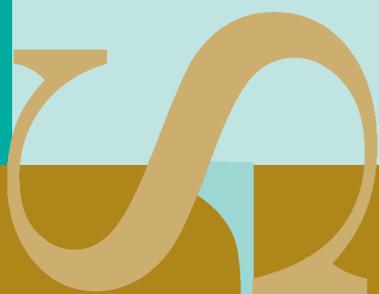


Fabrizio Costantino

Prevenire la corruzione in Italia

Modelli di risk management

Laboratorio Sociologico



Diritto, sicurezza
e processi di vittimizzazione

FRANCOANGELI

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Direttore Scientifico: Costantino Cipolla

Laboratorio Sociologico approfondisce e discute criticamente tematiche epistemologiche, questioni metodologiche e fenomeni sociali attraverso le lenti della sociologia. Particolare attenzione è posta agli strumenti di analisi, che vengono utilizzati secondo i canoni della scientificità delle scienze sociali. Partendo dall'assunto della tolleranza epistemologica di ogni posizione scientifica argomentata, Laboratorio Sociologico si fonda su alcuni principi interconnessi. Tra questi vanno menzionati: la combinazione creativa, ma rigorosa, di induzione, deduzione e adduzione; la referenzialità storico-geografica; l'integrazione dei vari contesti osservativi; l'attenzione alle diverse forme di conoscenze, con particolare attenzione ai prodotti delle nuove tecnologie di rete; la valorizzazione dei nessi e dei fili che legano fra loro le persone, senza che queste ne vengano assorbite e – ultimo ma primo – la capacità di cogliere l'alterità a partire dalle sue categorie "altre". Coerentemente con tale impostazione, Laboratorio Sociologico articola la sua pubblicistica in sei sezioni: *Teoria, Epistemologia, Metodo; Ricerca empirica ed Intervento sociale; Manualistica, Didattica, Divulgazione; Sociologia e Storia; Diritto, Sicurezza e Processi di vittimizzazione; Sociologia e storia della Croce Rossa.*

Comitato Scientifico: Natale Ammaturo (Salerno); Ugo Ascoli (Ancona); Claudio Baraldi (Modena e Reggio Emilia); Leonardo Benvenuti, Ezio Sciarra (Chieti); Danila Bertasio (Parma); Giovanni Bertin (Venezia); Rita Biancheri (Pisa); Annamaria Campanini (Milano Bicocca); Gianpaolo Catelli (Catania); Bernardo Cattarinussi (Udine); Roberto Cipriani (Roma III); Ivo Colozzi, Stefano Martelli (Bologna); Celestino Colucci (Pavia); Raffele De Giorgi (Lecce); Paola Di Nicola (Verona); Roberto De Vita (Siena); Maurizio Esposito (Cassino); Antonio Fadda (Sassari); Pietro Fantozzi (Cosenza); Maria Caterina Federici (Perugia); Franco Garelli (Torino); Guido Giarelli (Catanzaro); Guido Gili (Campobasso); Antonio La Spina (Palermo); Clemente Lanzetti (Cattolica, Milano); Emiliana Mangone (Salerno); Giuseppe Mastroeni (Messina); Rosanna Memoli (La Sapienza, Roma); Everardo Minardi (Teramo); Giuseppe Moro (Bari); Giacomo Mulè (Enna); Giorgio Osti (Trieste); Mauro Palumbo (Genova); Jacinta Paroni Rumi (Brescia); Antonio Scaglia (Trento); Silvio Scanagatta (Padova); Francesco Sidoti (L'Aquila); Donatella Simon (Torino); Bernardo Valli (Urbino); Francesco Vespasiano (Benevento); Angela Zanotti (Ferrara).

Corrispondenti internazionali: Coordinatore: Antonio Maturò (Università di Bologna) Roland J. Campiche (Università di Losanna, Svizzera); Jorge Gonzales (Università di Colima, Messico); Douglas A. Harper (Duquesne University, Pittsburgh, USA); Juergen Kaube (Accademia Brandeburghese delle Scienze, Berlino, Germania); André Kieserling (Università di Bielefeld, Germania); Michael King (University of Reading, Regno Unito); Donald N. Levine (Università di Chicago, USA); Christine Castelain Meunier (Casa delle Scienze Umane, Parigi, Francia); Maria Cecília de Souza Minayo (Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasile); Everardo Duarte Nunes (Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasile); Furio Radin (Università di Zagabria, Croazia); Joseph Wu (Università di Taiwan, Taipei, Taiwan).

Coordinamento Editoriale delle Sezioni: Alberto Ardisson

Ogni sezione della Collana nel suo complesso prevede per ciascun testo la valutazione anticipata di due referee anonimi, esperti nel campo tematico affrontato dal volume. Alcuni testi di questa collana sono disponibili in commercio nella versione e-book. Tali volumi sono sottoposti allo stesso controllo scientifico (doppio cieco) di quelli presentati in versione a stampa e, pertanto, ne posseggono lo stesso livello di qualità scientifica.

Sezione *Teoria, Epistemologia, Metodo* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Leonardo Altieri. *Comitato Editoriale*: Agnese Accorsi; Gianmarco Cifaldi; Francesca Cremonini; Davide Galesi; Ivo Germano; Maura Gobbi; Francesca Guarino; Silvia Lolli jr.; Alessia Manca; Emmanuele Morandi†; Alessandra Rota; Barbara Sena.

