

DIECI ANNI DI LOTTA ALLA CORRUZIONE IN ITALIA: COSA NON HA FUNZIONATO E COSA PUÒ ANCORA FUNZIONARE

di Andrea Di Nicola

Introduzione

I comportamenti illegali si possono impedire aumentando il rischio, percepito dai potenziali criminali, di essere arrestati, condannati e vedere confiscati i propri proventi illeciti, e riducendo le opportunità che ne facilitano la realizzazione. Con riferimento alla corruzione, ciò significa che ogni stato necessita tanto di un sistema di giustizia penale efficace, quanto di un ambiente normativo e sociale in cui siano presenti trasparenza, semplicità amministrativa, cultura della legalità, coesione tra i cittadini, senso delle istituzioni.

Questo capitolo si occupa proprio dei due aspetti della lotta alla corruzione: aumento del rischio e riduzione delle opportunità. Esso è un contributo alla riflessione sulla corruzione e sulle azioni di politica criminale adottate per arginarla in Italia, a dieci anni dall'inizio di Mani pulite, e vuole rispondere ad alcune domande. Cosa è emerso dalle indagini? Quali sono stati i risultati di dieci anni d'attività di forze di polizia e magistratura? La giustizia penale è l'organismo più adeguato per rispondere ad un sistema di corruzione ambientale in uno stato moderno? La corruzione nel nostro paese è diminuita? Sono state intraprese riforme ambientali? Se no, perché? Cosa può essere ancora realizzato?

Non è facile definire la corruzione. Molti autori, criminologi e non, hanno cercato di farlo, a volte incontrando difficoltà dovute a differenti ragioni, tra cui: a) la corruzione cambia continuamente forme perché è strettamente legata alla società, alle sue consuetudini e pratiche sociali; b) la corruzione è spesso messa in atto da soggetti che ricoprono ruoli rilevanti nello stato e che sovente hanno un elevato prestigio sociale; c) la corruzione è difficile da studiare perché è sommersa e raramente viene alla luce in modo spontaneo, dato che non è interesse di coloro che vi partecipano denunciarla. Pure da un punto di vista giuridico non è semplice fornire una comune qualificazione della fattispecie; sembra quasi che nessuna definizione possa essere ugualmente accettata in ogni stato (Sacerdoti 1995). Nonostante le discrepanze che si riscontrano da ordinamento ad ordinamento (Parisi 1995, 6), vi sono due tipi di condotte che caratterizzano il reato di corruzione. Si tratta della cosiddetta corruzione attiva e passiva. La prima consiste nel dare o promettere danaro o altri vantaggi illeciti ad un pubblico ufficiale, affinché

compia un atto conforme o contrario ai propri doveri d'ufficio; la seconda è l'accettazione da parte del funzionario dei suddetti vantaggi. È evidente che sono due lati della stessa medaglia. Anche se la rassegna dei dati statistici presentati in questo scritto sarà legata alle norme del codice penale italiano, «[l]a corruzione, ridotta all'essenziale, è lo scambio tra un atto di potere e una prestazione di danaro o di altra utilità. L'uso del danaro, che di per sé è neutro, nella corruzione si qualifica illecito perché è diretto a retribuire un abuso, cioè una deviazione, nell'esercizio del potere» (Caferra 1992, 15).

Tra gli obiettivi del capitolo non vi è un'analisi approfondita delle cause dei comportamenti corrotti. A tale proposito alcuni studiosi hanno parlato di anomia della società italiana, intesa come «perdita di credibilità delle regole sociali che genera disagio e condotta dissociale», che provoca «una caduta della credenza nella legalità, di fiducia nelle istituzioni... con la conseguente creazione di spazi... nei quali si inserisce il meccanismo del clientelismo prima, della corruzione poi, entrambi efficaci sistemi alternativi di regolazione sociale e di allocazione di risorse» (Nosenzo 1999, 97). C'è anche chi ha preferito additare l'eziologia del fenomeno allo scarso senso dello stato degli italiani (Putnam 1993) o al loro particolarismo e familismo (Eve 1996, 36). C'è chi ha invece sottolineato la troppa discrezionalità dei decisori pubblici, non bilanciata da un'adeguata responsabilità, come causa principale del dilagare della corruzione nel nostro come in altri paesi, assieme ad una mancanza di trasparenza in molti ambiti della vita pubblica (Savona 1995, 563-567; Copithorne 1998; Davigo 1998, 175-178)¹. O ancora, sempre tra le cause, sono state segnalate l'ingerenza dello stato nella vita economica, l'alto costo dell'intermediazione politica, l'entrata di nuovi gruppi nel sistema politico (si veda Pizzorno 1993, 43-46).

Questo saggio prende le mosse da una considerazione. Negli anni '90 l'azione della magistratura ha fatto suonare un campanello d'allarme e dato voce ad una domanda di trasparenza, semplicità amministrativa e legalità che proveniva dalla società, ma non ha potuto innescare un processo capace di intervenire sulle variabili ambientali che producono corruzione, siano queste la sovrapproduzione e vischiosità delle norme amministrative nazionali o la stessa coscienza di un popolo scarsamente provvisto di senso di corpo e incline ad anteporre interessi personali, familiari o di clan a quelli collettivi.

¹ «[F]attori favorevoli a questa condotta sono... un grado significativo di discrezionalità garantito agli ufficiali pubblici, bassi livelli di responsabilità, alti livelli di regolazione governativa che accrescono le opportunità di comportamenti corrotti, bassa competenza degli ufficiali pubblici che incoraggia l'uso di intermediari, politiche economiche centralizzate come monopoli, finanziamenti preferenziali e mercati chiusi ed, infine, una mancanza generale di trasparenza nel processo di decisione politica e nella sua implementazione» (Copithorne 1998).

Dopotutto, intervenire sulle opportunità di corruzione non era tra i compiti del sistema giudiziario che anzi, ad una valutazione a posteriori, sembra aver pagato con un calo di credibilità il suo tentativo di moralizzazione della vita pubblica nazionale. Il compito delle riforme ambientali spettava alla politica. Da quando le prime indagini hanno visto la luce a Milano nel 1992, ed una serie di inchieste successive hanno ampliato a macchia d'olio nella Penisola il numero dei politici, amministratori ed imprenditori coinvolti, molte parole, scritte e parlate, sono state spese per capire perché in Italia fossimo arrivati a quel punto, ma il concentrare l'attenzione sulle cause e sugli strascichi politici sembra aver fatto perdere di vista la funzione obiettivo: ridurre la corruzione e la possibilità di un suo ripetersi in futuro. Le azioni strutturali organizzate per tenere a bada il problema si sono dimostrate al di sotto delle aspettative.

Il lavoro è diviso in tre sezioni: nella prima analizzeremo le caratteristiche della corruzione italiana emerse dalle indagini giudiziarie e l'andamento dei reati per trarre dalle statistiche una lezione sull'efficacia del diritto penale nella lotta alla corruzione; nella seconda discuteremo le contromisure di carattere non penale (preventive) che sono state prese (o non prese) nell'ultimo decennio; nella terza, assodata la non esaustività della risposta preventiva, tenteremo di capirne alcune ragioni e di indicare una via ancora percorribile.

1. I reati di corruzione in Italia dal 1992 ad oggi: l'azione dei giudici

1.1. La corruzione come emersa dalle indagini

Non è importante che ci si trovi in ambito di mafia o di criminalità del colletto bianco, il principio che ne anima l'uso è il medesimo. La corruzione, almeno per chi la compra, è un reato strumentale, commesso per raggiungere un risultato ulteriore, una maggiore competitività per la propria azienda, un vantaggio non dovuto, quando non la realizzazione di un altro reato o di un'attività illecita più complessa.

