ed il Veneto (nelle quali si è registrato un incremento del 200%), la Calabria e la Sicilia (nelle quali si è registrato un aumento superiore al 100%), nonché la Basilicata, il Friuli e la Toscana (nelle quali il dato relativo ai reati commessi è cresciuto tra il 70 e l'80%).

In valore assoluto, le Regioni nelle quali si sono registrati più casi di indebita percezione sono l'Umbria (132) e il Piemonte (126), che insieme arrivano al 30% dei delitti di tale tipo accertati su scala nazionale, seguite a distanza da Trentino Alto Adige e Sicilia (rispettivamente con 84 e 79 casi registrati) mentre Calabria, Friuli Venezia Giulia, Puglia e Toscana hanno fatto rilevare fattispecie concrete di tale reato nell'ordine dei 50 casi circa.

Tra le Regioni più virtuose, nelle quali si sono verificate ipotesi concrete di tale reato al di sotto della soglia dei dieci casi sono da annoverare il Molise (2) e la Valle d'Aosta (7).

Per quanto riguarda il **delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche**, che nel 2006 ha registrato, rispetto all'annualità precedente, un incremento del 200% e che, in valori assoluti, è senza dubbio il reato, tra quelli esaminati, più significativo, le Regioni che, in controtendenza hanno registrato una flessione del dato sono la Basilicata (40%), il Lazio e la Liguria (che hanno registrato una flessione del 30%) e la Campania (10%).

Dall'altra parte, invece, le Regioni che hanno registrato un incremento del numero dei reati di tale tipo sono risultate il Veneto (quasi del 4000%), il Piemonte (1000%), la Toscana (900%), il Trentino Alto Adige (700%), il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia e le Marche (che hanno fatto registrare un aumento circa del 300%) e l'Emilia Romagna (259%).

La Regione nella quale è stato registrato il maggior numero di reati commessi è il Veneto (con ben 697 casi che rappresentano quasi il 25% dei reati di tale tipo risultati commessi in Italia), seguito da Piemonte e Lombardia (con circa 420 ciascuna, pari quasi al 15% del dato su scala nazionale), Toscana (244), Sicilia (185), Trentino Alto Adige e Campania (circa 110).

Le Regioni nelle quali si sono registrati meno casi sono la Liguria (7) e l'Umbria (10).

Per quanto riguarda, infine, il **delitto di turbata libertà degli incanti**, che non ha fatto registrare oscillazioni percentuali tra gli anni di riferimento, e che appare piuttosto significativo in termini di valori numerici assoluti, la Regione nella quale tale reato ha registrato la flessione più significativa è stata la Toscana (200%), seguita, a distanza, dal Lazio e dalla Puglia.

Le Regioni, invece, nelle quali il dato relativo ai reati commessi è aumentato sono risultate le Marche (con un aumento del 400%, ancorché il numero non sia particolarmente significativo in termini numerici assoluti), la Liguria (250%, pur rimanendo numericamente piuttosto contenuto), la Campania (130%) ed il Veneto (100%).

La Regione nella quale si sono registrati più reati di tale tipo è la Sicilia (22), il cui dato si attesta attorno al 18% del dato numerico complessivo nazionale, seguita dalla Lombardia (17), dalla Campania (14) e dal Lazio (13).

Regioni particolarmente virtuose, che hanno registrato appena un caso di turbativa d'asta sono risultate l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Molise, l'Umbria e la Valle d'Aosta.

2.4.1 I dati del Casellario Giudiziale Centrale. Andamento delle condanne su base nazionale

Il Dipartimento per gli Affari di Giustizia ha fornito, grazie al patrimonio informativo presente nel Casellario Giudiziale Centrale, i dati delle sentenze definitive di condanna nelle materie di interesse per il periodo 1996-2006, sviluppati, nel dettaglio, nei grafici che seguono.

Sono state prese in considerazione quattro fattispecie criminose, il peculato, la concussione, l'abuso d'ufficio e la corruzione (dato comprensivo delle fattispecie corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari e corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio).

Per tutti i reati il dato significativo che emerge è la coincidente consistenza numerica riferita all'anno 1996 (evidentemente reflusso dell'indagine "mani pulite").

Negli estremi dell'arco temporale di riferimento, dal 1996 al 2006, si assiste ad una diminuzione delle sentenze passate in giudicato che oscilla rispetto al valore apicale da un massimo del 96% (abuso d'ufficio) ad un minimo del 65% (peculato).

Il reato con andamento maggiormente costante è il peculato, che pur facendo registrare nell'anno 2006 il valore più basso nel decennio, rappresenta nello stesso anno il reato numericamente più rilevante, tanto che le 210 sentenze di condanna costituiscono il 42% di tutte le sentenze per reati contro la pubblica amministrazione.

Le variazioni più rilevanti nel decennio sono invece riferibili all'abuso d'ufficio, che è passato dalle 1305 sentenze del 1996 alle 45 sentenze del 2006, rappresentando ad oggi il reato meno frequente da un punto di vista dell'incidenza percentuale. In riferimento a questa

fattispecie delittuosa va comunque rilevato che, al decremento esponenziale delle condanne pronunciate in materia può aver contribuito la modifica del quadro normativo che ha interessato il reato in esame mutandone i caratteri costitutivi in maniera tale da renderne più difficile la contestazione.

Nella compilazione di un ipotetica griglia in ordine decrescente riferita all'incidenza numerica delle sentenze emesse nel decennio si prospetta il seguente quadro:

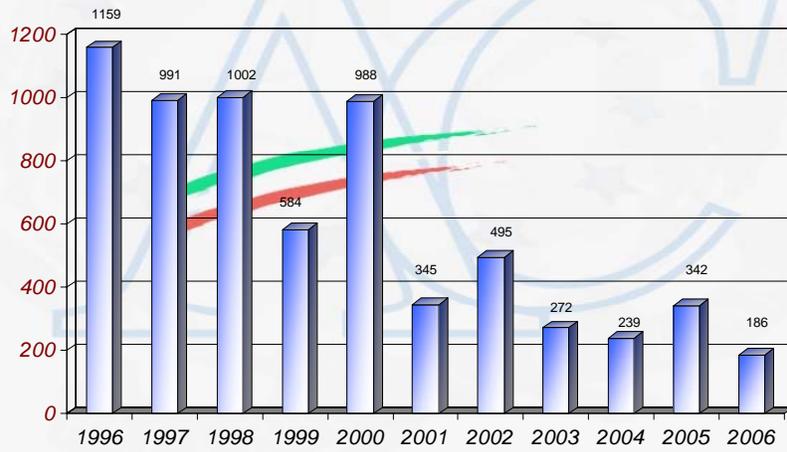
<input type="checkbox"/> Corruzione	n. 6603	reati
<input type="checkbox"/> Peculato	n. 4737	reati
<input type="checkbox"/> Abuso d'ufficio	n. 4634	reati
<input type="checkbox"/> Concussione	n. 2579	reati

In sintesi si rileva come a fronte di un totale di 18.553 di reati oggetto di sentenza di condanna passata in giudicato, rispetto al dato complessivo, la corruzione costituisce il 35,5%, il peculato il 25,5%, l'abuso d'ufficio il 24,9% e la concussione il 13,9%.

Con specifico riferimento alla corruzione è il caso di rilevare che si sono avute 6091 sentenze di condanna per corruzione per atto contrario ai doveri del proprio ufficio, n. 348 per casi di corruzione per atto d'ufficio, n. 83 per corruzione in atti giudiziari e n. 81 sentenze di condanna per corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio. Sempre con riferimento alle ipotesi di corruzione "strictu sensu", si nota come la corruzione per atto contrario ai doveri del proprio ufficio si attesta dal 1996 al 2000 su valori alti, assorbendo ben il 72 % del dato complessivo riferito all'intero decennio e oscillando rispetto al parametro massimo del 1996 (1041) in una soglia compresa tra il 7,3% e il 48,3 %. Il decremento dell'andamento rispetto agli estremi di riferimento temporali è assolutamente consistente e pari al 87,51%, inferiore solo al summenzionato abuso d'ufficio. Di assoluto minor rilievo è la corruzione per atto d'ufficio, il cui dato numerico è pari solamente al 5,71% della corruzione propria e in cui la sperequazione in termini percentuali dei due estremi temporali di riferimento è pari solo al 38%, attestandosi come la minore fatta registrare tra le fattispecie delittuose contemplate. Di assoluta minor rilevanza sono la corruzione in atti giudiziari e di persona incaricata di pubblico servizio, la cui episodicità dei reati perseguiti rappresenta solamente 0,88 % del dato complessivo di interesse.

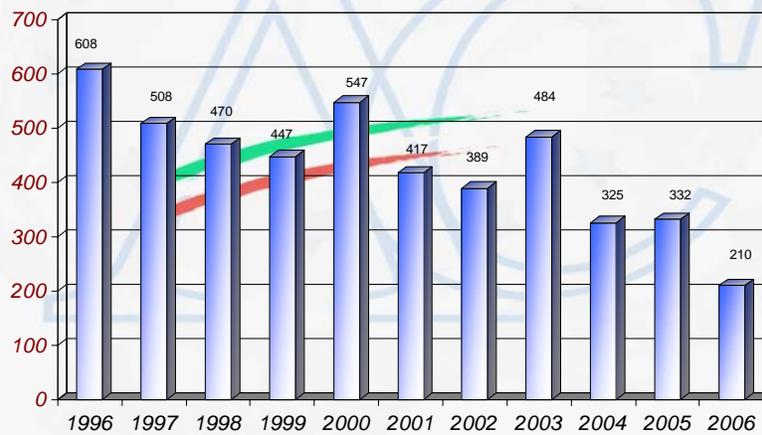
**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
SENTENZE DI CONDANNA**

Corruzione



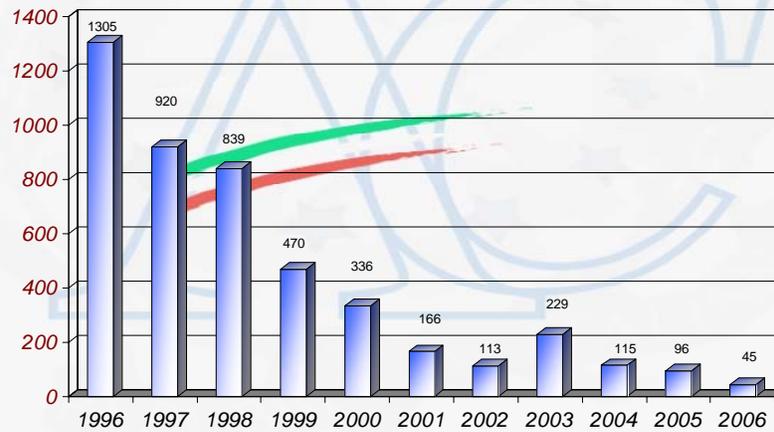
**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
SENTENZE DI CONDANNA**

Peculato



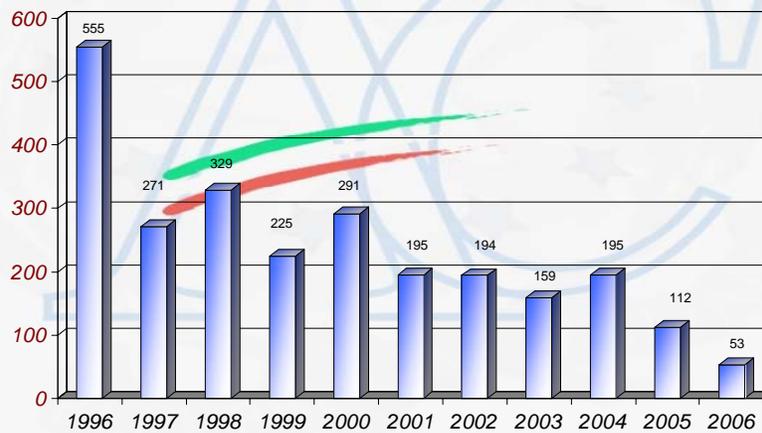
**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
SENTENZE DI CONDANNA**

Abuso d'ufficio



**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
SENTENZE DI CONDANNA**

Concussione



2.4.2 I dati del Casellario Giudiziale Centrale. Andamento delle condanne su base regionale

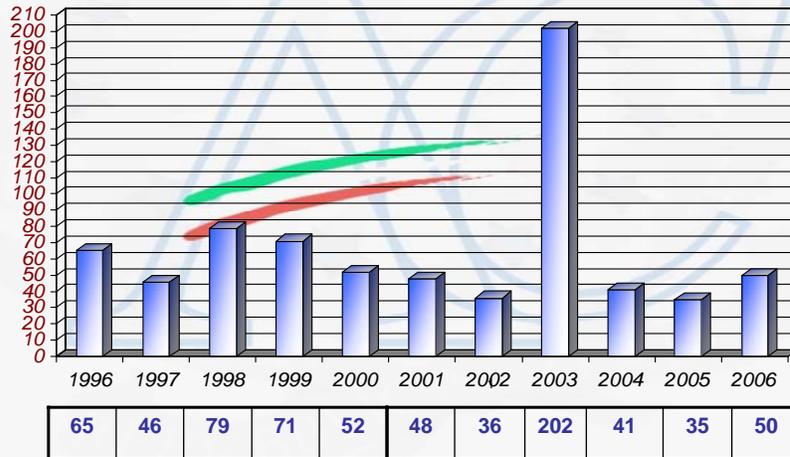
Poiché i distretti di Corte d'Appello sono per lo più territorialmente riferibili alla ripartizione delle regioni amministrative - con alcune eccezioni superabili attraverso specifici accorpamenti - è possibile creare una mappatura regionale dei fenomeni in considerazione.

L'analisi dei dati del Casellario giudiziale centrale, ripartiti come sopra specificato, è stata indirizzata ad individuare, reato per reato, le Regioni nelle quali si sono verificate le oscillazioni più importanti, in aumento ed in diminuzione nel decennio 1996/2006 nonché quelle nelle quali sono stati giudicati, in valore assoluto, il maggiore ed il minore numero di reati di una stessa fattispecie.

Per quanto riguarda il **delitto di peculato** l'andamento registrato nel decennio 1996-2006, la maggior parte delle Regioni si attesta su una evoluzione altalenante delle sentenze di condanna orientato comunque ad un trend discendente. Spiccano comunque dei picchi significativi in alcune Regioni quali: il Piemonte, passato dai 180 casi del 1996 ai tre del 2006; la Sicilia che, rispetto ad un andamento compreso tra i 79 casi del 1998 e i 35 del 2005, ha avuto un forte incremento di condanne nel 2003 (202); il Molise, dove a fronte di un valore compreso tra una e nove condanne, nel 2000 ha registrato 60 sentenze passate in giudicato. Significativo il valore decisamente basso, registratosi nel decennio, delle sentenze determinatesi nella Regione Calabria che, tranne per il 2000 (50 casi), si attesta su una media di 16,4 sentenze l'anno.

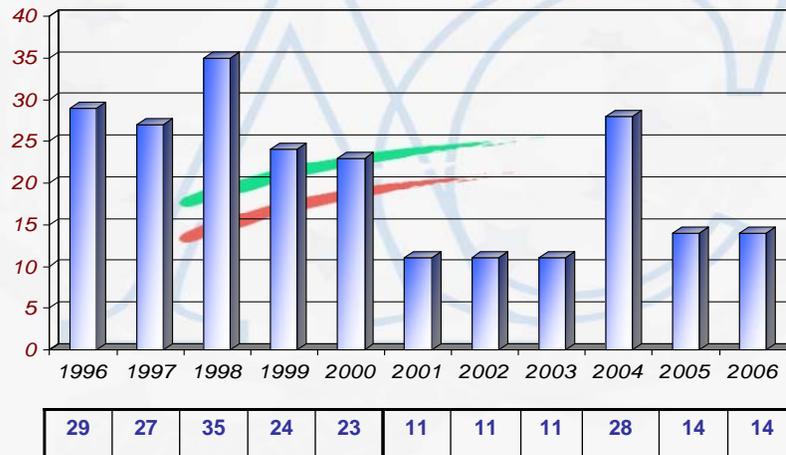
**DISTRETTO DI PALERMO, MESSINA, CATANIA E
CALTANISSETTA**

**SENTENZE DI CONDANNA
Peculato**



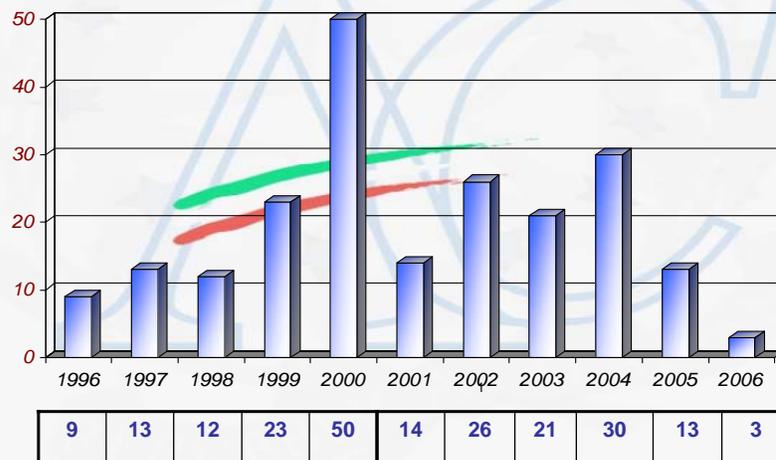
DISTRETTO DI BARI E LECCE
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



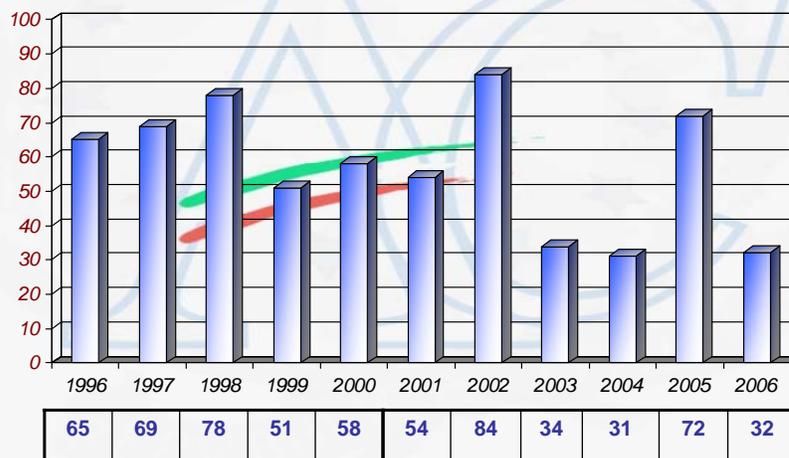
DISTRETTO DI CATANZARO E REGGIO CALABRIA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



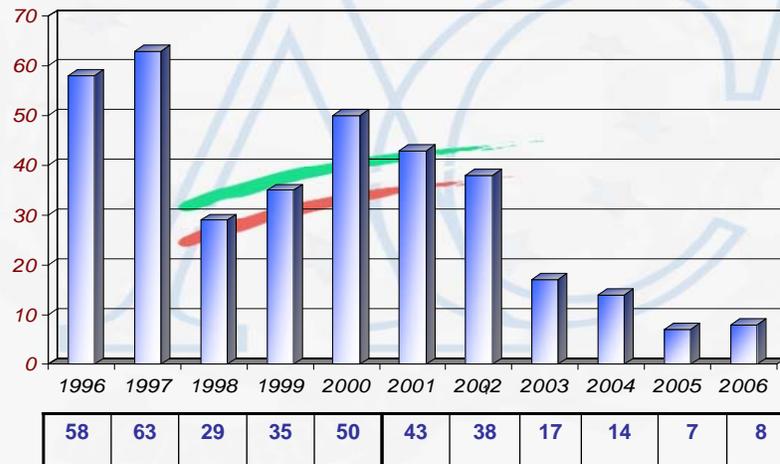
DISTRETTO DI MILANO E BRESCIA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



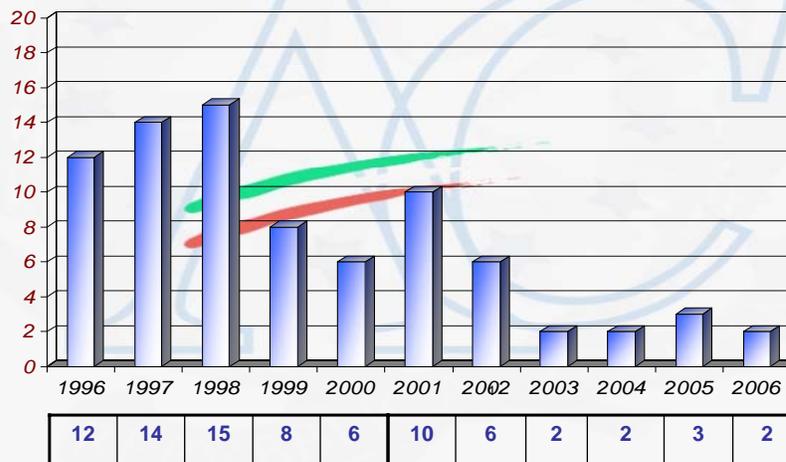
DISTRETTO DI NAPOLI E SALERNO
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



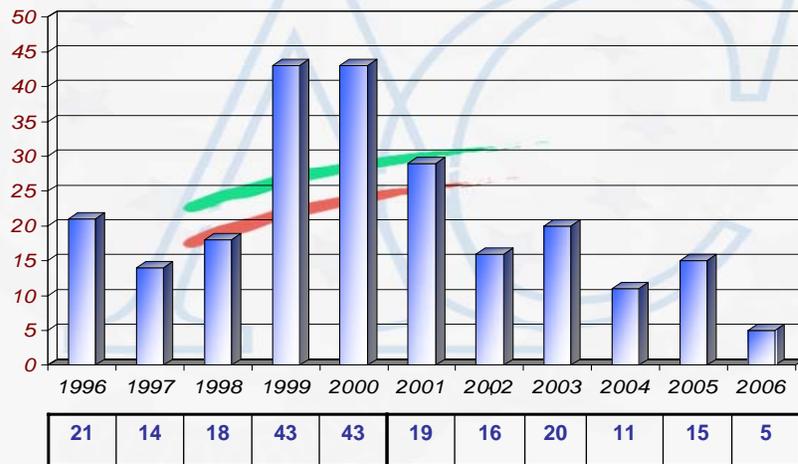
DISTRETTO DI ANCONA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



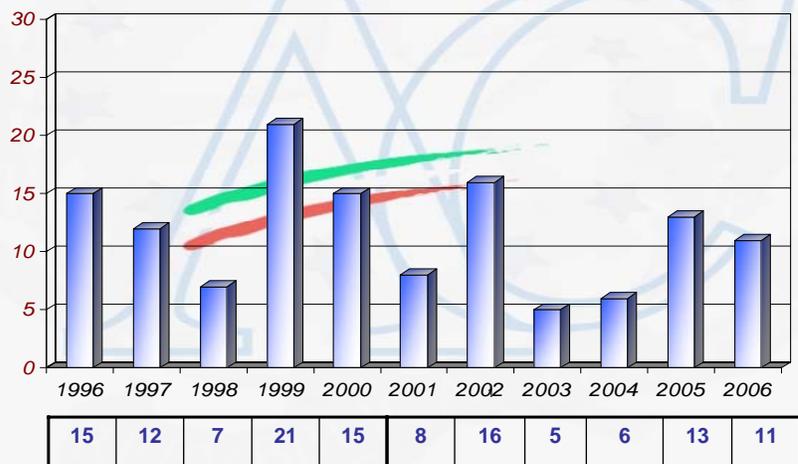
DISTRETTO DI BOLOGNA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



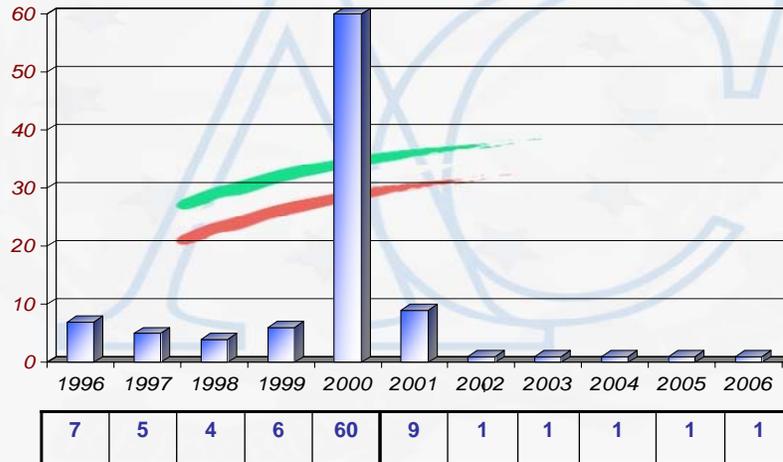
DISTRETTO DI CAGLIARI
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



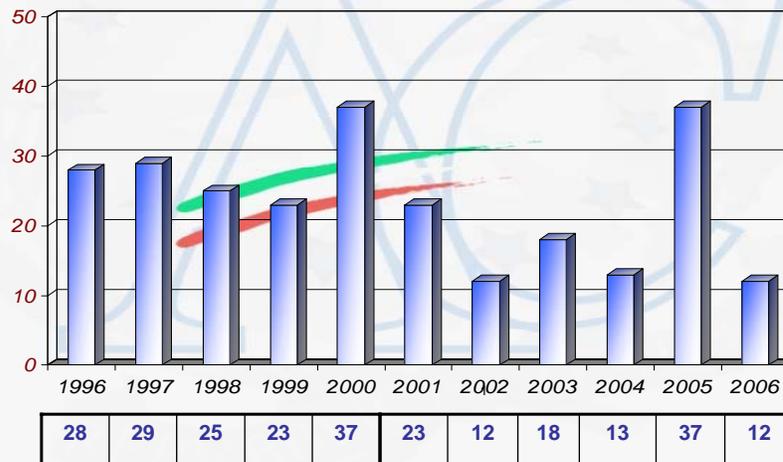
DISTRETTO DI CAMPOBASSO
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