Sezione *Ricerca empirica ed Intervento sociale* (attiva dal 1992). *Coordinatore Scientifico*: Andrea Bassi; *Responsabile Editoriale*: Paola Canestrini. *Comitato Editoriale*: Sara Capizzi; Teresa Carbone; David Donfrancesco; Laura Farneti; Ilaria Iseppato; Lorella Molteni; Paolo Poletini; Elisa Porcu; Francesca Rossetti; Alessandra Sannella.

Sezione *Manualistica, Didattica, Divulgazione* (attiva dal 1995). *Responsabile Editoriale*: Linda Lombi. *Comitato Editoriale*: Veronica Agnoletti; Flavia Atzori; Alessia Bertolazzi; Barbara Calderone; Raffaella Cavallo; Carmela Anna Esposito; Laura Gemini; Silvia Lolli sr.; Ilaria Milandri; Annamaria Perino; Fabio Piccoli.

Sezione *Sociologia e Storia* (attiva dal 2008). *Coordinatore Scientifico*: Giovanni Silvano (Università di Padova) *Consiglio Scientifico*: Nico Bortoletto (Università di Teramo); Alessandro Bosi (Parma); Camillo Brezzi (Arezzo); Luciano Cavalli, Pietro De Marco, Paolo Vanni (Firenze); Sergio Onger, Alessandro Porro (Brescia); Carlo Prandi (Fondazione Kessler – Istituto Trentino di Cultura); Adriano Prosperi (Scuola Normale Superiore di Pisa); Renata Salvarani (Cattolica, Milano); Paul-André Turcotte (Institut Catholique de Paris). *Responsabile Editoriale*: Alessandro Fabbri. *Comitato Editoriale*: Barbara Baccarini; Roberta Benedusi; Elena Bittasi; Emanuele Cerutti; Pia Dusi; Giancarlo Ganzerla; Nicoletta Iannino; Riccardo Maffei; Vittorio Nichilo; Ugo Pavan Dalla Torre; Alessandra Pignatta; Ronald Salzer; Stefano Siliberti†; Paola Sposetti.

Sezione *Diritto, Sicurezza e processi di vittimizzazione* (attiva dal 2011). *Coordinamento Scientifico*: Carlo Pennisi (Catania); Franco Prina (Torino); Annamaria Rufino (Napoli); Francesco Sidoti (L'Aquila). *Consiglio Scientifico*: Bruno Bertelli (Trento); Teresa Consoli (Catania); Maurizio Esposito (Cassino); Armando Saponaro (Bari); Chiara Scivoletto (Parma). *Responsabili Editoriali*: Andrea Antonilli e Susanna Vezzadini. *Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Christian Arnoldi; Michele Bonazzi; Rose Marie Callà; Teresa Carlone; Dafne Chitos; Gian Marco Cifaldi; Maria Teresa Gammone; Veronica Moretti; Annalisa Plava; Antonia Roberta Siino.

Sezione *Sociologia e storia della Croce Rossa* (attiva dal 2013). *Direttori*: Costantino Cipolla (Bologna) e Paolo Vanni (Firenze). *Consiglio Scientifico*: François Bugnion (*presidente* - CICR), Roger Durand (*presidente* - Société "Henry Dunant"), Giuseppe Armocida (Varese), Stefania Bartoloni (Roma III), Paolo Benvenuti (Roma III), Fabio Bertini (Firenze), Paola Binetti (Campus Bio-Medico, Roma), Ettore Calzolari (Roma I), Giovanni Cipriani (Firenze), Franco A. Fava (Torino), Carlo Focarelli (Perugia; LUISS), Edoardo Greppi (Torino), Gianni Iacovelli (Accademia di Storia dell'Arte Sanitaria, Roma), Giuseppe Palasciano (Bari), Jean-François Pitteloud (già CICR), Alessandro Porro (Brescia), Duccio Vanni (Firenze), Giorgio Zanchin (Padova). *Comitato Editoriale*: Giorgio Ceci (coordinatore), Filippo Lombardi (coordinatore), Massimo Aliverti, Nico Bortoletto, Luca Bottero, Virginia Brayda, Carolina David, Antonella Del Chiaro, Renato Del Mastro, Gerardo Di Ruocco, Boris Dubini, Alberto Galazzetti, Livia Giuliano, Laura Grassi, Veronica Grillo, Riccardo Romeo Jasinski, Pier Francesco Liguori, Maurizio Menarini, Maria Enrica Monaco, Gianluigi Nava, Marisella Notarnicola, Marcello Giovanni Novello, Raimonda Ottaviani, Isabella Pascucci, Francesco Rinaldi, Piero Ridolfi, Anastasia Siena, Calogera Tavormina, Silvana Valcavi Menozzi. *Segreteria Scientifica*: Alberto Ardissona (responsabile), Alessandro Fabbri (responsabile), Barbara Baccarini, Elena Branca, Giovanni Cerino Badone, Emanuele Cerutti, Alessandro D'Angelo, Carmela Anna Esposito, Simona Galasi, Sara Moggi, Paola Sposetti.

