

Combattere la corruzione con la trasparenza delle istituzioni

di Maurizio Bortoletti

L'innovazione della politica passa anche da piccole ma fondamentali riforme interne che facciano luce sul funzionamento - o meglio, il malfunzionamento - della Pubblica amministrazione. Per questo il lavoro svolto dal neonato Servizio Anticorruzione e Trasparenza va accolto con favore come un importante esperimento di apertura della burocrazia all'occhio vigile dell'opinione pubblica. Si può così fare ordine nelle acque agitate della "questione morale" e individuare le aree di intervento urgenti per incrementare la trasparenza e la fiducia dei cittadini

Quando si tratta il tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, vi è la necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno.

Invero, la trattazione dei temi concernenti la distorsione dell'azione amministrativa si risolve, il più delle volte, in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso e necessario alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

Il rischio, costantemente in agguato, nel definire il profilo di problematiche che incidono pervasivamente sul rapporto di fiducia tra "Cittadini e Istituzioni", è quello di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione rovesciata della realtà ad uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica.

Il fenomeno va, quindi, correttamente inquadrato: è certamente rilevante, come vedremo, seppure spesso quantificato con una sicurezza che meriterebbe maggiore attenzione, ma non può essere la causa della situazione di disagio e di sfiducia, che sembra, a tratti, ovunque avvertita, seppure con diverse intensità, in tutta la penisola.

Iniziative estemporanee, soluzioni *bricolage*, sono la più chiara espressione di una "navigazione a vista", evidentemente non condivisibile. Né utile, con i cittadini, "utenti e clienti" del sistema, che assistono

apaticamente a ciò che passa, senza illudersi, oramai, che serva veramente, che le cose possano sostanzialmente cambiare.

Lungo questo percorso la politica del risentimento riesce a insinuarsi nei cuori della gente, che si abitua lentamente ma inesorabilmente a questo mondo che sembra popolato di inefficienze e mariuoli, veri o presunti poco importa, mentre la fiducia scompare e con questa inizia a morire piano piano la stessa società, sempre più impassibile e immobile di fronte ad un destino che sembra ineluttabile.

"Sempre più a fondo senza mai toccare il fondo"?

Le parole di Sciascia sembrano profetiche visto che da circa quindici anni si parla continuamente di legalità: eppure, ed è l'aspetto singolare di interesse, il "periodico dibattito" sul tema della legalità, e su tutto quello che vi ruota attorno, spesso non va oltre il momento dialettico, ennesima conferma di un Paese che sembra vivere della logica gattopardiana del "se vogliamo che tutto rimanga com'è, è necessario che tutto cambi", dove si rileva una sfasatura amplissima tra le parole e le cose, tra l'ideologia e la realtà, con frasi ripetute come un rosario o come uno stratagemma per costruirsi un immenso alibi di fronte alle regole continuamente trasgredite.

L'idea di legalità - per il riscatto del Paese dalla corruttela, per la rinascita delle aree infestate dalla criminalità organizzata, per recuperare un livello di convivenza civile accettabile - sembra *surfare* sulle onde, apparendo e scomparendo con pari velocità e ciclicità, fino a diventare un *passe-partout* per la rassicurazione del cittadino, ghiotta

occasione di promesse elettorali e di consenso a buon mercato.

Si tratta, in effetti, di un termine spesso abusato, almeno sotto il profilo semantico, perché lusinga, perché può far rima con onestà e si può confondere addirittura con la giustizia, perché può litigare con la solidarietà e, qualche volta, anche con la democrazia, mentre - come ha notato il prefetto Angelo Tranfaglia, in un suo recente intervento al convegno "Repubblica, Costituente e voto alle donne", Parma, 2007 - se ne registra una "profonda crisi sotto i diversi profili di una crisi del diritto in sé, della credibilità dell'organizzazione dello Stato e delle sue istituzioni, della cultura, della comunità civile".