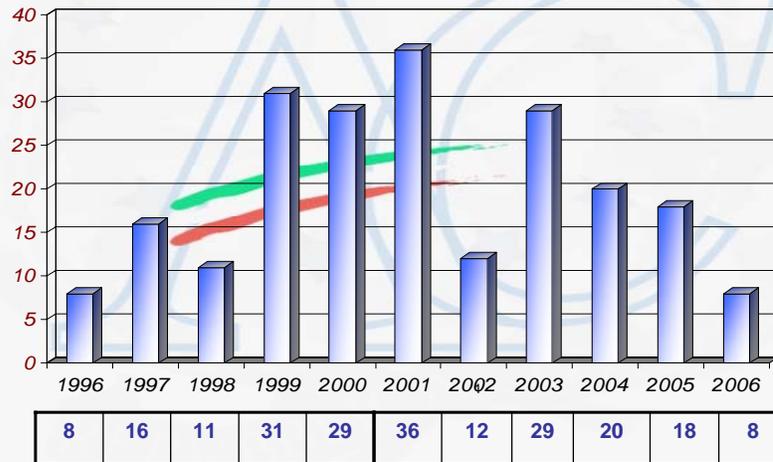
DISTRETTO DI FIRENZE
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



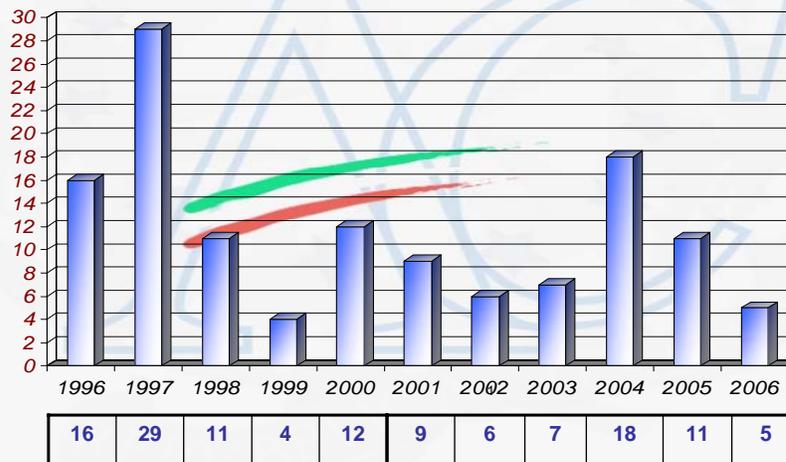
DISTRETTO DI GENOVA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



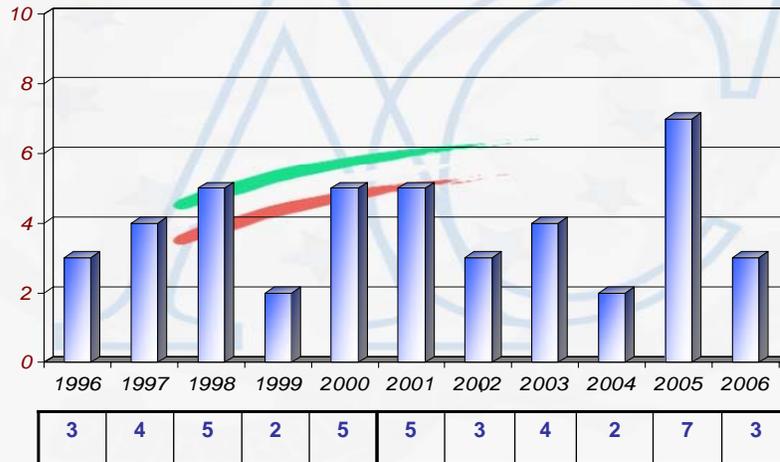
DISTRETTO DI L'AQUILA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



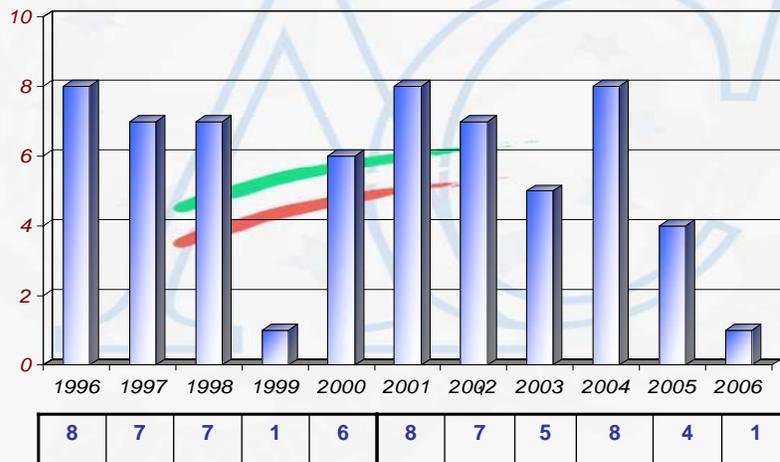
DISTRETTO DI PERUGIA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



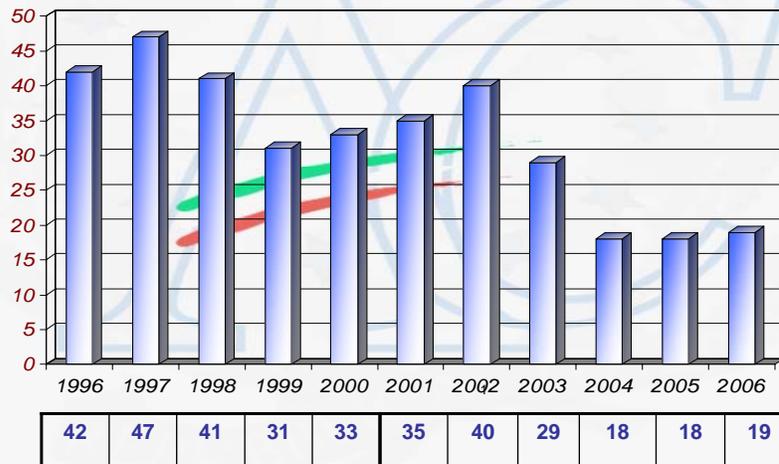
DISTRETTO DI POTENZA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



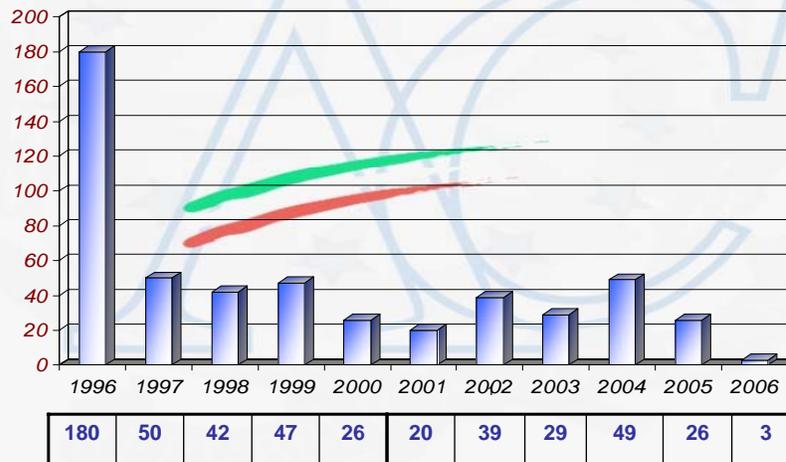
DISTRETTO DI ROMA
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



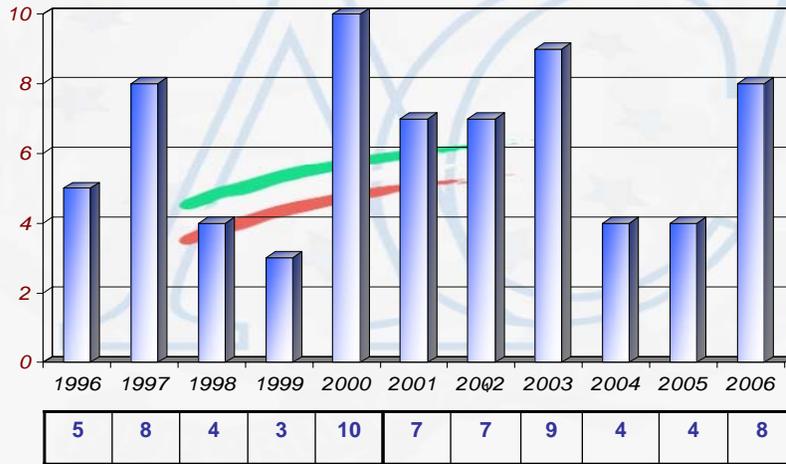
DISTRETTO DI TORINO
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato



DISTRETTO DI TRENTO
SENTENZE DI CONDANNA

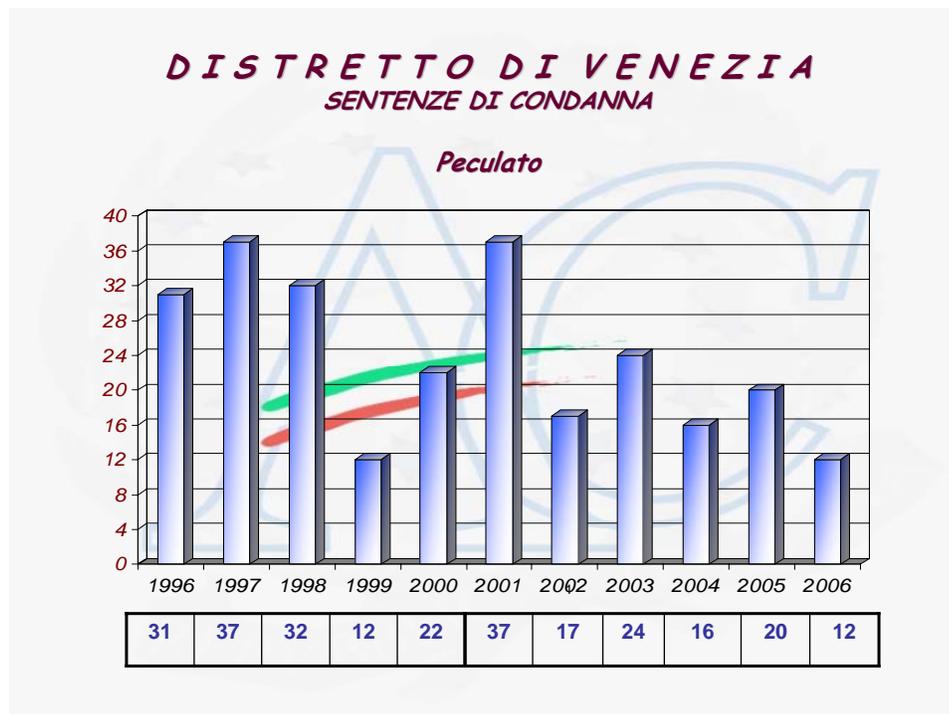
Peculato



DISTRETTO DI TRIESTE
SENTENZE DI CONDANNA

Peculato





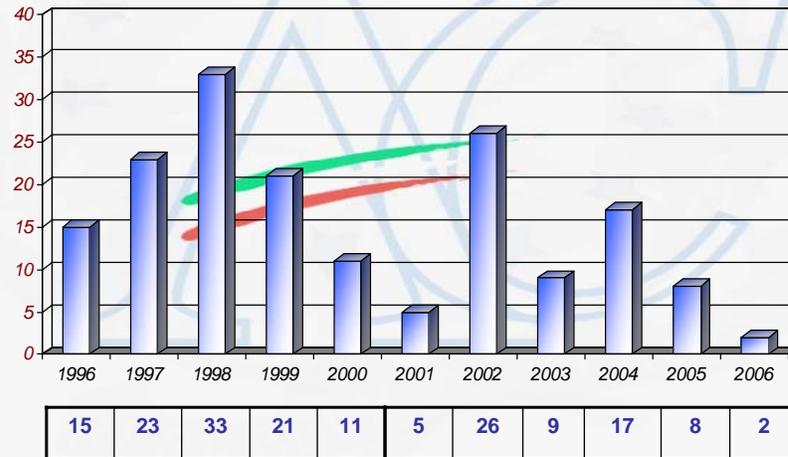
Analizzando il **delitto di concussione**, l'andamento registrato nel decennio 1996-2006, è anche in questo caso alquanto altalenante, confermandosi, tuttavia, un trend discendente.

Spiccano comunque delle anomalie significative in alcune Regioni quali: la già citata Calabria, dove da un numero comunque irrisorio di sentenze (14) nel 1996, si passa alla assoluta mancanza negli anni 2005-2006; la Campania, che registra una continua diminuzione, fatta eccezione all'anno 2000 (54 casi) che porta il numero delle condanne da 50 (1996) a 2 (2006); analoga situazione in Puglia (da 30 casi nel 1996 a 6 nel 2006), in Liguria (da 22 casi nel 1996 a zero nel 2006), in Veneto (da 50 casi nel 1996 a zero nel 2006), nelle Marche (da 30 casi nel 1996 a zero nel 2006) in Abruzzo (da 38 casi nel 1996 a 7 nel 2006) e nel Lazio (da 27 casi nel 1996 a 8 nel 2006). Significativo però è il dato registrato nelle Regioni Lombardia e Piemonte: nella prima si passa da un numero di 124 sentenze nel 1996 ad un numero di 5 nel 2006, mentre nella seconda si passa da un numero di 125 sentenze nel 1996 ad una sentenza nel 2006.

È facile pensare come questo trend negativo sia il risultato della conclusione degli effetti che, in un determinato periodo storico, hanno portato le note vicende del fenomeno "mani pulite".

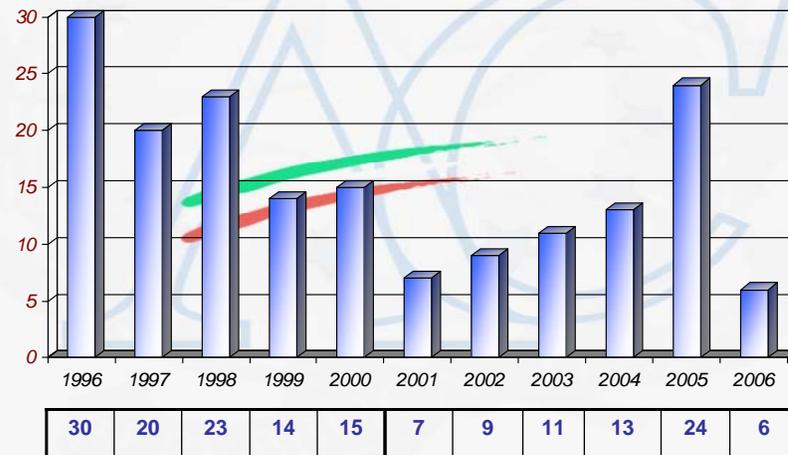
**DISTRETTO DI PALERMO, MESINA, CATANIA E
CALTANISSETTA
SENTENZE DI CONDANNA**

Concussione



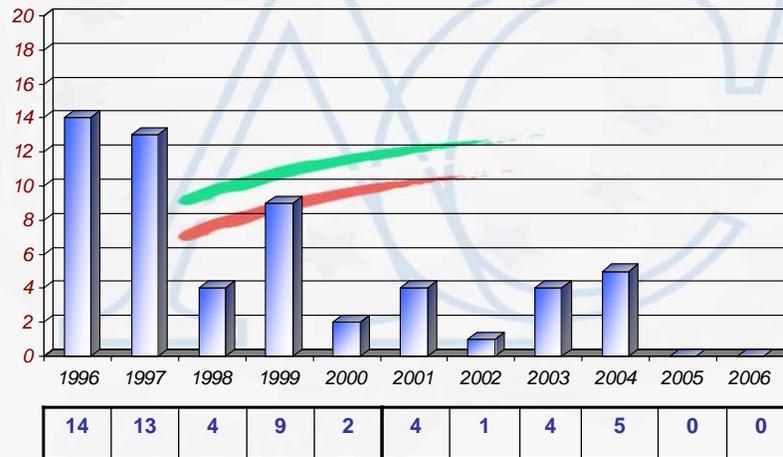
**DISTRETTO DI BARI E LECCE
SENTENZE DI CONDANNA**

Concussione



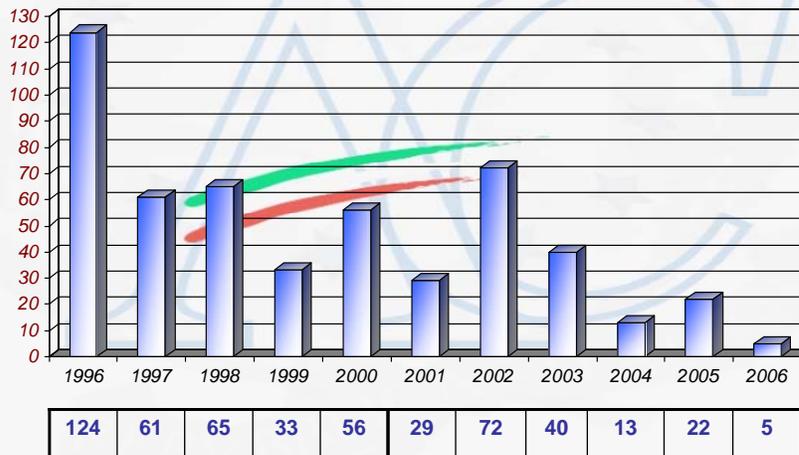
DISTRETTO DI CATANZARO E REGGIO CALABRIA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



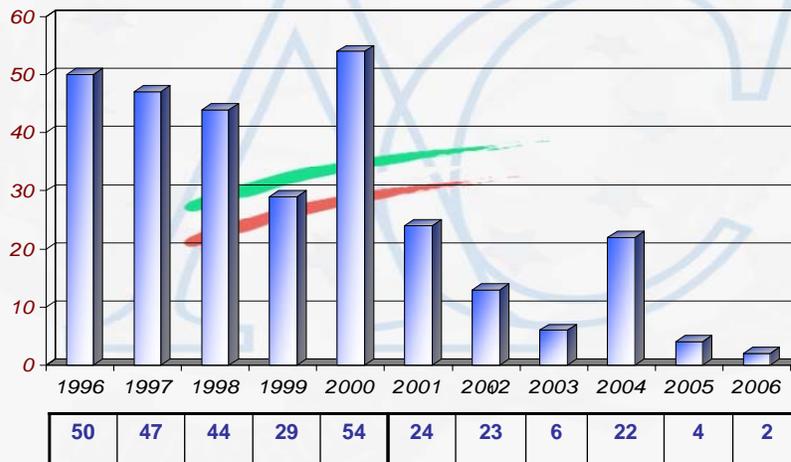
DISTRETTO DI MILANO E BRESCIA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



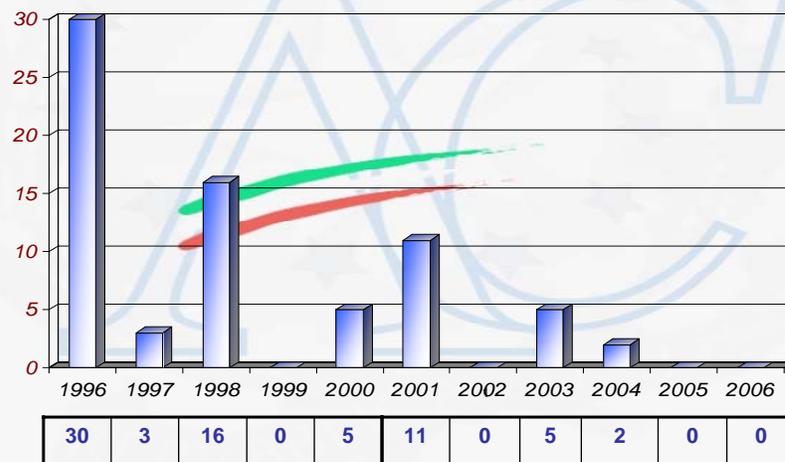
DISTRETTO DI NAPOLI E SALERNO
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



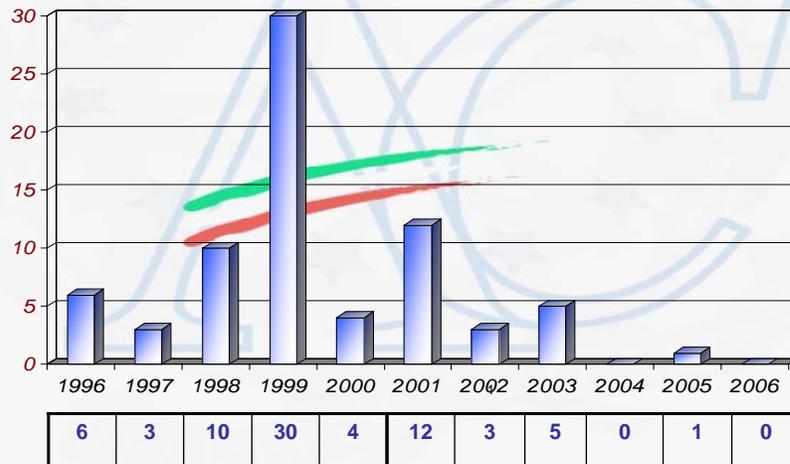
DISTRETTO DI ANCONA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



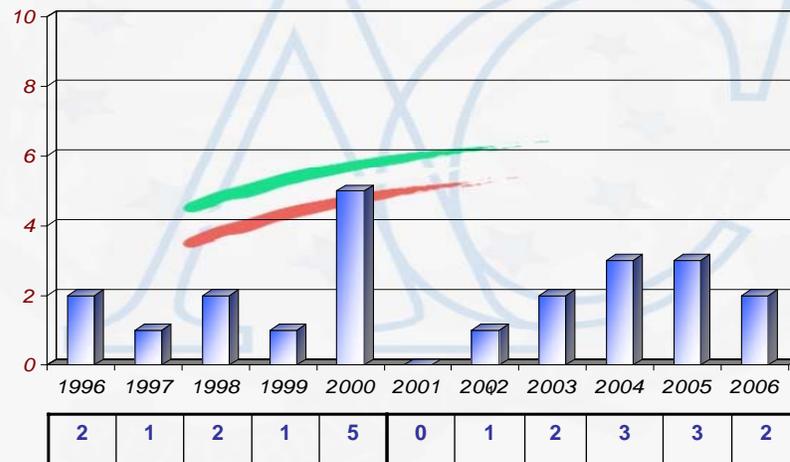
DISTRETTO DI BOLOGNA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



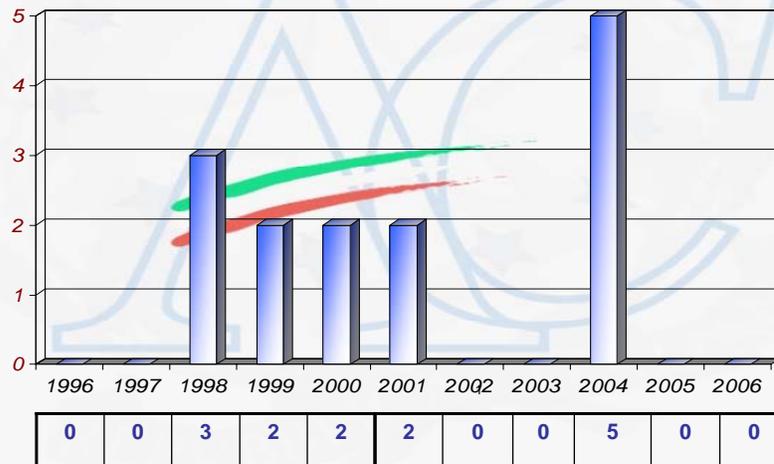
DISTRETTO DI CAGLIARI
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



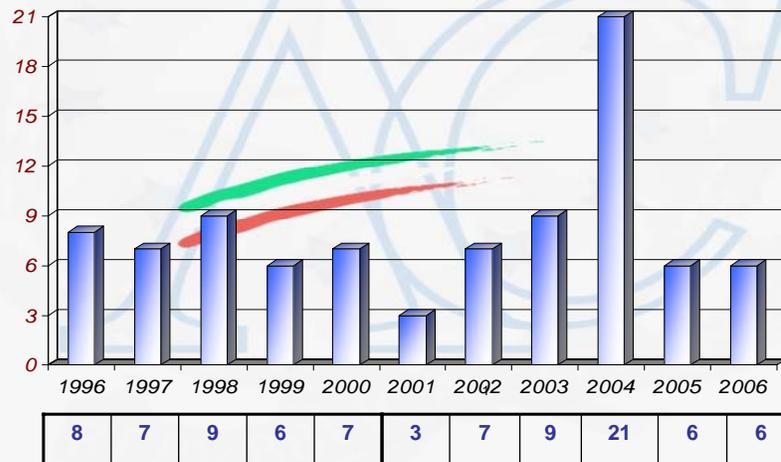
DISTRETTO DI CAMPOBASSO
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



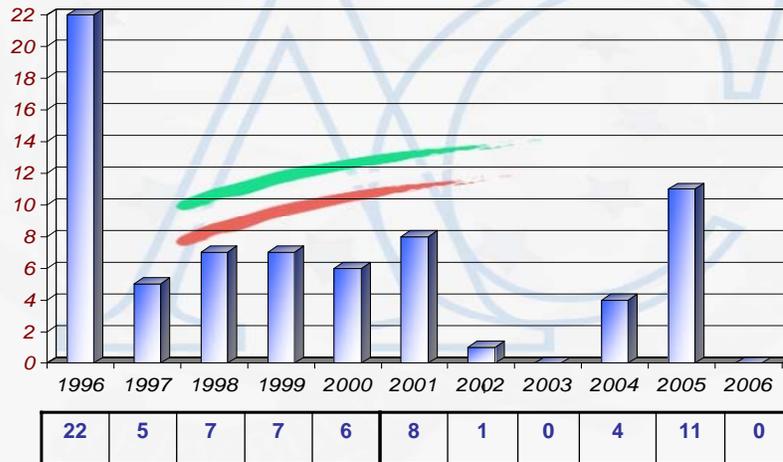
DISTRETTO DI FIRENZE
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