Fabrizio Costantino

Prevenire la corruzione in Italia

Modelli di risk management

LABORATORIO SOCIOLOGICO



FRANCOANGELI

Diritto, sicurezza
e processi di vittimizzazione

La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Antonia Roberta Siino

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Antonio La Spina</i>	pag.	9
Obiettivo e organizzazione	»	12
Introduzione	»	13
1. La corruzione in Italia	»	23
2. Il contrasto della corruzione: tra repressione e prevenzione	»	47
3. Il legame tra criminalità organizzata e corruzione	»	59
4. La gestione del rischio-corruzione: un approccio multifattoriale	»	73
4.1 Fattori giuridico-politici: norme giuridiche e struttura della Stato	»	79
4.2 Fattori socio-culturali: struttura sociale, informazione, religione	»	93
4.3 Fattori economici: benessere, occupazione, qualità, della regolazione economica	»	106
4.4 Fattori criminologici: la criminalità organizzata	»	118
4.5 Modelli di analisi del rischio corruzione: livello macro e micro	»	121
5. Prevenire la corruzione attraverso la riduzione del rischio: strategie di breve e lungo periodo	»	129
5.1 Strategie di breve periodo	»	130
5.2 Strategie di lungo periodo	»	132
Riferimenti bibliografici	»	137

A mio papà

Prefazione

di *Antonio La Spina*

Per lungo tempo è stato ufficiosamente noto che la corruzione era molto diffusa in Italia, ma di essa e delle politiche per reprimerla nelle sedi ufficiali non si parlava quanto il fenomeno avrebbe meritato. Se ne è parlato moltissimo, a un certo momento, in occasione degli scandali oggetto della cosiddetta Tangentopoli, visti gli effetti dirompenti che essi ebbero sul sistema politico e partitico italiano, al punto da sospingere la transizione (incompiuta) dalla cosiddetta Prima alla cosiddetta Seconda repubblica. Ma qualche tempo dopo la stagione di Tangentopoli l'attenzione mediatica e politica andò scemando. Nella seconda decade del XXI secolo si è avuto un risveglio, dovuto sia all'emergere di nuovi episodi criminali (talora collegati a quelli più risalenti attraverso alcune delle persone fisiche che ne sono state protagoniste), sia all'adozione di alcuni elementi di una moderna politica anticorruzione, anche in ottemperanza a obblighi internazionali assunti in passato (Convenzione Onu di Merida del 2003) e per lungo tempo non adempiuti.

Ecco quindi che oggi sono sul tappeto della ricerca scientifica (oltre che su quello dei *policy makers* e dei soggetti incaricati del contrasto) una serie di tematiche significative, che elenco di seguito a mo' di agenda, senza peraltro avanzare pretese di completezza.

Anzitutto, le indagini degli apparati repressivi e le attività delle istituzioni di controllo hanno via via generato una mole sempre più ragguardevole e interessante di dati empirici "duri" (intercettazioni, flussi finanziari, gare, loro importi, ribassi, modalità di selezione dei contraenti, e così via), capaci di dischiudere immagini assai meno sfocate e più fedeli alle dinamiche fattuali di quanto non possano dirci le rilevazioni fondate sulla corruzione percepita e anche subita (utili, ma necessariamente approssimative, e condizionate dalle contingenze e dall'intensità del contrasto, ovvero da comprensibili reticenze). Una prima sfida per chi fa ricerca, pertanto, consiste nel trovare modalità e percorsi capaci di valorizzare questo patrimonio informativo in rapido aumento.

Una seconda sfida riguarda la stima dell'impatto economico della corruzione, sia diretto che indiretto. Ciò intendendo per diretto l'importo delle somme che passano da una mano all'altra negli scambi occulti (quindi il volume d'affari dei corrotti), e per indiretto i costi che vengono generati in termini di mancata crescita economica e corrispondente calo di introiti fiscali, per la salute dei conti pubblici in genere, per i cittadini-utenti che non ricevono servizi o ne ricevono di qualità e quantità inferiori rispetto a quelle che otterrebbero se vi fosse correttezza, per i cittadini-contribuenti che vedono così sprecata una parte cospicua delle tasse che pagano, per i cittadini-lavoratori, e in particolare per quelli più meritevoli, che perdono opportunità dovute allo scoraggiamento degli investitori onesti e alla selezione di soggetti che non meritano.

Una terza sfida, che si va delineando più chiaramente in tempi recentissimi, ha a che fare con lo studio empirico di quella parte di condotte corruttive che si danno in forma *organizzata*, senza per ciò diventare associazione di stampo mafioso (poiché in quel caso andrebbero analizzate e colpite con altri strumenti, concettuali e penali). Nei giorni in cui scrivo si è avuta l'approvazione della riforma del cosiddetto codice antimafia, nel cui ambito è rientrata anche un'innovazione volta a rendere applicabili le misure di prevenzione tipiche del contrasto alla mafia anche a varie ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione, qualora questi siano commessi in forma associata. Ed è stata anche resa pubblica la motivazione della sentenza di primo grado del processo romano riguardante fenomeni associativi prospettati come di stampo mafioso dall'ipotesi accusatoria, ma non ritenuti tali dalla decisione del collegio giudicante, che ha comunque inflitto pene di significativa severità. Senza entrare qui nel merito delle due vicende (legislativa l'una, giudiziaria l'altra), si può rilevare come entrambe attestino il particolare disvalore che tanto la coscienza sociale quanto gli operatori del diritto ascrivono oggi alla corruzione organizzata, o almeno a certe sue concretizzazioni, le quali, appunto, meritano di essere esplorate, ricostruite, classificate e sistematizzate dallo scienziato sociale nelle loro manifestazioni concrete.