Non sembra cambiato molto da quando Giolitti ripeteva che "L'Italia è gobba", perché emergeva costantemente una doppia morale, una pubblica, all'apparenza rigorosa nell'adesione alle normative esistenti, ed una privata, fatta di flessibilità estrema, tesa ad adattare anche il rispetto delle regole allo specifico contesto.

Non sembra trattarsi tanto di un maggiore distacco degli individui dalle norme, sotto lo stimolo di una tendenza egoistica, quanto di una vera e propria anomia, di un non riconoscimento del valore e del senso delle norme, che non riescono più a garantire una vita sociale ordinata: la diffusione della "normale" violazione della legalità, la corruzione inconsapevole di cui parla Roberto Saviano, quasi che le tangenti fossero necessarie come il "lievito alla panificazione", per usare l'immagine disegnata di Giorgio Bocca.

Ci si ritrova, così, a confidare, anzi, me-

glio, a sperare – come indicato da La Rochefoucault – nell'ipocrisia come ultimo baluardo della virtù: insomma coloro che si rappresentano probi mentre stanno dissimulando il loro agire attestano pur sempre l'esistenza di regole di cui si ammette l'importanza, confermando che esiste un limite tra giusto e ingiusto e riconoscendo che un'etica pubblica, anche se non la rispettano, comunque c'è, e ognuno è tenuto – almeno in linea di principio – a rispettarla.

Invero, oggi rispettare le leggi può comportare dei seri problemi, proprio perché l'osservanza non è costume generale, né abitudine spontanea, né virtù sempre apprezzata: "Molti italiani amano l'illegalismo", ha recentemente ricordato il prof. Cordero, con il rispetto della legge che è addirittura avvertito come un segno di dabbenaggine, a volte come autolesionismo puro, perché dove l'inosservanza è la regola, l'uomo giusto si trova in condizione di minorità frustrante.

La persona corretta, nei fatti, viene così, posta dinanzi ad un'alternativa odiosa: imitare le furbie altrui e aderire alle prassi in voga, commettendo le scorrettezze che si vedono fare da altri previa giustificazione della necessità di adeguarsi per sopravvivere, oppure accettare di essere spesso discriminata nel mondo del lavoro, nella vita sociale e nei propri interessi.

Una Caporetto delle Istituzioni, sintesi di un'Italia che, oltre ad aver sempre mescolato il serio con il futile – ricordava Indro Montanelli – ha spesso preso il futile come l'unica cosa seria, con l'ulteriore pericolo che sanzioni non tempestive e non adeguate finiscano con l'alimentare una spirale di ribellismo individualistico in grado di provocare danni ed effetti collaterali talora micidiali sul funzionamento del "mondo pubblico" perché finiscono con il diffondere nel Paese un "ribellismo molecolare" alquanto insidioso e contagioso.

Quella tra cittadino e legalità appare, quindi, come una relazione sofferta, nella quale il normale senso civico, se e dove esiste, finisce con il venir descritto e vissuto come una virtù eroica, un calvario che adduce al martirio e alla successiva beatificazione laica, quasi che il fare il proprio dovere di cittadino, di lavoratore, di padre di famiglia, non sia più la normalità.

Con un'ulteriore conseguenza nefasta: questo cilicio finisce con il rendere normale tutto il resto, in un deterioramento progressivo del contesto ambientale, nel quale, se l'immoralità non è avvertita come tale, rischia di diventare amoralità, in una sorta di spaesamento dell'etica.

Si finisce, così, ad esempio, con il diffidare del merito, soprattutto perché il reclutamento e la promozione dei più capaci introducono un intollerabile elemento di imprevedibilità nel sistema ed è un attentato al diritto di cooptazione. Di quel sistema nel quale la lottizzazione appare – secondo Paolo Mancini in *Elogio della lottizzazione* – come sorella gemella ma assai più appetibile della proverbiale "sora Camilla": nessuno la vuole, però ognuno se la piglia, sempre nel buio e nel silenzio, con gli esclusi che denunciano l'altrui lottizzazione, guardandosi bene dall'ammettere che se avessero buscato anche loro qualche posto di potere non sarebbe stata lottizzazione ma esercizio di pluralismo.