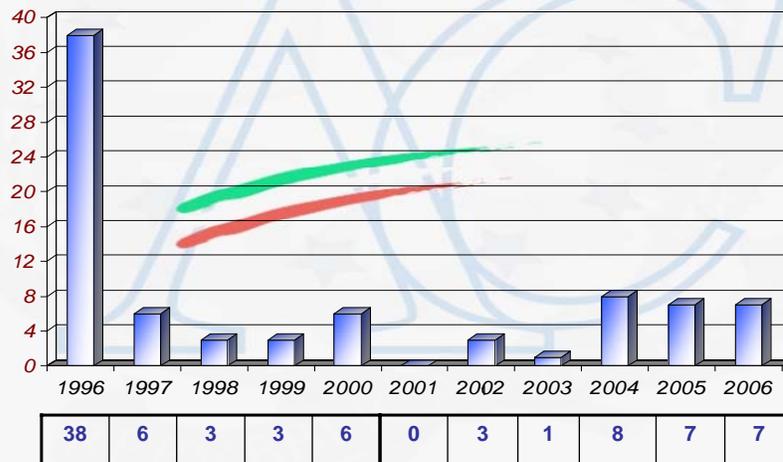
DISTRETTO DI GENOVA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



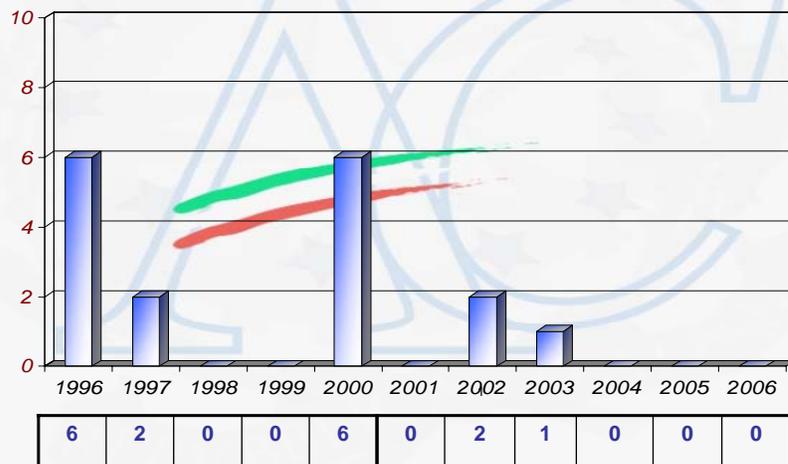
DISTRETTO DI L'AQUILA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



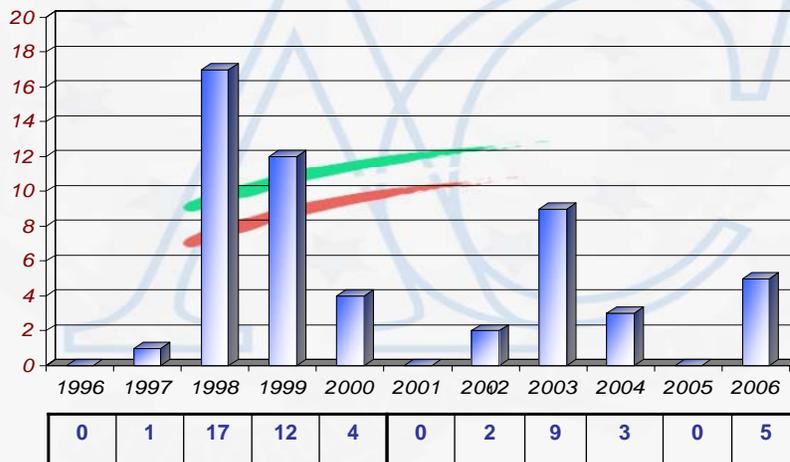
DISTRETTO DI PERUGIA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



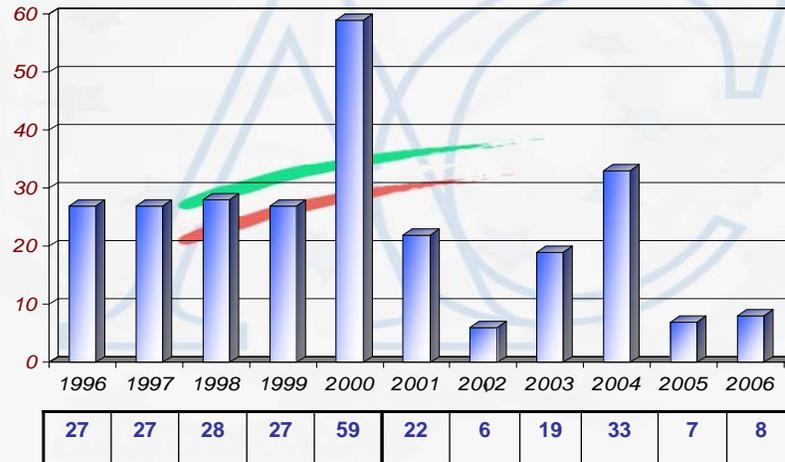
DISTRETTO DI POTENZA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



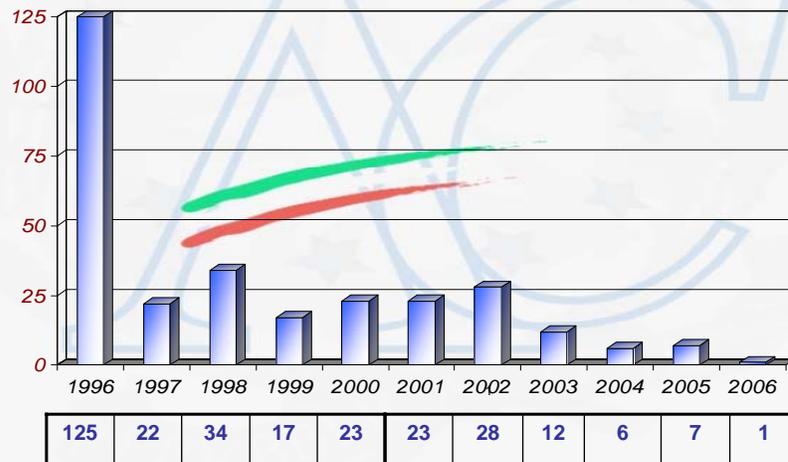
DISTRETTO DI ROMA
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



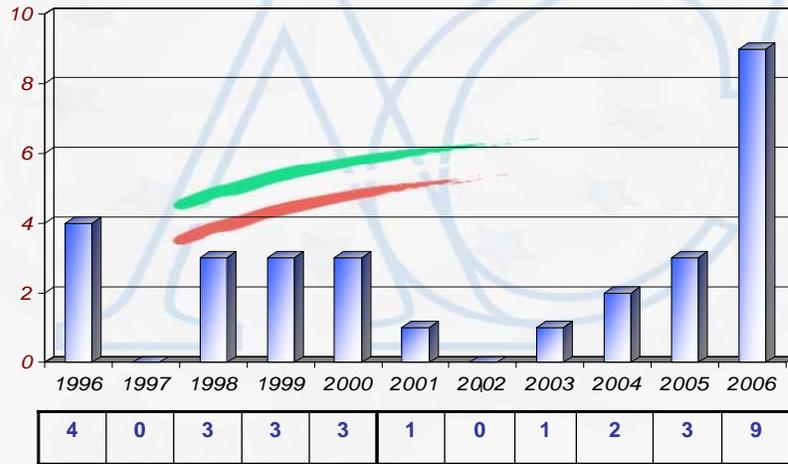
DISTRETTO DI TORINO
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



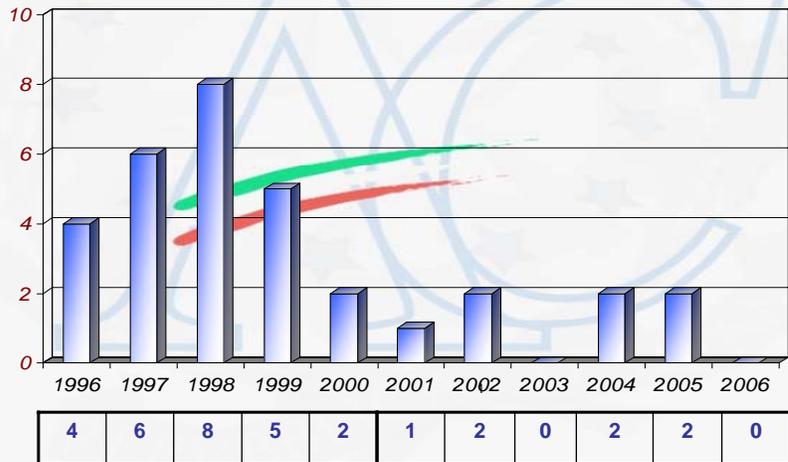
DISTRETTO DI TRENTO
SENTENZE DI CONDANNA

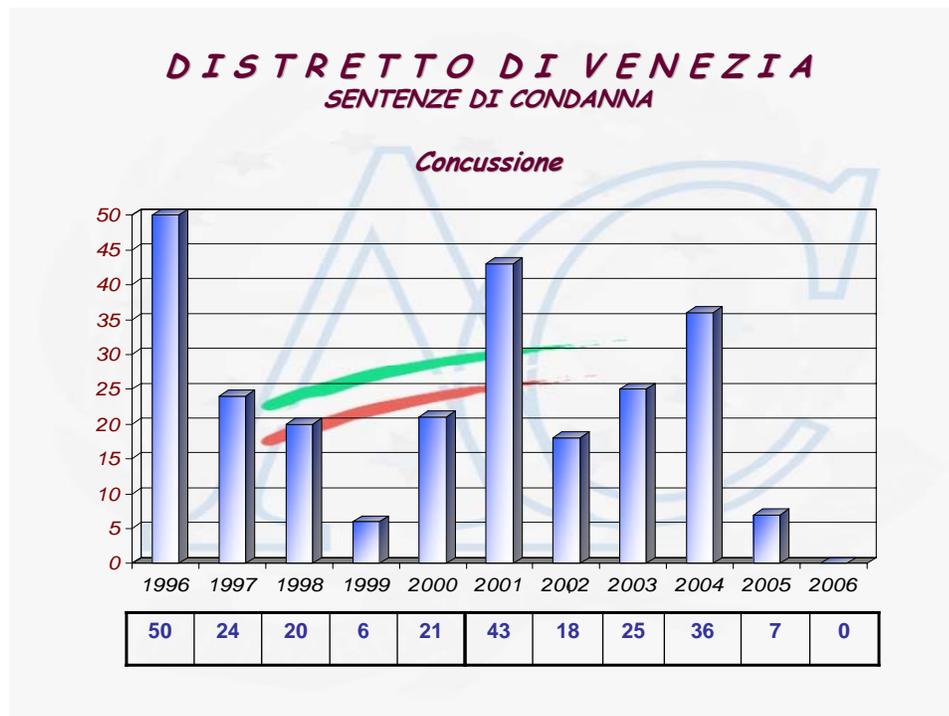
Concussione



DISTRETTO DI TRIESTE
SENTENZE DI CONDANNA

Concussione



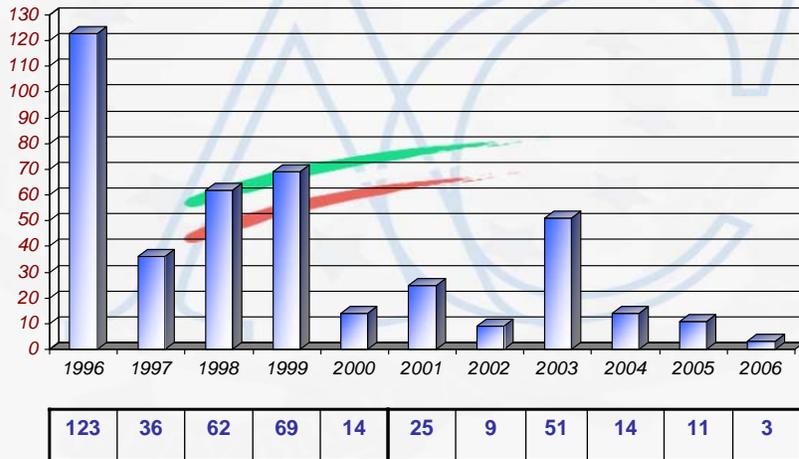


Anche per quanto riguarda il **delitto di corruzione** sono apprezzabili oscillazioni nel decennio 1996-2006, confermandosi comunque il trend discendente.

Anche per questo delitto si può notare come si è passati da un numero decisamente elevato di sentenze di condanna, in un periodo storico caratterizzato dal noto fenomeno di "mani pulite", ad un numero notevolmente più basso fatte salve alcune eccezioni. In particolare, si evidenziano i casi della regione Lombardia, passata dalle 421 condanne del 1996 alle 38 del 2006, della Campania, da 156 a 3, della Sicilia, da 123 a 3 e della Emilia Romagna, da 97 a zero. Da notare il picco assolutamente insolito, visti i numeri del decennio, fatto registrare nel 2000 dalla regione Puglia: 537 sentenze di condanna, numero ineguagliato da nessun'altra regione nel decennio di riferimento e rappresentante il 55% del totale nazionale di quell'anno.

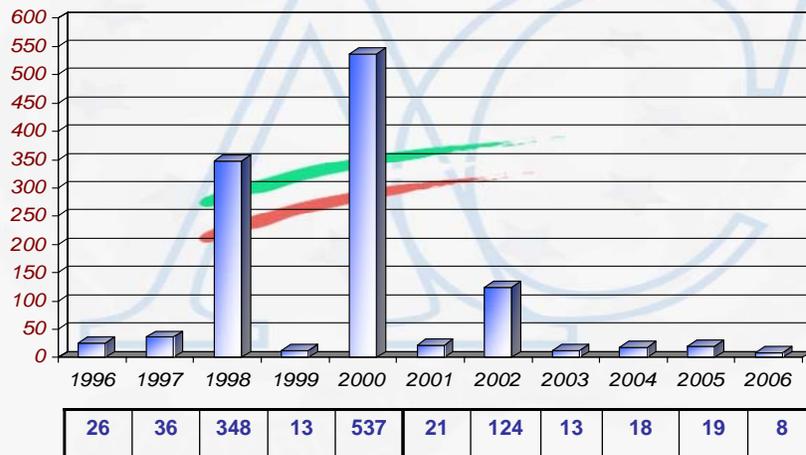
**DISTRETTO DI PALERMO, MESSINA, CATANIA E
CALTANISSETTA
SENTENZE DI CONDANNA**

Corruzione



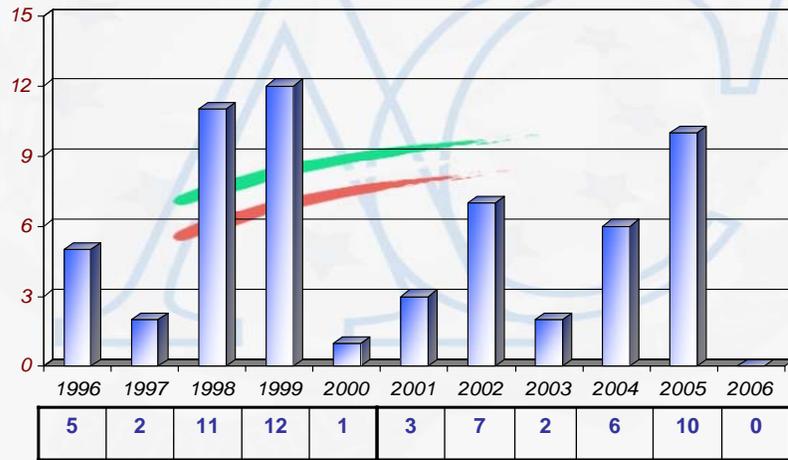
**DISTRETTO DI BARI E LECCE
SENTENZE DI CONDANNA**

Corruzione



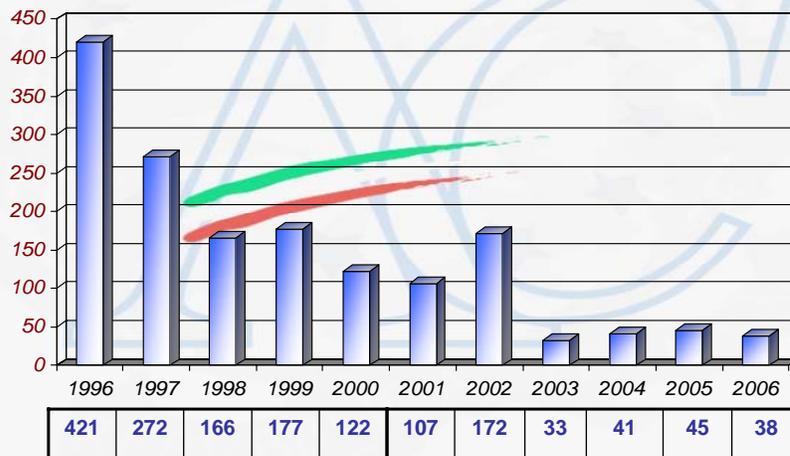
DISTRETTO DI CATANZARO E REGGIO CALABRIA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



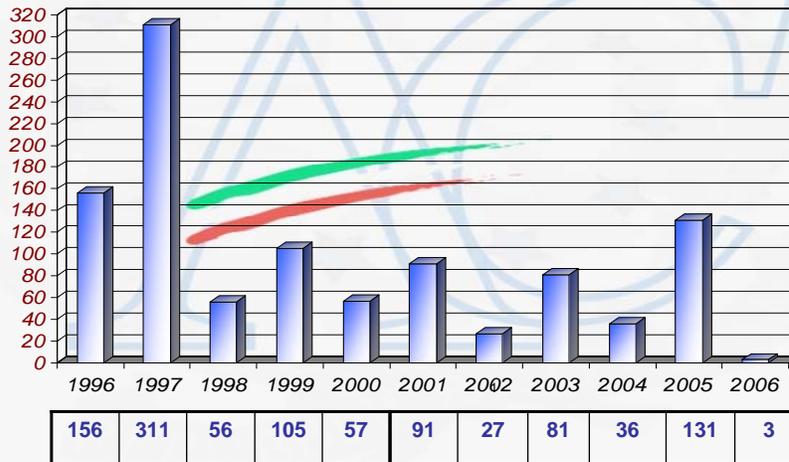
DISTRETTO DI MILANO E BRESCIA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



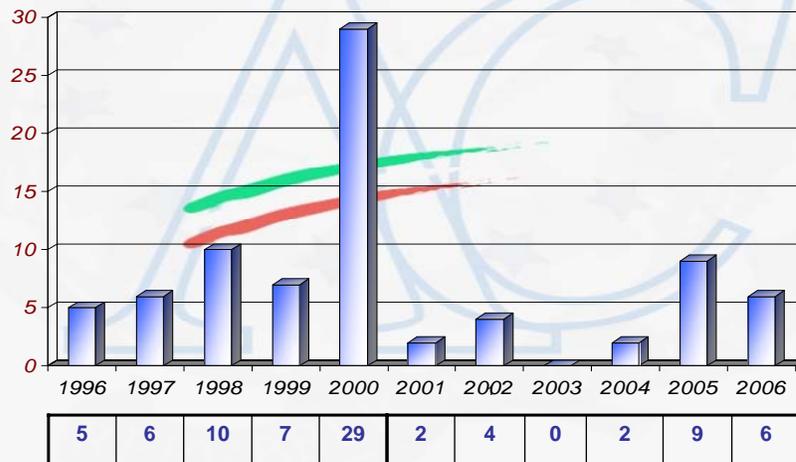
DISTRETTO DI NAPOLI E SALERNO
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



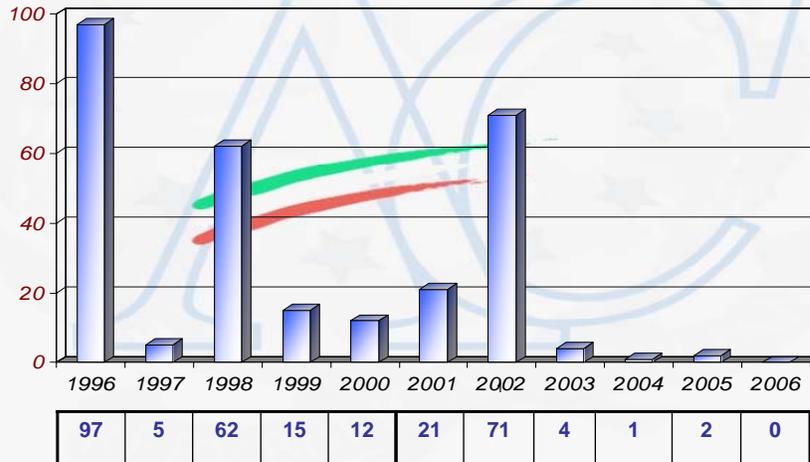
DISTRETTO DI ANCONA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



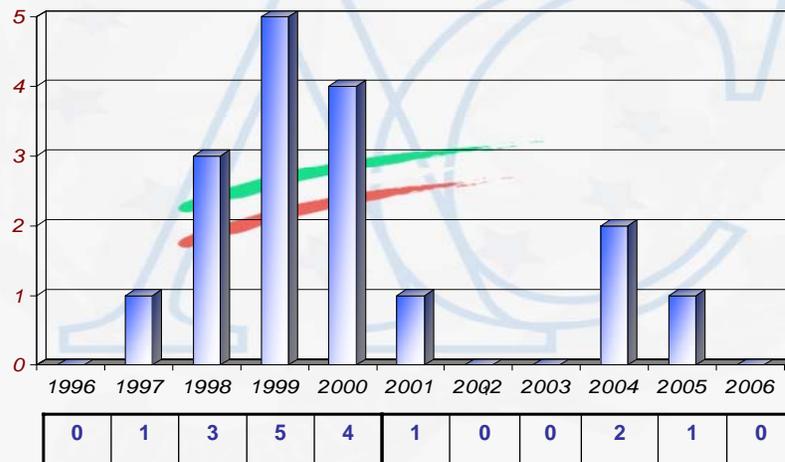
DISTRETTO DI BOLOGNA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



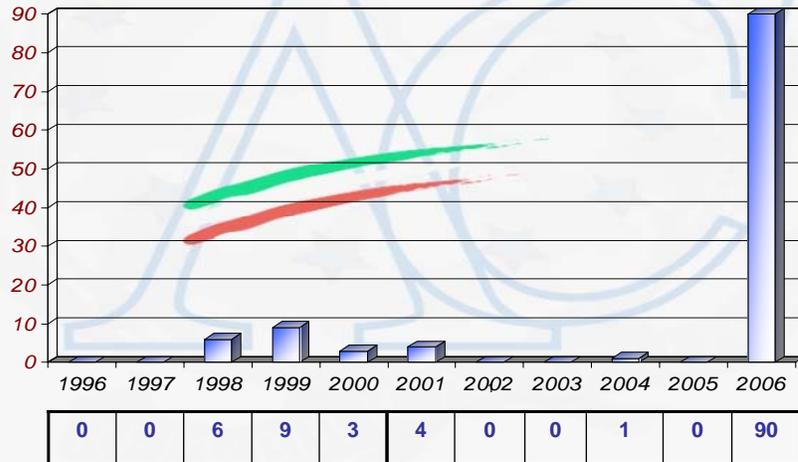
DISTRETTO DI CAGLIARI
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



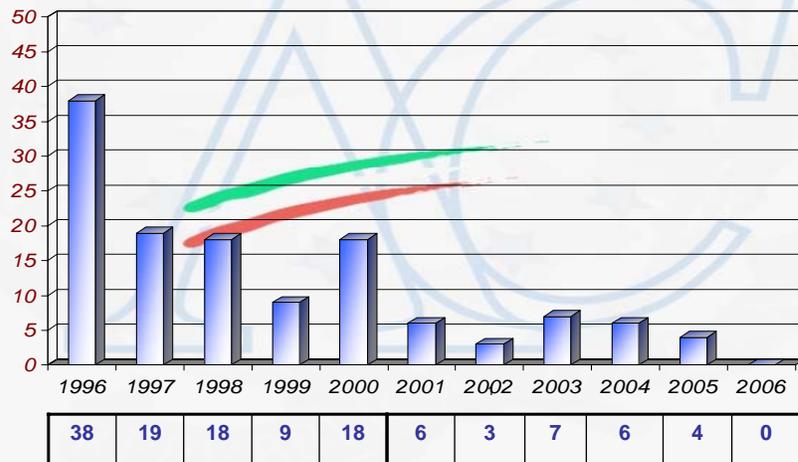
DISTRETTO DI CAMPOBASSO
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



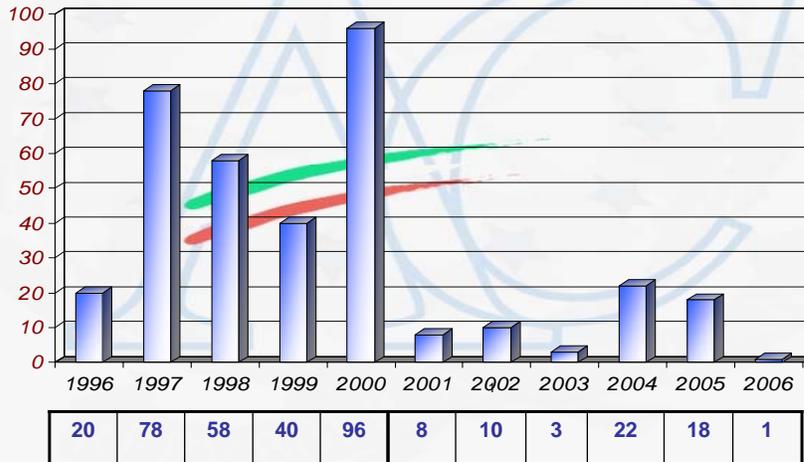
DISTRETTO DI FIRENZE
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