La quarta sfida riguarda, infine, la valutazione ex post di una recente normativa, la legge 190/2012 (approvata appunto in attuazione dei richiamati impegni internazionali), che per un verso ha modificato e innovato il diritto previgente in tema di figure di reato, e per altro verso ha trasformato la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) nell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che anche grazie a una serie di provvedimenti successivi è diventata un attore istituzionale cruciale nella politica in questione, operante fon-

damentalmente sul versante della prevenzione. Ebbene, sia gli effetti repressivi e preventivi degli interventi in campo penale, sia il processo di consolidamento e di espansione delle competenze, così come l'efficacia e le criticità dell'azione dell'ANAC sono meritevoli anch'essi di apposite analisi ricognitive, esplicative e valutative.

In questo suo lavoro Fabrizio Costantino offre anzitutto al lettore un'utile rassegna di numerosi contributi più o meno recenti e rilevanti con riguardo alle predette tematiche, soffermandosi via via sull'intensità della corruzione in Italia, sugli strumenti di contrasto e la loro evoluzione, sui rapporti con la criminalità mafiosa. Vi è anche un proto-modello di analisi del rischio, che ricomprende "fattori" di varia natura, quali norme giuridiche e struttura dello Stato; strutture sociali, assetto dell'informazione, variabili attinenti alla religione; benessere, occupazione, regolazione attinente alla sfera strettamente economica; presenza di criminalità organizzata. È bene precisare fin da subito che tale approccio si muove su un piano ben diverso da quello tipico dell'analisi del rischio che dovrebbero effettuare le singole pubbliche amministrazioni, sulla base delle indicazioni e delle sollecitazioni dell'ANAC. In questo secondo caso, infatti, il focus è – o meglio dovrebbe essere, visto che finora tale cruciale passaggio della prevenzione non risulta attecchito nel modo di agire delle burocrazie nostrane – non solo sulle singole strutture amministrative, ma ancor più dettagliatamente sui singoli procedimenti e loro snodi, atti, attività, data la dotazione organizzativa concreta. Il rischio di cui parla qui l'autore, invece, è per un verso quello che caratterizza un intero sistema-paese (livello macro) e per altro verso quello che un individuo ivi residente divenga soggetto attivo o passivo di corruzione.

È una base di partenza suscettibile di essere ulteriormente articolata in futuro. Ad esempio, stante che uno degli elementi ("fattori") contemplati dal modello sono le leggi vigenti in materia di corruzione, occorre via via distinguere analiticamente tra leggi efficaci (cioè capaci di generare un adeguato numero di sanzioni, a loro volta adeguatamente severe, con la correlata deterrenza) e leggi inefficaci, perché di volta simboliche, ambigue, confuse e/o eccessivamente complesse; leggi che generano o addirittura moltiplicano le occasioni di corruzione e leggi che le riducono. Analogo ragionamento va svolto per ciascuno degli altri elementi, tenendo anche conto delle velocità con cui essi talora si trasformano, nelle società tardo-moderne in cui viviamo. Giusto per fare un altro esempio, la diffusione di una certa religione potrebbe accompagnarsi all'indulgenza verso i corrotti e all'auto-indulgenza dei medesimi. Ma è anche possibile che avvengano innovazioni tali da trasformarla in un ostacolo al malaffare e in una molla interiore che spinge verso il civismo e l'onestà. Ecco quindi che, così come avviene con tutti i modelli, le

componenti e loro combinazione devono essere “appropriatamente complicate” (come diceva Herbert Simon quando criticava gli schematismi della versione allora standard della decisione razionale), così da incrementarne la fecondità euristica e la capacità esplicativa.

Obiettivo e organizzazione

Questo libro intende compiere un primo passo verso l’elaborazione di modelli per l’analisi e la prevenzione della corruzione basati su dati empirici. A tal fine, il testo si prefigge i seguenti obiettivi:

1. analizzare il contesto italiano, aggiornando dati riguardanti la corruzione (fonti giudiziarie, indicatori di percezione) a livello regionale, nazionale e internazionale;
2. sviluppare un modello di analisi criminale basato sull’analisi dei fattori facilitatori e dissuasori della corruzione;
3. identificare le misure di breve e lungo periodo per la riduzione del rischio corruzione sulla base del modello così sviluppato.

Il testo è articolato come segue. Il primo capitolo definisce il fenomeno corruzione in Italia, aggiornando i dati riguardanti la sua diffusione ed individuando le aree di maggior rischio e le modalità con cui questo si manifesta. Il secondo capitolo descrive le misure adottate dal legislatore per il contrasto della corruzione, e in particolare la legge n.190 del 2012 che introduce la gestione del rischio come misura di prevenzione. Il terzo capitolo analizza il rapporto tra corruzione e criminalità organizzata, nel doppio binario che pone la prima come strumento della seconda per penetrare il mercato legale di appalti e commesse, e la seconda come ente di garanzia delle transazioni corruttive. Il quarto capitolo analizza i fattori di rischio corruzione e li colloca all’interno di un modello integrato di analisi del livello attuale di rischio a livello macro (nazionale) e micro (individuale). Il quinto capitolo delinea un quadro di policy suddiviso in breve e lungo periodo sulla base del modello creato, con l’obiettivo di raggiungere un risultato ottimale in un’ottica di efficacia ed efficienza.