Una "legalità debole", quindi, come l'ha definita il prof. La Spina nel saggio *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, nella quale vince il quotidiano sfruttamento di spazi di illegalità, di opacità normativa e amministrativa, di sommerso economico, mentre ognuno – per dirla come Guicciardini – è impegnato a coltivare il suo "particolare", il proprio interesse personale. Per questi motivi, la quali-quantificazione dei fenomeni di distorsione dell'azione amministrativa appare estremamente complessa, anche perché l'eponimia tra corruzione e la miriade di condotte, illecite o meno, che – a vario titolo e in modo atecnico – vi si ricomprendono, non ha consentito fino ad oggi, almeno questa è l'impressione, l'individuazione condivisa di un linguaggio universale e universalmente riconosciuto nella materia.

Se non si vuole vivere alla giornata sotto la grandine di statistiche tutte deprimenti rispetto a una "questione morale" che non è mai stata rimossa e che costantemente – quasi come un fiume carsico – riemerge nel dibattito politico e sociale, non è sufficiente fare riferimento solo alla collocazione di questa o quella procedura, amministrazione, area geografica, ... in una scala ordinale dei reati.

La ricostruzione della morfologia del fe-

nomeno passa necessariamente attraverso la scoperta degli aspetti ambientali, comportamentali, culturali negativi e positivi che, in combinazioni talora casuali e conseguenti, hanno fino ad oggi contribuito a stratificare una certa immagine del Paese.

Al momento, la molteplicità di dati che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, però, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato, atteso livello di funzionalità della Pubblica amministrazione.

Una difficoltà alla quale si aggiunge una percezione negativa della situazione direttamente proporzionale alla distanza che separa l'osservatore dai fatti di interesse, così che, soprattutto agli occhi di chi guarda all'Italia dall'estero può rafforzarsi l'immagine di un Paese dove vige la legge del più furbo o del più forte piuttosto che la forza della legge.

La soluzione e l'analisi della "corruzione misurata" è solo il primo passo, risiede nel tentativo di individuare alcune matrici di decrittazione, certamente innovative, attraverso le quali perseguire un'attualizzazione realistica e non ultra-dimensionata del fenomeno: senza un adeguato itinerario logico, infatti, la trappola della massimizzazione del rischio e l'assenza di queste matrici (indispensabili per comporre a sintesi un quadro conoscitivo assolutamente eterogeneo di dati e informazioni) rendono difficile una definizione realistica della patologia criminale e immediatamente dopo lasciano spazio e prestano il fianco a qualsiasi manipolazione disinformativa.

La corruzione misurata

Il numero dei reati registrati rappresenta, come noto, solo una parte di quelli effettivamente compiuti poiché la rilevazione non "percepisce", per diverse ragioni, un numero più o meno rilevante di reati che compongono il cd. "sommerso della criminalità".

In particolare, qui emerge un'ulteriore difficoltà nella lettura del fenomeno e, quindi, nella misurazione del dato: manca, il più delle volte, il tipico vettore della denuncia, nel senso che non vi è una vit-

tima, una persona fisica o giuridica che, quale soggetto passivo, può presentare una denuncia alle Forze di Polizia, facilitando, quindi, la rilevazione e l'intervento sulla condotta criminale.

Problema manifesto con la corruzione che – come reato a concorso necessario dove vi è il convergente interesse al silenzio dei protagonisti del *pactum sceleris* – è un tipico “reato senza vittima”, ma rilevante anche per la concussione, ipotesi delittuosa ben più grave, dove il concusso “attraversa” una situazione di “vittima inibita” nel momento in cui si trova davanti al bivio tra la denuncia, con il conseguente rischio di rappresaglie, e l'accettazione della dazione. L'unico aiuto per la Pubblica amministrazione, in chiara difficoltà a percepire con immediatezza i contorni della condotta illecita, può, così, provenire eventualmente solo dai terzi danneggiati e penalizzati a vantaggio degli autori della condotta illecita.

Nonostante gli aspetti segnalati e le conseguenti cautele nella lettura, le statistiche della delittuosità ottenute grazie al Sistema di indagine del ministero dell'Interno forniscono indicazioni sufficientemente attendibili sull'andamento dei reati, pur evidenziando che, trattandosi di una rilevazione dell'attività svolta dalle Forze di Polizia, restano fuori da questa “fotografia” tutti i reati che sono denunciati direttamente all'Autorità giudiziaria o che questa rileva autonomamente, un dato certamente significativo in tema di *white collar crimes*.

Come si può rilevare dalla “Tabella 1”, pur registrandosi alcune variazioni che si esamineranno analiticamente, il numero dei delitti registrati è assolutamente esiguo e sostanzialmente stabile: l'intero *panel* di reati contro la Pa è di poco superiore all'uno per mille del totale dei delitti consumati in Italia, e, aspetto forse ancor più interessante, si registra uno di questi delitti ogni mille dipendenti pubblici.

Senza voler prestare il fianco ad eventuali, facili rilievi di sottorappresentazione del problema, è inevitabile acquisire questa risultanza come un elemento di riflessione che non può essere trascurato in tema di “morfologia della corruzione”.

Emergono, preliminarmente, due aspetti di particolare interesse:

1. a fronte di una sostanziale stabilità del numero di persone denunciate e di una proporzionalità rispetto al numero dei delitti registrati, appare certamente singolare l'esito della prospettiva di genere, tenuto conto che l'universo della questione criminale è fondamentalmente maschile, mentre qui la percentuale di donne denunciate si attesta su percentuali assolutamente significative, sfiorando il 30% nel 2006. Un dato viepiù rilevante se si considera la ridotta presenza femminile nelle posizioni di vertice della Pubblica amministrazione (le dirigenti sono solo il 38,9 % del totale, secondo la “Relazione sulla Pa 2008”) e la rilevante presenza femminile nel mondo della scuola (79,8% dei dipendenti) dove le “opportunità criminali” sono certamente esigue rispetto a quelle di altri settori;

2. il picco registrato nel numero delle denunce per l'anno 2006.

Appare quindi utile aprire uno spaccato analitico riguardo alle condotte criminali di maggiore interesse attraverso i dati presentati nella “Tabella 2”.

La prima risultanza è la spiegazione del picco per l'anno 2006, evidentemente provocato dall'emersione di un'importante serie di distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e di finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione, condotte – penalmente sanzionate dagli artt. 640 *bis* e 316 *ter* c.p. – che presentano una duplice valenza di tipo economico:

1. sono risorse, spesso ingenti, sottratte al bene pubblico;
2. sono flussi finanziari – dedicati ad arginare e avviare a riduzione il “ritardo” che tuttora caratterizza alcune aree del Paese – “deviati” rispetto alla loro destinazione finale.

Nel corso del 2006, infatti, sui 5.449 delitti totali registrati per reati contro la Pa, ben 3.583 (il 65,75%), rispetto ai 1.491 del 2005, fanno riferimento a queste due sole ipotesi delittuose.

Vi è poi da registrare come queste due violazioni costituiscano anche nei rimanenti anni, una parte estremamente rilevante sul totale di quelli registrati contro la Pa:

1. nel 2004, 1.276 sui 3.403 delitti totali

registrati, il 38%;

2. nel 2005, 1.491 su 3.552, il 42%;
3. nel 2007, 1.171 su 3.368, il 35%;
4. nel 2008, 1.071 su 3.317, il 32%.

Sono due violazioni nelle quali il ruolo del pubblico dipendente assume un rilievo molto sfumato: il soggetto attivo è, infatti, soprattutto un privato che predatorialmente “attacca” beni pubblici, al pari di un ladro, un rapinatore o, appunto, un truffatore. Certo vi può essere il pubblico dipendente che concorre nell'atto predatorio, e che ne può rispondere a titolo di concorso, vi può essere chi lo favorisce, chi non vede, chi non svolge con diligenza i propri compiti, e che quindi ne risponderà nelle sedi e nei modi previsti, ma, prima di tutto e prevalentemente, si tratta di atti di privati, insomma di quell'Italia che alla forza delle legge preferisce la legge del più furbo o del più forte.

Più che un problema di etica, sembrerebbe, quindi, un tema da security aziendale, necessariamente focalizzata sulla tutela degli *asset* societari da violazioni, truffe, sottrazioni...

Circostanze, insomma, che sembrerebbero ben diverse da quelle continuamente riproposte circa la necessità di recuperare i 3 milioni di dipendenti pubblici a un'idea di moralità che appare, invece, tutt'altro che smarrita. Un dipendente pubblico che tradisce la fiducia, viene meno al sentimento di lealtà istituzionale, approfitta della propria posizione, costituisce un fatto gravissimo che merita ogni dovuta attenzione e cura perché è:

1. negativo, per il danno economico che arreca;
2. dannoso, per la sfiducia nel sistema che alimenta;
3. pericoloso, in prospettiva, soprattutto se l'anomalia non viene rilevata tempestivamente, per l'esempio negativo agli occhi dei colleghi.

Senza, quindi, alcuna sottovalutazione di questo profilo estremamente rilevante, i dati indicano che il problema prioritario è altrove, ed è quello di “mettere a sistema” una serie di antifurti, impianti di allarme, porte blindate, come ognuno di noi fa a casa propria, in sintesi una serie di contromisure adeguate, soprattutto sotto il profilo organizzativo e procedurale, che

impediscano ai delinquenti di considerare la Pubblica amministrazione come un bancomat dove attingere senza plafond.

Non appare, poi, privo di interesse notare nella "Tabella 2" come il dato per questi due reati sommato a quello della violazione di cui all'art. 323 c.p. "abuso d'ufficio", evidenzia come queste tre violazioni costituiscano la parte più rilevante dei delitti totali registrati contro la Pa:

1. 67% nel 2004, 2.294 delitti su 3.403 totali;
2. 72% nel 2005, 2.542 su 3.552;
3. 83% nel 2006, 4.518 su 5.449;
4. 67% nel 2007, 2.268 su 3.368;
5. 66% nel 2008, 2.205 su 3.317.

Sono percentuali che, preso atto dell'accentuato profilo di residualità rispetto ad ipotesi ben più gravi di responsabilità del delitto di abuso d'ufficio, tanto da farne spesso affiorare – almeno dai riscontri obiettivi emergenti dal percorso processuale di queste denunce (115 condanne irrogate nel 2004, 96 nel 2005 e 45 nel 2006, dati riportati a pagina 41 della *I Mappatura della corruzione* presentata dall'Alto Commissario, disponibile sul sito www.anticorruzione.it) – la natura di norma "di chiusura" del sistema, rubricata solitamente quando vi è la convinzione che delle anomalie abbiano interessato il corretto andamento di una procedura amministrativa ma non vi sono elementi circa il "mercimonio" della funzione pubblica, forniscono una chiara, ulteriore conferma circa una più esatta localizzazione della problematica oggetto di questo approfondimento.

La "Tabella 2" permette, infine, un interessante, ulteriore grado di approfondimento con riferimento alla già accennata prospettiva di genere. Se appariva singolare la frequenza di donne denunciate per l'intero *panel* di reati contro la Pa (nel quinquennio esaminato il 24,08%), emerge un'inedita e inattesa presenza femminile tra le persone denunciate per:

1. l'art. 640 *bis* c.p., dove la percentuale di donne denunciate raggiunge il 31%;
2. l'art. 316 *ter* c.p., dove supera il 40%, mentre si rileva l'estrema esiguità del numero di donne denunciate per i reati di corruzione (il 14,9%), di concussione (l'8,4%) e di abuso d'ufficio (il 12,5%).

Un ultimo profilo di interesse appare la visualizzazione della distribuzione territo-

riale della fenomenologia criminale fin qui analizzata, attraverso una lettura dei dati disaggregati su base regionale.

L'operazione ha una sua particolare rilevanza non solo a fini divulgativi: il rischio, infatti, è quello di utilizzare chiavi di lettura non aderenti alla particolare fenomenologia, che alligna soprattutto dove si produce Pil pubblico o dove il numero delle "transazioni" a rischio è quantitativamente più elevato. Un'analisi attraverso dimensioni geografiche, demografiche o pubbliche (cioè con riferimento al numero dei dipendenti pubblici presenti), rischia di portare a risultati drogati e paradossali: è sufficiente pensare ad una regione nella quale vi è una Pubblica amministrazione molto efficiente, poco costosa e con pochi dipendenti, dove il numero delle denunce, magari esiguo, visualizzato per dipendente pubblico, rischia di produrre dati abnormi che evidenziano un "elevato rischio corruzione"; oppure ad una regione nella quale la rarefazione della popolazione rischia di risolvere la lettura del dato delle denunce, in relazione alla popolazione residente, in esiti che finiscono, analogamente, con il disorientare.

Di particolare interesse, soprattutto in relazione all'importante numero di denunce riguardanti le accertate distorsioni nell'utilizzo di finanziamenti e fondi pubblici, appare tale analisi in alcune aree del territorio nazionale marcatamente segnate dalla presenza della criminalità organizzata, che esercita un pervasivo condizionamento sulla vita pubblica e, quindi, sull'azione amministrativa. Una verifica quindi utile a fornire elementi di eventuale riscontro riguardo alla possibilità che tale pervasiva manifestazione delinquenziale riesca a gestire anche il "mercato della corruzione", con un'accentuazione del mimetismo tipico dei reati contro la Pa in aree nelle quali la forzata "convivenza" tra apparato pubblico e criminalità organizzata è stata caratterizzata negli ultimi anni da un enorme flusso di finanziamenti pubblici, nazionali o comunitari.

La visualizzazione nella "Tabella 3" dell'andamento delle denunce in Calabria, Sicilia, Campania e Puglia (le regioni dell'Obiettivo Convergenza dei Fondi Strutturali 2007-2013), rende immediatamente l'irri-

sorietà di quelle per il delitto di corruzione a fronte della estrema rilevanza, invece, di quelle per concussione.

L'esiguo numero di denunce per corruzione, se osservato in relazione al rilevante numero di scioglimenti di Enti locali e Aziende sanitarie per i condizionamenti mafiosi, porta in rilievo il problema di quell'area "grigia" nella quale opera chi agevola, aiuta, non vede l'attività degli "amici degli amici", in una neutralità indifferente spinta, a volte, fino ad una latente o conclamata complicità.

Inatteso potrebbe sembrare il dato delle denunce relative ai delitti di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche e di indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato (artt. 640 *bis* e 316 *ter* c.p.), riguardando un'area geografica prioritariamente interessata da fondi, misure e finanziamenti per lo sviluppo: circa la metà di questi delitti trova il suo momento consumativo e più grave altrove.

I valori registrati in queste quattro regioni sono stabili e non hanno contribuito al picco registrato su scala nazionale nell'anno 2006: anche in questa annualità, infatti, le denunce registrate per questi due reati sono rimaste attestate sui livelli degli anni precedenti e seguenti.

Una situazione certamente anomala, tenuto conto che risulta difficile credere a un disinteresse – da parte di queste associazioni delinquenziali territorialmente caratterizzate, di queste "conglomerate" di attività illecite – verso questo business criminale che, se pur presenta un *Roe*, un ritorno sull'investimento, inferiore a quello del traffico di stupefacenti e di altre "merci" ad alto valore aggiunto, propone comunque flussi finanziari interessanti.

Ma "noi italiani siamo fatti così"?

Frase ricorrente, spesso abusata, per spiegare e per giustificare le nostre anomalie, che ha fatto la fortuna di Luigi Barzini e del suo *Gli Italiani*.

Tante nostre bizzarrie e tante nostre debolezze come vezzi di un popolo che aveva scelto di essere un po' speciale, nel quale il ritardo del Mezzogiorno era spiegato come un saggio rifiuto, degno di un filosofo antico, del capitalismo industriale. Così le manchevolezze, le colpe, i vizi nazionali sono stati considerati non per quel che erano, ma come peculiarità e caratteristi-

che amenità di un popolo che, pari ai primi sulla scena internazionale, era solo un po' diverso dagli altri.

Da un po' di tempo, però, nota Piero Ottone in *Italia mia*, l'espressione che un tempo era titolo di gloria, "all'italiana", sembra essere entrata in crisi, appare sempre di più come una condanna senza appello, a segnare una cosa fatta male, con approssimazione, inganno, inefficienza.

Appare, quindi, necessario uscire, e lo conferma l'ininterrotto dibattito, dalla mera ripetizione della litania laica dei problemi, che non ha consentito in passato e non permette oggi di individuare percorsi risolutivi, ma finisce coll'aggravare progressivamente il senso di impotenza nell'ambito delle Istituzioni e la frustrazione delle aspettative dei cittadini.

Uscire da questa situazione perché tardività e non adeguatezza della risposta, poco importa se effettive o immaginarie, si traducono quotidianamente in un messaggio rovesciato, paradossalmente e sostanzialmente anti-giuridico, che, mentre produce una mortificazione delle aspettative e dei desideri della popolazione, vanifica gli sforzi prodotti dalla parte sana della Pubblica amministrazione, di quelle donne e di quegli uomini delle Istituzioni che operano quotidianamente, e con grande abnegazione, e che rischiano di ritrovarsi soli e sempre più aggrediti e avvolti da avvillimento e costernazione: il "non aver fatto nulla è certo un terribile vantaggio" - scriveva in uno dei suoi noti aforismi Antoine Rivaroli detto il Conte di Rivarol - *ma non bisogna abusarne*".

Servono soluzioni sistemiche e non sintomatiche, perché l'abituale "pezza" che si mette dopo, con l'approntamento del "pronto soccorso" o dell'"ospedale da campo" allestiti affannosamente per intervenire sulla situazione problematica che è esplosa, contribuisce ad alimentare una sensazione di inadeguatezza sia in termini di contenuti sia di *timing* degli interventi, della risposta istituzionale.

Con due conseguenze: ulteriore sfiducia nelle Istituzioni, mentre si erode quel poco di capitale sociale che resta, fino all'eclissi della legalità; ancora più spazio alla logica della lamentazione, abitudine antica e temporalmente stratificata, e agli isterismi collettivi che non servono e vanno con-

dannati perché finiscono con l'alimentare altra diffidenza senza contribuire alla soluzione dei problemi.

Fallimentari, purtroppo, sono stati gli esiti di alcuni interventi sistemici mirati ad incidere anche su questo sentimento generalizzato di sfiducia. È sufficiente pensare a quel fiume in piena di circolari, direttive, norme di standardizzazione, procedure, protocolli e istruzioni particolareggiate, che avrebbero dovuto esprimere con geometrica precisione la bontà dei servizi offerti agli utenti: un'ipertrofia del sistema legislativo che si è rivelata ben peggiore del male che si voleva curare. L'unico risultato conseguito è stato, infatti, diametralmente opposto a quello perseguito: anziché ottenere la rassicurazione del cittadino, è stata gravemente compromessa l'attività degli addetti ai lavori, affogati, almeno per metà della loro giornata lavorativa, in adempimenti burocratici che, paradossalmente, hanno finito con il rafforzare la responsabilità più verso i revisori che nei confronti degli utenti. Un fenomeno che ha finito con l'alimentare la crescita di una serie di concrezioni burocratiche, con sovrapposizione e duplicazione di competenze che generano deresponsabilizzazione e, alla fine, impunità. Allo stesso modo, non serve nemmeno sostituire la mannaia dell'indignazione al bisturi della prudenza, operazione che può essere un'aspirazione psicologicamente comprensibile, ma mai un'utile e razionale scelta politica: invero, appare necessario, non tanto prescrivere, esortare, mettere in guardia, quanto iniziare a rimuovere l'accennata indifferenza emotiva, in modo che non si atrofizzi il senso della responsabilità e non si scivoli nell'interiorizzazione di quel sentimento nefasto che è l'ineluttabilità. Senza trasformare, possibilmente, lo Stato guardiano, nel quale tutti speriamo, in uno Stato etico, di cui in molti diffidiamo.

MAURIZIO BORTOLETTI Consulente del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

La corruzione nella Pubblica amministrazione è diventato un tema ricorrente, ma spesso declinato in modo retorico o ideologico. La dimensione concreta e puntuale del fenomeno tende a sfuggire e a non essere rappresentata, e questo da una parte alimenta il risentimento, dall'altra giustifica una sorta di diffuso illegalismo

I numeri evidenziano dinamiche interessanti quanto a fattispecie criminali e distribuzione territoriale. Si tratta però solo della punta dell'iceberg: il fenomeno ha dimensioni culturali e sociali che meritano approfonditi supplementi di indagine

TABELLA 1: REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Reati consumati, persone denunciate per genere (Anni 2004 – 2008)

	2004		2005		2006		2007		2008	
Delitti registrati	3.403		3.552		5.499		3.368		3.317	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.918	10.486
	12.482		13.525		19.976		14.360		13.404	

Fonte: MiPai, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati ministero dell'Interno. Sono stati considerati, quando non altrimenti indicato, i delitti p. e p. dagli artt. 314, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319 ter, 320, 322, 323, 353, 354, 355, 356 e 640 bis, tenuto conto che la rilevazione operata dal Sistema di indagine del ministero dell'Interno non permette la lettura analitica dei diversi commi di cui all'art.640 c.p.

TABELLA 2: PRINCIPALI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Reati consumati, persone denunciate per genere (Anni 2004 – 2008)

	delitti consumati					totale	persone denunciate		
	2004	2005	2006	2007	2008		M	F	totale
corruzione (art. 318, 319, 320 cp)	158	126	112	128	140	664	4.814	839	5.653
concussione (art. 317 cp)	138	115	80	130	135	604	1.350	124	1.474
abuso d'ufficio (art. 323 cp)	1016	1051	935	1097	1.134	5.233	13.380	2.010	15.390
truffa per il ... (art.640 bis cp)	824	893	2.725	778	737	5.957	22.186	9.905	32.091
indebita percezione (art. 316 ter cp)	462	598	858	393	334	2.645	4.274	3.177	7.451

Fonte: MiPai, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati ministero dell'Interno

TABELLA 3: PRINCIPALI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Reati consumati nelle regioni Ob. Convergenza (Anni 2004 – 2008)

	2004		2005		2006		2007		2008	
	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob. Conv.
corruzione (art. 318, 319, 320 cp)	158	34	126	48	112	46	128	65	140	46
concussione (art. 317 cp)	138	55	115	46	80	40	130	59	135	62
truffa per il ... art. 640 bis cp)	824	468	893	496	2.725	515	778	401	737	440
indebita percezione (art. 316 ter cp)	462	169	598	217	858	210	393	194	334	145

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPai, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati ministero dell'Interno