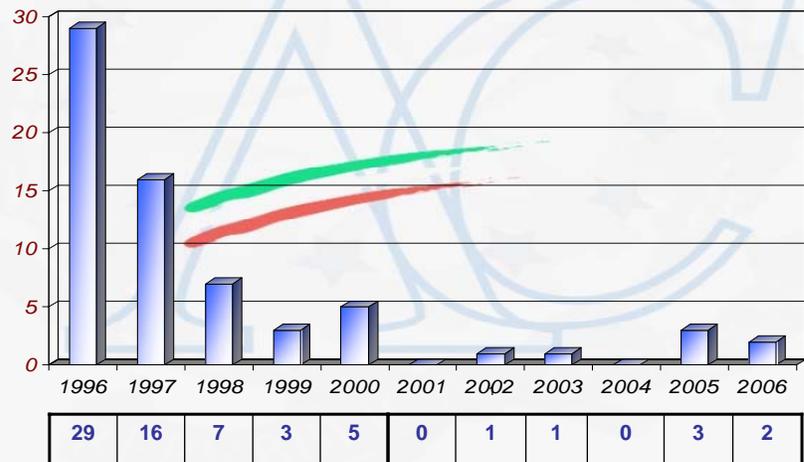
DISTRETTO DI GENOVA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



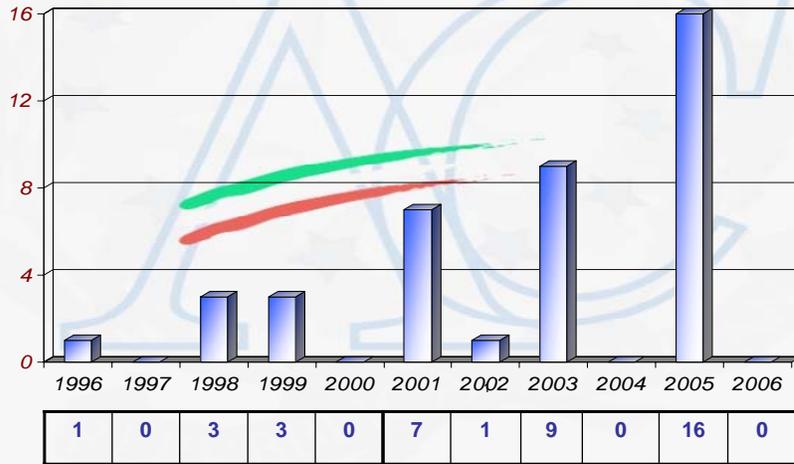
DISTRETTO DI L'AQUILA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



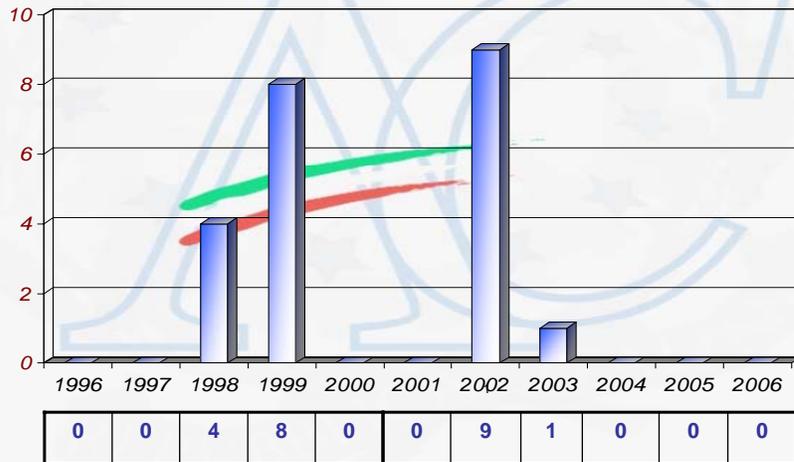
DISTRETTO DI PERUGIA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



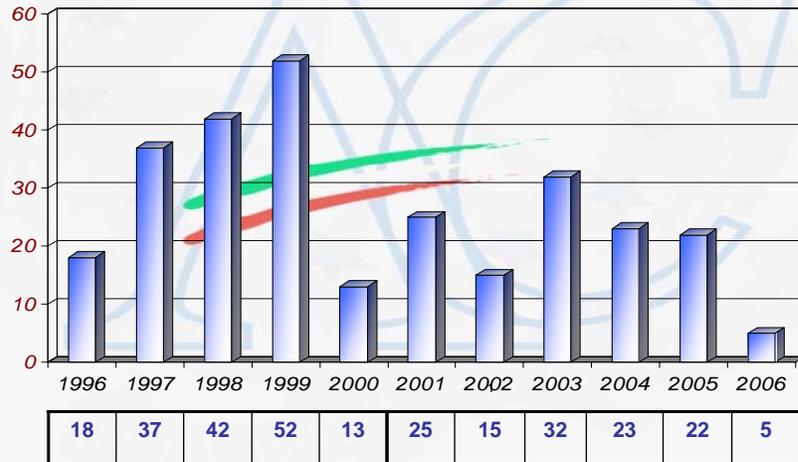
DISTRETTO DI POTENZA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



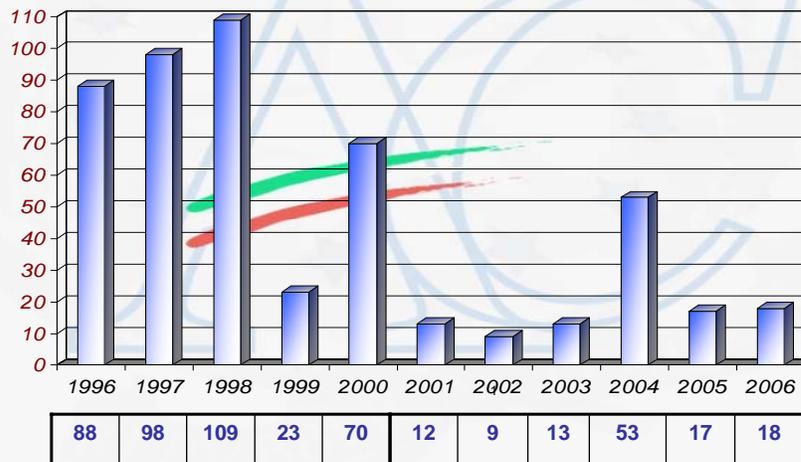
DISTRETTO DI ROMA
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



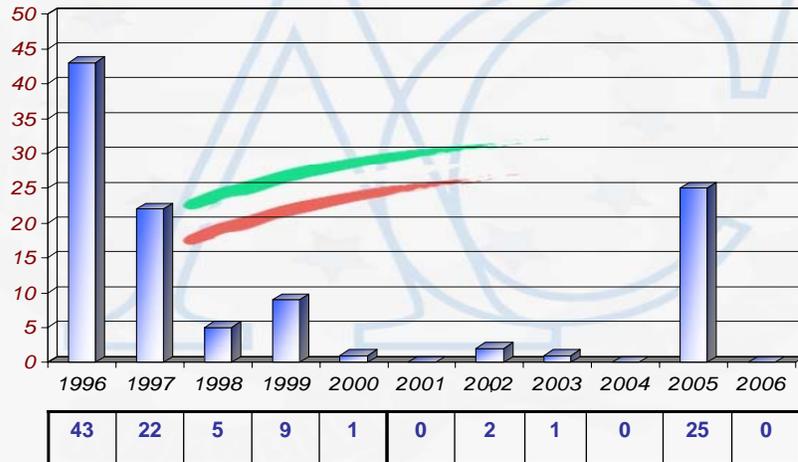
DISTRETTO DI TORINO
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



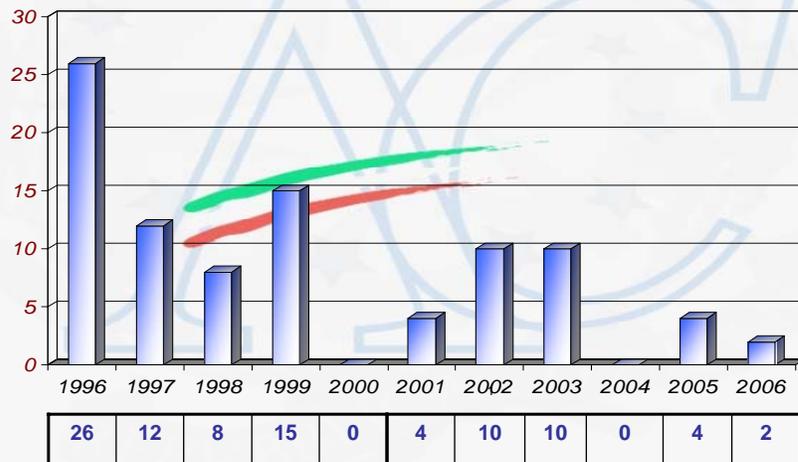
DISTRETTO DI TRENTO
SENTENZE DI CONDANNA

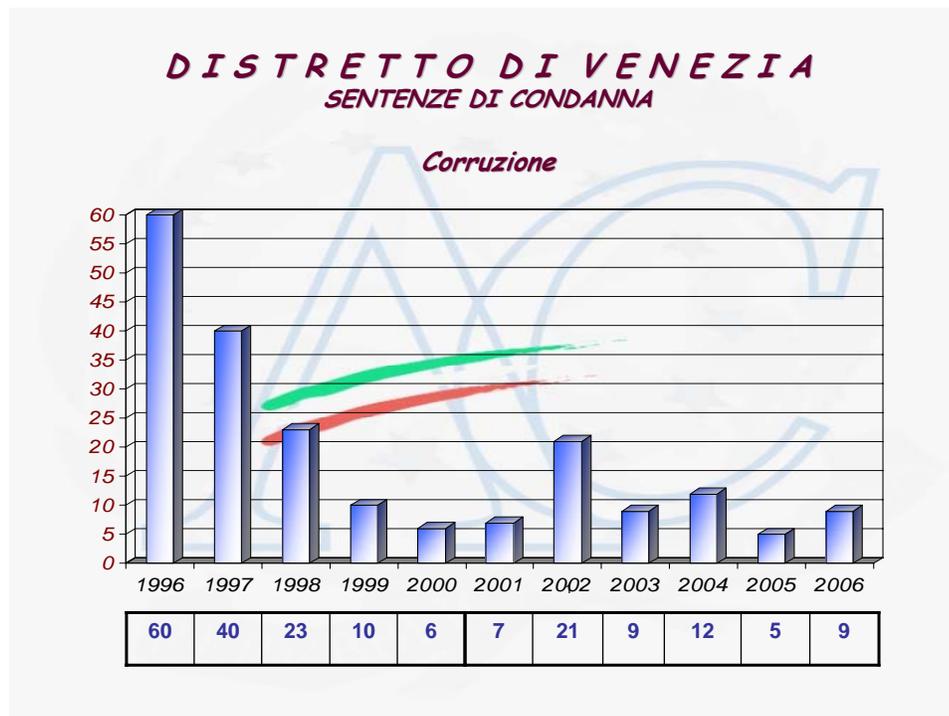
Corruzione



DISTRETTO DI TRIESTE
SENTENZE DI CONDANNA

Corruzione



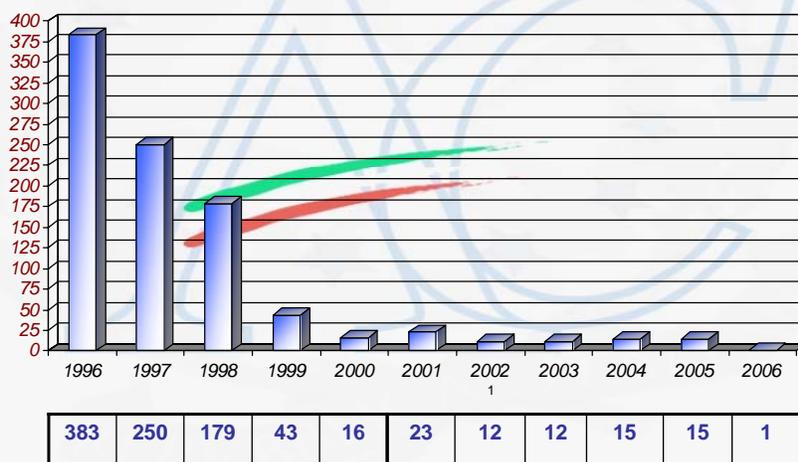


Analizzando, in ultimo, il **delitto di abuso di ufficio**, si può affermare che l'andamento registrato nel decennio 1996-2006, mostra per tutte le Regioni una generalizzata diminuzione delle sentenze di condanna, maggiormente evidente negli ultimi cinque anni. Ma più in generale può osservarsi come questo reato abbia fatto registrare un decremento maggiore degli altri passando da un numero di 1305 sentenze di condanna nel 1996 ad un numero di 45 sentenze nel 2006 (calo del 96%).

Spiccano comunque dei picchi significativi in alcune Regioni quali: la Sicilia, passata dai 383 casi del 1996 ad un solo caso nel 2006 determinando una involuzione del 99,7%; la Campania che ha azzerato le sentenze di condanna nel 2006 mentre ne aveva fatte registrare 204 nel 1996; il Piemonte, dove si è passati da 114 sentenze nel 1996 a 8 del 2006, con un calo del 92,9%; il Lazio con un calo percentuale del 96,3% passato dai 109 casi del 1996 ai 4 del 2006.

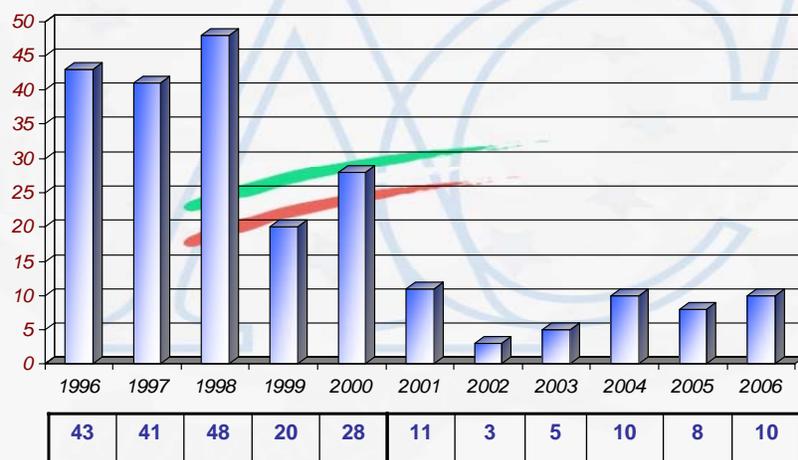
**DISTRETTO DI PALERMO, MESSINA, CATANIA E
CALTANISSETTA
SENTENZE DI CONDANNA**

Abuso d'ufficio



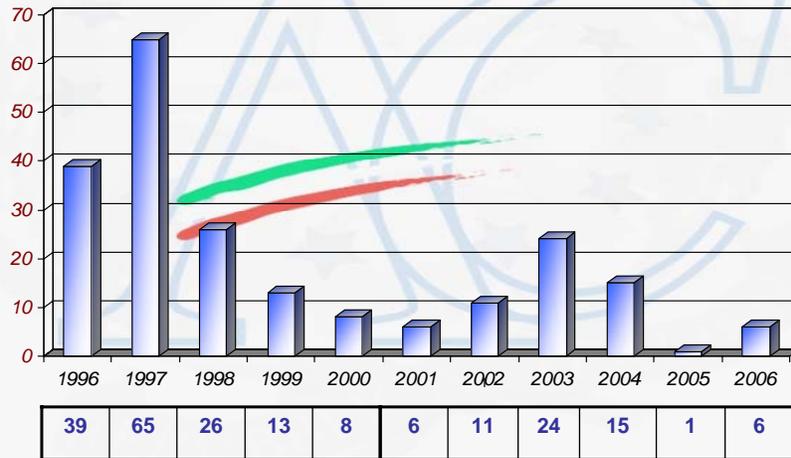
**DISTRETTO DI BARI E LECCE
SENTENZE DI CONDANNA**

Abuso d'ufficio



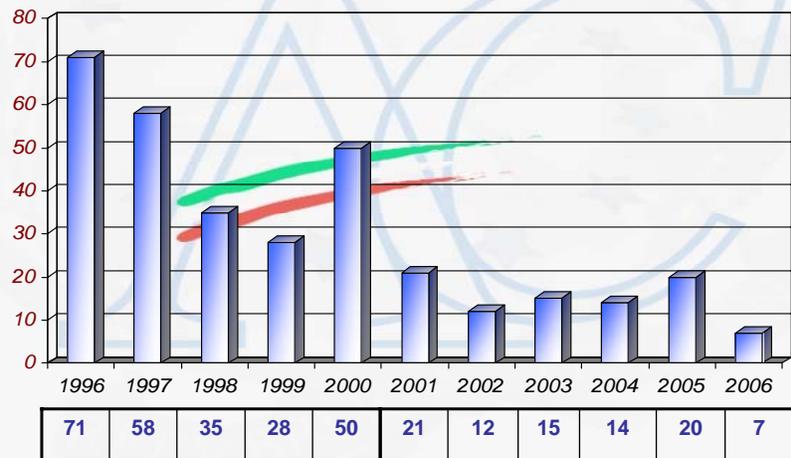
DISTRETTO DI CATANZARO E REGGIO CALABRIA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



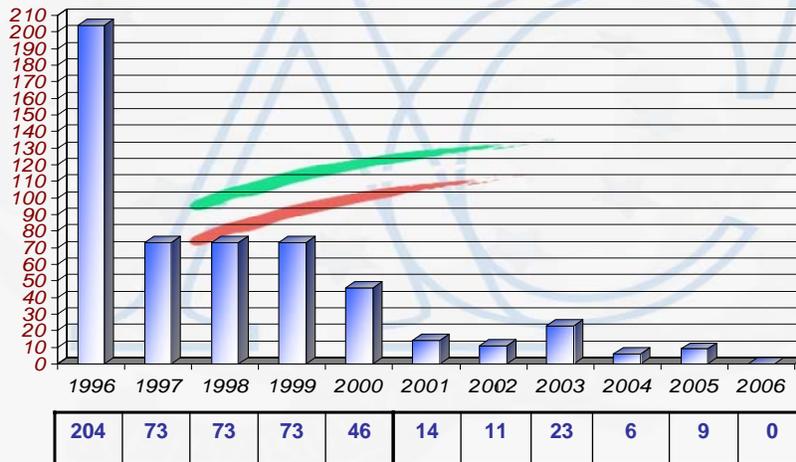
DISTRETTO DI MILANO E BRESCIA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



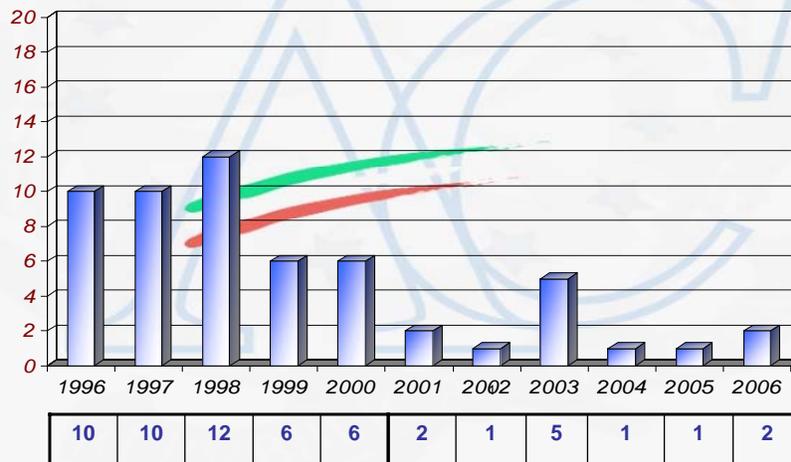
DISTRETTO DI NAPOLI E SALERNO
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



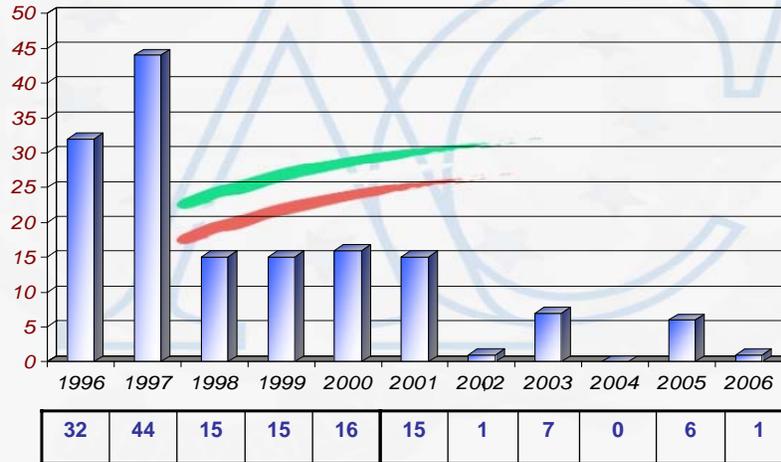
DISTRETTO DI ANCONA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



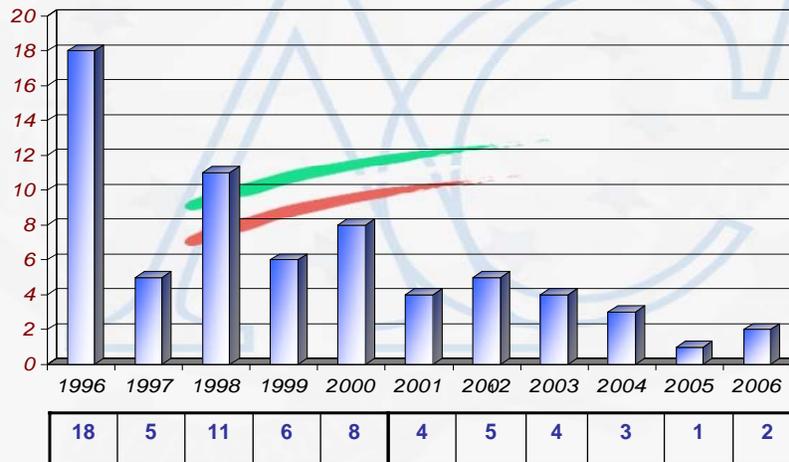
DISTRETTO DI BOLOGNA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



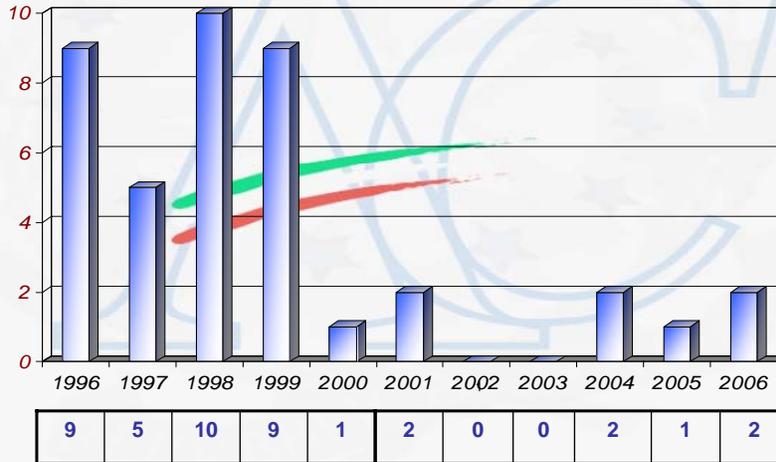
DISTRETTO DI CAGLIARI
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



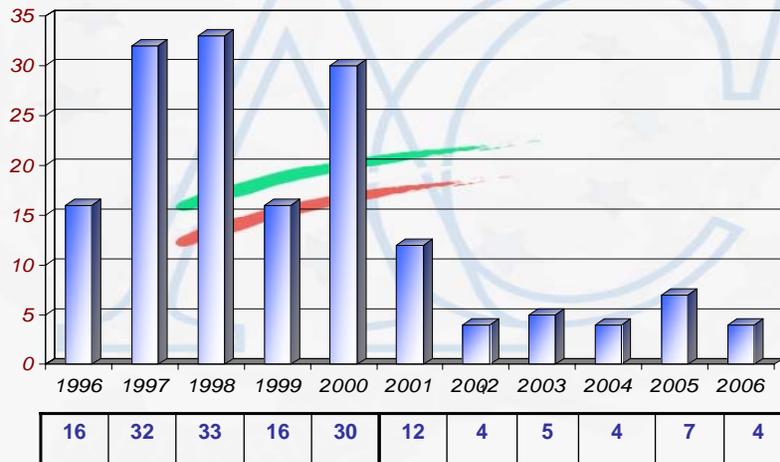
DISTRETTO DI CAMPOBASSO
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



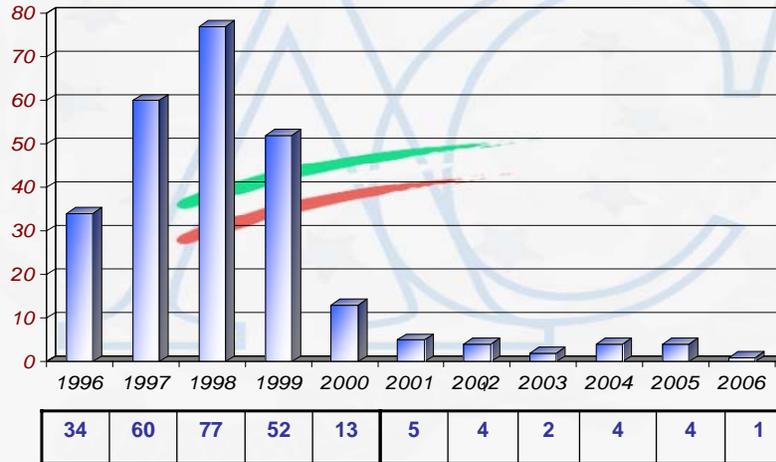
DISTRETTO DI FIRENZE
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