Prima di procedere ulteriormente, un breve seppur importante cambio di registro è a questo punto necessario per alcuni significativi ringraziamenti. Un primo ringraziamento va ad Andrea Di Nicola, per i suoi insegnamenti quotidiani, ed al gruppo eCrime dell’Università degli Studi di Trento. Grazie ad Antonio La Spina, Gabriele Fornasari ed Alberto Vannucci: senza i loro preziosi consigli questo libro non avrebbe potuto essere realizzato. Di eventuali errori, ovviamente, è responsabile esclusivamente l’autore.

Introduzione

Il problema della corruzione in Italia è stato per lungo tempo sottovalutato. Interventi adeguati per il suo contrasto sono stati più volte rimandati, nonostante il fenomeno avesse raggiunto dimensioni allarmanti già a partire dalla metà degli anni settanta fino a raggiungere il picco nella prima metà degli anni novanta, conseguentemente all'operazione "Mani Pulite"¹.

La mancanza di politiche volte a prevenire la corruzione ha causato la cristallizzazione della stessa all'interno delle istituzioni pubbliche italiane, in quello che permane a tutt'oggi un "sistema gelatinoso in cui si fa persino fatica a dire chi è il corrotto e chi il corruttore"². Ad aggravare la situazione si è aggiunto inoltre l'acuirsi del conflitto tra magistratura e politica, che ha portato quest'ultima a perseguire una politica di progressiva destrutturazione dei sistemi di controllo della corruzione, depenalizzando alcune figure di reato (si pensi al falso in bilancio, recentemente reintegrato come delitto) che hanno contribuito a rendere i reati di corruzione meno visibili, se non addirittura "tollerati" in alcuni casi³.

¹ La più estesa e approfondita inchiesta giudiziaria della storia della repubblica italiana nasce dalla denuncia di un piccolo imprenditore costretto a versare periodicamente tangenti a Mario Chiesa, direttore a Milano dell'ospizio Pio Albergo Trivulzio, per poter mantenere l'appalto delle pulizie. Dalla sua piena confessione deriverà un irrefrenabile "effetto domino" che metterà in stato d'accusa un'intera classe politica e imprenditoriale. L'inchiesta si sviluppa anche per il venir meno delle caratteristiche di "sistema bloccato" della repubblica italiana e per il ruolo diverso dal passato dei mass media che "stimolò ed orientò la pressione dell'opinione pubblica a livelli in precedenza mai raggiunti". P. Martucci (2006) *La criminalità economica*. Laterza, Roma-Bari, 46.

² Autorità nazionale anticorruzione, "Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014 - Intervento del Presidente dell'A.N.A.C. Raffaele Cantone", 2 luglio 2015, p.17. Relazione disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2015/relaz.parlamento.2014.int.pres.Cantone.02.07.15.pdf>.

³ Questo si è concretizzato inoltre con la nuova normativa sulle grandi opere e infrastrutture, alla cancellazione di alcune norme volte alla trasparenza e di controllo incrociato, sacrificate sull'altare di una presunta "efficienza" e "rapidità" delle decisioni di spesa. D. Della

Queste circostanze hanno contribuito a determinare la specificità e l'unicità del caso italiano nel panorama internazionale, riassumibile in due peculiarità principali. La prima riguarda il divario tra l'allarme sociale causato dalla corruzione e il numero relativamente basso di condanne⁴. La seconda pertiene alla complessità delle fattispecie penali e all'inadeguatezza delle norme sul traffico di influenze illecite, sulla corruzione privata⁵, sulla corruzione di funzionari esteri, sull'inefficacia delle sanzioni, su un regime della prescrizione che prevede addirittura l'esaurirsi dei processi anche dopo una precedente condanna non definitiva.

Dai dati disponibili emerge come la corruzione in Italia sia un fenomeno che assume rilevanza primaria se paragonato agli altri paesi occidentali⁶. Questa agisce come ostacolo per le nuove iniziative imprenditoriali, agendo come una "tassa occulta" che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri⁷. In questo senso, alcuni studi mostrano un costo della corruzione in Italia sensibilmente maggiore rispetto alla media europea. Un rapporto recente dell'Unione Europea stima infatti in 60 miliardi di euro annui la perdita netta

Porta, e A. Vannucci (1999), *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*. Laterza, Roma-Bari.

⁴ Meno di 300 nel 2010, fino a poco più di 500 nel 2016. Come certificato dal rapporto sull'Italia del febbraio 2012 del GRECO, Gruppo di Stati europei contro la corruzione, tra i quali meno del 2% sconta un solo giorno di carcere. Rilevano P.C. Davigo e G.Mannozi (2007), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*. Laterza, Roma-Bari, 373.

⁵ Nel 1939 Edwin H. Sutherland presenta all'assemblea dell'Associazione Americana di Sociologia una relazione fondata sullo studio sulla categoria criminale che definì *white collar crimes*, "delitti dei colletti bianchi" riferendosi alla classe socio-economica superiore: industriali, uomini d'affari, alti funzionari, professionisti. I diversi tipi di reato del colletto bianco nell'ambito economico e professionale consistono soprattutto in violazioni della fiducia implicitamente o esplicitamente accordata, e possono ridursi quasi tutti a due categorie: distrazioni di beni patrimoniali e manovre scorrette nella gestione del potere. Nel primo caso ci si avvicina alla frode o alla truffa; nel secondo si tratta di una sorta di doppio gioco. E.H. Sutherland (1986), *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, a cura di A. Ceretti e I. Merzagora, Unicopli, Milano.