La corruzione ascrivibile alla criminalità organizzata è stata ampiamente studiata in Italia e all'estero. Così sia in paesi dell'Europa occidentale (De Ruyter, Vander Beken 1997) che orientale (si veda, come esempi, Feige 1999; Osyka 2001) la criminalità organizzata, sfruttando le risorse guadagnate illegalmente, è stata in grado di influenzare la classe politica, entrare nelle maglie dell'amministrazione, acquisire contratti e

licenze, e controllare il territorio. Ciò ha permesso ai gruppi criminali di accrescere la loro impunità e di penetrare l'economia legittima. In Italia, in particolare nel Meridione, la corruzione ha fatto arrivare denaro e voti ai politici corrotti, contratti agli imprenditori legati alle organizzazioni criminali, risorse, potere e controllo del territorio a queste ultime. Mani pulite ha però indicato che esiste, senza distinzione di zone geografiche, anche una corruzione dei colletti bianchi, più subdola e meno visibile (si vedano Magatti 1996; Barca e Trento 1994; Vannucci 1997; Savona e Mezzanotte 1998). Il grado di pericolosità di questa parte del mercato della corruzione raggiunge livelli di allarme. Dieci anni di indagini e processi ne hanno rivelato le caratteristiche principali, che si possono così riassumere.

La corruzione era ambientale. In Italia la corruzione era diventata sistema. È l'opinione anche di Antonio Di Pietro, ex pubblico ministero delle indagini di Mani pulite, che appunto, riferendosi alla corruzione ambientale, ha dichiarato che «si tratta di una situazione oggettiva in cui chi deve dare il denaro non si aspetta più nemmeno che gli venga richiesto; egli ormai sa che in quel determinato 'ambiente' si usa dare la mazzetta o il pizzo e quindi si adegua e promette di consegnarlo» (come citato in Vannucci 1995, 54). La diffusione delle pratiche corrotte coinvolgeva tutti i settori dell'amministrazione e della vita pubblica, buona parte dell'imprenditoria, anche di quella leader nel nostro paese, e perfino l'autorità di polizia e la magistratura stessa (della Porta 2001, 6-11). Una pratica illegale talmente radicata che decisioni politiche fondamentali ne erano influenzate (Magatti 1996, 53-57; Savona e Mezzanotte 1998, 78-88).

Mani pulite è stata una rivoluzione giudiziaria, pacifica. I tanti nomi di politici e di imprenditori, gli avvisi di garanzia, i processi in televisione sono stati per molti anni agli occhi e sulla bocca di tutti. Queste vicende hanno insegnato che alcuni individui, per il ruolo che ricoprivano e per il loro prestigio, erano abituati ad essere trattati in modo differente dal sistema penale e dall'opinione pubblica, a godere di un alto livello di impunità. E questo nonostante il politico ottenesse finanziamenti illeciti al partito, oltre che, di frequente, vantaggi economici personali non dovuti; e l'imprenditore si aggiudicasse illegalmente commesse statali senza rendere competitiva la propria ditta attraverso costosi ammodernamenti.

La corruzione era organizzata. Dalle indagini è venuto a galla che corrotti e corruttori costruivano organizzazioni stabili e durature per condurre le transazioni illecite. Era necessario istituire contatti, coinvolgere professionisti, predisporre strumenti adatti. Se, ad esempio, guardiamo il fenomeno dalla prospettiva dell'imprenditoria, la rete di faccendieri e società fiduciarie tessuta da aziende italiane con l'unico fine di produrre riserve di capitali, fondi neri cui ricorrere per corrompere ed ottenere vantaggi competitivi, non rappresentava altro che una modalità produttiva illecita di

aziende altrimenti sane (o quasi) e legittime (Laganà, Gallo Riva e Mastromarchi 1995; Savona e Mezzanotte 1998).

I risultati delle inchieste possono così farci parlare di una «criminalità economica organizzata» (Di Nicola 2002). Rey afferma a riguardo: «non ci rendiamo conto di quanto poco sappiamo della criminalità organizzata dei colletti bianchi (professionisti, imprenditori, *reuteurs*) in cui ci si imbatte sporadicamente, ma di cui non si riescono ad identificare chiaramente i ruoli, proprio per la loro ambivalenza. Ora le inchieste di 'Mani pulite' hanno aperto squarci significativi anche su questo fronte, che è stato però a lungo ignorato, e che tuttora non è assimilato, almeno in molte valutazioni ufficiali, alla criminalità *tout court*» (Becchi e Rey 1994, 73-74).

La corruzione aveva i suoi strumenti: bilanci falsi e fondi neri, società e conti bancari offshore. Le indagini hanno portato alla luce l'uso sistematico di alcuni strumenti per condurre le transazioni illecite; strumenti indispensabili per accantonare i capitali necessari per le tangenti, dato che non vi è corruzione senza risorse monetarie occulte, e per massimizzare l'anonimato degli attori coinvolti. Quando la corruzione in un paese diventa sistema, vengono cioè creati mezzi *ad hoc* per supportare manovre finanziarie che diventano sempre più regolari e strutturate.

In genere la predisposizione di fondi neri veniva realizzata attraverso attività societarie illecite riconducibili a due generi: operazioni in tutto o in parte inesistenti ed operazioni troppo onerose (Laganà, Gallo Riva, Mastromarchi 1995, 26-27). Le operazioni in tutto o in parte inesistenti si concretizzavano sempre in false fatturazioni o sovrappatture o nella creazione di falsi costi.

Un altro metodo in uso era il prestito *back to back*. Complicata transazione che avviene in ambito internazionale, esso si posiziona in un'area di confine spesso non regolata dal punto di vista normativo e fiscale. Dovrebbe essere disciplinato per mezzo di accordi tra paesi, ma accade di frequente che le legislazioni non siano coordinate. Questo genere di prestito permette a due società in stati diversi di scambiarsi denaro a tassi di cambio stabili. In molti stati le somme coinvolte possono non essere registrate in bilancio e, dunque, non essere assoggettate a controlli. Tale metodo è stato usato in molti dei più importanti casi di corruzione del nostro paese: il prestito avveniva tra società italiane e finte società straniere (in special modo svizzere) controllate dalle prime attraverso prestanome.

Il contante era certo il mezzo più comune di pagamento delle tangenti per le sue doti di trasferibilità e anonimità. Trattandosi però di un metodo arretrato e rischioso in caso di grosse somme, veniva affiancato dal ricorso a conti correnti all'estero difficilmente riconducibili ai reali beneficiari delle operazioni perché cifrati, o coperti, o ancora intestati a prestanome o a società schermo. L'esistenza di questi strumenti è segno di un sistema

maturato. I costi di attivazione e gestione non sarebbero infatti giustificabili per una singola transazione corrotta.

In quest'architettura si inserivano spesso i paesi *offshore*. Il denaro veniva fatto transitare o depositato in queste giurisdizioni in cui il diritto penale, amministrativo, bancario, societario ed i livelli di cooperazione internazionale permettevano (e ancora oggi permettono) un grado elevato di tutela della riservatezza. In altri termini, si può sostenere che gli offshore vendevano (e continuano a vendere) opacità, bassa trasparenza. Sia che fossero piccole isole del Pacifico o dell'Atlantico o grandi realtà industrializzate dell'Europa occidentale, come la Svizzera o il Lussemburgo, i corruttori si dirigevano verso questi paesi perché ne ricavano una convenienza in termini di impunità, anonimato e costi ridotti delle operazioni illecite (si veda a proposito Transcrime 2000).

L'emersione di tutto questo è stata resa possibile, come dicevamo, dall'azione di pochi giudici, armati dei loro codici penali, e da un'opinione pubblica che per alcuni anni li ha sostenuti. In particolare, anche a seguito della riforma delle norme sulla corruzione con le novelle del 1990² e del 1992³, questi magistrati hanno avuto a disposizione una strumentazione soddisfacente, con delle pene previste severe, la possibilità di escludere il condannato dalle cariche pubbliche e dai rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, e la previsione della confisca dei proventi del reato⁴. Resta da capire se tutto questo è rimasto uno sterile esercizio o se l'impegno della magistratura ha portato a dei risultati concreti di breve, medio e lungo periodo. Come direbbero gli inglesi, mutuando un linguaggio di tipo valutativo, bisogna determinare in che termini quest'azione ha prodotto *outputs* e *outcomes*. Cioè se è stata in grado di arrestare e condannare corrotti e corruttori e di far diminuire il numero effettivo dei reati di corruzione, generando un'azione di beneficio sostenibile.

1.2. I risultati del sistema penale

Quali sono stati i risultati di dieci anni di attività di forze di polizia e magistratura? Uno sguardo alle statistiche e ad una serie di altri indicatori può aiutare a *valutare successi o eventuali insuccessi delle politiche criminali e della loro applicazione in materia di corruzione* e permettere, se

² Legge n. 86 del 26 aprile 1990.

³ Legge n. 181 del 7 febbraio 2002.

⁴ Anche se si è dovuto attendere fino al 2000, con la legge n. 300 del 29 settembre, per vedere introdotto un regime speciale di confisca per i reati di corruzione (nuovo art. 322ter del codice penale).

non di dare un giudizio, almeno di abbozzare alcune ipotesi sull'operato della magistratura a dieci anni dall'inizio di Tangentopoli. Questo soprattutto allo scopo di rispondere ad una domanda tanto semplice quanto legittima: il sistema penale è l'organismo più adeguato per reagire ad un sistema di corruzione ambientale in uno stato moderno?

1.2.1. I numeri in Italia

Le informazioni statistiche che consentono delle elaborazioni e dei commenti sono quelle contenute nelle statistiche penali pubblicate dall'Istat nei suoi annuari. I dati sui casi di corruzione che utilizzeremo in queste pagine riguardano i reati denunciati per cui è iniziata l'azione penale e le persone condannate, dal 1989 al 2000. I primi danno la possibilità di osservare l'andamento dell'azione delle forze di polizia e dell'attività investigativa delle procure, i secondi di esaminare gli effetti dell'intera azione giudiziaria.

Le tabelle ed i grafici che seguono si riferiscono a reati di corruzione raggruppati in quattro categorie: concussione, ovvero il reato del pubblico ufficiale che estorce denaro al privato (art. 317 c.p.), corruzione passiva, ovvero tutti quei reati in cui viene punito il destinatario della tangente (artt. 318, 319, 319ter, 320 c.p.), corruzione attiva, ovvero il reato in cui viene punito colui che promette o dà una tangente (art. 321 c.p.), ed istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), reato che punisce colui che tenta di corrompere, quando la sua offerta o promessa non viene accettata.

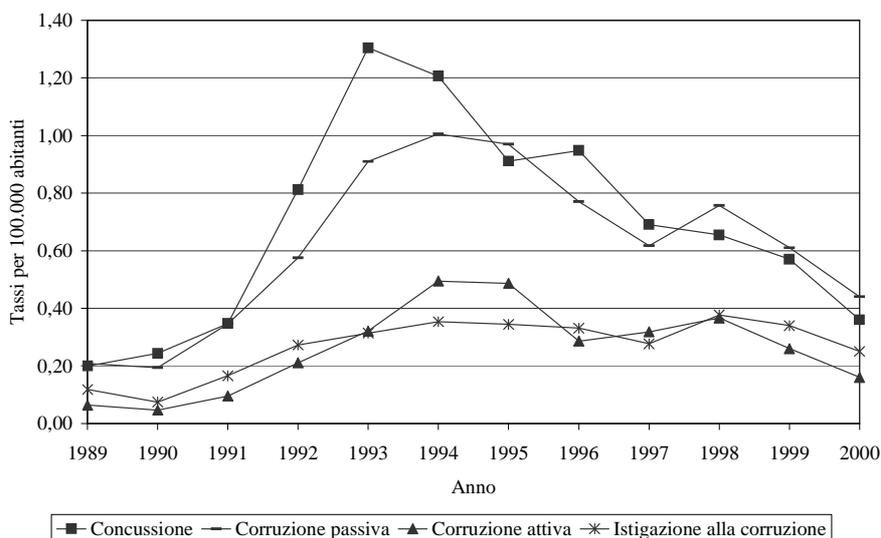
Tab. 1 *Reati di corruzione denunciati in Italia dal 1989 al 2000 – valori assoluti, tassi per 100.000 abitanti e variazione percentuale annua*

Anno	Concussione (art. 317 c.p.)			Corruzione passiva (artt. 318, 319, 319ter, 320 c.p.)		
	v.a.	tasso	%	v.a.	tasso	%
1989	113	0,20		118	0,21	
1990	138	0,24	22,12	110	0,19	-6,78
1991	197	0,35	42,75	196	0,35	78,18
1992	462	0,81	134,52	327	0,58	66,84
1993	744	1,30	61,04	519	0,91	58,72
1994	690	1,21	-7,26	575	1,01	10,79
1995	522	0,91	-24,35	556	0,97	-3,30
1996	544	0,95	4,21	442	0,77	-20,50
1997	397	0,69	-27,02	355	0,62	-19,68
1998	377	0,65	-5,04	436	0,76	22,82
1999	327	0,57	-13,26	349	0,61	-19,95
2000	200	0,36	-38,84	253	0,44	-27,51

Anno	Corruzione attiva (art. 321 c.p.)			Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)		
	v.a.	tasso	%	v.a.	tasso	%
1989	36	0,06		67	0,12	
1990	26	0,05	-27,78	42	0,07	-37,31
1991	54	0,10	107,69	94	0,17	123,81
1992	120	0,21	122,22	155	0,27	64,89
1993	183	0,32	52,50	179	0,31	15,48
1994	283	0,49	54,64	202	0,35	12,85
1995	279	0,49	-1,41	197	0,34	-2,48
1996	164	0,29	-41,22	190	0,33	-3,55
1997	183	0,32	11,59	159	0,28	-16,32
1998	211	0,37	15,30	217	0,38	36,48
1999	151	0,26	-29,04	194	0,34	-10,60
2000	95	0,16	-38,46	142	0,25	-26,80

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Fig. 1. *Reati di corruzione denunciati in Italia per cui l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale – Tassi per 100.000 abitanti (1989-2000)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

L'analisi dei tassi per 100 mila abitanti dei reati denunciati per cui è iniziata l'azione penale (fig. 1) permette i seguenti commenti:

- i tassi di corruzione (attiva e passiva) e concussione sono in aumento costante e rapido dal 1990-1991 fino al 1993-1995, data in cui cominciano a decrescere rapidamente fino a ritornare quasi ai livelli dei primi anni '90;
- i tassi di istigazione alla corruzione hanno un incremento lieve ma continuo fino al 1994-95 e poi rimangono pressoché stabili.

È possibile delineare almeno due ipotesi interpretative antitetiche che meriterebbero di essere approfondite:

1. i livelli reali⁵ di corruzione in Italia sono oggi minori rispetto all'inizio degli anni '90, grazie all'intervento di forze di polizia e pubblici ministeri che sono riusciti ad ottenere effetti positivi. Le

⁵ Con questa espressione si fa riferimento all'ammontare complessivo dei reati effettivamente commessi e non a quelli riportati dalle statistiche ufficiali, che ovviamente sottostimano il fenomeno.

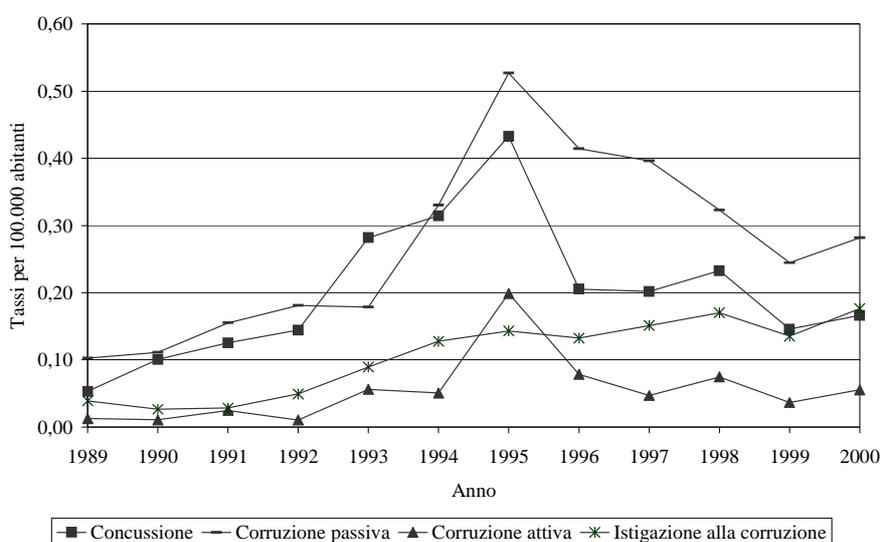
statistiche, dal 1994-1995, rappresentano la realtà del fenomeno meglio di quanto non facessero prima di questi anni. Ciò significa che agli inizi del '90 i reati denunciati registrati dalle statistiche erano pochi per carenze ascrivibili all'azione di contrasto, ora sono pochi perché la corruzione non è più diffusa;

2. i livelli reali di corruzione nel nostro paese non sono sostanzialmente cambiati o, meglio, sono calati ma non drasticamente dalla metà degli anni '90. Il forte calo registrato dalle statistiche ufficiali dal 1994-1995 sarebbe la risultante di alcune forze: a) un lieve calo dei reati effettivamente commessi; b) una perdita di consistenza dell'azione di polizia e magistratura, non più in grado di continuare con la stessa energia della prima metà degli anni '90; c) una maggiore complessità degli scambi corrotti, risultante dell'adattamento al mutato ambiente, che li ha resi meno visibili e perseguibili. Tutto questo si può anche sintetizzare con un adagio: *un po' meno corruzione, ma soprattutto poliziotti e magistrati stanchi, e corrotti e corruttori più furbi, che compiono operazioni di corruzione più sofisticate.*

Sebbene entrambe le ipotesi siano difficilmente dimostrabili, sembra più ragionevole propendere per la seconda, per una serie di motivi: a) il quadro normativo, penale e non, nel campo della lotta alla corruzione non è stato sostanzialmente modificato dall'inizio del decennio scorso; b) diversi indicatori rivelano un minor interesse al problema da parte dell'opinione pubblica, a cui potrebbe fare da contraltare una ridotta attenzione delle istituzioni preposte al controllo sociale; c) il dato dell'istigazione alla corruzione conferma ulteriormente il punto sub b), cioè una minor attenzione da parte delle forze di polizia e della magistratura. L'istigazione alla corruzione, tra quelli analizzati, è il reato che, in termini statistici, si comporta in maniera differente dagli altri. Per quanto riguarda le denunce, dal 1994-1995, non si è verificata la flessione avvenuta per gli altri reati. Si tratta, a bene vedere, dell'unico delitto dove l'azione giudiziaria comincia da una denuncia spontanea di colui che si vede istigato all'atto *contra legem*. Il fatto che questi tassi, dipendenti da un'iniziativa autonoma dei cittadini e non dalle forze dell'ordine o dalla magistratura, siano abbastanza costanti negli anni e non siano soggetti a ridimensionamento dopo il 1994-1995 può essere ulteriore dimostrazione che il livello di corruzione reale non è diminuito in modo rilevante; d) gli indici di *Transparency International* evidenziano come la situazione corruzione in Italia non sia migliorata molto dal 1995 al 2002. Nel 1995, in una scala dove 0 è la percezione di massima corruzione e 10 di minima, il nostro paese aveva un punteggio di 2,99 (*Transparency International* 1995). Nel 2002, questo indice è salito a 5,2 (*Transparency International* 2002), ancora ben lontano dalla sufficienza.

Uno sguardo all'andamento dei tassi per 100 mila abitanti delle condanne per reati di corruzione (fig. 2) permette di arricchire l'analisi con considerazioni riguardanti l'intera azione giudiziaria. Anche in questo caso risulta evidente il calo da metà anni '90 per concussione, corruzione passiva ed attiva e si riscontra una tendenza al costante aumento solo per il reato di istigazione alla corruzione. Questo conferma le considerazioni fatte in precedenza, oltre a far pensare che nel caso di istigazione alla corruzione le

Fig. 2. *Condannati per reati di corruzione in Italia – Tassi per 100.000 abitanti (1989-2000)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

prove che portano ad una condanna sono probabilmente più facili da acquisire.

1.2.2. I numeri a Milano

Alle informazioni sopra riportate, per analizzare più a fondo il ruolo del sistema penale in questa vicenda, si può aggiungere una panoramica sulla situazione milanese, che è uno spaccato che ben rappresenta la realtà che stiamo osservando. Nel solo Tribunale di Milano, nel periodo dal 17 febbraio 1992 al 6 marzo 2002, è stato richiesto il rinvio a giudizio di 3200 persone.

Di queste, 427 (poco più del 13%) sono state trasmesse, dal giudice delle udienze preliminari (gup), ad altre sedi giudiziarie. Ne rimangono 2773, di cui, oltre a posizioni ancora pendenti, 609 (circa 19% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio) sono state condannate, 480 (15% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio) prosciolte, e 1306 (40,81% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio) rinviate a giudizio dal gup. Dei rinvii a giudizio, il tribunale ne condanna 645 (20,16% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio) e ne proscioglie 430 (13,44% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio), di cui 243 (7,59% delle persone per cui è stato richiesto il rinvio a giudizio) per prescrizione. I dati sono riassunti nella tabella che segue (tab. 2). È importante evidenziare che, delle 1075 persone giudicate dal Tribunale di Milano in questo periodo, il 22,60% è stato prosciolto per prescrizione (tab. 3). Un tasso elevato e destinato ad aumentare. A detta di Gherardo Colombo, autorevole componente del pool di Mani pulite, considerando che molte delle sentenze emesse dal Tribunale di Milano non sono ancora definitive, nel giro di un paio di anni il livello di prescrizione per i casi trattati dal tribunale arriverà più o meno al 60 per cento. Ciò vanificherà buona parte del lavoro della procura (G. Colombo, «Corriere della Sera», 5 febbraio 2002).

Tab. 2. *I numeri di Mani pulite: I procedimenti in materia di corruzione presso la Procura della Repubblica ed il Tribunale di Milano dal 17.02.1992 al 6.03.2002*

	v.a.	% sulle persone per le quali è stato richiesto il rinvio a giudizio
<i>Posizioni considerate</i>	4520	
Posizioni trasmesse ad altre Procure	1320	
Persone per le quali è stato richiesto il rinvio a giudizio	3200	
<i>Delle persone per le quali è stato richiesto il rinvio a giudizio</i>		
Posizioni trasmesse dal Gup ad altre sedi giudiziarie	427	13,34
Posizioni pendenti davanti al Gup	274	8,56
Persone rinviate a giudizio dal Gup	1306	40,81
Persone «condannate» dal Gup	609	19,03
- con patteggiamento	506	15,81
- con rito abbreviato	103	3,22
Persone «prosciolte» dal Gup	480	15
- per merito	269	8,41
- per estinzione del reato	211	6,59
- di cui per prescrizione	179	5,59
<i>Delle persone rinviate a giudizio dal Gup</i>		
Posizioni trasmesse dal Tribunale ad altra autorità giudiziaria	38	1,19
Posizioni ancora pendenti davanti al Tribunale	193	6,03
Persone condannate dal Tribunale	645	20,16
- con patteggiamento	341	10,66
- al dibattimento	304	9,50
Persone prosciolte dal Tribunale	430	13,44
- nel merito	161	5,03
- per estinzione del reato	269	8,41
- di cui per prescrizione	243	7,59
Altre posizioni (riunioni, stralci, restituzioni, nullità, ecc.)	104	3,25
Totale posizioni giudicate con sentenza definitiva	1121	35,03

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Procura della Repubblica di Milano citati in Barbacetto *et al.* 2002.

Tab. 3. *I numeri di Mani pulite: livello di proscioglimento per prescrizione presso il Tribunale di Milano dal 17.02.1992 al 6.03.2002*

	v.a.	% sul totale delle persone giudicate
<i>Persone giudicate dal Tribunale</i>	1075	
Persone condannate dal Tribunale	645	60
Persone prosciolte dal Tribunale	430	40
- di cui per prescrizione	243	22,60

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Procura della Repubblica di Milano citati in Barbacetto *et al.* 2002.

1.2.3 Considerazioni

Cosa si ricava dai dati sopra riportati? Se si guarda direttamente all'operato della polizia e della magistratura in termini di *outputs* (reati denunciati per cui è iniziata l'azione penale e condanne), i risultati sono stati buoni nel breve-medio periodo e meno buoni nel lungo. Ciò è collegato alla situazione emergenziale e alla non sostenibilità dell'intervento dovuta, da una parte, alla concreta impossibilità di continuare con la stessa energia profusa nei primi anni di Tangentopoli e, dall'altra, alle lungaggini del processo penale che, avendo come effetto la prescrizione dei reati, spesso compromettono anni di lavoro dei pubblici ministeri. A questo proposito va sottolineata una maggior efficacia dei riti alternativi. In termini di *outcomes* (diminuzione del numero totale dei reati effettivi e azione sostenibile di lungo periodo) la situazione è ancora meno rosea, perché allo scemare dell'azione propulsiva, di spinta, della magistratura, dovevano subentrare le condizioni per una stabile riduzione del numero dei reati di corruzione nel nostro paese, che non sembrano essersi verificate, o verificate solo parzialmente. Si avverte il sintomo che corruttori, vecchi e nuovi, affollino ancora il mercato della corruzione solo che, memori della lezione, siano in grado, oggi più che in passato, di ridurre il rischio di essere arrestati, condannati, di vedere i propri beni confiscati e la propria reputazione compromessa⁶. Come la giustizia penale ha impiegato molto tempo per

⁶ A tal proposito Piercamillo Davigo, altro giudice del pool di Milano, afferma: «[H]o la percezione che siano le mazzette cresciute di prezzo. Buon segno comunque: vuol dire che il rischio è più elevato... Il che conferma che... gli organi repressivi esercitano sulla devianza criminale la funzione tipica dei predatori: migliorano la specie predata. Abbiamo acchiappato le prede più lente, restano libere quelle più veloci.» (come citato in Barbacetto *et al.* 2002, 678).

adattarsi al fenomeno corruzione, così ora sembra che non sia capace di seguire le sue nuove rapide evoluzioni.

Sintetizzando, e per rispondere alla domanda che ci eravamo posti, *il diritto penale e la sua applicazione sono stati importanti ma non sono bastati e non bastano in una situazione come quella italiana*. La prevenzione era ed è una via da intraprendere almeno per quattro ragioni: a) *l'azione dei sistemi di giustizia penale nel settore della corruzione può funzionare nel breve o medio periodo, per invertire una tendenza di corruzione diffusa*; b) *i sistemi di giustizia penale sono costosi da mantenere*; c) *i sistemi di giustizia penale non sono sempre efficaci ed efficienti*; d) *i sistemi di giustizia penale spesso sono tardivi nell'adattarsi ai veloci cambiamenti dei fenomeni criminali*.

La risposta penale, in altre parole, non è riuscita – e non potrebbe, dato che non è questo il suo scopo – a modificare l'ambiente, le condizioni, le occasioni che producono corruzione. Qui si inserisce una via per la prevenzione. Questo doveva essere l'insegnamento da trarre dall'operato dei magistrati. Vediamo ora cosa è stato fatto a livello di prevenzione nel nostro stato negli ultimi dieci anni.

2. La strada percorsa in materia di prevenzione dal 1992 ad oggi

In Italia già nel 1996 la Commissione di studio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per contrastare i fenomeni di corruzione e per migliorare l'azione della pubblica amministrazione propose delle misure lungimiranti, solo in parte implementate⁷. Tra queste: la costituzione di unità speciali che fornissero alla pubblica amministrazione l'esperienza necessaria per la stipula dei contratti specialistici; la graduale abolizione delle licenze pubbliche nei settori in cui non fossero strettamente necessarie; la creazione di un nuovo sistema di controllo amministrativo, interessato non più alla mera legalità dell'azione amministrativa, ma anche alla sua efficienza ed efficacia (controllo dei risultati). Alcuni mesi prima, più precisamente il 26 settembre, era stata istituita dalla Camera una Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge sulla prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione. Il suo compito era analizzare venti progetti di legge presentati in parlamento prima del 31 ottobre 1996 per convertirli in proposte definitive. La Commissione si concentrò su quattro temi principali: il controllo della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione; la trasparenza dell'attività politica e la disciplina del rapporto tra questa e

⁷ La Commissione fu istituita il 7 novembre 1996 congiuntamente dal Ministero del Tesoro e il Ministero delle Funzioni Pubbliche.

l'attività economica; l'attività contrattuale della pubblica amministrazione ed infine il rapporto tra procedimento penale e procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti (Camera dei deputati 1997, 4). La Commissione lavorò per un anno e mezzo e al termine del suo mandato, il 31 marzo 1998, presentò dieci proposte di legge, molte delle quali relative ad interventi di carattere non penale. Tra le più rilevanti ai fini di prevenzione:

- a. *Attività lobbistiche*. Lo scopo del progetto di legge era regolare le attività di «relazione», *lobbying*, per la prima volta in Italia. Il progetto definiva l'attività lobbistica ed elencava le condotte che non rientravano nella categoria. In particolare, il disegno di legge prevedeva una serie di obbligazioni per coloro che si occupavano di queste attività e sanzioni amministrative per i trasgressori;
- b. *Autorità anticorruzione*. Il progetto di legge intendeva creare un'autorità anticorruzione, l'autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione. Questo organismo avrebbe avuto potere di vigilanza e controllo sull'azione amministrativa, avrebbe condotto ispezioni e, nel caso di irregolarità, avrebbe informato le autorità giudiziarie o amministrative competenti. Si sarebbe cioè occupata del monitoraggio dei patrimoni e redditi di parlamentari, amministratori pubblici, magistrati, membri del Csm e della Consulta. Gli accertamenti sarebbero stati affidati alla Guardia di Finanza e il funzionario che si fosse macchiato di dichiarazioni infedeli sarebbe decaduto dal suo incarico. L'autorità avrebbe avuto anche un'importante funzione consultiva, suggerendo al governo gli strumenti necessari per prevenire la diffusione delle pratiche corrotte. Gli stessi impiegati e ufficiali pubblici avrebbero potuto richiedere consulenza;
- c. *Collegamento tra il procedimento disciplinare e quello penale contro gli impiegati pubblici*. L'obiettivo di questo progetto era eliminare un'incongruenza dal sistema italiano, facendo sì che gli impiegati ed i funzionari pubblici condannati per reati contro la pubblica amministrazione fossero anche sottoposti a sanzioni disciplinari. Questo disegno di legge stabiliva infatti che gli esiti del procedimento penale dovevano essere tenuti in considerazione in sede disciplinare;
- d. *Finanziamento dei partiti*. Il disegno di legge, oltre a prevedere nuove sanzioni contro i partiti politici che avessero violato le regole relative al loro finanziamento, proibiva agli enti pubblici e alle società capitalizzate per almeno il 10% con denaro pubblico di finanziare i partiti politici. Le società private, al contrario, avrebbero potuto finanziarli solo dopo una decisione legalmente

vincolante presa dagli organi di governo e solo se i contributi fossero stati iscritti a bilancio, a pena di pesanti sanzioni;

- e. *Management delle società*. Uno dei progetti di legge fondamentali. Sulla base della riflessione che gran parte degli atti corruttivi avevano visto coinvolte società di capitali ed una quantomeno avventata direzione delle stesse, esso prevedeva alcune dettagliate misure per ridurre le possibilità di una cattiva gestione delle persone giuridiche. Attraverso modifiche del codice civile, alle agenzie di revisione sarebbe stata imposta una turnazione sui bilanci e nelle società non quotate sarebbero stati affidati più poteri di controllo ai piccoli azionisti ed ai collegi sindacali;
- f. *Controllo dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione*. Se questo testo fosse diventato legge, sarebbero stati introdotti nuovi controlli esterni sull'attività di aggiudicazione e di gestione di contratti pubblici. I risultati sarebbero stati verificati non solo in termini di controllo di legalità, ma anche e soprattutto in termini di efficienza, efficacia e conformità agli obiettivi generali della amministrazione. Sarebbe nato un altro organo tecnico accanto alla Corte dei Conti per verificare che le spese dell'amministrazione fossero adeguate ai prezzi di mercato.

Solo una delle proposte della Commissione speciale – quella relativa al raccordo tra procedimento disciplinare e penale contro gli impiegati pubblici – venne trasformata in legge durante la XIII legislatura. Nel corso della stessa legislatura, diverse decine di progetti di legge furono presentati, tutti incentrati, seppur con diverse varianti, su temi quali l'anagrafe patrimoniale dei dipendenti pubblici, l'autorità anticorruzione, i controlli delle società private, la trasparenza degli appalti; anch'essi non entrarono in vigore, né progetti assimilabili sono passati nella legislatura successiva (si veda a riguardo della Porta e Vannucci 1999, 40-45).

Se si osserva più in generale l'attività normativa, anche quella non collegata in modo diretto alla corruzione, alcuni provvedimenti riguardanti l'amministrazione dello stato, di cui tratteremo meglio tra breve, hanno migliorato la qualità dei controlli sull'operato dei funzionari pubblici, tentando anche di separare il processo di selezione dei dipendenti pubblici dalla leadership politica. Queste norme si muovono nella giusta direzione, anche se hanno ancora uno scarso vigore, in quanto difficile ne è l'attuazione a livello di amministrazioni. Va però aggiunto che dal 1992 ad oggi non è passata una legislazione specifica che si occupi di ridurre il nepotismo o il clientelismo nella gestione della cosa pubblica, né le riforme della pubblica amministrazione hanno previsto, sulla base di un dovere di lealtà, limiti alle possibilità lavorative post impiego pubblico per il dipendente di alto livello. Inoltre, non sono mai state introdotte regole sulle dichiarazioni patrimoniali

del personale delle amministrazioni. Nel nostro ordinamento non è previsto ancora un monitoraggio sui beni, né dei funzionari esecutivi, né dei dirigenti, né tanto meno dei parlamentari, né un registro indipendente di questi beni, neppure per quegli amministratori che si occupano di appalti pubblici. I funzionari statali non possono essere licenziati quando mancano totalmente di efficienza, ed il loro avanzamento in carriera non è legato a criteri di merito (si veda Transcrime 2002).

Sempre rimanendo nell'ambito dei controlli, va rilevato che neppure durante la XIV legislatura è stata istituita un'autorità anticorruzione. Ciò è accaduto nonostante gli incoraggianti risultati prodotti da tale intervento in stati con problemi analoghi al nostro. In queste autorità, non di polizia, lavorano membri, scelti per la loro integrità, a cui viene garantita piena indipendenza. Il loro compito può essere monitorare l'attività dei dipendenti pubblici ed eventuali anomalie, o contribuire a prevenire la corruzione disegnando strategie politiche, o ancora riferire alla magistratura le risultanze di indagini indipendenti, oppure promuovere campagne di moralizzazione⁸.

Proprio con riferimento all'etica pubblica, e alla necessità di innalzare i livelli di moralità di politici, burocrati ed imprenditori, intervento degno di nota in Italia è stato il varo dei codici di condotta per le pubbliche amministrazioni. C'è il rischio però che questi testi si riducano a lettera morta sia per il mancato coinvolgimento dei diretti destinatari dei codici nella loro redazione, sia per l'assenza di una capacità di *enforcement* degli stessi. I codici di condotta non sono stati ancora elaborati per la classe politica (della Porta e Vannucci, 114-132).

Guardando ora alla prevenzione della corruzione sul versante dei corruttori, gli interventi in materia di controlli sugli imprenditori sono stati deboli. Il conflitto di interessi non è stato risolto, non è stata regolata l'attività di lobby, né sono stati inseriti nel sistema cambiamenti che permettano un controllo più stringente sulle società di capitali e su bilanci falsi. Nessuna azione è stata poi intrapresa a tutela della concorrenza (Transcrime 2002).

Azioni politiche degne di menzione sono sicuramente, da una parte, tutte quelle relative alla graduale riduzione delle licenze, e più in genere dei vincoli pubblici non necessari alle attività private, e, dall'altra, quelle che hanno tentato di rendere le procedure di appalto più snelle e più resistenti alla corruzione (*Ibidem*).

Ma come dicevamo, è in materia di controlli sull'azione dell'amministrazione e trasparenza amministrativa che sono stati introdotte le

⁸ Per un esempio relativo all'Independent Commission Against Corruption di Hong Kong si veda De Speville 1997.

più rilevanti innovazioni. Vale quindi la pena spendere qualche parola in più sui recenti interventi di riforma della pubblica amministrazione che possono avere un impatto sulla corruzione. Già nel 1990, la legge sulle autonomie locali⁹ e quella sul procedimento amministrativo¹⁰ mirarono a rendere più efficiente l'amministrazione e a dare ai cittadini maggiori opportunità di controllo sul suo operato. Nel 1993, passò poi un decreto legislativo per la riorganizzazione del pubblico servizio¹¹. Nel 1997 fu la volta di tre leggi delega, di riforma amministrativa ed istituzionale¹², seguite da una serie lunghissima di leggi e provvedimenti attuativi. Queste leggi delega introdussero, tra le altre cose, diverse innovazioni tra cui il decentramento delle amministrazioni statali, la riforma del pubblico impiego, la semplificazione delle procedure amministrative, la modifica del sistema dei controlli, la riforma del bilancio dello Stato. L'obiettivo di queste nuove disposizioni era di garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, al fine di restituire credibilità alla stessa e fiducia nelle istituzioni ai cittadini. In particolare, una delle leggi attuative – la legge n. 340 del 24 novembre 2000 – ha riformato il procedimento amministrativo introducendo ulteriori garanzie per il cittadino, come il dovere di identificazione del responsabile del procedimento, il diritto di partecipare al procedimento, la regola del silenzio-assenso¹³. Nel marzo 2001, infine, il decreto legislativo n. 165 ha introdotto *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, che si basano sui principi di qualità, efficienza ed efficacia attraverso la trasparenza, la puntualità e la legalità delle procedure nel rispetto della legislazione europea e della libera competizione¹⁴.

Anche se l'intero sistema amministrativo è profondamente cambiato, è presto per fare valutazioni. La disciplina prevista non appare semplice, né omogenea. A ciò si aggiunga che le nuove leggi sono numerose e rischiano di appesantire i rapporti tra cittadino e stato. Il proliferare di provvedimenti,

⁹ Legge n. 142 dell'8 giugno 1990.

¹⁰ Legge n. 241 del 7 agosto 1990.

¹¹ Decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993.

¹² Le leggi n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*), n. 94 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*), n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*) del 1997.

¹³ Secondo la quale, trascorsi 30 giorni dalla richiesta alla pubblica amministrazione da parte del cittadino senza ottenere risposta, questa può essere considerata positiva.

¹⁴ Si vedano gli artt. 1-2 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

spesso dal carattere generale, rende inoltre concreto il rischio che legislazioni buone sulla carta vengano disattese per la necessaria e ulteriore attività di normazione secondaria che esse richiedono. Si verifica così quel distacco tra principi e pratica che tanta importanza ha giocato nella diffusione di pratiche corrotte in Italia¹⁵. I problemi di adattamento e di implementazione, nel caso specifico, sono anche acuiti dalla rapidità del processo di riforma e dalla difficoltà con cui la burocrazia ha accettato il cambiamento.

Insomma, per mancanza di tempismo, o per interventi frammentati, o per assenza di interventi, l'approccio italiano alla corruzione si è poggiato, e si poggia ancora troppo, sull'amministrazione della giustizia. Ed il ritardo in termini di azione preventiva non è saggio per almeno tre ragioni (Cornelli e Di Nicola 2001, 241-242). Innanzitutto, di fronte ad un intervento penale rigoroso, i criminali, razionali, cambiano le loro abitudini per non farsi intercettare, adottano tecniche nuove e più complesse per minimizzare il rischio e di conseguenza vanificano gli effetti del sistema penale. Il non lavorare sul versante della prevenzione ha così come unica conseguenza che i prezzi delle tangenti salgono ed i criminali diventano più attenti. In secondo luogo, l'Italia non ha ancora risposto a molti degli standard internazionali che chiedono ai paesi di prendere adeguate misure preventive per contrastare la corruzione interna ed internazionale. In terzo luogo, il ritardo è serio considerando che molti paesi del mondo hanno già da tempo provveduto a mettere in essere azioni preventive che, di anno in anno, vanno refinendo. Ma ora c'è da chiedersi, perché questa carenza di considerazione per riforme che dovevano venire prima di tutto? Ci possono essere molte chiavi di lettura. Nella sezione che segue proviamo a sottolinearne alcune. Possono servire per esaminare criticamente i problemi rimasti ancora da risolvere e proporre le soluzioni ancora possibili.

3. I perché di un insuccesso ed una possibile via per il futuro

L'azione anticorruzione italiana non stata condotta in base ad un disegno definito, ma è stata piuttosto dettata dall'emergenza. I provvedimenti più decisi sono stati elaborati in materia di riforma della pubblica

¹⁵ Nelken, da osservatore straniero della nostra società, in proposito dice: «[I] più profondo ostacolo culturale alla costruzione di «normali» relazioni tra la legge, la politica e la società in Italia sta nel modo e nella frequenza con cui le leggi si allontanano dalle pratiche sociali diffuse e accettate, così quando una legge viene... applicata... emerge, come drammatica conseguenza, il divario tra l'Italia ufficiale e l'Italia reale» (1998, 626).

amministrazione. In quest'opera l'esecutivo si è rivelato più attivo del legislativo, che ha invece dimostrato una connaturata difficoltà a concretizzare programmi di prevenzione (della Porta e Vannucci 1999, 194-195). La strada rimane lunga ed è legittimo temere che sia tardi per percorrerla con la necessaria lucidità. Cercare di interpretare perché la risposta a Tangentopoli, da parte della politica, sia stata disomogenea e lenta può portare a non ripetere gli stessi errori in futuro, permettendo, negli anni a venire, di concentrarsi su poche modifiche, che siano però in grado di generare il miglior "effetto volano" nel medio e lungo periodo. Si dovrebbero selezionare, tra i possibili interventi, quelli più adatti a generare un circolo virtuoso, influenzando la stessa attitudine interna a riformare il sistema. Partiamo, quindi, da alcune ipotesi sul perché della ridotta capacità di azione anticorruzione della politica dal 1992 ad oggi.

Una prima motivazione è stata colta lucidamente da Nelken (1998, 608) secondo cui la «ricerca di una soluzione per i reati emersi dalle indagini» è stata «rimpiazzata dal problema di come concludere tutta Tangentopoli. Questo sottile spostamento di prospettiva» avrebbe canalizzato «il dibattito sul filo della disputa intellettuale, invece che indirizzarlo verso la ricerca pragmatica di una soluzione riconciliatoria per i conflitti di interesse... o di trovare una strada per cambiare modelli di comportamento profondamente radicati e, anche, estremamente funzionali per certi gruppi sociali».

Un'altra interpretazione della debole risposta parlamentare è stata avanzata da della Porta e Vannucci (1999, 187-189) e riguarda la «mancanza di interesse della classe politica in una riforma efficace, che toglierebbe risorse di potere» (*Ivi*, 187). Cambiare per ridurre la corruzione non è utile al politico; certo non a quello corrotto, ma neppure a quello non corrotto. Quest'ultimo, infatti, può fare della sua ostilità alla corruzione un'arma per aggregare consenso elettorale fino a quando esisteranno politici corrotti e, inoltre, detiene il potere di ricattare gli avversari politici sprovvisti del suo rigore morale. Inoltre, essendo la riduzione della corruzione un progetto rischioso, perché complicato ed incerto nei risultati, chi lo intraprende si assume il rischio di un possibile fallimento politico.

Con il passare del tempo, si è poi andato ad aggiungere un ulteriore freno all'azione del parlamento: l'opinione pubblica ha perso interesse nella questione morale. Di conseguenza, considerando che i politici rispondono alle domande dei propri elettori, la prevenzione della corruzione non è stata più inserita tra le priorità legislative. Mani pulite, per alcuni anni, ha fatto sperare gli italiani in uno stato più efficiente, in regole più trasparenti e capaci di garantire maggiore benessere collettivo. Questo slancio si è però esaurito, e la richiesta di moralità dei cittadini è rientrata. Questo pensiero è riassunto nelle parole di Saverio Borrelli, ex capo della Procura presso il Tribunale di Milano, che interpreta quanto accaduto riferendosi

all'esperato individualismo degli italiani (Trabucchi e Borrelli 2002, 35-36):

[N]el periodo iniziato nel '92, direi '92-'93-'94, abbiamo assistito ad una sorta di esplosione di soddisfazione che ha coinvolto buona parte, credo, della popolazione italiana. Perché... si vedevano rotolare le teste dei regnanti, dei padroni... Questo è durato un tempo ragguardevole... poi quando il cittadino medio si è reso conto che non era questione soltanto delle teste dei segretari e notabili politici, ma che la magistratura cominciava a ficcare il naso nelle questioni delle concessioni edilizie, delle licenze di commercio, delle verifiche fiscali, del servizio sanitario nazionale, dove l'operatore economico, il cittadino erano complici di fatti di distorsione, di aggiustamento, e quindi di corruzione; e quando si è capito che l'azione dei magistrati voleva entrare più nel particolare della vita quotidiana dell'italiano medio, allora credo che la gente abbia cominciato a dire: ma che cosa vogliono?, ma ci lascino campare, almeno nei nostri affari quotidiani! L'italiano medio è abituato alla piccola raccomandazione, alla strizzata d'occhio...

L'incapacità o la ridotta volontà di cambiare anche quando gli obiettivi da raggiungere sono abbastanza delineati, la vischiosità delle norme che rimane anche laddove il cambiamento viene realizzato, lo scarso supporto della popolazione sono interpretabili come variabili dipendenti della questione culturale. La trasformazione viene resa macchinosa dal fatto che, come già da molti anni ha indicato Pizzorno (1993, 66-70), nel nostro paese non è abbastanza solido il «senso dello stato». In una prospettiva di elaborazione di linee guida su ciò che si può ancora fare, con la maggiore efficienza, vale la pena spendere alcune parole su questa tesi.

Pizzorno (1993), pur consapevole dell'importanza di altre occasioni di corruzione, lega il fenomeno al basso costo morale per corrotti e corruttori. Il costo morale è quel costo che una persona paga quando la sua condotta contraria alla legge viene considerata riprovevole anche dal suo gruppo di riferimento valoriale, cioè da quella cerchia sociale da cui è o vuole essere stimato (gli amici, i colleghi di lavoro, siano essi funzionari di un partito, dirigenti statali, appartenenti ad una categoria professionale, come commercialisti, o avvocati, o medici, o i membri di una parrocchia, gli iscritti ad un partito). Se il gruppo di riferimento, che permette la socializzazione secondaria della persona durante la sua età matura ed è la fonte principale di riconoscimento della sua identità, non ritiene riprovevoli gli atti di corruzione, li tollera, o addirittura li favorisce in modo diretto o indiretto, l'individuo stesso sarà portato a commetterli. A parità di occasioni di corruzione e di rischio dovuto al sistema penale, un cittadino violerebbe le leggi tanto più è basso il rischio di perdere la propria rispettabilità all'interno del gruppo di riconoscimento che, per lui, conta più di tutto. Questa teoria è una teoria subculturale. Se in determinati gruppi sociali si definiscono valori diversi da quelli della cultura dominante, questa ridefinizione di valori viene trasmessa agli appartenenti a tali gruppi. Tutto questo è stato indicato come una delle cause principali del diffondersi della corruzione nel nostro paese;

ma, si aggiunge in questa sede, può essere anche una delle spiegazioni della ridotta capacità di reazione politica alla corruzione. Laddove è scarso il senso dello stato e alto il senso della politica, concepita come strumento per scopi personali, e laddove questo viene condiviso e non stigmatizzato da quelle fonti che invece dovrebbero dispensare risorse di moralità, poco viene fatto per cambiare le cose.

Se si ritiene attendibile questa tesi, se ne può derivare che, per arginare la corruzione, ma soprattutto per dare vigore ad un'azione anticorruzione, si deve, prima di ogni (pur importante) intervento che ne attacchi le singole cause (quali amministrazione troppo burocratica, discrezionalità degli amministratori, ingerenza dello stato nell'economia, ecc.), partire dalla modifica dei valori di riferimento dei gruppi sociali. Cosa più facile a dirsi che a farsi. Iniettare senso dello stato e dell'etica in particolari settori sociali, facendo sviluppare o rafforzare fonti del riconoscimento morale, sembra infatti essere un progetto irrealizzabile, quasi utopico, tanto che lo stesso Pizzorno, ritenendo impossibile il modificarsi di singole condotte di vita¹⁶, fu radicalmente negativo in proposito (*Ivi*, 66). A ben vedere, però, si può pensare di intervenire in modo pragmatico, partendo proprio dal presupposto che nessuna persona o cerchia subculturale potrà cambiare dall'oggi al domani i propri valori di riferimento e facendo leva sulla cultura utilitaristica che permea la nostra società. In una fase iniziale, la sfida dovrebbe quindi essere quella di istituire norme che, al di là del diritto penale, facciano in modo che l'azione corretta e/o trasparente sia conveniente per la singola cerchia sociale e per i membri che vi appartengono, in modo da innescare «condotte etiche egoistiche» («mi comporto così, non perché condivido al cento per cento i valori che sottendono a questo comportamento, ma perché ricevo vantaggi immediati e sicuri o evito costi elevati; perché mi conviene»). Queste condotte, ripetute nel tempo e addizionandosi le une alle altre nel lungo periodo, potrebbero trasformarsi da egoistiche ad etiche, cioè venire interiorizzate come valori.

¹⁶ Può essere interessante, in questo frangente, citare le parole di Mario Monti, commissario europeo alla Concorrenza che di recente – pur non chiamando direttamente in causa la corruzione – riferendosi al dibattito sulle riforme istituzionali in Italia, ha dichiarato che queste non bastano per salvare il paese dalla «lenta asfissia», dall'«inciviltà del dibattito politico», dalla «triste dissolvenza dell'economia italiana». Mario Monti si chiede, come «ci si chiede in Europa, se non sia qualcos'altro che non funziona in noi italiani. Se, più di alcune riforme istituzionali, non occorrerebbero infinite «riforme individuali» di noi singoli cittadini di questo straordinario Paese» soprattutto per superare «il personalismo esasperato nel mantenimento del potere... nella politica, ma anche nell'economia» (come citato in A. Bonanni, «la Repubblica», 28 dicembre 2002).

Alcuni esempi possono aiutare a rendere più concrete queste parole. Se i codici di condotta delle pubbliche amministrazioni sono realmente operativi, cioè se il non rispettarli (e questo non vuol dire per forza partecipare in operazioni di corruzione) comporta serie sanzioni sul piano del rapporto di lavoro, col tempo si svilupperanno comportamenti conformi ad un'etica dello stato. Se si innalzano i criteri di selezione del personale amministrativo, le capacità tecniche richieste, e si pone attenzione alle competenze e all'efficienza come presupposto per scatti retributivi ed avanzamenti di carriera, negli anni si svilupperà il senso del servizio pubblico ed una classe di funzionari forniti di spirito di corpo e dei valori della trasparenza e della produttività. Spostando l'esempio dei codici di condotta sui partiti politici, c'è da chiedersi perché un partito dovrebbe istituirli e rendere realmente operativi. Una risposta potrebbe essere: se il prezzo pagato per la non implementazione dei codici comporta il mancato accesso alle risorse economiche di finanziamento o se esiste un'autorità in grado di stigmatizzare di fronte all'opinione pubblica la non osservanza di questi codici da parte del partito stesso. Per finire, alcuni esempi nel settore privato. Se lo stato entra in rapporti contrattuali di appalto solo con imprese che possono dimostrare di avere diffuso al loro interno codici di condotta e di averli resi operanti in modo serio, le stesse imprese saranno spinte a stenderli ed applicarli. Si può pensare anche a sistemi, magari messi in essere dalle associazioni di consumatori, che portino a distinguere imprese con codici etici funzionanti da quelle che ne sono prive, in modo da attuare un processo di guadagno reputazionale per quelle conformi. Infine, se in un sistema nazionale esiste un organismo pubblico indipendente con il compito di cristallizzare e rendere noti alla popolazione gli standard minimi etici per politici, amministratori, imprenditori, professionisti, e allo stesso tempo di comunicare i vantaggi che questi ricevono dalla propria azione corrotta ed i costi che la collettività deve sopportare per questa, il non rispettare questi standard equivarrà per questi soggetti ad una perdita di credibilità, di immagine nei confronti dei loro clienti o elettori. Altri esempi si possono aggiungere seguendo questa linea di pensiero. È però auspicabile che nella redazione di queste norme siano coinvolti, quando possibile, i rappresentanti delle cerchie di riferimento (funzionari pubblici, politici, professionisti, imprenditori, ecc.).

Inizialmente, intere cerchie sociali sceglieranno di non comportarsi difformemente dalle regole per convenienza, e non tanto perché ne condividano i valori sottesi o temano le sanzioni penali connesse. È probabile che, con gli anni, i precetti verranno introiettati e si svilupperà quello che Pizzorno chiama appunto il costo morale: sempre più persone e cerchie sociali interiorizzeranno un'etica statuale ed altri cittadini si accorgeranno che comprare e vendere corruzione non è conveniente anche

per gli alti costi morali. Così forse un giorno accadrà che saranno direttamente i padri ad insegnare ai figli che fare l'interesse di tutti è il modo migliore per fare i propri interessi; e che gli imprenditori avranno tra i loro capisaldi professionali l'idea che attenersi a regole certe e condivise da tutti produce valore aggiunto per tutti perché permette di prevedere i comportamenti dei competitori, rispetteranno sempre queste regole e le insegneranno a chi dopo di loro succederà nella gestione dell'azienda. Così se si presenterà in futuro un'altra Mani pulite, la generazione di domani metterà in essere pochi ma intelligenti meccanismi realmente in grado di ridurre le occasioni di corruzione. Perché per quelli (speriamo pochi) che non avranno, per allora, interiorizzato il senso della legalità, sia molto difficile comportarsi illegalmente.

Il processo suggerito, come dicevamo, è lungo e richiede pazienza ed una mente che lo disegni. Non è detto però che sia irrealizzabile, magari proprio a partire dall'istituzione di un'autorità che abbia il compito di indicare gli standard etici e le strategie per raggiungerli in modo coerente. Questo potrebbe essere l'inizio di molte altre attività anticorruzione.