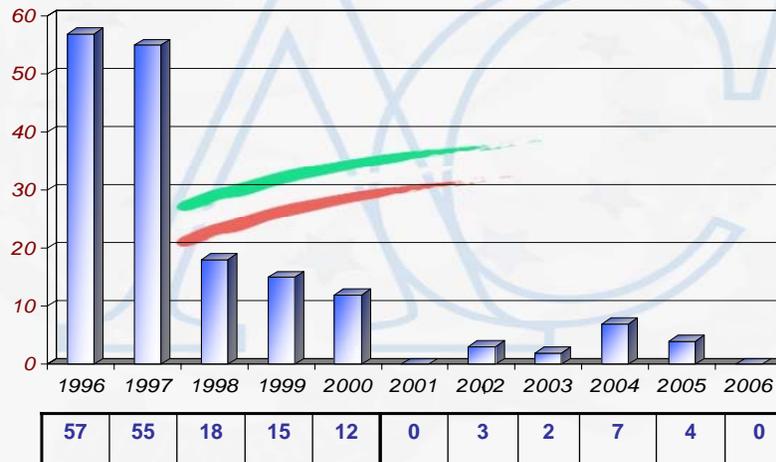
DISTRETTO DI GENOVA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



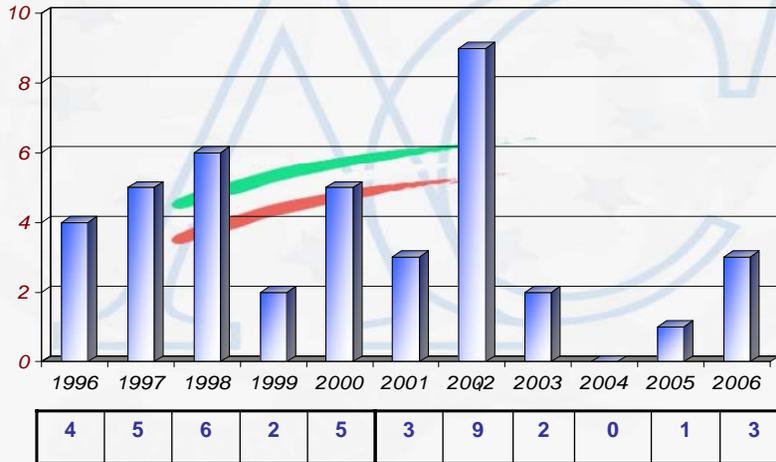
DISTRETTO DI L'AQUILA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



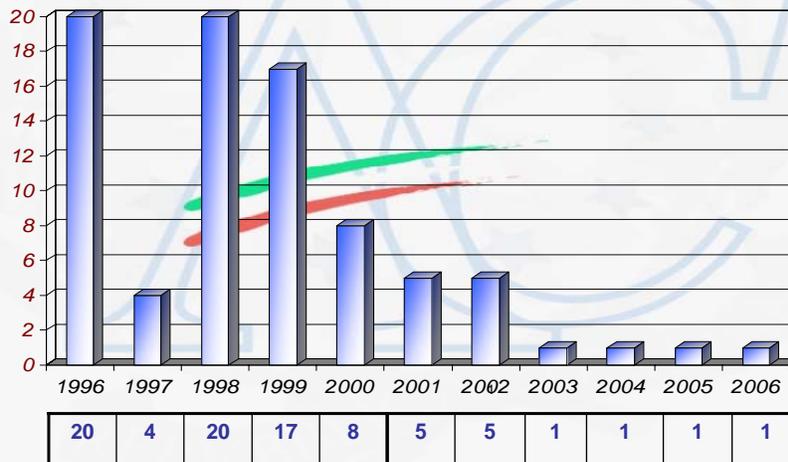
DISTRETTO DI PERUGIA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



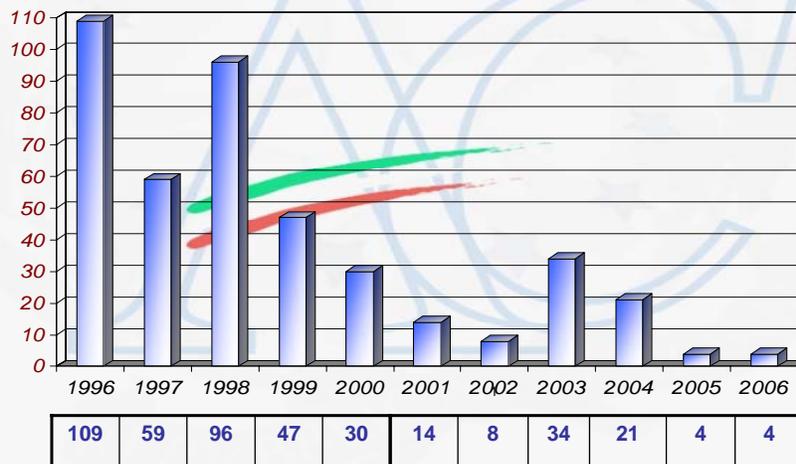
DISTRETTO DI POTENZA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



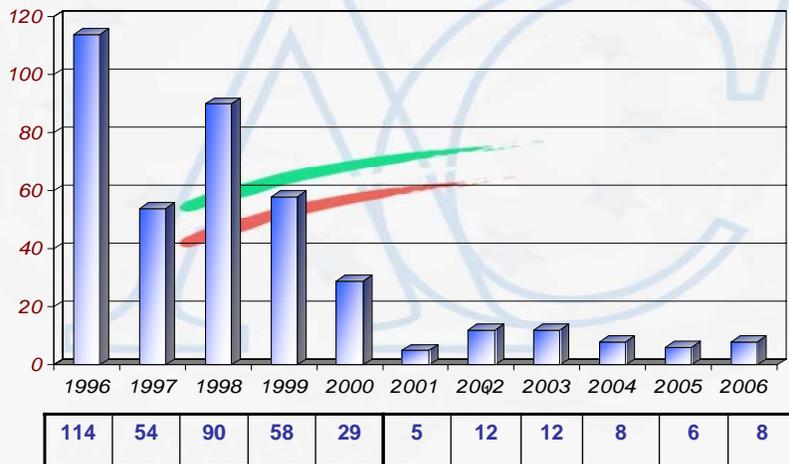
DISTRETTO DI ROMA
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



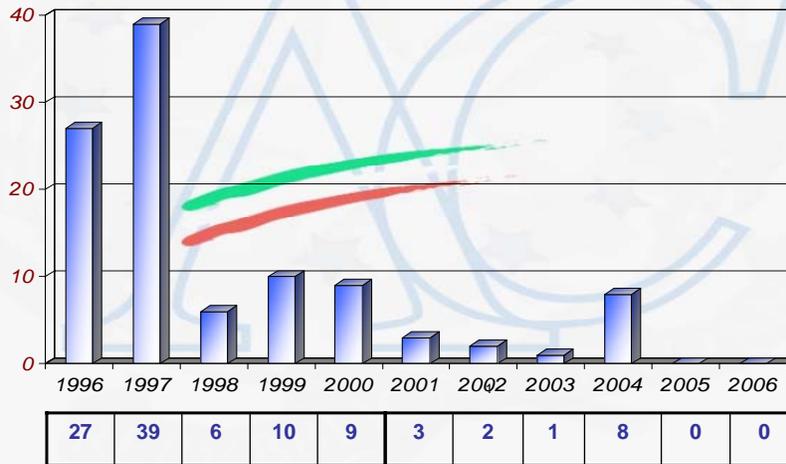
DISTRETTO DI TORINO
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio



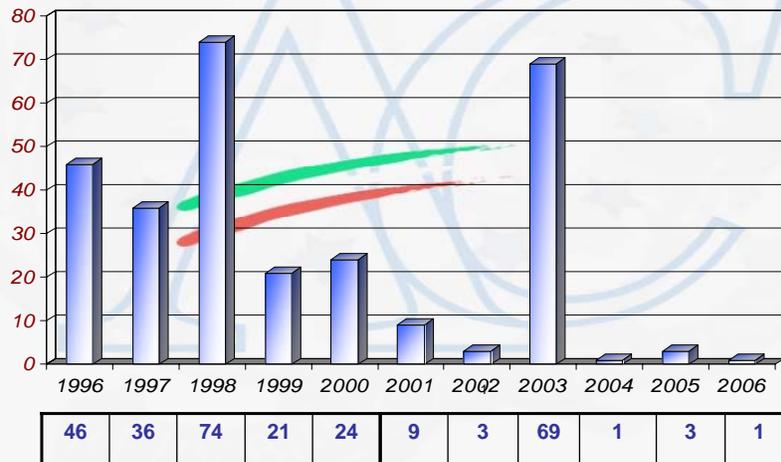
DISTRETTO DI TRENTO
SENTENZE DI CONDANNA

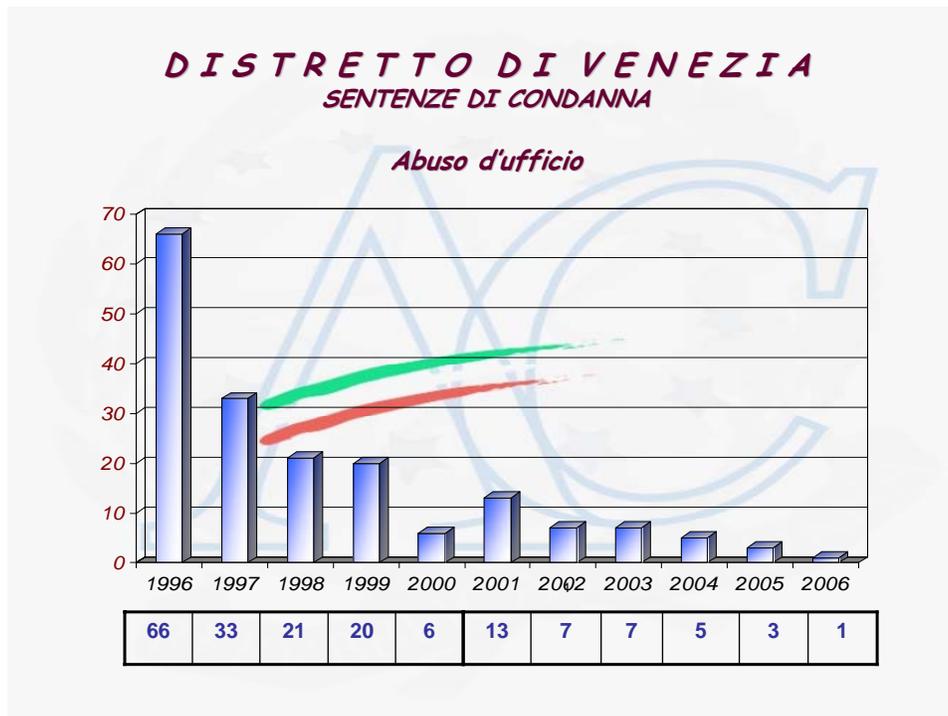
Abuso d'ufficio



DISTRETTO DI TRIESTE
SENTENZE DI CONDANNA

Abuso d'ufficio





2.5 Ulteriori informazioni di interesse: I dati giudiziari trasmessi dalla Corte Suprema di Cassazione.

Al di là dei dati fin qui riportati il cui riferimento temporale è frutto della scelta già illustrata al punto 4, una recente collaborazione istaurata con la Corte Suprema di Cassazione - da sviluppare nell'immediato futuro - ha consentito di ottenere i dati relativi ai reati di interesse riferiti al 2006, contenuti nei propri archivi informatici suddivisi per esito e reato, nonché il dato riferito al totale dei procedimenti pervenuti per ciascun anno a partire dal 2000.

I dati così acquisiti sono sviluppati nel dettaglio e riportati nei grafici che seguono. Quanto al breve commento, andrà letto con l'avvertenza che, con riferimento al numero complessivo dei reati, l'attendibilità del dato può essere inficiata dalla circostanza che, talvolta, viene indicato nel registro informatico solo il reato principale, omettendo, dunque, l'indicazione di altri eventuali reati concorrenti. E' tuttavia assicurato un aggiornamento

tempestivo del dato, che, per questo verso, consente valutazioni più aggiornate circa il trend del fenomeno.

A differenza della scansione appena descritta, analizzando i dati pervenuti dalla Corte Suprema di Cassazione, si rileva, per le medesime tipologie di reato esaminate, un andamento tendenzialmente costante (talora addirittura crescente). Peraltro, il periodo temporale di riferimento non fornisce un parametro cronologico comune indicativo del valore apicale dei procedimenti perfezionati. Inoltre, va rimarcato che i dati forniti dalla Cassazione si riferiscono non già alle notizie di reato o alle condanne, quanto, ovviamente, ai procedimenti pendenti presso la Corte ed alle tipologie di esito.

Tanto premesso, si osserva che tra le fattispecie di reato in esame quella con andamento maggiormente costante è la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, nel quale le oscillazioni del relativo picco rispetto al valore massimo si attestano nella soglia compresa tra il 5,14% e il 21,64%.

Volendo procedere alla compilazione di un'ipotetica griglia in ordine decrescente riferita all'incidenza numerica dei procedimenti definiti nel periodo di tempo esaminato si registra quanto segue:

- abuso d'ufficio n. 1403
- concussione n. 695
- corruzione n. 685
- peculato n. 622

Pertanto, a fronte di un totale di 3454 procedimenti, il 40,6% ha riguardato ipotesi di abuso d'ufficio, il 20,1 % ipotesi di concussione, il 19,8 % ipotesi di corruzione, il 18% ipotesi di peculato. Sotto il titolo di corruzione vengono fatte confluire la fattispecie di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, che rappresenta quella percentualmente più significativa (18,9%), la corruzione per atto d'ufficio (1,9%), la corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (0,23%), la corruzione in atti giudiziari (0,14%).

Inoltre, esaminando l'esito dei ricorsi per cassazione nella materia di interesse riferiti all'anno 2006, può affermarsi la sussistenza di un certo grado di stabilità della decisione oggetto di ricorso, apprezzandosi un'assoluta prevalenza dei casi di riconosciuta inammissibilità o di rigetto del ricorso rispetto ai casi di annullamento (con o senza rinvio).

Pressoché inesistenti casi di prescrizione del reato. Maggiori e più approfondite analisi, soprattutto di carattere qualitativo, potranno essere svolte attraverso un proficuo sviluppo della collaborazione positivamente avviata con la Suprema Corte.

In definitiva, volendo tracciare qualche prima considerazione in merito ai dati sopra esposti, si deve, da un lato, ribadire la difficoltà di reperire i dati, dall'altro, la prudenza con cui si debbono approcciare i dati ottenuti da fonti diverse, al fine di poter svolgere valutazioni affidabili e serie. Per questo, come già detto, l'impegno futuro deve essere indirizzato a migliorare e sviluppare le collaborazioni già positivamente avviate, essenziali per avviare su base continuativa la raccolta del dato secondo criteri di qualità, oltre che a studiare metodi di affinamento dell'analisi.

Accanto a tale impegno, non deve mancare la consapevolezza che il dato giudiziario, di per sé solo, non può esaurire la conoscenza del fenomeno di interesse, potendo viceversa indurre, in relazione al carattere ontologicamente "sommerso" della corruzione, valutazioni addirittura fuorvianti (si pensi all'ipotesi di una flessione dei reati, interpretabile come effettiva riduzione della corruzione ovvero, all'opposto, in termini di scarsa efficacia degli strumenti di contrasto).

Maggiori e più specifiche analisi potranno essere svolte attraverso un proficuo sviluppo della collaborazione positivamente avviata con la Suprema Corte. In questo senso, si intende approfondire il dato qualitativo della corruzione, attraverso il monitoraggio delle principali sentenze della Corte in materia, corredate, ove ritenuto opportuno per meglio comprendere il caso concreto di riferimento, dalle relative sentenze di merito: ciò che, da un lato, rappresenterà un osservatorio privilegiato per rendere effettivo ed efficace il compito attribuito all'Alto Commissario di verificare l'adequazione della normativa in materia sotto il profilo specifico della idoneità delle fattispecie incriminatrici a cogliere la realtà fenomenologica dei comportamenti corruttivi in atto, dall'altro, consentirà di migliorare la mappa del fenomeno, quanto alla identificazione dei settori maggiormente a rischio e delle forme più diffuse di corruzione.

2.6 Ulteriori informazioni di interesse: una sperimentazione del nucleo speciale tutela pubblica amministrazione della Guardia di Finanza

Allo scopo di approfondire la ricerca in ordine ai criteri e ai metodi di rilevazione della corruzione e soprattutto di individuare i settori della amministrazione pubblica che denunciano una maggiore debolezza, l'Alto Commissario ha inteso avviare, attraverso il nucleo speciale tutela pubblica amministrazione della Guardia di Finanza²⁶, una codifica sperimentale delle persone denunciate dalla predetta Forza di Polizia.

Si è, in proposito, ritenuto che un elemento statistico di sicuro interesse può giungere non solo dalla conoscenza del dato sotto un profilo quantitativo, ma anche dalla acquisizione di informazioni connesse al singolo fatto illecito che consenta, in tal modo, di elaborare una statistica di tipo qualitativo.

In particolare, sono stati presi i dati riferiti alle persone denunciate dalla Guardia di Finanza per reato o per illecito amministrativo contro la pubblica amministrazione e sono stati suddivisi in modo da evidenziare, di volta in volta, il settore della pubblica amministrazione nell'ambito del quale operavano i soggetti denunciati.

È bene da subito sottolineare che, da un punto di vista quantitativo, l'informazione sconta la propria portata limitata, riferendosi, come già rilevato, alle sole segnalazioni inserite da parte della Guardia di Finanza.

Tuttavia, anche in considerazione delle precipue competenze di questa Forza di Polizia, è plausibile ritenere che l'informazione conservi una sua rilevanza che può orientare per capire quali siano i settori della pubblica amministrazione maggiormente interessati da questa tipologia di reati.

Quanto all'intervallo temporale di riferimento, i dati prendono in esame il periodo 1 gennaio 2006/20 novembre 2007. Si è ritenuto, infatti, che estendere il periodo non solo all'anno solare già concluso (2006) ma anche a quello in corso, se da un lato riferisce

²⁶Il Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione della Guardia di Finanza è stato istituito nel febbraio 2005 in attuazione del Protocollo d'intesa siglato, in data 14 ottobre 2005 tra l'Alto Commissario e la Guardia di Finanza. Opera alle esclusive dipendenze funzionali dell'Alto Commissario (di cui costituisce il braccio operativo) che può delegare l'espletamento di indagini conoscitive, di natura amministrativa, concernenti l'accertamento di fenomenologie di corruzione, di altre forme di illecito e di condizionamento all'interno della Pubblica Amministrazione.

l'informazione a un periodo temporale diverso da quelli fin qui presi in esame, dall'altro può contribuire a migliorare la cognizione sui settori di interesse.

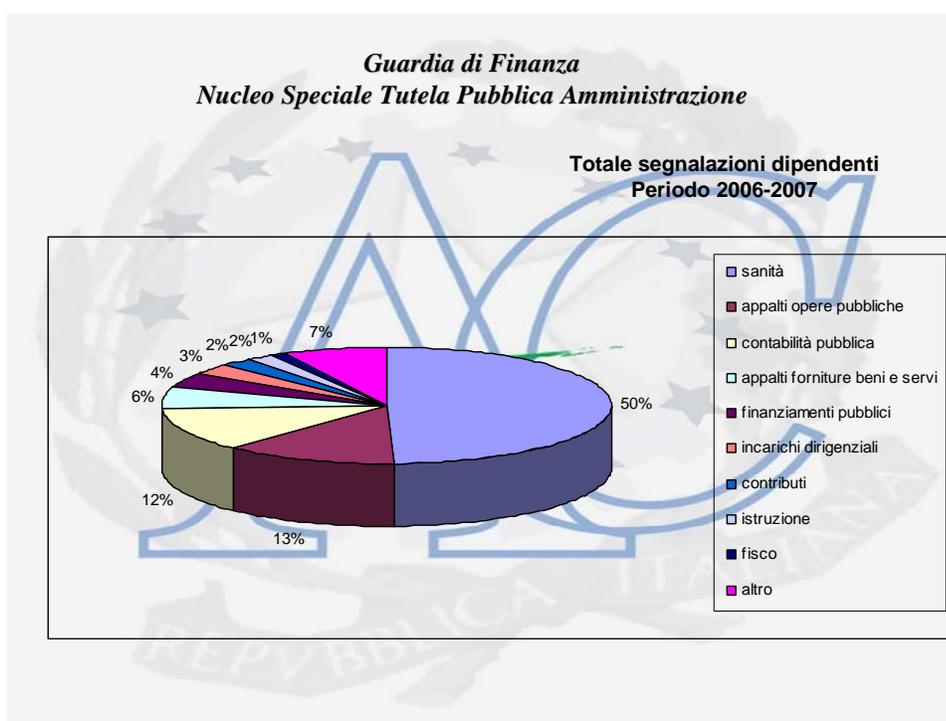
Si ritiene infatti che, pur con i distinguo già evidenziati, maggiore è il numero delle informazioni introdotte maggiore può risultare l'attendibilità circa i settori più di frequente coinvolti in illeciti contro la P.A..

Nella sperimentazione in argomento viene poi stilata una graduatoria generale che tiene conto del numero complessivo delle persone denunciate nelle diverse regioni per reati o illeciti amministrativi contro la pubblica amministrazione potendo così individuare le realtà più o meno esposte.

Infine, sempre a livello regionale, viene effettuata la distinzione relativa ai settori della pubblica amministrazione cui appartenevano le persone denunciate. L'esiguità del dato di riferimento consiglia di puntare l'attenzione solo su quei dati che a livello statistico mostrano percentuali d'interesse e per i quali vi è ragione di ritenere una maggiore frequenza.

Ritenendo opportuno ribadire a questo punto la parzialità del dato in riferimento si formulano alcune considerazioni di merito.

Partendo dall'esame dei settori della pubblica amministrazione che a livello nazionale sembrano mostrare una maggiore criticità, il dato che balza subito all'attenzione è quello riferito al personale del mondo sanitario denunciato raffrontato al totale delle denunce.

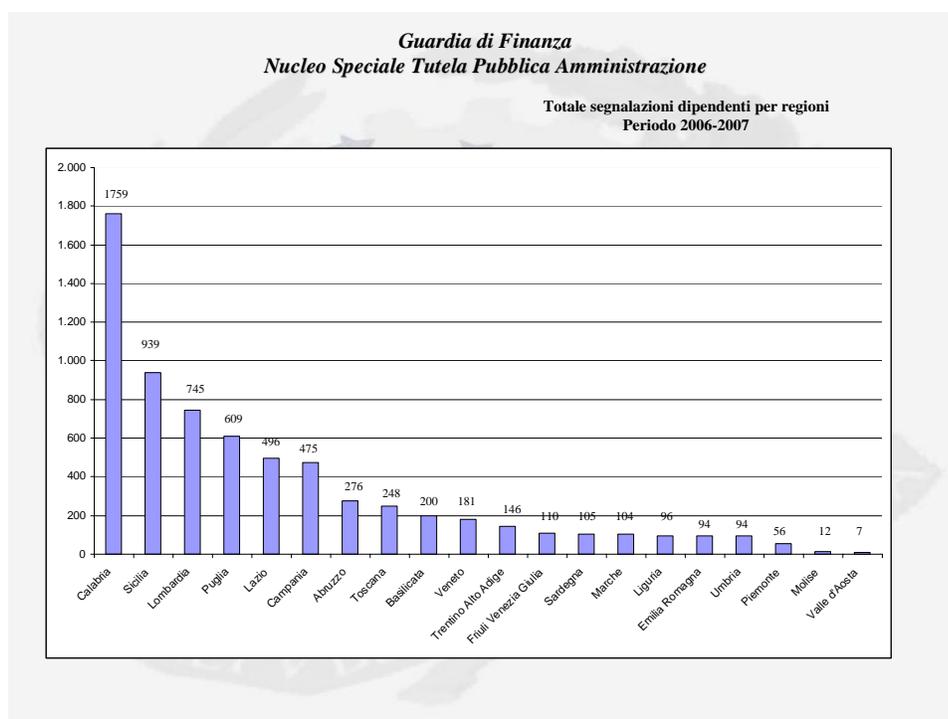


Emerge infatti che nel periodo di riferimento su 6.752 persone denunciate nella pubblica amministrazione, 3.219 sono riferibili alla sanità. Certo questo dato non può essere letto correttamente se non si considera il numero delle persone operanti nel settore, tuttavia, un'incidenza vicina al 50 % del totale, fornisce una indicazione in ogni caso rilevante.

Di converso il dato riferito all'istruzione (123 dipendenti pari al 2%) se da un lato fa collocare questo settore della pubblica amministrazione tra i dieci più esposti, dall'altro non può non tener conto del fatto che con oltre un milione di operatori l'istruzione rappresenta il primo settore per numero di occupati e quindi l'incidenza dei dipendenti denunciati risulta essere estremamente bassa.

La più volte ricordata parzialità del dato suggerisce di astenersi da ulteriori considerazioni annotando, a questo punto, esclusivamente l'osservazione che tra appalti di opere e servizi, finanziamenti, contributi e alterazione della contabilità pubblica si raggiunge un numero di dipendenti pubblici denunciati pari al 38 per cento del totale di quelli segnalati da parte della Guardia di Finanza.

Quanto all'aspetto territoriale, risalta il dato dei dipendenti pubblici denunciati riferito alla Calabria (1.759 su un totale nazionale di 6.752).



Allo stesso modo merita di essere segnalata l'ulteriore informazione concernente il numero delle denunce riconducibili al settore della sanità (1.491) in Calabria. Come dire che il 22% delle segnalazioni effettuate dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale e conseguentemente inserite nello SDI sono riferite a personale della sanità operante in Calabria. In questo quadro va letta anche la specifica iniziativa assunta dall'Alto Commissario verso la ASL di Vibo Valentia, proprio attraverso il Nucleo speciale Tutela della Pubblica Amministrazione. I risultati dell'indagine sono riportati nella relazione del primo semestre 2007 consultabile sul sito istituzionale.