⁶ L'impatto della corruzione era già notevole nell'Italia appena unificata. Scrive Salvatore Lupo: "L'Italia di fine secolo, scissa tra un campo conservatore e un campo progressista, capace di porsi in maniera critica davanti agli arcani del potere grazie agli strumenti dell'informazione e del dibattito politico di massa per la prima volta liberamente adoperati, diverrà un'informe accozzaglia di corrotti e corruttori, in questa e nelle altre interpretazioni di chi, forse, si è già messo alla ricerca di un duce a cui affidare le proprie sorti" in S. Lupo, "Meridiana", n. 7-8, 1989-90, 155.

⁷ Un'inchiesta svolta dalla Banca Mondiale nel 2010 e basata su interviste a oltre 150 pubblici ufficiali provenienti da 60 nazioni in via di sviluppo fa emergere la corruzione come il maggior impedimento allo sviluppo economico dei loro paesi e stima che possa ridurre il tasso di crescita di 0,5-1,0 punti percentuali per anno. Nel mondo, inoltre, sempre secondo la Banca Mondiale, vengono pagati circa mille miliardi di dollari di tangenti all'anno, pari al 3 per cento del Pil mondiale.

dovuta alla corruzione in Italia, metà dell'intera corruzione europea, pari al 4 per cento del PIL nazionale^{8,9}. Se da un lato è importante precisare come tali stime abbiano in realtà un valore semplicemente indicativo, in quanto basate su metodologie che non assicurano adeguati livelli di accuratezza, non si può allo stesso tempo affermare che eventuali errori di stima vadano necessariamente in direzione di un sovradimensionamento del fenomeno. Infatti, se anche conoscessimo la cifra di tutte le tangenti pagate in un anno, questa non rappresenterebbe il costo della corruzione ma solo la punta di un ipotetico *iceberg* che non tiene conto di tutte le distorsioni che la corruzione indirettamente produce.

Osservando in maniera più approfondita i settori in cui la corruzione opera con maggior pervasività, emerge come gli appalti pubblici rappresentino una delle principali voci di spesa delle economie nazionali nell'UE¹⁰. Infatti, circa un quinto del PIL dell'Unione viene speso ogni anno dalle autorità pubbliche e da enti di diritto pubblico per l'acquisizione di forniture, lavori e servizi¹¹. Il controllo del livello di corruzione nel sistema degli appalti diventa quindi elemento fondamentale per il bilancio dello Stato Italiano. Utilizzando ad esempio i calcoli della Corte dei Conti, secondo cui la

⁸ Nel 2004, la Banca Mondiale aveva pubblicato un rapporto secondo il quale la corruzione di un paese ammontava al 3-4% del PIL, il che per l'Italia pre-crisi dava come risultato appunto la somma predetta, presa per buona anche da alcune autorità italiane. La stessa Corte dei conti ha richiesto in giudizio, nel corso del 2008, il recupero di appena 69 milioni di euro per danno erariale. Sempre in un'ottica comparata, è emerso come circa quindici anni fa il PIL pro capite di ogni cittadino tedesco fosse superiore di appena 1.700 euro a quello di ciascun italiano. Nel 2015 il divario è salito a circa 8.500 euro, con un rialzo pressochè costante degli indicatori di corruzione per il nostro paese

⁹ L'economista Mario Baldassarri ha stimato il danno della corruzione in Italia a un valore di circa il 17 per cento del PIL. M. Baldassarri (2015) «*Rubati*» 236 miliardi al Pil: il costo di evasione e corruzione. Corriere della Sera, 15 Luglio. Articolo disponibile su: http://www.corriere.it/economia/15_luglio_05/rubati-236-miliardi-pil-costo-evasione-corrruzione-777e3cf0-22e2-11e5-85fc-cb21ea68cb1f.shtml.

¹⁰ Circa il 20% del totale riguarda appalti pubblici che superano le soglie di applicazione delle norme Europee sugli appalti. Secondo le stime della Commissione, il valore complessivo delle gare d'appalto superiori alle soglie UE è stato pari a circa 425 miliardi di EUR nel 2011. In questo senso, è possibile rilevare che il 19% del PIL dell'UE è costituito da spese per appalti pubblici di lavori, beni e servizi. Più nello specifico gli appalti cd. "sotto soglia", tuttora non disciplinati dalle regole europee, costituiscono il 3,6 del PIL europeo.

¹¹ Un recente studio riguardante il settore sanitario italiano ha invece stimato il costo della corruzione intorno a 23,6 miliardi di euro a fronte di una spesa per la sanità sostenuta complessivamente dalla Regioni di circa 111, 6 miliardi di euro nel 2013 (peraltro in diminuzione rispetto ai 112, 6 miliardi di euro nel 2013). Si veda: Unione Europea (2014) "Allegato sull'Italia" in *Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*. Pagina web: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_it.pdf.

corruzione genera il 40% di spesa in più nei contratti per opere, forniture e servizi pubblici dello Stato, il costo di quest'ultima raggiungerebbe una cifra superiore ai 100 miliardi di euro l'anno.

