

La corruzione fatta sistema

L'Autore (docente di Scienza politica e Analisi delle politiche pubbliche all'Università di Pisa) ha dedicato diversi suoi saggi al fenomeno del rapporto tra corruzione politica e amministrazione pubblica. In questo articolo L'A. prende spunto dall'emergere di un nuovo e gravissimo caso di corruzione agli inizi del 2010, proprio nella ricorrenza del diciottesimo anniversario delle inchieste di Mani Pulite, per analizzare le forme della nuova corruzione ancora più pervasiva e sofisticata di quella che fu smascherata dall'inchiesta di mani pulite. Per una valutazione del fenomeno della corruzione in Italia rispetto agli altri paesi, si veda, tra i documenti presenti in questa selezione, anche la mappa che riassume i dati sul fenomeno della corruzione a livello mondiale costruita dall'ong Trasparenza International (www.trasparenza.org) di cui esiste anche una sezione italiana.

Alberto Vannucci, *Quando la corruzione diventa maggiorenne*, in "Il Mulino", 2/2010, pp. 235-243

Per spiegare il passaggio dalla "vecchia" alla nuova" corruzione occorre però farsi un'idea delle sue dimensioni e caratteristiche. Qui cominciano i problemi, perché al pari di altri "crimini senza vittime" — o meglio, di altri crimini dai costi sociali diffusi, cioè con moltissime vittime inconsapevoli — lo scambio corrotto, quando ha successo, non lascia tracce visibili: nessuno ha interesse a denunciarla, non c'è un "corpo del reato". Le statistiche giudiziarie forniscono un quadro molto parziale, lasciando affiorare solo la punta di un iceberg le cui dimensioni subacquee rimangono ignote. Nonostante questo, esse ci danno un segnale del grado relativo di impegno e di successo di forze di polizia e magistratura nel far fronte a questo genere di reati. La linea di tendenza è netta.

Secondo fonti Istat la quantità di persone coinvolte e reati denunciati per corruzione e concussione, esplosa nel 1992, è in costante diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 reati e oltre 3.000 persone denunciate. Nel 2005, ultimo anno per il quale corruzione si hanno dati omogenei disponibili, i numeri sono ridotti di circa un terzo. I dati del ministero dell'Interno, che comprendono una gamma più estesa di crimini, mostrano che il trend discendente prosegue fino ai nostri giorni: nel primo semestre 2009 si registra il livello più basso di "corruzione svelata" dal 1992. Lo stesso andamento, come prevedibile, caratterizza il numero di condanne per reati di corruzione. Anche in questo caso si passa da un massimo di oltre 1700 nel 1996 alle appena 239 del 2006, con una caduta verticale che si accentua a partire dal 2001. In alcune regioni la discontinuità diventa vero e proprio tracollo: da 138 condanne nel 1996 a 5 nel 2006 in Sicilia; da 545 a 43 in Lombardia; da 19 a nessuna in Calabria.

Un altro termometro utilizzabile per stimare la diffusione della i corruzione è fornito da sondaggi e rilevazioni statistiche, basati su percezioni ed esperienze dirette degli intervistati. Anche in questo caso le rilevazioni sono convergenti. Da oltre un decennio si accentua la sensazione di una recrudescenza di queste pratiche, come confermano i dati di Trasparenza International, l'Ong internazionale per la lotta alla corruzione il cui annuale Corruption perception index viene utilizzato nella ricerca scientifica come il più affidabile proxy della reale diffusione del fenomeno. Dalla prima rilevazione del 1995 un divario separa l'Italia dalle altre democrazie, una distanza che oltretutto si va allargando, in una classifica dove tradizionalmente svettano per trasparenza i Paesi scandinavi, Nuova Zelanda e Singapore. Dopo un effimero miglioramento tra il 2000 e il 2001, le

percezioni relative al caso italiano si sono fatte sempre più cupe, con un crollo dal 41° posto del 2006 al 63° del 2009. Per quel che vale la comparazione internazionale, l'Italia oggi è considerata un Paese nel quale il ricorso alle tangenti è agli stessi livelli dell'Arabia Saudita, e più frequente rispetto a Cuba, Turchia, Namibia, Malesia, Giordania, Botswana. Il segnale per gli investitori internazionali è chiaro: quale imprenditore benintenzionato vorrà rischiare infatti propri capitali in un contesto nel quale mazzette, nepotismi, relazioni improntate al *do ut des*, contatti personali sono la chiave per il successo nei mercati pubblici, piuttosto che la qualità dell'offerta?

Una fonte ulteriore di informazioni sulla corruzione è costituita dai mezzi di comunicazione, che però - a parte i rari casi di giornalismo d'inchiesta - si limitano a "filtrare" selettivamente notizie di provvedimenti cautelari o di procedimenti giudiziari in corso. Su questo versante le pochissime rilevazioni disponibili sembrano confermare un dato familiare per chiunque abbia prestato orecchio, negli ultimi anni, a quanto proviene dal sistema dei media. La "grande abbuffata" di Mani Pulite, quei pochi mesi nei quali il pubblico lavacro dei peccati di un'intera classe politica ha visto televisioni e giornali affondare generosamente il coltello nella malapianta della corruzione, è stata seguita a partire dalla metà degli anni Novanta da una rapida "normalizzazione" dell'offerta di notizie, grazie ai ricuciti meccanismi di condizionamento politico dell'informazione, ma anche a seguito dell'innalzarsi della "soglia di scandalizzazione" del pubblico, ormai avvezzo - o indotto - a intravedere dietro qualsiasi indagine il sospetto di una strumentalizzazione. Nell'ultimo decennio il problema della corruzione, al di là di alcune episodiche e circoscritte fiammate, è pressoché scomparso dall'orizzonte del sistema di comunicazione, si è smaterializzato. Quando si è parlato di corruzione di norma ciò è accaduto in via incidentale, come elemento concorrente nel rinfocolare irrisolte tensioni tra classe politica e magistratura.

Dall'evoluzione degli indicatori dei livelli di corruzione perseguita dagli organi giudiziari, percepita e presentata al pubblico si possono ricavare alcune indicazioni. Primo, se la percezione della corruzione rispecchia approssimativamente l'ammontare della sua pratica effettiva, gli scambi occulti si diffondono negli stessi anni in cui si esaurisce la spinta propulsiva delle inchieste, e tanto incriminazioni che condanne diventano eventi sempre più rari. Ciò significa che nell'ultimo decennio è lievitata la cifra oscura della corruzione, la quantità di reati portati a compimento con successo. Ne deriva una rinnovata sensazione di impunità per i suoi protagonisti, confermata dai toni garruli delle conversazioni tra i suoi protagonisti nelle intercettazioni telefoniche rese pubbliche. Naturalmente, l'aspettativa di avere ottime probabilità di farla franca incoraggia l'adesione a un sistema chiuso e oligarchico di scambio, in grado di assicurare alla ristretta cerchia di beneficiari rendite generose. Nel caso dei contratti pubblici, a titolo di esempio, l'extra-profitto generato dalla corruzione ammonterebbe mediamente a circa il 40-50 per cento del valore del contratto, come mostrano concordemente le prime risultanze dell'inchieste sulle opere emergenziali, la comparazione tra i prezzi degli appalti milanesi pre e post-Mani Pulite, il confronto tra il costo di opere pubbliche inquinate dalla corruzione ed equivalenti realizzazioni in terra straniera. Di questa rendita la quota-tangente versata a politici e burocrati oscilla intorno al 5-6 per cento, un po' di più nel caso di appalti di servizi. Il dato aritmetico spiega lo sgomitare di faccendieri, aspiranti appaltatori e fornitori che si addensano attorno ai centri di spesa pubblica, nonché la loro piena disponibilità ad assecondare qualsivoglia esigenza economica, familiare e sessuale dei loro interlocutori pubblici.

Secondo punto, la percezione generalizzata di una corruzione rampante non sembra scaturire dalla copertura mediatica degli episodi emersi. Al contrario, la scarsa salienza del tema nei mezzi di comunicazione è inversamente proporzionale alla sfiducia su integrità e trasparenza dei decisori. Una spiegazione plausibile è che, nonostante il silenzio delle fonti istituzionali d'informazione, canali informali di comunicazione ed esperienze dirette abbiano plasmato la percezione di un clima diffuso di illegalità. Infine, il crollo di attenzione giornalistica nei con-

fronti degli scandali è stato più marcato rispetto al calo dei procedimenti giudiziari avviati. Accanto alla sordina imposta sui casi scomodi dal nuovo ordine televisivo e mediatico, ha probabilmente pesato anche una sorta di effetto-saturazione che, dopo la sovraesposizione di Mani Pulite, ha alzato il livello di tolleranza pubblica di “modiche quantità” di corruzione. Si è smorzato così il potere deterrente che la semplice esposizione al sospetto della corruzione esercitava sulla classe politica, suscitando un pubblico giudizio ancor più temuto della sanzione penale per il suo effetto distruttivo sulla reputazione.

[...]

Se lo scenario è quello di un'illegalità pubblica ancora capillare e spesso impunita, in un contesto di sfiducia generalizzata verso l'onestà dell'intera classe politica, affiorano tuttavia alcuni elementi di differenziazione tra “nuova” e “vecchia” corruzione, almeno a giudicare dalle risultanze delle inchieste. In primo luogo, attraverso due processi paralleli di selezione e di apprendimento, si sono modificate le caratteristiche individuali di parte della “fauna” operante nel sottobosco della corruzione. Il giudice Piercamillo Davigo ha più volte sottolineato come i giudici di Mani Pulite abbiano svolto una funzione analoga a quella dei predatori in natura, eliminando i “meno abili” e inducendo così un miglioramento progressivo della capacità adattiva di corrotti e corruttori superstiti nel mutato ecosistema politico-amministrativo. Si osserva del resto l'applicazione da parte dei corrotti di svariate tecniche per minimizzare deliberatamente il pericolo di incorrere in “bidoni”, o di suscitare le attenzioni degli organi di controllo, utilizzando metodi più sicuri ed efficaci di ripartizione dei profitti. Le “tangenti pulite” - così battezzate in una recente intercettazione telefonica - possono assumere svariate forme, in relazione ai ruoli istituzionali e alla spregiudicatezza dei beneficiari. Tanto per citarne alcune: la gestione “chiavi in mano” di conti in paradisi fiscali, sui quali dirottare bonifici estero su estero; l'intestazione a prestanome o familiari di società fornitrici di improbabili consulenze ad enti pubblici; l'erogazione di prestazioni “in natura”; l'impiego di partecipazioni societarie incrociate, come camera di compensazione per la suddivisione dei proventi illeciti; la diluizione nel tempo dell'erogazione delle contropartite, così da allontanare il sospetto che di merce di scambio si tratti; l'assunzione fittizia di congiunti. “Imparata l'arte” della corruzione, i nuovi protagonisti operano professionalmente evitando il rischio di intercettazioni (basta utilizzare Skype), o magari cancellando la valenza penale del reato, attraverso la privatizzazione della forma giuridica degli enti che gestiscono le procedure e assegnano i contratti, come si è cercato di fare con la stessa Protezione civile Spa. Vale la pena rammentare che, nonostante le raccomandazioni dell'Unione europea e le disposizioni della Convenzione anticorruzione del Consiglio d'Europa, la corruzione tra soggetti privati ancora non rientra tra i reati perseguibili secondo l'ordinamento italiano. La “nuova” corruzione presenta però un elemento chiave di continuità rispetto a quella scoperta con grande scandalo all'inizio degli anni novanta. È ancora una corruzione sistemica, nella quale cioè le condotte, gli stili, le movenze degli attori sono incardinati entro copioni prefissati, seguono regole codificate, assecondano moduli ben familiari agli insiders. Non si tratta dunque di una realtà anomica, di un mercato caotico e disorganizzato. Al contrario, appaiono tuttora in vigore - proprio come nelle storie svelate da Mani Pulite - norme di comportamento che realizzano alcune funzioni cruciali: facilitano l'identificazione di partners affidabili; differenziano i ruoli nelle aggregazioni di corrotti e corruttori; tracciano i contorni di transazioni altrimenti nebulose; accrescono la redditività attesa dei processi decisionali, attenuano l'eventuale “disagio psichico” dell'illegalità; emarginano o castigano onesti e dissenzienti; socializzano i nuovi entrati alla legge” della corruzione.

[...]

È proprio il ruolo dei partiti a mutare in questo scenario. La rovinosa crisi dei partiti della “prima Repubblica” è stata indotta dal loro coinvolgimento nelle inchieste giudiziarie, ma anche da una

loro endogena debolezza, causata tra l'altro dalla balcanizzazione in fazioni autonome, anche dal punto di vista della gestione contabile, aggregatesi attorno ai boss più abili e spregiudicati nel reinvestire i proventi della corruzione nella competizione intra-partitica. Oggi, in caso di controversie o crisi interne — sempre possibili specie in tempi di “vacche magre”, quando dai bilanci pubblici è più difficile spremere le rendite da spartire — la corruzione sistemica non può più trovare quale sponda di pacificazione il “foro arbitrale” dei partiti che invece, fino a Mani Pulite, incameravano nelle proprie strutture amministrative una quota di tangenti proprio in cambio di questi servizi di regolazione.

Se i partiti loro malgrado si defilano, nuove figure di garanti subentrano però a tutela dei fragili “diritti” in gioco nelle arene decisionali dove la corruzione è di casa. Quella che emerge nelle inchieste degli ultimi anni, in altre parole, non è una corruzione liquida, come l'hanno definita commentatori e inquirenti per contrapporla a quella del passato, strutturata invece intorno all'obolo coatto versato dalle imprese ai partiti. Perdura, è vero, la capacità degli scambi corrotti di permeare ogni interstizio dei processi decisionali — dalle micro-tangenti all'uscire ai maxi-pagamenti per gli appalti milionari — in quegli assetti organizzativi dove l'illegalità diventa regola. Ma è comunque una corruzione “solidamente” regolata e proteiforme, dove a seconda dei contesti il ruolo di garante del rispetto delle “regole del gioco” è ricoperto da attori diversi, tramite l'impiego di risorse politiche, reputazionali, coercitive o economiche: l'alto dirigente oppure il faccendiere ben introdotto, il “boss dell'ente pubblico” o l'imprenditore dai contatti trasversali, il capofamiglia mafioso o il leader politico.

Ponendosi al centro delle nuove reti di corruzione, questi soggetti assicurano l'adempimento degli impegni, prevengono tensioni e attriti sull'osservanza delle norme, accrescendone in ultima analisi l'impermeabilità ad intrusioni esterne e la capacità di assorbire dissidi interni. Se molta attenzione è stata prestata ad alcune macro-cause della corruzione italiana - dall'eccesso di regolazione formale ai costi iperbolici della politica - occorre dare il giusto peso anche ai perduranti meccanismi di “autogoverno” di questi “mercati di autorità”. Nella realtà politico-amministrativa pesa infatti l'eredità di una storia pluridecennale di corruzione pervasiva, che ha sviluppato prassi, modelli di condotta, competenze e illegalità e criteri di legittimazione, condensando i principi di una vera e propria “cultura della corruzione”, come quella descritta dall'economista Gunnar Myrdall in Asia negli anni Sessanta, col suo retaggio di (dis)valori ben radicati nell'intera classe dirigente. Naturalmente ha pesato, e molto, anche l'amnesia della classe politica. Le tanto invocate - almeno negli anni Novanta - politiche anti-corruzione sono sfociate in pochi provvedimenti dal blando valore simbolico, perlopiù forzati dal tardivo recepimento di convenzioni internazionali. Epitome del fallimento è l'istituzione nel 2003 di un Alto Commissario per la lotta alla corruzione ad opera del secondo governo Berlusconi, con una dotazione irrisoria di risorse, poteri inconsistenti e per giunta posto “alla dipendenza funzionale” del presidente del Consiglio. Un ente anticorruzione al guinzaglio del potere politico, si converrà, non è propriamente il massimo in termini di garanzie d'autonomia. A scanso di equivoci nel 2008 l'Alto commissario è stato abolito, sostituendolo con un ancor più modesto Servizio anticorruzione, stavolta alle dipendenze del ministro della Funzione pubblica.

[...]

Per queste ragioni l'eredità di Mani Pulite appare oggi controversa. All'enfasi sull'azione catartica della magistratura, cui per breve tempo la società civile è sembrata delegare le proprie speranze di rinnovamento del sistema politico, ha fatto seguito ben presto la delusione per i risultati delle inchieste, falcidiate da prescrizioni sopravvenute per la vischiosità della macchina della giustizia. Di qui lo strascico di un'escalation di tensioni tra potere politico e sistema giudiziario, il pessimismo ancor più radicato sull'onestà della classe dirigente, la delegittimazione di quasi tutte le istituzioni

pubbliche, la rinnovata tolleranza nei confronti delle molte manifestazioni d'illegalità di massa. Questo processo si lega in una certa misura allo spegnersi dell'interesse degli elettori per i temi attinenti alla “questione morale”, sancito dai ripetuti successi elettorali del pluri-inquisito leader del centrodestra. Ma dipende anche dal ruolo ambiguo della classe politica, che anche nel caso delle mancate riforme anti-corrruzione ha finito per abdicare — per incapacità o cattiva volontà — al proprio ruolo, delegando di fatto la risposta istituzionale alla sola repressione penale, ma nel contempo delegittimando l'azione dei magistrati e intralciandone l'attività con misure ritagliate sulle esigenze giudiziarie di Silvio Berlusconi, ma aventi pesanti ricadute pratiche e simboliche sul malfunzionamento dell'intero sistema giudiziario.