Guardia di Finanza
Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione

Totale segnalazioni dipendenti
Periodo 2006-2007

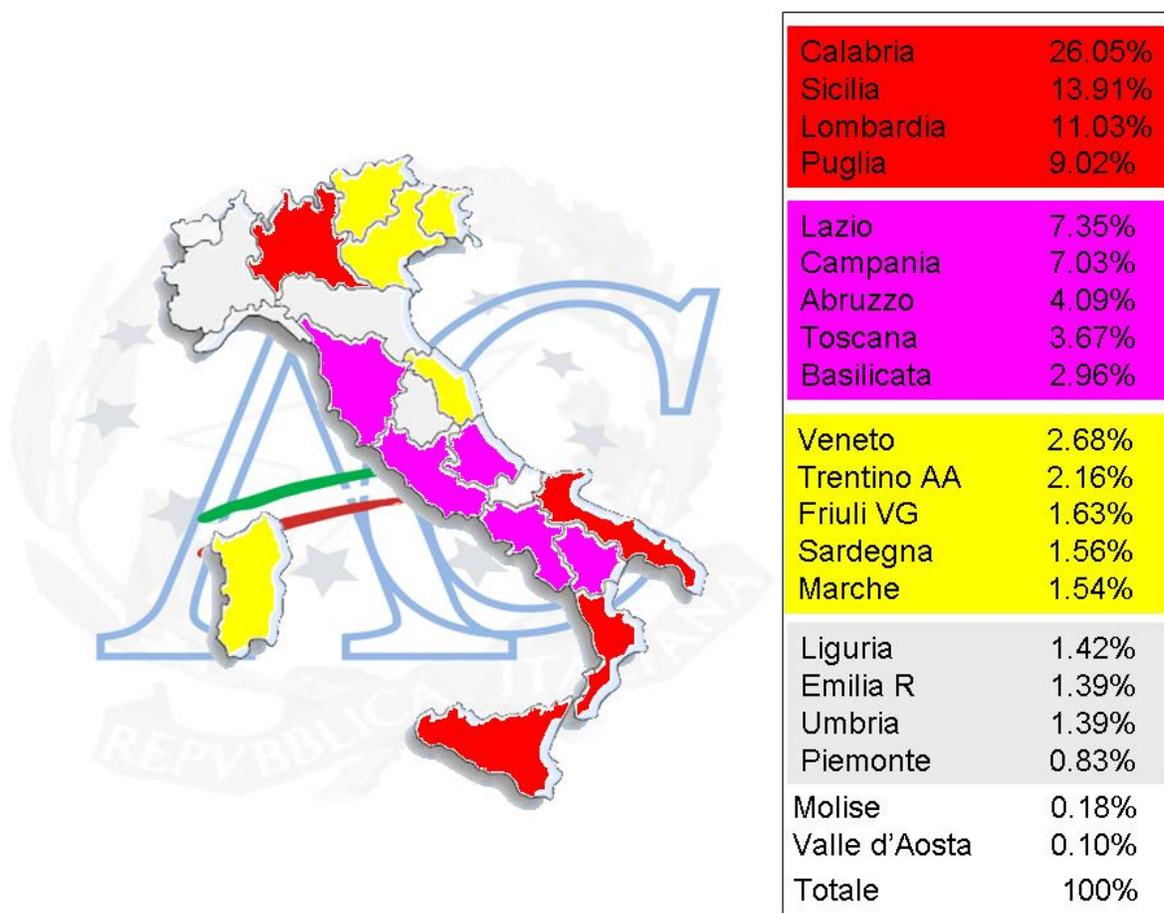
Regione	Totale dipendenti	Sanità	Appalti opere pubbliche	Contabilità pubblica	Appalti forniture beni e servizi	Finanziamenti pubblici	Incarichi dirigenziali	Contributi	Istruzioni
Calabria	1.759	1.491	94	14	31	31	2	26	
Sicilia	939	276	172	165	47	13	11	34	54
Lombardia	745	622	40	14	16	2	19	6	9
Puglia	609	152	91	157	29	45	21	17	5
Lazio	496	138	68	42	44	26	65	20	8
Campania	475	199	23	92	71	3	5	12	
Abruzzo	276	87	29	63	3	38	2	9	
Toscana	248	64	55	5	1	85	7	1	4
Basilicata	200	1	98	25	6	7	34	5	17
Veneto	181	7	86	34	22		5		
Trentino Alto Adige	146	2	8	13	44	5		4	4
Friuli Venezia Giulia	110	42	10		6	3	1	3	14
Sardegna	105	2	3	69	1	7	6	5	
Marche	104	9	9	66	9	7			
Liguria	96	25	22	10	2	1	9		2
Emilia Romagna	94	73		1	3		4		2
Umbria	94	13		3	45		3	6	4
Piemonte	56	12	6	5	4	1			
Molise	12	2		7					
Valle d'Aosta	7	2	1	1	1				
Totali	6.752	3.219	815	786	385	274	194	148	123

Il livello di occupazione nella pubblica amministrazione non sembra attuire l'impatto di questo dato statistico, se si considera che la Calabria figura al decimo posto nella graduatoria delle regioni con maggior numero di occupati nella pubblica amministrazione.

Questa graduatoria che vede al primo posto il Lazio, sembra di converso in grado di attuire la quinta posizione per numero di dipendenti denunciati (496) che il Lazio fa registrare.

Altro dato statistico d'interesse attiene alla Lombardia che su un totale di 745 persone denunciate (terza regione a livello nazionale) registra 622 di queste nel settore sanitario, vale a dire che le persone denunciate in Lombardia per reati o illeciti amministrativi commessi a danno della pubblica amministrazione operano nell'83% dei casi nel settore sanitario.

Si riporta di seguito una cartina dell'Italia nella quale è indicata la percentuale dei dipendenti pubblici denunciati in ogni regione rispetto al dato nazionale.



A questo punto, emerge chiaramente come la conoscenza qualitativa del fenomeno sia essenziale anche per orientare le scelte operative del contrasto alla corruzione, secondo quanto si diceva sopra.

L'indicazione, sia pure tendenziale, riferita al settore sanitario è da porre ad esempio tra le motivazioni che hanno indotto l'Alto Commissario ad aprire recentemente nuovi filoni di indagine conoscitiva in tale ambito specifico.

2.7. Valutazioni circa l'andamento statistico dei reati contro la pubblica amministrazione. Alcune considerazioni formulate dai Presidenti delle Corti d'Appello nelle proprie relazioni di apertura dell'anno giudiziario

A commento dei dati statistici, appare opportuno fare un accenno ad alcune considerazioni effettuate dai Presidenti dei distretti di Corti di Appello nell'ambito delle proprie relazioni di apertura dell'anno giudiziario.

È bene premettere che il settore in argomento non sempre è oggetto di attenzione specifica nelle predette relazioni. Ciò può discendere dalla scarsa incidenza del fenomeno nel contesto territoriale di riferimento, dall'irrilevanza dello stesso in termini relativi - specie se raffrontato a fattispecie delittuose che presentano profili di maggiore allarme sociale - nonché dalla possibile diversa sensibilità verso questo specifico settore.

Si è, peraltro, ritenuto di segnalare alcune riflessioni che trascendono il riferimento ad una realtà locale ma che, di converso, sono in grado di evidenziare fenomeni che si prestano ad una lettura di carattere generale.

La prima di queste considerazioni attiene ad una generalizzata diminuzione dei reati contro la pubblica amministrazione che solo in parte sembra potersi attribuire ad una maggiore attenzione da parte dei competenti organismi di prevenzione e repressione ma che invece sembra trovare le proprie ragioni altrove.

Tra queste è stata in primo luogo richiamata la rimodulazione della fattispecie criminosa dell'abuso d'ufficio. A tal proposito viene rilevato (Presidente della Corte d'Appello di Caltanissetta) come con l'inserimento, nell'art. 323 c.p., "*dell'avverbio "intenzionalmente", il legislatore ha richiesto da parte del giudice una pregnante verifica dell'elemento soggettivo che comporta notevoli difficoltà nella ricerca della prova in capo al soggetto attivo, poiché, quasi sempre, non è agevole provare che l'azione posta in essere dall'agente abbia come finalità precipua ed esclusiva quella di arrecare un vantaggio patrimoniale a se stesso ovvero a terzi, nonché quella di produrre un danno a terzi. Pertanto, spesso dalle indagini è emerso che l'attività della pubblica amministrazione, pur risultando contrassegnata da numerose violazioni di legge, tuttavia resta esente dall'applicazione della legge penale. Ed essendo venuti meno anche i controlli preventivi degli atti amministrativi, in sostanza l'attività della*

pubblica amministrazione rimane esente da qualsiasi controllo, sia penale che amministrativo. Né il vaglio del giudice amministrativo e contabile è sufficiente a garantire un controllo capillare dell'azione della pubblica amministrazione."

È questa un'affermazione forte la cui portata non solo merita la più attenta considerazione in ragione dell'autorevolezza di chi la esprime ma che trova anche riscontro nella riflessione di altri Presidenti di Corte d'Appello, come ad esempio quello del distretto di Cagliari, che evidenzia altresì le obiettive difficoltà che si incontrano nell'accertare fatti di corruzione, anche per una trasformazione di questa verso modalità sempre più costose e sofisticate.

Il medesimo Presidente di Corte d'Appello prosegue poi con una lunga e attenta riflessione secondo cui *"se è vero che l'inefficienza amministrativa può trasformare il diritto in un favore, innestando pericolose spirali, d'altra parte va rilevata la scarsità di incisive denunce, con la conseguente difficoltà di accertare che nella mala gestione del bene pubblico si siano inseriti anche interessi criminali."* Aggiunge, poi, che *"la normativa in materia è sempre più restrittiva, così riducendosi anche il campo di intervento del giudice penale, il quale tuttavia continua ad essere visto dal cittadino come sicuro restauratore del diritto violato, quando non anche strumento più sollecito – e meno costoso – per rimediare alle varie pastoie degli apparati burocratici. Ma le sue ridotte possibilità di intervento – del tutto sproporzionate alle aspettative dei denunzianti – danno spesso origine a delusioni e immeritate diffidenze verso l'intero sistema giudiziario. Indubbiamente occorre maggiore collaborazione civica; occorre promuovere la leale collaborazione delle associazioni imprenditoriali e commerciali, anche a sostegno della libera concorrenza; occorrono protezione e garanzie processuali per denunzianti e testimoni, troppo spesso chiamati ad affrontare una corsa ad ostacoli per sostenere le loro accuse; occorrono processi rapidi e certezza della pena."*

Tutte osservazioni profondamente condivisibili ma che non possono essere disgiunte da un'ulteriore considerazione. La lotta alla corruzione, intesa in senso ampio, non può essere sconfitta solo attraverso la repressione dei comportamenti delittuosi, ma deve essere condotta sul terreno della prevenzione. Per impedire il suo agire silenzioso è necessario stimolare l'educazione civica in generale e, più in particolare, la collaborazione tra cittadini per

estirpare fenomeni di illiceità e mal costume. Non a caso, come anche osservato di recente, il livello di denunce dei reati contro la pubblica amministrazione presenta numeri particolarmente bassi in zone dove la presenza di organizzazioni criminali appare più radicata e perciò in grado di incidere sulla cultura e le abitudini dei locali.

In questo senso, il Presidente di Corte d'Appello di Caltanissetta sottolinea come continui ad *"emergere l'esistenza di contatti e legami tra organizzazioni criminali e mondo politico, stretti sulla base di un rapporto di scambio tra "aiuti" di tipo elettorale e contropartite da parte di coloro che detengono il potere formale – istituzionale, in una sorta di "coabitazione" che consente, da una parte di sottrarre le condotte illecite alle sanzioni disposte dalle leggi codificate e dall'altra permette, attraverso gli amministratori e gli apparati politici, di intercettare il flusso di denaro, spesso ingente, destinato alla realizzazione di opere pubbliche. Pertanto appare evidente come la "scalata" di amministratori in qualche modo vicini o collusi, verso incarichi politici locali, regionali e nazionali, costituisce un gravissimo pericolo di azioni convergenti tra diversi livelli politici "inquinati", che condiziona le scelte di parte della società, scoraggia la collaborazione, turba il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni e induce sempre più alla "rassegnazione", per altro ulteriormente alimentata da una giustizia lenta e dal percorso lungo e tormentato. In tale ottica va letto il dato della flessione delle sopravvenienze presso le Procure, decremento attribuibile più verosimilmente alla mancata denuncia di alcuni reati piuttosto che ad un effettivo calo del numero dei reati consumati."*

Capita spesso infatti, come anche segnalato da più parti, che le persone offese non forniscono per una sorta di omertà autolesionistica alcun apporto probatorio alle indagini di polizia giudiziaria.

A quanto fin qui detto fanno anche eco le osservazioni dal Presidente della Corte d'Appello di Catanzaro, il quale evidenzia come *"certi settori della pubblica amministrazione, e in particolare quelli che si occupano di materie dove vi è un maggior giro di denaro e di potere, siano diventati terreni prioritari di intervento affaristico imprenditoriale della criminalità organizzata, e che in questi settori si sia creato un legame tra gli amministratori e i delinquenti mafiosi, che fa riflettere sulla necessità di rivedere il sistema del reclutamento di quei pubblici dipendenti."* Lo stesso alto magistrato prosegue, inoltre, osservando che *"un significativo elemento sintomatico delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle*

amministrazioni locali è del resto costituito, almeno per alcune zone del Paese, dai provvedimenti di scioglimento degli organi comunali per condizionamenti o infiltrazioni mafiose, ai sensi della legge n. 55 del 1990. E', infatti, certo che se coloro che occupano i posti chiave delle varie amministrazioni dove si sono verificate infiltrazioni mafiose non fossero corrotti o corrompibili, la criminalità organizzata non avrebbe potuto inserirsi all'interno di quelle strutture pubbliche, per tentare di modellarle secondo i suoi bisogni. Ed è, dunque, attraverso una selezione attenta e severa dei pubblici amministratori, tornando ad applicare su vasta scala e con serietà il principio stabilito dall'articolo 97, comma 3, della Costituzione, che si potrebbe conseguire un serio allentamento della pressione criminale su alcuni gangli vitali della nostra società."

Vi potrebbe essere, infine, un'ulteriore causa messa in evidenza dal Presidente di Corte d'Appello di Messina, secondo il quale il *"decremento dei reati contro la pubblica amministrazione si inserisce in un quadro di minori licitazioni di opere pubbliche e di maggiori controlli sull'espletamento di esse."* Tralasciando l'aspetto dei maggiori controlli, preoccupa in questo contesto toccare con mano quanto largamente risaputo a livello teorico, vale a dire come un quadro di corruzione porti inesorabilmente ad una stagnazione economica.

Le osservazioni fin qui riportate sottolineano il nesso che può esserci tra diminuzione dei reati contro la pubblica amministrazione ed altri fattori quali la difficile perseguibilità, gli strumenti di prevenzione insufficienti, il legame inversamente proporzionale con il radicamento delle organizzazioni criminali, uniti ad una minore competitività sul piano economico.

2.8. Le considerazioni formulate dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006.

Nella stessa linea del paragrafo che precede si ritiene opportuno riportare le valutazioni svolte dal Procuratore Generale della Corte dei Conti in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006.

In tale circostanza è stato evidenziato come la propensione di taluni appartenenti al settore pubblico ad accettare e a sollecitare dazioni corruttive per svolgere o non svolgere le

proprie funzioni, distorcendo le regole della competitività, sia confermata dall'osservazione dei controlli e della giurisdizione della Corte. Ed è stato, altresì, sottolineato come restino inesplorate sacche di corruzione che di tanto in tanto emergono anche a livello di amministratori locali, favorite dalla minore sensibilità ai controlli di legalità propriamente detti. Di qui la necessità della predisposizione di una mappa dei rischi cui contrapporre una mappa dei controlli integrati a sistema.

Ecco quindi che, anche da quanto osservato dal Procuratore Generale, è sempre più forte e diffusa la consapevolezza che la conoscenza del fenomeno corruttivo, in generale, ed del dato statistico, in particolare, rappresentano il punto di partenza imprescindibile per una azione di prevenzione realmente efficace perché rivolta ai settori che presentano maggiori criticità.

In questa prospettiva si condivide pienamente l'ulteriore assunto del Procuratore circa il ruolo determinante che dovrebbero assumere i servizi di controllo interno garantendo la certezza dei dati finanziari e contabili, predisponendosi ad una corralità di interventi nel quadro della finanza pubblica e assicurando la continuità e l'affidabilità dei dati immessi dalla singola amministrazione nei sistemi informativi. Il funzionamento corretto dei controlli interni dovrà inoltre garantire il rispetto della legalità sostanziale, e non solo della lettera delle previsioni normative, in modo da evitare comportamenti elusivi delle norme stesse, raggiri e frodi con ricadute negative per la corretta gestione.

Proprio nell'ottica del buon funzionamento dei servizi di controllo interno si sta muovendo questo Alto Commissario, che conta già dal prossimo anno di arricchire le proprie riflessioni statistiche in tema di corruzione con gli elementi di conoscenza che avranno come punto di partenza le singole amministrazioni e punto di raccordo proprio la Corte dei Conti, anche in virtù dello specifico protocollo di intesa siglato di recente.

2.9. I rapporti fra corruzione e criminalità organizzata.

Nell'ambito delle presenti riflessioni non si può non accennare al problema dei rapporti fra criminalità organizzata e corruzione. In effetti, anche la valutazione circa la c.d. "mappatura" dei rischi e delle conseguenti azioni di contrasto da porre in essere diventa più

complessa nell'ipotesi in cui si riscontri un pesante intreccio fra criminalità organizzata e tessuto economico, politico e sociale.

Non è casuale, infatti, che la considerazione congiunta del problema della corruzione e della criminalità organizzata ricorra anche nella Convenzione ONU contro la corruzione più volte citata, laddove, sin dal preambolo, si evidenzia l'allarme connesso al collegamento fra la corruzione e le altre forme di crimine, con particolare riferimento alla criminalità organizzata e di tipo economico. Ciò a conferma della maturata consapevolezza a livello internazionale, dell'allarmante intreccio fra criminalità organizzata e corruzione e, di conseguenza, della necessità di un approccio complessivo e multidisciplinare per l'efficacia dell'azione di contrasto.

A livello nazionale la presenza di radicate forme di criminalità a valenza mafiosa rende allarmante il contesto di riferimento. Infatti, soprattutto in alcuni territori, il condizionamento (o il pericolo di condizionamento) della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata è addirittura l'altra faccia della corruzione ordinaria, perché molto spesso non si ricorre neppure ad una effettiva dazione o promessa di utilità, ma, vuoi per il condizionamento derivante dalla forza intimidatoria del vincolo associativo, vuoi per il consolidamento di un intreccio tra criminalità, politica ed economia (con la creazione di interessenze così strette da rendere addirittura difficile la distinzione) si giunge quasi ad una sistematica pianificazione delle politiche pubbliche, soprattutto a livello locale.

Infatti, dallo Studio sui pericoli di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata, redatto dall'Alto Commissario nel giugno 2006 ²⁷, emerge una sostanziale conferma dello scenario delineato anche a livello internazionale, vuoi per la apprezzata dinamicità della criminalità organizzata nel cogliere le opportunità fornite dai processi di internazionalizzazione della economia e dei servizi finanziari, dalla evoluzione tecnologica, dai mutamenti geo-politici nonché dalle differenze di ordinamenti giuridici nazionali, vuoi per il reclutamento di elementi che assicurino ai gruppi di appartenenza professionalità specialistiche e che valgano a consolidare quel fenomeno di commistione fra criminalità, politica ed economia. Come connotato di specificità, si segnala, invece, uno

²⁷ Lo studio è basato su autorevoli fonti in materia, fra cui le relazioni della Commissione parlamentare Antimafia, i rapporti del Ministero dell'Interno e della Direzione Investigativa Antimafia, i documenti della Direzione Nazionale Antimafia, le relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario.

spiccato radicamento del tessuto delinquenziale sul territorio, apprezzabile in relazione alle diverse geografie e ramificazioni criminali, con assoluta predominanza di tale realtà nelle regioni meridionali (ove, in base alle rilevazioni statistiche, permane una distribuzione sbilanciata a sfavore), ma con proiezioni crescenti anche in regioni diverse da quelle di origine dei tradizionali sodalizi criminali.

Ma il dato di maggiore interesse è proprio quello relativo al rilievo locale del fenomeno, laddove si è evidenziato che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più diffuse e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale, secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale. In effetti, parrebbe emergere una situazione di generale e dilagante illegalità, che trae origine non tanto da accordi di massimo livello nazionale, quanto da un esteso processo di coinvolgimento dei livelli locali, secondo una politica di diffusione e espansione della logica corruttiva e di condizionamento sin dalle basi della società. Ciò che consente di moltiplicare le opportunità, diversificare i rischi, beneficiare della copertura fornita dall'elevato numero pratiche e di affari, nonché, in buona sostanza, di abbassare la soglia di disvalore del fatto e di accrescere il margine di tolleranza nei suoi confronti, quasi fosse un elemento connaturale al sistema di funzionamento della macchina; il tutto con sostanziale svilimento del senso civico, dei valori istituzionali e della coscienza del *munus* pubblico.

Se questo è il panorama generale di riferimento, scendendo nell'analisi dei fatti e dei comportamenti concreti, si riscontrano sul territorio veri e propri tratti comuni e ricorrenti, accanto ad impostazioni peculiari e tipiche della singola area o cosca.

Soffermandosi, in questo ambito, sul primo profilo, è possibile identificare alcune aree di interesse e di intervento "dominanti", aventi il comune denominatore di essere momenti di gestione delle risorse economiche che gravitano intorno alla pubblica amministrazione o che comunque dipendono da pubbliche determinazioni: ambiente e edilizia; economia e il sistema degli appalti e dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche; finanziamenti pubblici e della Comunità Europea; beni sequestrati e confiscati; riciclaggio e investimenti nell'economia legale; sanità.

Ambiente e edilizia. Nell'ambito del crimine ambientale (per la cui rilevanza e diffusione si è arrivati a coniare il termine di "ecomafie") si distinguono due filoni principali: il ciclo del

cemento (che comprende una serie di attività che vanno da quelle estrattive, alla movimentazione del terreno, alla produzione di cemento e calcestruzzo, sino all'abusivismo edilizio in zone turistiche, urbane e rurali) ed il ciclo dei rifiuti (che comprende le fasi di raccolta, trasporto e smaltimento). Sul punto, in estrema sintesi, va sottolineata la grande rilevanza del fenomeno, sia per il livello degli interessi economici in gioco (in particolare, in Campania e in Sicilia gli interventi in questo settore rappresentano una delle principali fonti di reddito per la criminalità di riferimento in quei territori) sia per la perniciosità degli effetti, vuoi sotto il profilo della devastazione ambientale, vuoi sotto il profilo della tossicità e insalubrità connessa all'illecito smaltimento dei rifiuti, anche pericolosi (significativa la rilevata sproporzione fra la quantità di rifiuti prodotti e quelli che risultano legalmente smaltiti).

Dall'analisi svolta sulle singole realtà territoriali si è avuto modo di apprezzare che i fattori che favoriscono lo sviluppo dell'azione criminale possono essere facilmente identificati, fra l'altro, nella mancata adozione di piani regolatori edilizi, con ampi margini di arbitrio, nella carenza o talvolta assoluta mancanza di controlli e di adeguate reazioni rispetto a fenomeni di abusivismo, nonché nell'inadeguatezza - per non dire assenza - di programmazione sulla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti.

Gli appalti per la realizzazione di opere pubbliche e servizi. Rappresenta terreno di elezione per l'infiltrazione della criminalità ed il condizionamento della pubblica amministrazione, in considerazione, anche in questo caso, dei rilevanti interessi economici in gioco. Proprio in questo settore, si riscontra quel fenomeno di progressivo reclutamento, in forza effettiva o secondo il modello del "concorso esterno", di professionisti - veri e propri manager - per l'efficace gestione e l'effettivo inserimento nella c.d. "economia legale". Inutile evidenziare gli effetti distorsivi, sul piano dello sviluppo della concorrenza e del libero mercato, dello specifico fenomeno in commento.

E' interessante notare che in questo settore, si riscontra una pluralità di metodologie di condizionamento dell'appalto, che può intervenire nei diversi momenti della procedura, a partire dalla stessa ideazione e progettazione dell'appalto (dove si agisce, ad esempio, già a livello di individuazione dell'opera o del servizio da appaltare, di predisposizione del bando con l'inserimento di requisiti soggettivi e/o oggettivi assolutamente peculiari o intesi ad escludere concorrenti sgraditi, consentendo la presentazione di offerte plurime riconducibili

tutte ad un unico centro di interesse), passando allo svolgimento della procedura di aggiudicazione (come, ad esempio, non tutelando la segretezza delle offerte, non vigilando sulle anomalie dei ribassi nelle offerte, non verificando la documentazione presentata o non rispettando la normativa in materia di certificazione antimafia), per finire con la fase di esecuzione dell'opera e del servizio (assenza di controlli sull'esecuzione, subappalti non autorizzati, adozione di varianti spesso di valore superiore a quello di aggiudicazione). Inoltre, si registra una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto, laddove si riscontrano veri e propri "cartelli" o meccanismi di turnazione per quelli di importo particolarmente elevato (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta e nettamente inferiori alla media nazionale), mentre, per quelli di minore entità, si assiste al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (il direttore dei lavori, il sovrintendente, etc.) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

I finanziamenti pubblici e della Comunità Europea. Anche in questo settore si registra una pluralità di metodologie e di condotte, variabili a seconda del tipo di fondo e di programma. Inquietante, il crescente interesse per i finanziamenti della Comunità Europea (particolare vigilanza si pone per le opportunità offerte dai Fondi Strutturali, soprattutto in considerazione dell'avvio della nuova programmazione 2007-2013), in parallelo con il rapido sviluppo del carattere transnazionale della criminalità.

La gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Sul punto, si è ormai raggiunto il convincimento della centralità della lotta ai patrimoni illeciti nella strategia del contrasto antimafia, sia per la particolare efficacia dell'azione, volta a colpire al cuore gli interessi che muovono la criminalità, sia per il valore anche simbolico della ri-appropriazione di tali beni da parte della collettività. In questo senso, a parte la esigenza di opportuni riallineamenti della legislazione in tema (sotto il profilo del coordinamento di alcune disposizioni, ma, più in generale, di una generale rivisitazione della materia che a valga a ricondurre a sistema i diversi tipi di sequestro e confisca), è da salutare con favore l'introduzione della norma che ha esteso l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 12 sexies d.l. 306/92 anche ai reati in materia di corruzione, estensione prevista nella legge finanziaria 2007, che ha altresì ampliato l'ambito delle possibili destinazioni sociali dei beni in questione oltre che dei possibili soggetti destinatari.

Riciclaggio e investimenti nell'economia legale. Essenziale per "l'economia aziendale" delle organizzazioni criminali. Anche in questo caso si registra una estrema varietà di forme per realizzare lo scopo del re-impiego del denaro illecito, con una "fioritura" di attività commerciali, anche di taglio minuto, nei settori dell'abbigliamento, dell'arredamento, dei prodotti alimentari tipici, delle aziende florovivaistiche, della ristorazione, etc. Ciò, che, invero, costituisce la prova tangibile di quella capillare infiltrazione della criminalità nel tessuto sociale e nel vivere quotidiano della collettività cui si accennava nelle premesse.

La sanità. Si rilevano allarmanti segnali che denotano pesanti condizionamenti nella gestione della spesa pubblica sanitaria, sia per quel che concerne la gestione degli appalti di servizi, sia per l'assunzione, secondo modalità clientelari, all'interno delle medesime strutture sanitarie.

Nello sviluppo dell'analisi dei rapporti fra corruzione e criminalità organizzata, si è ritenuto metodologicamente valido il criterio di individuare una direttrice capace di esplorare il fenomeno in valutazione attraverso il riferimento allo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso. Partendo da considerazioni di ordine generale, si è poi proceduto alla realizzazione di una mappatura suddivisa per aree geografiche (Sicilia, Calabria, Campania) e per famiglie criminali insistenti sul territorio.

L'analisi dei dati e delle informazioni raccolte, che trovano riscontro nei lavori portati a termine dalla Commissione Parlamentare Antimafia²⁸, evidenzia che la quasi totalità dei provvedimenti si riferisce a Comuni del Mezzogiorno. Sotto il profilo dell'andamento statistico, si registra una apprezzabile utilizzazione dello strumento, con 167 comuni e 2 aziende sanitarie locali sciolti dal 1991 al 2006, evidenziandosi, tuttavia, una flessione della frequenza, abbastanza significativa, nel periodo più prossimo, a partire dal 2003. Flessione che, purtroppo, non parrebbe riconducibile ad una minore incidenza del fenomeno che si intende contrastare quanto, forse, ad alcuni profili di criticità dell'istituto²⁹.

²⁸ Capitolo decimo della Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia, del 18.1.2006, a conclusione della XIV Legislatura.

²⁹ Sul punto si rinvia alla puntuale analisi svolta in proposito dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XIV legislatura ed alla recente iniziativa legislativa assunta in materia dalla Commissione nominata nella attuale legislatura.

Il 2004 è l'anno nel quale si registra un minor numero complessivo di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali, mentre il 2005 è stato caratterizzato da due elementi di novità, lo scioglimento, per la prima volta, di un Consiglio comunale nel Lazio e di una ASL in provincia di Napoli, al quale è seguito nel 2006, quello della ASL di Locri.

Sotto un profilo più specificatamente oggettivo, va evidenziato che dall'analisi dei motivi posti a base dei provvedimenti di scioglimento si coglie con immediatezza quell'intreccio profondo di mafia, politica e economia, che sovrintende alle strategie complessive di comportamento e di azione degli enti locali esposti al rischio di infiltrazione mafiosa.

In parallelo con le aree tematiche "sensibili" sopra enucleate, nei vari casi di scioglimento si riscontrano i seguenti motivi ricorrenti:

- frequentazioni, parentele, contiguità, rapporti con persone affiliate o riconducibili ad organizzazioni criminali;
- ricorrenza di precedenti penali o carichi pendenti;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;
- inerzia protratta in materia di grave abusivismo edilizio o di smaltimento dei rifiuti;
- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici (mancato rispetto della normativa antimafia, affidamenti diretti, abuso del ricorso alla procedura di somma urgenza, irregolarità nelle gare o affidamento ad imprese in odore di mafia, gare andate deserte, ribassi anomali);
- assenza di controlli doverosi, anche in ordine ai lavori di esecuzione delle opere pubbliche;
- assunzioni clientelari;
- concessione di erogazioni e contributi al di fuori regole;
- irregolarità palesi nelle assegnazioni di alloggi;
- mancata riscossione di tributi e canoni.

Accanto a questi casi che, per la loro ripetitività, potrebbero essere addirittura assunti come indicatori di ricorrenza del fenomeno, vengono in rilievo, ovviamente, casi particolari, dovuti a contingenze e peculiarità locali che, nell'ipotesi di specie, sono valsi a sostanziare i presupposti normativi di riferimento.

Per quanto attiene alla localizzazione del fenomeno, non può non rimarcarsi l'assoluta preponderanza dei casi nelle Regioni meridionali, soprattutto in Campania. Sotto altro profilo, si segnalano episodi che hanno interessato comuni anche piccolissimi, ciò che evidenzia l'importanza della valenza data alla capillarità della presenza e del controllo sul territorio.

Approfondendo l'analisi, con riferimento alle tre Regioni maggiormente interessate dal fenomeno, si possono svolgere le seguenti considerazioni.

1. La **CAMPANIA** riporta un andamento ascendente fino al 2005, anno in cui vengono sciolti ben sette consigli comunali. Peraltro, nonostante la flessione registrata nel 2006, il numero complessivo di comuni sciolti è decisamente elevato. Il fenomeno è accentuato dalla peculiarità con la quale opera la camorra attraverso la polverizzazione sul territorio delle organizzazioni criminali. Le aree maggiormente colpite sono le province di Napoli e Caserta.

Settori di prevalente interesse ai fini del condizionamento della p.a.:

- il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani;
 - gravi carenze di controllo nel rilascio delle concessioni edilizie e nelle assegnazioni delle aree per gli insediamenti produttivi;
 - l'ambiente: in particolare lungo il litorale domitio e nell'agro aversano, la Procura di Santa Maria Capua Vetere ha proceduto a migliaia di sequestri di discariche abusive contenenti rifiuti di ogni genere, di cave abusive e di costruzioni abusive;
 - la sanità: la Campania ha il triste primato di aver avuto la prima Azienda Sanitaria Locale sciolta per infiltrazione camorristica, la ASL NAPOLI 4 con sede in Pomigliano d'Arco, commissariata con D.P.R. 25 ottobre 2005, con gestione affidata ad una commissione straordinaria. In quella circostanza è stata evidenziata la sussistenza della persistente capacità della criminalità organizzata di intrecciare rapporti con gli organi gestionali della struttura sanitaria, per distrarre a proprio profitto somme destinate ad interventi di pubblica utilità.
2. La **CALABRIA** dopo il picco del 2003 con ben 8 comuni sciolti, registra un andamento discendente nel 2004 e 2005 con una lieve risalita nel 2006 per la provincia di Reggio Calabria che, oltre ad essere colpita dallo scioglimento del consiglio comunale di Platì, vede anche commissariata la ASL nr. 9 di Locri. Peraltro sempre nello stesso ambito

provinciale si è creata una particolare situazione d'allarme, in quanto la malavita associata ha rivolto la sua attenzione allo scalo marittimo di Gioia Tauro ed all'area industriale compresa tra il citato comune e quello di Rosarno, nell'intento di carpire, con comportamenti illeciti, le opportunità ed i vantaggi economici correlati allo sviluppo della zona.

Settori di prevalente interesse ai fini del condizionamento della p.a.:

- gli appalti: in particolare per i lavori di rifacimento dell'autostrada Sa-Rc, la malavita si è procurata la complicità dei direttori dei cantieri appaltati e la collusione con funzionari in relazione alle autorizzazioni di subappalti e alle varianti in corso d'opera;
- la sanità: il clamoroso caso Fortugno è il segnale inequivocabile dell'interesse della malavita verso il settore sanitario;
- ambiente: sono stati riscontrati danni all'ambiente marino per lo sversamento nelle fogne dei Comuni rivieraschi, sprovvisti di depuratori; ovvero, le amministrazioni non si attivano per realizzare gli allacci fognari a depuratori esistenti o funzionanti. Come nel caso della Piana di Gioia Tauro dove è in funzione il depuratore, peraltro raddoppiato, ma non vi sono gli allacci di parte dei Comuni - circa 40 - che potrebbero utilizzarlo.

3. La **SICILIA** riporta un aumento dei consigli comunali sciolti negli ultimi anni ed appare la regione più esposta sia per il numero complessivo, che è il più elevato, sia perché nel quadriennio in esame ha sempre mantenuto un numero consistente e in costante aumento di comuni sciolti.

Le province più esposte sono Palermo e Agrigento.

Permane la pressione sistematica esercitata nei confronti di settori economicamente più remunerativi, con un drenaggio estorsivo attuato capillarmente, che favorisce l'ampliamento del controllo del territorio e conduce alla esclusione di possibili sconti o di spazi esenti da racket.³⁰

³⁰ Emblematica è l'accertata " imposizione del *pizzo* nel quartiere Zen di Palermo per l'erogazione dell'acqua e della luce, nonché per la pulizia dei quartieri nei padiglioni occupati abusivamente " (Relazione DIA 1° semestre 2005).

La tattica è quella dell' "inabissamento" o della "sommersione" volta ad evitare una conflittualità con lo Stato.

Settori di prevalente interesse ai fini del condizionamento della p.a.:

- appalti: il *modus operandi* di Cosa Nostra in questo settore, si esplica nell'apparente estraneità alla fase di individuazione e finanziamento dei lavori da eseguire, che è gestita dalla Pubblica Amministrazione, mentre la pressione mafiosa viene esercitata nella fase di aggiudicazione degli appalti in favore di proprie imprese. Il nuovo sistema di controllo invisibile presuppone l'utilizzo di imprenditori, dal volto apparentemente pulito e comunque non formalmente implicati, disponibili a farsi diretti od indiretti portatori delle esigenze di Cosa Nostra.
- Concorsi: gravi illegittimità nelle procedure per la selezione di volontari per il servizio civile e nelle procedure di aggiudicazione delle borse di lavoro in materia sanitaria;
- settore urbanistico e piano di lottizzazione.

Tabella dei Consigli comunali e ASL sciolti in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nel periodo 2003-2006 articolati per Regione e raggruppati a livello provinciale.

	2003	2004	2005	2006	Totale
CALABRIA					
Catanzaro	2				2
Crotone	2				2
Reggio Calabria	3	1		2	4
Vibo Valentia	1		1		2
Totale	8	1	1	2	12
CAMPANIA					

Napoli		2	6	3	8
Salerno	1				1
Caserta			1	1	1
Totale	1	2	7	4	14
SICILIA					
Agrigento		1	1	1	2
Caltanissetta		1		1	1
Catania	1				1
Messina			1		1
Palermo	1	1	2	2	4
Trapani	1			1	1
Totale	3	3	4	5	15
LAZIO					
Roma			1		
Totale			1		1
Totale Generale	12	6	13	11	42

In definitiva, l'analisi condotta può costituire uno spunto di partenza per riflessioni e considerazioni ulteriori sul fenomeno, da proseguire ed aggiornare anche al fine di individuare ed attualizzare una sorta di "griglia di indicatori" di ricorrenza del fenomeno. In tal modo, si potrebbe anche pensare di creare strumenti avanzati di monitoraggio e controllo a servizio degli stessi enti locali e di tutti gli organismi istituzionalmente interessati. In questo senso, si ritiene che l'analisi in questione, preordinata allo sviluppo di iniziative di prevenzione, potrà essere migliorata e proseguita anche grazie allo specifico protocollo di intesa siglato di

recente fra l'Alto Commissario e la Commissione Parlamentare Antimafia, protocollo nel quale lo specifico tema dello scioglimento dei consigli comunali è stato espressamente considerato.

Più in generale, l'approfondimento del tema relativo ai rapporti fra corruzione e criminalità organizzata di tipo mafioso, attraverso la predisposizione di più vere e proprie mappe del territorio, articolate per aree di interesse, verrà nel futuro condotto attraverso una stretta collaborazione fra l'Alto Commissario e la Direzione Nazionale Antimafia, in attuazione della convenzione a suo tempo siglata.

2.10. La rilevazione del fenomeno sommerso attraverso il ricorso alla percezione.

Affermata la parzialità del dato statistico giudiziario rispetto alla identificazione complessiva del livello di corruzione, secondo quanto sinora ampiamente considerato, occorre riferirsi ad altre fonti di informazione, con particolare riferimento a sondaggi qualificati volti ad accertare la natura e l'estensione dei comportamenti corruttivi per come apprezzati da operatori qualificati o per come vissuti nell'approccio quotidiano dai cittadini. Il risultati di queste attività vengono, poi, rielaborati al fine di costruire specifici indicatori del livello di corruzione.

In questo ambito gli indici proposti ed adottati da *Transparency International* costituiscono un punto di riferimento ineludibile per la notevole considerazione che hanno guadagnato nel corso degli anni e per l'ampia diffusione di cui godono anche a livello dei mass media.

Il sistema di rilevazione adottato da *Transparency International*, perfezionato negli anni, si articola essenzialmente su tre indici:

- 1) *Corrupt Perception Index*;
- 2) *Bribe Payer Index*;
- 3) *Global Corruption Barometer*.

Il *Corrupt Perception Index* (CPI), concepito nel 1995, ha riscosso molto presto un notevole interesse e, nel corso degli anni, ha contribuito a modificare l'approccio dei Paesi al tema della corruzione, inizialmente considerato in termini semplicistici. L'indice è costruito su base decimale (da 0 – massima corruzione a 10 – assenza di corruzione) ed è finalizzato ad attribuire una misura quanto più obiettiva possibile di un fenomeno soggettivo, quale è la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica, così come rilevata, per l'anno

2007, in ormai 180 Paesi. A tale grandezza si perviene attraverso un complesso procedimento che si sviluppa in due fasi: la raccolta di dati da molteplici fonti e la loro doppia elaborazione, sulla base di metodi e tecniche praticati in ambito statistico.

Le operazioni di raccolta, confronto e ponderazione dei dati vengono svolte sulla base degli esiti di ricerche sociologiche somministrate ad esperti del mondo degli affari e ad esponenti di importanti istituzioni, condotte per conto di *Transparency International* da eminenti centri di studio, Università, articolazioni di organizzazioni internazionali. La metodologia viene modificata ogni anno al fine di riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali. Ad esempio, *Transparency International* si è avvalsa, tra gli altri, dei contributi forniti dalla Banca Mondiale (per la valutazione del livello di supporto al progresso sostenibile ed alla riduzione della povertà), dall'*Economist Intelligence Unit* (per l'analisi dei rischi economici e per le proiezioni macro-economiche), da *Freedom House* (per l'esame dell'incidenza del progresso connesso alle riforme democratiche ed economiche nei Paesi dell'ex area sovietica), dall'*International Institute for Management Development* di Losanna (che considera il livello della competizione fra le imprese), dal *Merchant International Group* (per la valutazione del livello di rischio Paese), dal *Political and Economic Risk Consultancy* (per l'analisi specifica dei Paesi dell'Estremo Oriente) e dalla *U.N. Economic Commission for Africa* (per lo sviluppo economico e sociale dell'Africa), dal *World Economic Forum* (per la rilevazione della percezione da parte degli operatori economici).

Una volta collazionate le diverse fonti di informazione, occorre procedere alla seconda fase, quella della elaborazione ed omogeneizzazione dei dati secondo metodi e criteri statistici. Infatti, ogni fonte adotta parametri propri di valutazione e procede alla standardizzazione dei dati prima della determinazione del valore medio da attribuire a ciascun Paese. A questo punto vengono adottati opportuni accorgimenti e correttivi statistici per poter rendere il dato omogeneo e fruibile secondo il sistema decimale di classifica.

Il secondo indice, il *Bribe Payer Index* (BPI) tende a misurare la propensione alla corruzione e consiste in una classifica dei 30 Paesi leader nelle esportazioni che, nonostante l'introduzione di opportune disposizioni nel proprio ordinamento, ricorrono a condotte corruttive al fine di ottenere commesse all'estero. Esso fornisce il metro dei progressi nell'adozione della Convenzione OCSE, che consente di perseguire i comportamenti corruttivi

praticati nei confronti di funzionari stranieri nelle transazioni internazionali per riaffermare il rispetto della competizione leale. Anche questo indice è stato progressivamente aggiornato ed adattato alle esigenze della ricerca. Attualmente fornisce elementi in ordine a: propensione delle aziende esportatrici a corrompere, settori più interessati dal fenomeno, grado di consapevolezza dei dirigenti delle più grandi società circa le caratteristiche della Convenzione OCSE contro la corruzione, processo di adeguamento alla Convenzione; percezione delle pratiche commerciali scorrette, effettivo ricorso al pagamento di tangenti per ottenere contratti. La ricerca sul BPI è stata condotta tra i paesi emergenti, maggiormente interessati dal flusso di investimenti stranieri e dalle importazioni di beni o servizi attraverso interviste di esperti del commercio internazionale, la cui percezione del fenomeno viene ritenuta particolarmente qualificata ed attendibile.

Il terzo indice, il *Global Corruption Barometer* (GCB) è quello ideato più recentemente (2003) e tende a misurare la percezione della corruzione. Il Barometro, elaborato in collaborazione con la *Gallup International*, si basa su un'intervista proposta ad un campione di cittadini, di condizioni economiche diverse, di diversi Paesi, riuniti in aree almeno tendenzialmente omogenee (UE allargata, Sud-Est Europeo, Nuovi Stati Indipendenti, America Latina, Estremo Oriente, America del Nord). A costoro sono stati posti alcuni quesiti attinenti la percezione della diffusione della corruzione in vari settori fondamentali della vita associata quali la politica, la magistratura, le istituzioni pubbliche, l'informazione³¹. Dai risultati emergono aspetti allarmanti in ordine a determinati settori comunque considerati affetti dalla corruzione, quali: i partiti politici, gli uffici delle imposte, le forze di polizia,

³¹ Si riportano di seguito i quesiti specifici::

- *"Si ritiene che la corruzione incida su aspetti diversi di questo Paese. Dal suo punto di vista la corruzione su aspetti quali la vita privata, l'ambiente di lavoro, la vita politica: non rileva affatto, in minima parte, moderatamente, molto?"*
- *"Come valuta gli interventi governativi nel contrasto alla corruzione? Molto efficaci, efficaci, non efficaci, assenti, non solo non la contrasta ma la favorisce".*
- *"A quale livello ritiene si sia insinuata la corruzione (1-5) nei seguenti organismi: Partiti politici, Parlamento, Affari, Media, Militari, ONG, Corpi religiosi?"*
- *"A quale livello ritiene si sia insinuata la corruzione (1-5) nei seguenti servizi: Educazione, Sistema giudiziario, Servizio sanitario, Polizia, Registri pubblici (stato civile, permessi e licenze), Utilities (acqua, luce, telefono), Entrate fiscali?"*
- *"Negli scorsi 12 mesi ha avuto almeno un rapporto, mediato o diretto, con alcuno di questi?"*
- *"Negli scorsi 12 mesi ha avuto occasione di offrire un dono a loro esponenti?"*
- *"Negli scorsi 12 mesi in quante occasioni ha offerto qualunque tipo di dono a loro esponenti?"*
- *"Di quale entità?"*

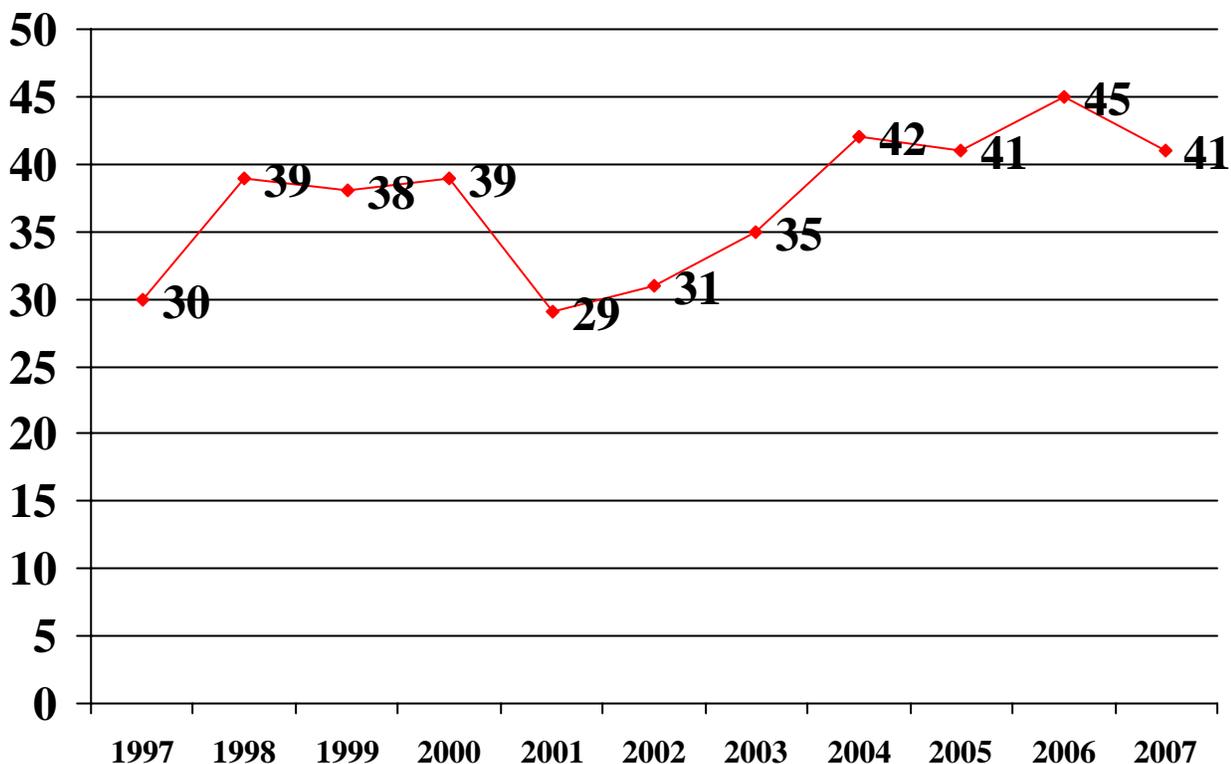
l'ordinamento giudiziario. Senza alcuna pretesa di completezza, ma con riferimento a dati di esperienza, il Barometro costituisce comunque una ricerca a periodicità annuale mirata a rilevare percezione ed esperienze di corruzione in ambito internazionale. Essa fornisce indicazioni circa lo stato delle iniziative e dei successi conseguiti nel contrasto al fenomeno e consente anche di tracciare delle linee evolutive dello stesso nei diversi Paesi, registrando cambiamenti e sensazioni su determinati comparti delle istituzioni.

Dopo questa ampia premessa sugli indici elaborati da *Transparency International*, possiamo ora focalizzare l'attenzione sul nostro Paese. Va subito registrata una tendenza, contrastata solo intorno agli anni 2000/2001, ad occupare posizioni progressivamente più basse nella classifica stilata da *Transparency International* sia sulla base del CPI che, coerentemente, degli altri indici. In particolare, per gli anni 2000-2001, sono valsi, in senso positivo, l'impegno nella formazione, anche scolastica, e la promozione dei patti di integrità ai rappresentanti degli enti locali. Dal 2002 pesano, invece, le due velocità con cui procede il Paese anche in altri settori, con aree che ottengono punteggi di assoluto rilievo ed altre in cui la percezione del fenomeno risulta ben al di sotto della sufficienza, penalizzandone l'immagine complessiva. Nel 2003 nonostante il lieve miglioramento nel punteggio medio ottenuto, l'Italia perde ancora qualche posizione condividendo assieme ad altri Paesi, la grave infiltrazione del fenomeno in settori quali i partiti politici, la magistratura ed il servizio sanitario. Anche l'istituzione di questo Alto Commissario, nel corso del 2004, non è stata ritenuta sufficiente a sollevare la valutazione del Paese, in cui *"si evidenzia una situazione di criticità delle pubbliche istituzioni, in termini di autorevolezza, capacità gestionale, efficienza, immagine"* ed in cui si avverte ancora l'esigenza di *"insistere sulla formazione etica di dipendenti ed amministratori pubblici, nonché sull'adozione di sistemi di integrità condivisi"*: un chiaro riferimento alla necessità di continuare a portare avanti le iniziative già assunte con i patti di integrità ed i programmi di formazione civica ed etica, anche per la pubblica amministrazione. Il giudizio espresso non muta neanche l'anno successivo quando si osserva che, a fronte di *"una crescente attenzione verso i danni morali ed economici indotti dalla corruzione"* e nonostante l'adozione di *"lodevoli iniziative"*, tali azioni risultano *"scarsamente valorizzate dai media e non riescono a riverberare il valore dell'esempio positivo e convogliare gli sforzi di miglioramento"*. Nella pur sostanziale genericità dell'assunto si è ritenuto che sulla valutazione del sistema

Paese abbiano inciso negativamente sia le aspettative rimaste deluse in ordine all'ingresso nel GRECO, che l'avvertita necessità di avviare controlli in capo alle società a capitale pubblico, oltre che l'esigenza di maggiore trasparenza nel conferimento di incarichi. Nel 2006 si registra un ulteriore peggioramento della posizione, tanto che vengono spese da *Transparency International* le parole più allarmate degli ultimi anni, con la constatazione di un appiattimento verso il basso delle voci sulla base delle quali viene elaborato il punteggio attribuito al Paese.