Ai danni di tipo economico, la corruzione aggiunge inoltre una serie di costi che agiscono indirettamente sulla qualità delle infrastrutture¹², la libera concorrenza, l'allocazione ottimale delle risorse pubbliche. Su queste grava infatti uno spreco di risorse monetarie investite per corrompere i funzionari in carica per l'aggiudicazione degli appalti¹³. Nelle grandi opere, se si includono le perdite indirette, il costo della corruzione è stimato per un valore che si aggira attorno al 40% del totale delle stesse¹⁴. Tra gli ultimi casi accertati di deviazione delle risorse pubbliche (con relativo impatto sulla qualità dell'opera) è possibile includere i lavori per la ricostruzione delle zone danneggiate dal terremoto dell'Aquila del 2009, il giro di mazzette fatto emergere dalla Procura di Milano per l' Expo-Milano 2015, o la catena di arresti attorno i lavori del MOSE a Venezia, che ha visto coinvolti numerosi tra politici e imprenditori in casi di corruzione¹⁵.

Un altro costo indiretto della corruzione riguarda i guadagni derivanti dall'utilizzo di pratiche corruttive che vengono prontamente riutilizzati, oltre che nel mercato lecito, anche in quello illecito. In particolare, la criminalità organizzata attraverso la corruzione accede all'economia lecita degli appalti

¹² Si veda http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

¹³ Arnone e Iliopulos scrivono in proposito: "La corruzione agisce nel profondo delle strutture organizzative pubbliche (e private) minacciando la loro capacità di perseguire i propri fini istituzionali o economici; interviene a livello decisionale, modificando gli obiettivi generali a favore di interessi particolari; agisce a livello attuativo, impedendo un'efficace attuazione delle regole predisposte dalle autorità. In questo senso, interviene negli spazi discrezionali lasciati agli individui, mutando i principi che ne guidano l'azione." M. Arnone e E. Iliopulos (2005), *La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, 4.

¹⁴ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

¹⁵ La Direzione Generale (DG) Affari Interni dell'Unione Europea nota inoltre come "la futura linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione siano viste, nella sfera pubblica, come particolarmente esposte al rischio di distrazione di fondi pubblici e infiltrazioni criminali. L'alta velocità è tra le opere infrastrutturali più costose e criticate per gli elevati costi unitari rispetto a opere simili"¹⁵. Il suo costo oscilla infatti tra i 47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli, i 74 milioni di euro tra Torino e Novara, i 79,5 milioni di euro tra Novara e Milano fino ai 96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze, contro gli appena 10,2 milioni di euro al chilometro della Parigi-Lione, i 9,8 milioni di euro della Madrid-Siviglia e i 9,3 milioni di euro della Tokyo-Osaka. In totale il costo medio dell'alta velocità in Italia è stimato a 61 milioni di euro al chilometro. Tali differenze di costo non sono di per sé sufficienti a dimostrare l'esistenza di pratiche corruttive e distrazione dei fondi erogati, ma sono tuttavia una spia per verificare eventuali carenze nella gestione o irregolarità nelle gare di appalto. Unione Europea (2014) "Allegato sull'Italia" in Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione. Pagina web: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_it.pdf.

e delle grandi opere ponendosi allo stesso tempo come ente regolatore e di garanzia delle transazioni corruttive. Si pensi all'ottenimento di permessi di costruzione da parte della criminalità organizzata attraverso pratiche corruttive, utili poi a riciclare i proventi di attività di tipo criminale. L'aumento dei profitti garantirà risorse necessarie per un'espansione dell'"impresa criminale" e per il reinvestimento dei proventi in attività sia lecite che illecite.

La corruzione non colpisce esclusivamente il settore pubblico, ma anche quello privato. Oltre al danno economico che deriva da un mancato accesso al mercato (o da un accesso solo parziale), beni giuridicamente protetti come la libera concorrenza o aspetti riguardanti l'azienda come il profitto o la *brand reputation* possono venire danneggiati dalla corruzione. Si pensi ancora al dipendente di un'azienda che vende informazioni strategiche ad un'impresa concorrente, o a un responsabile per gli acquisti che compra merce da un fornitore a un prezzo maggiorato trattenendo per sé una parte della somma erogata¹⁶. Le imprese, interrogate in merito agli elementi che determinano i costi per l'erogazione dei servizi pubblici in Italia, individuano nella corruzione il terzo fattore che incide sull'attuale livello di costi per l'erogazione di servizi pubblici¹⁷, danneggiando l'economia delle imprese italiane nel medio-lungo periodo¹⁸ (vedi tabelle 1 e 2).

¹⁶ Aspetto peculiare della corruzione tra privati, oggetto di recenti studi, riguarda il beneficiario delle transazioni. Vi può essere corruzione tra privati che va a beneficio dell'impresa e/o del privato coinvolto (si pensi all'*insider trading*) o transazioni che danneggiano l'impresa stessa (si pensi all'impresa vittima di *insider trading* o a un dipendente che compie false rendicontazioni vendendo parte della merce nei magazzini).

¹⁷ Il dati raccolti nel rapporto *L'Illegalità economica e la sicurezza del mercato in Italia* si basano su una serie di interviste effettuate a un campione nazionale di 1.000 imprese. Tra le motivazioni principali per cui le imprese non partecipano a procedure di affidamento di contratti pubblici vi è una difficoltà ad accedere alle informazioni (8,5 per cento delle imprese intervistate), e una parzialità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici (7,5 per cento). Si veda: M.M. Dickson et al. (2016), *L'illegalità economica e la sicurezza del mercato in Italia*, Roma: Retecamere srl.