L'andamento della posizione italiana è sintetizzato nel grafico seguente per agevolare la lettura del dato, dovendosi, però, precisare che il CPI, come si dirà meglio in seguito, non è un indice costruito per sviluppare analisi di trend.

Transparency International - CPI –posizione dell'Italia nel periodo 1997 -2007



Come si vede, per il 2007 si è registrato un avanzamento nella classifica (dal 45 al 41 posto, con un indice pari a 5,2 rispetto al 4,9 del 2006), attribuito anche ad alcuni importanti impegni assunti internazionalmente dall'Italia, come l'adesione al GRECO, fortemente voluta e

sostenuta dall'Alto Commissario. Tuttavia, il nostro Paese continua ad occupare una posizione medio bassa, come si evidenzia compiutamente dalla tabella completa del CPI 2007³²:

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
1	New Zealand	9.4
	Denmark	9.4
	Finland	9.4
4	Singapore	9.3
	Sweden	9.3
6	Iceland	9.2
7	Netherlands	9.0
	Switzerland	9.0
9	Norway	8.7
	Canada	8.7
11	Australia	8.6
12	Luxembourg	8.4
	United Kingdom	8.4
14	Hong Kong	8.3
15	Austria	8.1
16	Germany	7.8
17	Japan	7.5
	Ireland	7.5
19	France	7.3
20	USA	7.2
21	Belgium	7.1
22	Chile	7.0
23	Barbados	6.9
24	Saint Lucia	6.8
25	Uruguay	6.7
	Spain	6.7
27	Slovenia	6.6
28	Estonia	6.5
	Portugal	6.5
30	Israel	6.1
32	Saint Vincent and the Grenadines	6.1
	Qatar	6.0
33	Malta	5.8

³² Fonte Transparency International.

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
34	Macao	5.7
	Taiwan	5.7
	United Arab Emirates	5.7
37	Dominica	5.6
38	Botswana	5.4
39	Hungary	5.3
	Cyprus	5.3
41	Czech Republic	5.2
	Italy	5.2
43	Malaysia	5.1
	South Korea	5.1
	South Africa	5.1
46	Costa Rica	5.0
	Bhutan	5.0
	Bahrain	5.0
49	Slovakia	4.9
	Cape Verde	4.9
51	Latvia	4.8
	Lithuania	4.8
53	Oman	4.7
	Jordan	4.7
	Mauritius	4.7
56	Greece	4.6
57	Namibia	4.5
	Seychelles	4.5
	Samoa	4.5
60	Kuwait	4.3
61	Cuba	4.2
	Poland	4.2
	Tunisia	4.2
64	Bulgaria	4.1
	Croatia	4.1
	Turkey	4.1
67	El Salvador	4.0
68	Colombia	3.8
69	Ghana	3.7
	Romania	3.7
71	Senegal	3.6
72	Morocco	3.5
	China	3.5
	Suriname	3.5
	India	3.5
	Mexico	3.5
	Peru	3.5
	Brazil	3.5
79	Serbia	3.4
	Georgia	3.4
	Grenada	3.4
	Trinidad and Tobago	3.4
	Saudi Arabia	3.4

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
84	Bosnia and Herzegovina	3.3
	Montenegro	3.3
	Maldives	3.3
	Jamaica	3.3
	Kiribati	3.3
	Gabon	3.3
	Swaziland	3.3
	Thailand	3.3
	Lesotho	3.3
	FYR Macedonia	3.3
94	Madagascar	3.2
	Sri Lanka	3.2
	Panama	3.2
	Tanzania	3.2
98	Vanuatu	3.1
99	Dominican Republic	3.0
	Armenia	3.0
	Lebanon	3.0
	Mongolia	3.0
	Algeria	3.0
	Belize	3.0
105	Argentina	2.9
	Djibouti	2.9
	Albania	2.9
	Burkina Faso	2.9
	Bolivia	2.9
	Egypt	2.9
111	Moldova	2.8
	Eritrea	2.8
	Guatemala	2.8
	Rwanda	2.8
	Solomon Islands	2.8
	Mozambique	2.8
	Uganda	2.8
118	Mali	2.7
	Malawi	2.7
	Sao Tome and Principe	2.7
	Ukraine	2.7
	Benin	2.7
123	Guyana	2.6
	Zambia	2.6
	Comoros	2.6
	Nicaragua	2.6
	Viet Nam	2.6
	Mauritania	2.6
	Niger	2.6
	Timor-Leste	2.6
131	Nepal	2.5

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
131	Yemen	2.5
	Philippines	2.5
	Burundi	2.5
	Libya	2.5
	Iran	2.5
	Honduras	2.5
138	Pakistan	2.4
	Ethiopia	2.4
	Paraguay	2.4
	Cameroon	2.4
	Syria	2.4
143	Gambia	2.3
	Indonesia	2.3
	Togo	2.3
	Russia	2.3
147	Angola	2.2
	Nigeria	2.2
	Guinea-Bissau	2.2
150	Sierra Leone	2.1
	Kazakhstan	2.1
	Belarus	2.1
	Zimbabwe	2.1
	Côte d'Ivoire	2.1
	Tajikistan	2.1
	Liberia	2.1
	Congo, Republic	2.1
	Ecuador	2.1
	Azerbaijan	2.1
	Kenya	2.1
	Kyrgyzstan	2.1
162	Bangladesh	2.0
	Papua New Guinea	2.0
	Turkmenistan	2.0
	Central African Republic	2.0
	Cambodia	2.0
	Venezuela	2.0
168	Laos	1.9
	Equatorial Guinea	1.9
	Guinea	1.9
	Congo, Democratic Republic	1.9
172	Afghanistan	1.8
	Sudan	1.8
	Chad	1.8
175	Uzbekistan	1.7
	Tonga	1.7
177	Haiti	1.6
178	Iraq	1.5
179	Somalia	1.4
	Myanmar	1.4

L'Italia rimane, infatti, un caso anomalo tra le democrazie occidentali industrializzate, facendo registrare livelli di corruzione percepita che la accomunano piuttosto ai Paesi in via di sviluppo, come si evidenzia anche dalla tabella seguente, che fotografa il CPI relativamente ai Paesi dell'Europa occidentale:³³

Country Rank	Regional Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
1	1	Denmark	9.4
1	1	Finland	9.4
4	3	Sweden	9.3
6	4	Iceland	9.2
7	5	Netherlands	9.0
7	5	Switzerland	9.0
9	7	Norway	8.7
12	8	Luxembourg	8.4
12	8	United Kingdom	8.4
15	10	Austria	8.1
16	11	Germany	7.8
17	12	Ireland	7.5
19	13	France	7.3
21	14	Belgium	7.1
25	15	Spain	6.7
27	16	Slovenia	6.6
28	17	Estonia	6.5
28	17	Portugal	6.5
33	19	Malta	5.8
39	20	Hungary	5.3
39	20	Cyprus	5.3
41	22	Czech Republic	5.2
41	22	Italy	5.2
49	24	Slovakia	4.9
51	25	Latvia	4.8
51	25	Lithuania	4.8
56	27	Greece	4.6
61	28	Poland	4.2
64	29	Bulgaria	4.1
69	30	Romania	3.7

³³ Fonte Transparency International.

Valutazioni non dissimili, purtroppo, emergono dall'analisi dei punteggi riportati dall'Italia secondo gli altri due indicatori: il BPI ed il GPI.

In base al primo, infatti, l'Italia occupa il 20 posto dei 30 Paesi leader nelle esportazioni, ultima dei paesi industrializzati occidentali, come è agevole riscontrare dalla tabella seguente, relativa al BPI 2006³⁴:

Rank	Country / territory	Number of respondents	Average score (Scale 0-10)	Standard Deviation	Margin of error (at 95 % confidence)
1	Switzerland	1744	7.81	2.65	0.12
2	Sweden	1451	7.62	2.66	0.14
3	Australia	1447	7.59	2.62	0.14
4	Austria	1560	7.50	2.60	0.13
5	Canada	1870	7.46	2.70	0.12
6	UK	3442	7.39	2.67	0.09
7	Germany	3873	7.34	2.74	0.09
8	Netherlands	1821	7.28	2.69	0.12
9	Belgium	1329	7.22	2.70	0.15
	US	5401	7.22	2.77	0.07
11	Japan	3279	7.10	2.87	0.10
12	Singapore	1297	6.78	3.04	0.17
13	Spain	2111	6.63	2.73	0.12
14	UAE	1928	6.62	3.09	0.14
15	France	3085	6.50	3.00	0.11
16	Portugal	973	6.47	2.79	0.18
17	Mexico	1765	6.45	3.17	0.15
18	Hong Kong	1556	6.01	3.13	0.16
	Israel	1482	6.01	3.14	0.16
20	Italy	2525	5.94	2.99	0.12
21	South Korea	1930	5.83	2.93	0.13
22	Saudi Arabia	1302	5.75	3.17	0.17
23	Brazil	1317	5.65	3.02	0.16
24	South Africa	1488	5.61	3.11	0.16
25	Malaysia	1319	5.59	3.07	0.17
26	Taiwan	1731	5.41	3.08	0.15
27	Turkey	1755	5.23	3.14	0.15
28	Russia	2203	5.16	3.34	0.14
29	China	3448	4.94	3.29	0.11
30	India	2145	4.62	3.28	0.14

³⁴ Fonte Transparency International.

Infine, anche rispetto al terzo indice, il GPB, che rispecchia direttamente il giudizio della gente, il quadro del nostro Paese non è particolarmente confortante. Infatti, dall'indagine 2006 appaiono alcune aree di preoccupazione o in peggioramento rispetto ai precedenti sondaggi³⁵:

- il 48% degli intervistati ritiene che il Governo non intraprenda un'azione efficace per contrastare la corruzione; l'11% ritiene che, addirittura, la favorisca;
- l'89% ritiene i partiti politici corrotti o mediamente corrotti;
- il 72% ritiene i media corrotti o mediamente corrotti;
- il 71% degli intervistati ritiene gli uffici delle imposte corrotti o mediamente corrotti;
- il 67% ritiene il sistema giudiziario corrotto o molto corrotto; addirittura, il 58% degli intervistati ritiene che il segmento che sarebbero costretti a corrompere per avere un giusto processo è proprio quello giudiziario;
- il 65% ritiene il sistema sanitario corrotto o mediamente corrotto.

Fra i settori giudicati meno corrotti:

- le organizzazioni non governative che sono giudicate dal 61% degli intervistati non corrotte o poco corrotte;
- il settore educazione con il 60% di risposte;
- i corpi religiosi e la polizia al 56%;
- l'esercito con il 53%.

E', tuttavia, da rimarcare che il 70% degli intervistati non si sente influenzato dalla corruzione nella sua vita familiare, ciò che evidenzia la necessità di promuovere e diffondere la consapevolezza circa la pervasività e diffusività dei risvolti negativi della corruzione, anche se non direttamente apprezzati dai singoli. Va, comunque, rimarcato come l'88% ritiene che la corruzione influenzi il sistema economico, profilo che, come si vedrà oltre, assume notevole rilievo.

Pur con i limiti di un dato derivante dalla "percezione", non può disconoscersene l'importanza, in quanto la percezione del livello di corruzione da parte del cittadino costituisce

³⁵ Fonte: Transparency International.

un indicatore di riferimento essenziale anche per testare il senso di legalità e l'integrità diffusa nelle istituzioni e nel corpo sociale³⁶.

Come si era già anticipato nei paragrafi precedenti, il divario riscontrato tra criminalità registrata, desunta dalle statistiche ufficiali giudiziarie e criminalità percepita, quale emerge dalle rilevazioni di *Transparency International*, è dunque ascrivibile proprio all'esistenza di elevati indici di occultamento del fenomeno, la cosiddetta cifra oscura, che esprime la corruzione sommersa³⁷.

Pur riconoscendo, per quanto sinora ampiamente esposto, i meriti dell'azione svolta da *Transparency International*, i cui indici costruiscono un parametro di riferimento universalmente accettato anche per lo sviluppo di ulteriori valutazioni e considerazioni³⁸, non si può non evidenziare alcuni aspetti problematici, utili a comprendere i limiti dei parametri sopra illustrati anche nella prospettiva di un loro auspicabile miglioramento in termini di obiettività di valutazione ed elaborazione dei dati. Del resto, anche lo stesso teorizzatore del CPI, prof. Johann Graf Lambsdorff, ha ammesso che non è facile dimostrare i fattori sulla base dei quali un Paese si collochi in una posizione migliore o peggiore rispetto al passato; ciò che costituisce evidentemente un limite al quale tuttora non si è riusciti a porre rimedio, anche per la carenza di adeguate risorse economiche da destinare a tale obiettivo. Altro limite può essere considerato il fatto il CPI non è uno strumento concepito per elaborare un trend sulla diffusione della corruzione in un paese (quindi, il CPI di un anno non può essere comparato ai CPI degli anni precedenti), dal momento che il numero e il contenuto delle interviste proposte a ciascun Paese variano ogni anno, così come la metodologia impiegata ed il numero delle nazioni esaminate. Per verificare il trend della corruzione in un Paese, *Transparency International* ha elaborato il GCB, che, come detto, indaga sul sentire collettivo di anno in anno. Tale indice, tuttavia, appare pesantemente influenzato dalla valutazione soggettiva e dalla composizione del campione analizzato. Infatti, anche con specifico riferimento alla situazione italiana, se da una parte la collocazione negativa del nostro Paese

³⁶ In questo senso, "Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo", G. Forti, in "Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite".

³⁷ In questo senso, "La corruzione nel sistema politico italiano", cit., A.Vannucci, pag. 23 e ss. ; "La corruzione in Italia", cit., P.Davigo, G. Mannozi, pag. 93 e ss.

³⁸ Sulle quali si veda, ad esempio, il successivo paragrafo, relativo alla valutazione di impatto economico della corruzione, nel quale l'indice CPI è assunto come parametro di riferimento del livello di corruzione nel Paese.

nella classifica risulta in linea con le sensazioni nutrite a livello di opinione pubblica e con l'analisi critica sopra riportata, dall'altra non risulta chiaro, almeno nella misura auspicabile, quale sia il peso ponderato di determinati fattori rispetto ad altri nella determinazione del punteggio di volta in volta attribuito, ciò che rischia di sminuire la portata dello sforzo compiuto dagli artefici dell'indice, non consentendo, di fatto, un confronto tecnico sui dati.

Pertanto, il quadro di conoscenza del fenomeno desumibile dagli indici di *Transparency International*, mentre offre sicuramente importanti spunti di riflessione, non appare pienamente soddisfacente per corrispondere alle esigenze di rilevazione ed analisi delle cause e delle diverse forme di manifestazione della corruzione, oltre che per la valutazione di impatto delle politiche anti-corruzione.

Un'altra interessante ricerca nel settore, sviluppata assai di recente ed in termini di gran lunga meno estesi di *Transparency*, è quella condotta da *Global Integrity*, che nel gennaio 2007, ha rilasciato il "*Global Integrity Report 2006*", condotto su più di 40 Paesi nel mondo³⁹. La peculiarità di questa esperienza è proprio rappresentata dal mutamento di prospettiva, con la rinuncia a misurare la corruzione per dedicarsi a misurare il livello di integrità del Paese esaminato, intendendo per l'appunto l'integrità come l'opposto della corruzione e come sistema per monitorare l'efficacia dell'impegno e delle misure anti-corruzione in atto. L'analisi viene sviluppata attraverso l'elaborazione di indicatori di integrità organizzati in 6 categorie e 23 sub categorie⁴⁰ e produce una classificazione dei Paesi

³⁹ Fra i quali, tuttavia, non risulta annoverata l'Italia. Per l'Europa, infatti, i paesi soggetti a valutazione sono stati la Bulgaria, il Montenegro, la Romania, la Russia e la Serbia.

⁴⁰ Di seguito le categorie e le sub categorie sulle quale si impernia l'analisi sviluppata da Global Integrity per il 2006:

Civil Society, Public Information and Media

Civil Society Organizations

Media

Public Access to Information

Elections

Voting & Citizen Participation

Election Integrity

Political Financing

Government Accountability

Executive Accountability

Legislative Accountability

Judicial Accountability

Budget Processes

esaminati organizzata secondo il grado di resistenza al rischio corruzione in termini complessivi ed articolate in base alle singole categorie. L'idea di fondo alla base del *Global Integrity Report* è innovativa ed apprezzabile, fra l'altro perché mira ad accentuare l'attenzione sulla costruzione in positivo di un sistema di integrità, piuttosto che sulla mera azione di contrasto della corruzione. Nondimeno, l'espressa rinuncia a misurare il livello della corruzione induce a non poter considerare tale tipo di ricerca come esaustiva.

Administration and Civil Service

Civil Service Regulations
Whistle-blowing Measures
Procurement
Privatization

Oversight and Regulation

National Ombudsman
Supreme Audit Institution
Taxes and Customs
Financial Sector Regulation
Business Licensing and Regulation

Anti-Corruption and Rule of Law

Anti-Corruption Law
Anti-Corruption Agency
Rule of Law
Law Enforcement

CONCLUSIONI

Al termine di questo primo rapporto sullo stato della corruzione in Italia, si ritiene di dover ribadire l'impegno dell'Alto Commissario nell'affinare, di anno in anno, la mappatura delle aree e dei settori a rischio, grazie anche alle già richiamate collaborazioni istituzionali, positivamente avviate in questo periodo, che, nel corso del prossimo anno, potranno essere adeguatamente ed efficacemente sviluppate anche attraverso il coinvolgimento di altri organismi pubblici, primo fra tutti l'ISTAT, o di settore, come la Confindustria, soprattutto per la valutazione di impatto economico.

Scorrendo il rapporto si trae ulteriore conferma della valenza strategica della conoscenza del fenomeno nell'orientare le misure di contrasto (inteso nella duplice accezione, preventiva e repressiva) verso le iniziative più idonee ed adeguate in base alla specifica situazione rilevata. E' evidente, infatti, che, a seconda della natura, della estensione e delle concrete modalità di manifestazione della corruzione, diverso dovrà essere l'approccio per poter risultare efficace.

Sotto il versante della prevenzione, infatti, è importante individuare, fra i settori di potenziale rischio, quello o quelli in concreto maggiormente esposti e sui quali concentrare gli sforzi, anche secondo una programmazione di priorità. In questo senso, ad esempio, l'individuazione della criticità rappresentata dal settore sanitario ha indotto l'Alto Commissario ad assumere specifiche iniziative.

Sotto altro versante, è fondamentale verificare l'adeguatezza fra la norma incriminatrice ed i concreti comportamenti corruttivi rilevati nell'esperienza pratica, al fine di evitare il rischio di creare aree di sostanziale impunità per la pratica inapplicabilità di alcune previsioni di reato. In questo senso va segnalata l'iniziativa di riforma dei reati contro la pubblica amministrazione nell'ambito del disegno di legge di ratifica della Convenzione penale del Consiglio d'Europa, cui ha contribuito anche l'Alto Commissario.

La varietà di forme di corruzione, poi, impone la necessità di adottare strategie diversificate, trattandosi, in buona sostanza, di fenomeni essenzialmente diversi.

Proprio tenendo in debito conto la multiforme varietà del fenomeno e le aree di potenziale interesse, è agevole concludere che l'unica strategia veramente efficace è quella

che preveda una sapiente combinazione di strumenti di prevenzione e di repressione, che possano agire nel rispettivo campo di esplicazione secondo politiche di coordinamento ed integrazione.

L'esperienza del caso italiano, da "mani pulite" ad oggi, ha dimostrato che anche i positivi risultati connessi allo svolgimento di incisive ed estese indagini giudiziarie sono assolutamente temporanei e, in un certo senso, effimeri, se non accompagnati da una adeguata politica di prevenzione che miri a cambiare il quadro di riferimento che ha reso possibile i comportamenti corruttivi. E ciò tanto più ove, come sopra detto, ci si trovi di fronte ad un fenomeno corruttivo che assume carattere sistemico. Di qui l'esigenza di concepire iniziative differenziate, che affianchino ad azioni ad efficacia rapida, ma spesso non durevole, quali le indagini e, in generale, le azioni giudiziarie, interventi più strutturati e di lungo respiro, quali, ad esempio, quelli indirizzati a promuovere la formazione e l'integrità del personale dipendente. In questa direzione, vanno seguiti anche percorsi di carattere intermedio che esaltino e prolunghino l'efficacia deterrente delle azioni giudiziarie attraverso la rapida adozione di conseguenti misure di carattere amministrativo e disciplinare, aventi, talora, maggiore forza dissuasiva della – non sempre effettiva – sanzione penale.

Il contrasto alla corruzione richiede, in buona sostanza, l'elaborazione di una vera e propria programmazione di livello nazionale, ideata e sostenuta da tutti i principali attori del sistema, da coinvolgere ciascuno per la parte di competenza, anche attraverso la costituzione di specifici tavoli di lavoro o la organizzazione di periodiche riunioni ad alto livello per la concertazione della strategia ed il monitoraggio della pratica attuazione delle misure decise.

Per questo è necessario che il contrasto alla corruzione venga inserito fra le priorità dell'agenda politica, dal momento che la volontà politica costituisce sicuramente un fattore di importanza decisiva per l'ideazione e l'attuazione di un piano nazionale anti-corruzione che preveda l'integrazione di strumenti di livello normativo e burocratico-amministrativo e, più in generale, interventi di carattere sistematico.

Va, a questo punto, sottolineato, che al di là degli aspetti statistici che presenta il "fenomeno corruzione" oggi in Italia, si registra, talvolta, una mancanza di tensione a livello politico e burocratico verso la materia della anti-corruzione. Questo fa sì che negli ultimi dieci anni è difficile individuare apprezzabili iniziative intraprese per contrastare il dilagare

silenzioso dei fenomeni corruttivi. E' stato disperso il patrimonio emotivo scaturito dalle inchieste "mani pulite"; quella percezione positiva che l'uomo della strada aveva di dare un taglio ad un passato di corruzione, non è stata in alcun modo incanalata verso la creazione di un sistema a prova di corruzione. La rilevata drastica diminuzione delle denunce non va quindi considerata quale sintomo di una riduzione del livello di corruzione ma, al contrario, riflette forse una assuefazione verso una vera e propria "cultura della corruzione", che va dalla spicciola richiesta di denaro sino al condizionamento più elevato. A ciò si aggiunga che oggi "essere onesti" ha in molti casi il risultato di "essere esclusi" e, di conseguenza, di pagare un costo in termini di perdita di occasioni ovvero di esposizione a ritorsioni.

E' necessario invertire il senso di rotazione della spirale che la corruzione produce: non è un caso che nel lungo periodo i dati mostrino un andamento in costante diminuzione, perché, esaurita la carica emotiva suscitata dalle note inchieste, la fiducia dei cittadini sulla effettiva capacità e volontà di contrastare la corruzione è progressivamente venuta meno.

Si tratta a questo punto di individuare gli strumenti per far emergere "il sommerso", ricreando nell'opinione pubblica condizioni di fiducia verso l'azione di lotta alla corruzione. In questo senso, fra le varie iniziative assunte, l'Alto Commissario ha ritenuto prioritario l'attivazione di un apposito numero verde, che valesse a promuovere e stimolare un rapporto diretto fra i cittadini ed uno dei principali interlocutori dell'anti corruzione.

Ci si attende ora che ciascuno si assuma le proprie responsabilità che devono tradursi in concreti provvedimenti. E' assai significativo, infatti, che, mentre negli anni immediatamente precedenti alla stagione di "mani pulite" vi fu un fermento che contribuì ad attualizzare i principi della trasparenza, dell'accesso e del buon andamento dell'azione amministrativa, negli ultimi dieci anni, nonostante l'apposita istituzione di comitati di studio e l'elaborazione di ampi pacchetti di proposte di riforma, ben poche sono state le iniziative portate a termine. Questo potrebbe esporre l'Italia nel prossimo futuro a dover rispondere davanti ad organismi internazionali di settore – primo fra tutti il GRECO (*Group of States against corruption*) – di carenze normative quali la mancata ratifica delle principali convenzioni, cioè la Convenzione ONU contro la corruzione e le Convenzioni del Consiglio di Europa.

Una rapida approvazione parlamentare consentirebbe all'Italia di partecipare a pieno diritto, e non come meri osservatori, alla Seconda Conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU, prevista per il prossimo gennaio. Ancora una volta, come già capitato per l'istituzione dell'Alto Commissario, le misure anti corruzione sono adottate anche per la pressione internazionale.

Non è irrilevante, a questo punto, sottolineare come proprio la Convenzione ONU prescriva agli Stati di istituire un'autorità nazionale anti corruzione, dotata della necessaria autonomia, sostenuta anche dalla previsione di adeguate risorse umane e finanziarie, che valgano, in buona sostanza, a rendere effettiva l'autonomia prevista e la concreta capacità di svolgere la missione istituzionale, consistente nello sviluppo delle politiche nazionali anti corruzione. In questo quadro, l'autonomia pur normativamente riconosciuta all'Alto Commissario, individuato come autorità nazionale anti corruzione nel disegno di legge di ratifica della citata convenzione, rischia oggi di essere smentita di fatto dalla inconsistenza delle risorse economiche assegnate a regime, oltre che dalla assoluta insufficienza della dotazione di personale, soprattutto ove si consideri la competenza nazionale dell'organismo.

Sotto altro profilo, va rimarcata la necessità di adeguare, dopo il primo periodo di funzionamento, gli strumenti a disposizione dell'Alto Commissario, soprattutto al fine di dotare l'organismo della concreta possibilità di predisporre un efficace piano anti corruzione. Su questo tema, si incentreranno le riflessioni e le proposte che verranno sviluppate nella prossima relazione semestrale.

In conclusione, l'Alto Commissario, intende in questa sede assumere l'impegno di presentare ogni anno, in occasione della giornata mondiale dell'anti corruzione, una mappa non solo sullo stato della corruzione, ma anche sulla effettiva adozione delle misure anti corruzione intraprese a tutti i livelli nel corso dell'anno, monitorando il progresso delle iniziative assunte a tutti il livelli, a partire proprio dall'azione dell'Alto Commissario.