¹⁸ Anche i risultati del *Global Corruption Barometer 2015-2016* si muovono in direzione analoga: i cittadini intervistati ritengono che il problema della corruzione sia stato oggetto di un ulteriore peggioramento negli ultimi anni. Secondo il 93 per cento degli italiani le Pubbliche Amministrazioni in Italia sono corrotte (contro una media UE dell'80 per cento). Tra le istituzioni maggiormente colpite dalla corruzione gli italiani indicano i partiti politici (69%), il Parlamento (44%), la pubblica amministrazione (29%) e il sistema sanitario (24%). Il 70% dei cittadini ritiene infine che le decisioni dei governi siano fortemente influenzate da interessi di tipo lobbistico. Eppure, nonostante gli indici riguardanti la percezione della corruzione indichino il fenomeno come prevalente, solo il 5% degli intervistati dichiara di aver pagato tangenti. Il 56% degli italiani però si dichiara disposto a denunciare eventuali casi di corruzione. In questo senso, la scelta del silenzio viene giustificata dalla paura di ritorsioni (41%) e dalla sfiducia del fatto che vi siano conseguenze reali in seguito alla denuncia (41%). Si veda: http://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16.

Tab. 1 – Motivazioni principali per le quali le imprese italiane non partecipano a procedure di affidamento di contratti pubblici per macroarea (In %)*

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
L'impresa non opera in settori di interesse per la pubblica amministrazione	78,0	77,1	74,0	78,8	77,2
Le informazioni relative a tali procedure non sono facilmente accessibili o comprensibili	9,0	7,1	10,3	7,9	8,5
Le procedure di affidamento di contratti pubblici non sono imparziali	5,7	7,1	9,5	7,5	7,4
L'impresa non ha contatti diretti con le stazioni appaltanti	5,5	7,1	4,9	8,0	6,5
Il ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione è tale da non rendere conveniente partecipare	2,7	2,4	3,6	2,8	2,8
Gli oneri amministrativi connessi alla partecipazione sono eccessivi	3,9	2,4	2,6	1,9	2,7
Ns/nr	2,1	1,6	2,6	2,8	2,3
Per partecipare a tali procedure l'impresa dovrebbe fissare prezzi per i propri prodotti o servizi ritenuti non economicamente convenienti	2,1	1,8	2,6	1,6	2,0
Requisiti formali troppo stringenti	1,2	2,9	2,3	1,0	1,8
I bandi pubblici sono privi di qualità tecnica	1,2	1,1	0,5	1,6	1,1

*Domanda a risposta multipla; totale diverso da 100

Fonte: Unioncamere - Istituto G. Tagliacarne

Tab. 2 – Orizzonte temporale degli effetti della corruzione sul sistema economico di localizzazione secondo le imprese italiane per macroarea (In %)

		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
anno)	Breve periodo (un	9,3	15,0	9,7	9,2	10,5
	Medio periodo (due	36,3	35,7	37,7	32,0	35,1
– tre anni)	Lungo periodo	48,7	43,2	46,2	54,6	48,9
	(quattro anni e oltre)					
	Ns/nr	5,7	6,0	6,4	4,2	5,4
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Unioncamere - Istituto G. Tagliacarne

Dall’analisi dei costi finora illustrati, risulta chiaro come l’impatto globale della corruzione sull’economia nazionale sia assai negativo. Oltre ai ritardi, agli sprechi e al peggioramento del rapporto tra spesa e risultati nei servizi e nelle opere pubbliche, ai costi diretti a carico di coloro cui vengono richieste dazioni improprie, la corruzione scoraggia gli investimenti, deprime la competitività e l’attrattività dei territori, distorce la concorrenza e ostacola lo sviluppo in modo analogo a ciò che fa la criminalità di stampo mafioso. La mancanza di adeguate politiche di contrasto della corruzione ha infatti causato lo sviluppo di veri e propri “sistemi di corruzione”, che possono coinvolgere diversi tipi di attori (politici, imprenditori, funzionari pubblici, mafiosi) in transazioni di reciproco scambio. Tali sistemi, che si affiancano in maniera parallela al mercato lecito, costituiscono una vera e propria struttura di regolazione e sostentamento che protegge le transazioni corruttive dall’intervento dello Stato, aumentando ulteriormente il costo per la produzione di beni pubblici ed infrastrutture¹⁹. Sull’aumento dei costi di infrastrutture e servizi incide inoltre l’infiltrazione della criminalità organizzata, in particolare (ma non solo) nelle aree meridionali del Paese, a cui le parti coinvolte nella corruzione possono fare affidamento come ente terzo per la risoluzione delle dispute e di garanzia per la sicurezza delle transazioni.

La corruzione è un fenomeno estremamente mutevole, che cambia a seconda delle modalità in cui interagiscono i suoi attori. Se si definisce la corruzione come il “modo in cui gli individui cui è attribuita l’autorità di adottare decisioni in nome di un’organizzazione abusano della loro posizione per ottenere un vantaggio personale”²⁰, questa assume un largo spettro di modalità interattive, distinte tra loro. Una prima distinzione riguarda l’interazione

¹⁹ P. Davigo (2017), *Il sistema della corruzione*. Laterza, Roma-Bari.

²⁰ T. Søreide (2014), *Drivers of Corruption. A Brief Review*, World Bank Study, 91642. Tra gli altri S. Rose-Ackerman (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: