

Terzo Rapporto

CRIMINALITÀ E SICUREZZA A NAPOLI

a cura di
Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli



Federico II University Press



fedOA Press



Università degli studi di Napoli Federico II
Studi e ricerche Criminologiche, Giuridiche e Sociali

3

Comitato Scientifico

Giuseppe Acocella, Università degli Studi Giustino Fortunato; Maria Carmela Agodi, Università degli Studi di Napoli Federico II; Giuseppe Amarelli, Università degli Studi di Napoli Federico II; Alessandra De Rose, Università degli Studi di Roma La Sapienza; Paola De Vivo, Università degli Studi di Napoli Federico II; Giacomo Di Gennaro, Università degli Studi di Napoli Federico II; Pierre Esseiva, Université de Lausanne; Arthur Hartmann, Institute of Police and Security Research-IPoS, Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen; Vincenzo Maiello, Università degli Studi di Napoli Federico II; Riccardo Marselli, Università degli Studi di Napoli Parthenope; Ernesto Ugo Savona, Università degli Studi di Milano Cattolica; Salvatore Strozza, Università degli Studi di Napoli Federico II; Tracy L. Tamborra, University of New Haven Connecticut, USA

Comitato editoriale

Roberta Aurilia, Debora Amelia Elce, Filomena Gaudino, Andrea Procaccini

Criminalità e sicurezza a Napoli

Terzo rapporto

a cura di Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli

Federico II University Press



fedOA Press

Criminalità e sicurezza a Napoli : terzo rapporto / a cura di Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli. – Napoli : FedOAPress, 2020. – 496 p. : ill. ; 24 cm. – (Studi e ricerche Criminologiche, Giuridiche e Sociali ; 3)

Accesso alla versione elettronica:
<http://www.fedoabooks.unina.it>

ISBN: 978-88-6887-096-6
DOI: 10.6093/ 978-88-6887-096-6

In copertina: George Grosz, *Eclissi di sole (Sonnenfinsternis, 1926)*, Heckscher Museum of Art, Huntington (New York).

Volume pubblicato nell'ambito delle attività didattiche del Master di II livello in *Criminologia e Diritto Penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana*, presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli, Federico II e con il contributo dell'Istituto di Studi Politici di Roma "S. Pio V".

© 2020 FedOAPress - Federico II University Press

Università degli Studi di Napoli Federico II
Centro di Ateneo per le Biblioteche "Roberto Pettorino"
Piazza Bellini 59-60
80138 Napoli, Italy
<http://www.fedoapress.unina.it/>
Published in Italy
Prima edizione: dicembre 2020
Gli E-Book di FedOAPress sono pubblicati con licenza
Creative Commons Attribution 4.0 International

Indice

<i>Presentazione. Sicurezza e criminalità. Indicatori di lettura della nuova città</i>	11
Paolo De Nardis	
<i>Introduzione. Per un governo efficace della criminalità e della sicurezza è necessario un cambio di paradigma</i>	15
Giacomo Di Gennaro, Riccardo Marselli	

SEZIONE PRIMA

OSSERVAZIONE PERMANENTE DEI FENOMENI CRIMINALI

1. <i>Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane</i>	33
Giacomo Di Gennaro, Debora Amelia Elce	
Premessa	33
1.1 Andamento della delittuosità nella metroarea nel quindicennio 2004-2018	35
1.2. La delittuosità nelle città metropolitane: una riflessione sui principali indicatori elaborati	41
1.2.1 L'indice di criminalità sessuale	41
1.2.2 L'indice di microdelinquenza	44
1.2.3 L'indice di criminalità violenta	48
Bibliografia	54
2. <i>Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze</i>	55
Maria Di Pascale	
2.1 La criminalità minorile nelle città metropolitane italiane: aggiornamento al biennio 2016-2017	55
2.2 Indici di delittuosità: cosa raccontano sulla criminalità minorile	61
2.3 Un focus su Napoli alla luce del rapporto di gravità dei reati minorili	69
Bibliografia	79
3. <i>Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale</i>	81
Andrea Procaccini	
Premessa	81
3.1 Alcune questioni ancora aperte sul modello della probation	82
3.2 La messa alla prova per adulti in Italia	91
3.3 Primi risultati su un'indagine all'Uiepe di Napoli	94
Conclusioni	106
Bibliografia	108

SEZIONE SECONDA
LA CORRUZIONE: UNO SGUARDO INTERDISCIPLINARE

4.	<i>Perché sono sempre rilevanti gli studi sulla corruzione</i>	113
	Raffaele Cantone	
	Premessa	113
	4.1 Ma quanta corruzione c'è? Come una <i>fake news</i> si trasforma in verità	114
	4.2 Corruzione effettiva, corruzione nascosta: la presenza di un enorme <i>dark number</i>	116
	4.3 I limiti di alcune rilevazioni di tipo statistico	118
	4.4 Come uscirne? Il valore aggiunto di ricerche approfondite come questa	121
	4.5. Un breve sguardo ai dati e alcune considerazioni	124
	Conclusioni	129
	Bibliografia	130
5.	<i>Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro</i>	131
	Giacomo Di Gennaro	
	Premessa	131
	5.1 Spiegazioni interne alla patologia della corruzione	133
	5.2 Basso costo morale e carattere sistemico della corruzione	140
	5.3 Come la modificazione delle regole generali del capitalismo contaminano la vita sociale e istituzionale	154
	Bibliografia	166
6.	<i>La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?</i>	173
	Riccardo Marselli	
	Premessa	173
	6.1 Alcuni spunti interpretativi della corruzione tratti dalla letteratura di natura economica	173
	6.2 Fattori esogeni ed endogeni del capitalismo clientelare e il legame con la corruzione	178
	6.3 Il contrasto della corruzione: antichi rimedi e possibili alternative	182
	Conclusioni	187
	Bibliografia	190
7.	<i>Concorrenza e infedeltà nelle zone d'ombra dell'esercizio di impresa riconducibili al delitto di corruzione privata</i>	193
	Pasquale Troncone	
	7.1 La tormentata messa a punto della previsione incriminatrice dell'art. 2635 c.c. "Corruzione tra privati"	193
	7.1.1 La continua metamorfosi dell'art. 2635 c.c.	194
	7.2 Le possibili ragioni dell'ineguale trattamento legislativo tra corruzione pubblica e privata	196
	7.3 La lesione del principio di concorrenza del mercato e l'infedeltà del management allo statuto aziendale	199
	7.4 La concorrenza sleale corruttiva come paradigma di un più vasto ambito applicativo. Il criterio selettivo fondato sul duplice modello: lealistico e mercantile	202
	7.4.1 Una possibile non esaustiva, prospettiva casistica	203
	7.5 Impresa criminale, criminalità d'impresa e gli effetti della conseguente contrapposizione tra interessi gestionali	206
	7.6 Il rinnovato corredo sanzionatorio che accompagna il delitto dell'art. 2635 c.c.	208

7.7 I possibili interventi di riforma di natura correttiva del precetto	210
Bibliografia	214
8. <i>Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori</i>	217
Massimiliano Giacalone	
Introduzione	217
8.1 Una comparazione tra le differenti fonti statistiche. La corruzione in ambito mondiale...	219
8.1.1 Corruzione e crescita economica	224
8.2 ... E in ambito nazionale	227
8.3 La corruzione in Italia secondo il punto di vista delle famiglie	235
8.4 Una comparazione tra le differenti fonti statistiche: l'ambito regionale campano	239
8.4.1 La corruzione in Campania. Le analisi dell'ANAC	239
8.5 Il punto di vista dell'Istat sul fenomeno corruttivo	241
Conclusioni	243
Bibliografia	245

SEZIONE TERZA

LA CORRUZIONE: ANALISI DI UN FENOMENO TRASVERSALE E PERVASIVO

<i>Introduzione. Illegalità diffusa e criminalità organizzata: come sono strumentalizzate le diverse forme di corruzione</i>	249
Federico Cafiero de Raho	
9. <i>Corruzione e criminalità organizzata. Il ruolo della DNA</i>	255
Maria Vittoria De Simone, Giovanni Russo	
Premessa	255
9.1 Le differenti risorse in dotazione alle diverse mafie	255
9.2 La modernizzazione investe anche le mafie: nuove modalità comportamentali	257
9.3 Come si infiltrano le mafie	259
9.4 Come è organizzato il contrasto all'azione delle mafie e qual è il ruolo della DNA	261
Bibliografia	267
10. <i>Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie. Un riscontro dal materiale giudiziario della banca dati SIDNA</i>	269
Giacomo Di Gennaro, Riccardo Marselli	
Premessa	269
10.1 Aree territoriali, distribuzione geografica degli affari e ampiezza delle reti mafiose	270
10.2 Tipi di reati, distribuzione degli affari per tipo di organizzazione criminale e settori di attività	273
10.3 Chi sono gli attori dei reticoli corruttivi e quali le utilità percepite	281
10.4 Quali tipi di relazioni si configurano in ragione dell'organizzazione criminale, quali meccanismi regolano il patto corruttivo, qual è l'ammontare delle risorse stornate	295
10.4.1 Quando il volano del patto è un politico locale	297
10.4.2 Circuiti corruttivi prodotti da funzionari infedeli	299
10.4.3 Quando la pubblica amministrazione diventa la "gallina dalle uova d'oro", oppure quando si esercita il potere dell'informazione	302

10.4.4 L'attività economica svolta sotto l'egida della protezione mafiosa	306
10.4.5 La forza regolativa e l'equilibrio criminale dettato dalle mafie	307
10.4.6 È solo domanda di protezione o è vincere la competizione sui mercati con <i>trade-offs</i> segreti e sicuri?	310
10.5 Ma quanto denaro va nelle tasche dei corrotti? Il costo della corruzione	313
Conclusioni	323
Bibliografia	326
11. <i>Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari di alcuni distretti di Corte d'Appello</i>	327
Giacomo Di Gennaro, Filomena Gaudino, Antonia Sarnataro, Valeria Savarese	
Introduzione	327
11.1 Gli attori della corruzione	331
11.2 Le risorse della corruzione	342
11.3 I settori della corruzione	356
Bibliografia	366
12. <i>Contrasto e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: uno schema coordinato di intervento tra amministrazione e Corte dei conti</i>	369
Giovanni Coccozza	
Premessa	369
12.1 L'endiadi trasparenza-corruzione nelle tendenze legislative recenti	371
12.2 I meccanismi di prevenzione e contrasto alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni	376
12.3 Il ruolo della Corte dei conti	378
12.4 I reati contro la pubblica amministrazione: una ricostruzione quali-quantitativa dei reati contro la P.A. a partire dalle pronunce della Corte dei conti	382
Conclusioni	389
Bibliografia	391
13. <i>Corruzione che si fugge tuttavia! Chi vuol esser lieto sia: del doman non v'è certezza</i>	393
Simona Melorio, Isaia Sales	
13.1 Un reato non riconoscibile	393
13.2 Corrotti	395
13.3 Corruttori	398
13.4 Mafiosi	400
13.5 Nord e Sud	402
Bibliografia	406
14. <i>Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani</i>	407
Francesca Della Ratta-Rinaldi	
14.1 Il <i>corpus</i> in analisi	407
14.2 Il contenuto del testo	410
14.3 Specificità lessicali e andamento cronologico	422
14.4 Casi di studio esemplificativi	427
Appendice	431
Bibliografia	468

15. <i>Donna e corruzione. Alcuni fatti che vanno oltre le teorie</i>	469
Simona Di Lucia	
Premessa	469
15.1 Metodi e strutture del sistema corruttivo	472
15.2 Costruzionismo sociale e teorie di genere	474
15.3 Studi bio-genetici e neuroscienze	476
15.4 Il patto corruttivo al femminile? Analisi di atti giudiziari	479
Conclusioni	484
Bibliografia	486
 <i>Autori</i>	 489

PRESENTAZIONE

Sicurezza e criminalità. Indicatori di lettura della nuova città

Paolo De Nardis

Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

Questo *Terzo Rapporto* curato da Giacomo Di Gennaro e da Riccardo Marselli segna una nuova prospettiva d'indagine sulla criminalità nelle aree metropolitane, il cui primo merito è superare decisamente quella fase inaugurata negli anni '90 del secolo scorso quando l'impostazione di tali studi – riscontrabile anche nel dibattito sviluppatosi sul tema nel periodico dell'epoca, "Città Sicure" – era rivolta alla scoperta di tutte quelle forme di partecipazione dei cittadini idonee a ridurre i sentimenti di paura e quando imperava negli studi di settore, il tema delle rappresentazioni sociali sul senso della sicurezza/insicurezza derivante dalla presenza della criminalità. La questione securitaria nel territorio assunse una tale problematicità politica che in non poche occasioni si tradusse nel tema del disordine sociale e questo nella necessità di sperimentare strategie di disciplina e di ordine utilizzando strumenti non circoscritti solo alle azioni penali e al ruolo strategico delle istituzioni centrali. Ciò soprattutto perché lo sviluppo degli studi sulla città "globale" – un esempio è Napoli – diede risultati, per verità poco valorizzati per oltre un decennio, che sottolineavano l'importanza del fatto che non si può affrontare il tema della sicurezza senza fare i conti con le nuove realtà urbane che erano diventate tante metropoli italiane (non solo nel senso indicato dalla l. 56 del 7 aprile 2014 sulle "città metropolitane"), ma con quell'ancora per molti versi inedito modello neofunzionalistico di città intesa e declinata come "smart city".

Tale modello sembra tradire le aporie della sua apparentemente occulta matrice genetica. Come tutte le forme di funzionalismo, infatti, anch'esso tende a espungere tutte le forme di devianza e di conflitto dall'analisi della scienza urbana e finisce per creare una sorta di neoarmonia prestabilita nel felice funzionamento di una città perfetta secondo i dettami di una nuova letteratura utopica ben diversa dagli antichi modelli filosofici di città ideali. La realtà è invece ben diversa e sovente le conseguenze della città modello sotto le sembianze "smart", come occultano la realtà del conflitto sociale, altrettanto tendono a ridurre la drammaticità del crimine e della devianza.

Tutta la filosofia del presente *Rapporto* tende invece a reimpostare l'analisi sulla base di una situazione comparata rispetto a una tipologia differenziata di modelli urbani e l'approccio sembra proprio rifuggire a ogni forma di città benthamiana fondata sulla felicità della vetrina "smart". Infatti, la disamina che continua la profondità analitica e il rigore metodologico dei precedenti *Rapporti*, entra nella polpa viva di un discorso che, trovando il fulcro dell'indagine nel fenomeno della corruzione, ne passa al setaccio l'anatomia e il rapporto con la società civile e le istituzioni.

L'accostamento interorganizzativo e reticolare dell'indagine nello studio accurato della morfologia di una delle più interessanti, proprio per la sua atipicità, città metropolitane italiane tra fenomeni di criminalità minorile, ordine e controllo sociale e, "last but not least", corruzione con il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni centrali, locali e periferiche, dà lo spaccato di una città "globale" che oggi sembra coprire un vuoto d'identificazione dal punto di vista economico, sociale, politico e culturale. Si pensi per tutti al fenomeno della gentrificazione con il cambiamento delle aree centrali da povere a "ricche" e con la città/vetrina turistica in nome del recupero, riuso e rigenerazione delle zone popolari con il conseguente impegno demografico delle aree periferiche. È proprio da qui, da questa sorta di fenomeno di "scarto sociale" che si gioca nelle periferie in virtù dei processi messi in atto da una certa ideologia "smart", la generatività dei nuovi conflitti e delle nuove disuguaglianze da cui – anche se non deterministicamente – emergono inediti coni d'ombra forieri di novelli focolai di devianza e di criminalità che attecchiscono e si nutrono all'ombra dell'emarginazione, dell'affollamento e della miseria, ma anche dell'avidità dei ceti abbienti.

L'aspetto, infatti, più interessante che nel *Rapporto* è posto in luce è che questi processi sono al contempo utilizzati da élite sempre più agguerrite, da cerchie e reti illegali sempre più diffuse e non necessariamente regolate dal crimine mafioso organizzato, per curvare secondo le proprie finalità – fondate sull'esclusiva accumulazione dei profitti – la macchina burocratico-statale centrale e periferica che sovrintende alla spesa pubblica, ai contratti pubblici, ai servizi per i cittadini, all'implementazione delle infrastrutture necessarie per la dinamica economica. Ecco perché la corruzione è diventata l'arma principale attraverso cui le mafie inquinano l'economia, alterano la dinamica del mercato, curvano le stesse speculazioni addensate nei mercati finanziari per mezzo di transazioni di milioni riciclati attraverso le banche, i grandi magnati della finanza, le borse internazionali, i paesi *off-shore* considerati paradisi fiscali, e accolgono con una incessante

azione virulenta e da contagio sociale, quanti attraverso la loro azione e strategia vogliono condividere porzioni di utilità che dalla corruzione derivano.

Appare corretta, allora, l'articolazione analitica che fonda nel cambiamento delle regole del gioco economico poste in atto a partire dall'inizio degli anni '80 su spinta delle amministrazioni americana e inglese, il lento ma inesorabile cammino che ha portato ad una forte riduzione della regolazione dei mercati economici, finanziari e della supremazia di uno spirito imprenditoriale fondato, oggi più che mai, sull'interesse a incassare utilità nell'immediatezza piuttosto che a fronte di un itinerario medio-lungo ma ricco di reputazione sociale, di salvaguardia dei livelli occupazionali e di strategie di sviluppo rispettose dell'ecosistema. Insomma, più la macro-corruzione si è diffusa ed è più intensa di un tempo più diffusa è diventata la giustificazione della micro-corruzione. Il senso e la strategia del rischio in economia sono cambiati – secondo la tesi degli autori del *Rapporto* – perché essi sono stati ridisegnati dalla centralità dei mercati finanziari. Questi hanno ridisegnato le regole, ridistribuito il potere transitandolo dalla centralità del lavoro nella produzione del capitale e questi nell'accumulazione produttiva alla dominanza del capitale finanziario, di cui, per esempio, le *stock options* ne sono una conseguenza. I tratti negativi derivanti dalla centralità dei mercati finanziari hanno influenzato anche lo stesso stile del capitalismo diventato sempre più "clientelare", ovvero trasformando sempre più un'economia in una molteplicità di transazioni in cui il successo negli affari dipende da comportamenti non etici e persino illegali, per superare una maggiore concorrenza e cercando soluzioni più semplici basate su imbrogli, nascondendo informazioni e stretti rapporti tra uomini d'affari e funzionari governativi.

La criminalità organizzata di tipo mafioso, allora, sarà sempre meno sconfitta se non si mette mano ad una trasformazione delle regole dei mercati finanziari, se non si recupera un modo di *fare ed essere* sui mercati economici attribuendo significatività allo stile etico, al rispetto dell'ambiente, all'efficacia delle strategie economiche sostenibili, all'attenzione al lavoro, alla sua dignità e alla necessità funzionale che questa dignità sia riconosciuta alle persone. Se questo cambiamento non si realizza a tempi medi le mafie prevarranno, la criminalità urbana sarà sempre più espressione delle disuguaglianze e la sicurezza sarà più mortificata, difficile da garantire.

Insomma, appare chiaro come filosofia dello scarto e criminalità urbana diventino sempre più, anche dal punto di vista di un nuovo modo di concepire la sicurezza (anch'esso non più inteso in maniera superficialmente funzionalistica), inediti punti di riferimento fondamentali da cui partire per lo studio di una

situazione analizzata da un osservatorio che ormai da qualche anno – grazie ai *Rapporti* sulla criminalità che da Napoli si producono – a pori aperti diventano primario strumento di autoascolto della fenomenologia senz'altro più drammatica di un'intera città, e non solo.

INTRODUZIONE

Per un governo efficace della criminalità e della sicurezza è necessario un cambio di paradigma

Giacomo Di Gennaro, Riccardo Marselli

Questo *Terzo Rapporto sulla Criminalità e la Sicurezza a Napoli* vede la luce in un periodo storico che presenta caratteri di eccezionalità. La vita sociale del nostro Paese è stata colpita dalla diffusione di un virus particolarmente insidioso che obbliga a rivedere abitudini di comportamento, cambia le modalità di interazione sociale, impone la riflessione su differenti modalità di organizzazione del lavoro, induce ad individuare nuove compatibilità tra i tempi della vita familiare e quelli della vita lavorativa, costringe a pensare misure di contenimento non sanitario dell'epidemia che mantengano la loro efficacia senza distruggere il tessuto produttivo e commerciale delle città e del Paese e senza ripercussioni per la salute, anche psicologica, degli anziani e dei più giovani, arrivando addirittura ad insinuare il dubbio che l'articolazione e la distribuzione di alcune funzioni tra Stato e Regioni non sia la più razionale, perché – specie in occasione di una epidemia sanitaria – avere venti sistemi regionali differenti non rappresenta la modalità di risposta più efficace per contenere un virus che non comprende e non rispetta i limiti geografici amministrativi¹. Una risposta efficace a queste sfide può essere trovata solo se si è capaci di abbandonare gli usuali schemi di ragionamento e di intervento, puntando su misure di innovazione sociale e istituzionale.

Ma la situazione eccezionale che stiamo vivendo ci fa realizzare anche come, specie in periodi di cambiamenti strutturali, quali sono certo quelli prodotti da una pandemia sanitaria, sia assolutamente cruciale disporre di informazioni statistiche affidabili, prontamente disponibili, sufficientemente disaggregate su

¹ Interessanti riflessioni sulle conseguenze che l'emergenza pandemica e le misure di contenimento non sanitarie hanno prodotto nelle dinamiche di forme di Stato e di governo, sull'esercizio di alcuni diritti, sull'organizzazione del lavoro e sul funzionamento della giustizia sono sviluppate nel bel libro curato da F. Niola e M. Tuozzo, *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020. L'impatto che l'epidemia produce sul sistema politico e più in generale sull'assetto istituzionale è invece approfondito nel libro a cura di S. Staiano, *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da COVID-19*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

base territoriale e caratterizzate comunque da elevati gradi di omogeneità, che non siano raccolte per fini puramente amministrativi o descrittivi del fenomeno, ma che servano invece come guida all'azione del *policy-maker* nell'individuazione delle misure di intervento più efficaci².

È proprio sulla base di queste convinzioni che, ormai da tre edizioni, i curatori di questo *Rapporto* invitano scienziati sociali, ricercatori di varie discipline, giuristi, magistrati, operatori della giustizia e dell'intelligence a riflettere sui grandi cambiamenti che riguardano il mondo della criminalità e della sicurezza, affinché forniscano il loro contributo per interpretare la mole di dati che il gruppo di ricerca organizza raccogliendolo da fonti statistiche ufficiali, oppure produce in autonomia, spesso partendo dall'analisi di fonti grigie, quali articoli di giornale o – più spesso – materiale giudiziario di varia natura: nei primi due rapporti, l'attenzione è stata rivolta a due reati simbolici dell'operare delle organizzazioni criminali, ovvero le estorsioni e l'usura; in questo *Terzo Rapporto*, invece, la lente di ingrandimento è rivolta al fenomeno della corruzione, per motivi che saranno più avanti illustrati.

Come ogni edizione, la sezione che apre questo *Rapporto* è però dedicata ad un aggiornamento dell'osservazione dei fenomeni criminali, in particolare delle

² I. Invernizzi, *Come leggere i dati sulle terapie intensive*, Il Post, 3 novembre 2020, spiega perché i dati sulla occupazione dei posti di terapia intensiva siano i più affidabili per valutare lo stato di sviluppo dell'epidemia da coronavirus, ma anziché rendere noto il solo numero totale delle persone ricoverate, che comprende i nuovi ingressi, i pazienti già presenti in rianimazione e chi invece esce perché in via di guarigione o deceduto, andrebbe pubblicato il flusso giornaliero di ingressi e uscite dai reparti di terapia intensiva. Il presidente dell'Accademia dei Lincei, G. Parisi, in un intervento pubblicato sul sito SCIRE – Scienza in rete (G. Parisi, *Servono provvedimenti drastici adesso*, SCIRE, 23 ottobre 2020) ha spiegato come, per poter adottare misure di confinamento meno rigide di quelle adottate nel passato, e quindi con un minore impatto sulla vita sociale ed economica, «servirebbe un grande database nazionale in cui fossero riversate tutte le informazioni disponibili su dove sono avvenuti i contagi, le attività lavorative dei contagiati, l'uso di mezzi pubblici, le attività svolte. Quanto influiscono sui contagi in Italia i ristoranti, le cene in famiglia, le riunioni in ufficio, le convivenze familiari, le feste? Quali sono le attività più a rischio, oltre ovviamente quelle che già si fanno: la sanità, le celle frigorifere, la preparazione dei salumi, i centri di distribuzione postale? Servono numeri, gli articoli di giornale con casi di cronaca sono del tutto inutili. Sulla scuola, dove le ASL fanno particolari controlli, ci sono dati precisi, che permettono di escludere che fino a questo momento ci sia stata una propagazione sostenuta dell'epidemia dentro le classi, ma abbiamo informazioni molto poco precise su quello che succede in altri contesti: sappiamo il numero dei focolai o poco più. Senza dati precisi come fare a valutare gli effetti positivi o negativi di provvedimenti come la chiusura dei centri commerciali durante il weekend o delle scuole elementari?».

tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane italiane. G. Di Gennaro e D. A. Elce rilevano una diminuzione nei tassi aggregati di delittuosità, confermando un processo che già era stato osservato nelle precedenti edizioni di questo *Rapporto*. All'epoca, però, la diminuzione che si osservava giungeva dopo anni di costante crescita e quindi quell'andamento non era chiaro se rappresentasse una inversione di tendenza oppure una semplice oscillazione rispetto ad un trend che rimaneva comunque crescente. Adesso, avendo a disposizione osservazioni relative ad una finestra temporale sufficientemente ampia, è possibile affermare che il fenomeno criminale che in Italia è cresciuto ininterrottamente a partire dagli anni '70 del secolo scorso e per circa 30 anni, ha iniziato a flettere e a posizionarsi su un trend che è marcatamente declinante, a meno di temporanee deviazioni di breve periodo.

Siamo senza dubbio in presenza di un cambiamento strutturale che merita attenzione, e che rappresenta una sfida a consolidate interpretazioni del fenomeno criminale, delle sue cause e soprattutto di quali siano gli strumenti e le azioni più efficaci per contrastarlo. Il fenomeno, sia chiaro, non è una specificità del contesto italiano. Già nel primo *Rapporto*, un confronto con altri paesi ha permesso di evidenziare come il crollo della delittuosità sia un processo che abbia caratterizzato già l'esperienza statunitense e quella inglese, anche se con tempi leggermente diversi visto che il trend negli USA ha iniziato a flettere agli inizi degli anni '90 del secolo scorso mentre in Inghilterra qualche anno dopo, e invece almeno fino all'inizio di questo secolo non aveva interessato – o almeno non con la stessa intensità – alcuni dei principali paesi europei, tra questi anche l'Italia³.

La prima sfida è indubbiamente riuscire a spiegare perché i tassi di criminalità hanno iniziato a flettere a partire dagli inizi del 2000, partendo ovviamente dalle riflessioni che sono state già avanzate per spiegare lo stesso fenomeno verificatosi in altri paesi⁴, tenendo però conto che, almeno nel contesto italiano, la diminuzione dei reati che si osserva in aggregato si accompagna ad un peso sempre maggiore dei reati più violenti. Evidentemente, questo è il segnale che stiamo assistendo ad una riorganizzazione dei mercati criminali, con la scomparsa di

³ Si veda R. Marselli, *Linee di tendenza della criminalità. Un confronto tra paesi*, in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Primo Rapporto. Criminalità e sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2015, pp.117-148.

⁴ Una rassegna della letteratura che tenta di fornire una spiegazione del crollo della delittuosità negli USA è presente sempre in R. Marselli, *Linee di tendenza della criminalità. Un confronto tra paesi*, in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), op. cit., pp.117-148.

mercati ormai saturi o che comunque non sono più in grado di fare fronte alle aspirazioni di accumulazione di ricchezza e di mobilità sociale che provengono dai soggetti e dalle organizzazioni criminali, e con l'affermazione di nuovi mercati oppure la trasformazione di alcuni già esistenti che evidentemente sono maggiormente in grado di consentire alle organizzazioni criminali, o ai singoli individui disponibili ad impegnarsi in attività illecite, di massimizzare le proprie funzioni obiettivo. Il riferimento è, ovviamente, al mercato della droga che negli anni è profondamente cambiato, obbligando quindi le forze di polizia ad innovare le misure di contrasto, sia per quanto riguarda i soggetti coinvolti e il ruolo che ogni attore svolge, sia per le sostanze che vengono immesse in circolazione e che rispondono a mutate esigenze e motivazioni di consumo, ma soprattutto per la crescente importanza dei flussi finanziari legati al mercato della droga, che hanno determinato l'emergere di nuove competenze anche all'interno delle stesse organizzazioni criminali e rappresentano delle impressionanti occasioni di profitto per chiunque, a vario titolo, sia coinvolto in questo traffico. Tutto ciò rappresenta una notevole fonte di attrazione, che probabilmente distoglie dall'impegno su altri mercati criminali meno redditizi: una ipotesi di lavoro che andrebbe però meglio approfondita in altre occasioni di riflessione.

Quale che siano i motivi, la diminuzione della frequenza aggregata dei reati impone però sicuramente un cambio di paradigma nelle strategie di contrasto, perché è evidente che diventa sempre più importante affrontare la lotta alla criminalità non su di un piano quantitativo, bensì seguendo un profilo più qualitativo, che anziché rincorrere i ladri metta in campo le necessarie energie intellettuali, le competenze tecnologiche a disposizione e gli strumenti legislativi più opportuni per poter prevedere e anticipare le azioni dei criminali, non solo riguardo il tempo e il luogo nel quale sarà commesso un reato ma anche per evitare la nascita e lo sviluppo di nuovi mercati criminali⁵.

⁵ G. Di Gennaro, *I ladri? Li possiamo anticipare con la tecnologia*, Il Riformista, 5 marzo 2020: «(...) da molti anni, in diverse parti del mondo, per aumentare l'efficacia delle politiche di sicurezza urbana si utilizzano modelli basati sull'uso dell'intelligenza artificiale per prevenire e contrastare più efficacemente i crimini e si mettono in campo strategie di valutazione di impatto. I modelli si basano su una raccolta selettiva e mirata di informazioni retrospettive che si combinano con la tecnologia, l'ICT e le esperienze già collaudate di *predictive policing* consentendo ulteriori passi in avanti verso quella che appunto si chiama "sicurezza predittiva". (...) Ovviamente gli algoritmi costruiti sono l'esito della produzione di ipotesi che la neocriminologia, la sociologia della devianza e gli studi del design ambientale hanno sviluppato in questi decenni dimostrando che, contrariamente a quanto si crede, i luoghi di produzione e consumo

La produzione di dati si deve adeguare a queste differenti necessità. Aumenta l'importanza di raccogliere informazioni sugli autori dei reati, sulle loro caratteristiche, la situazione familiare, il grado di istruzione e la loro eventuale partecipazione al mercato del lavoro. Una esigenza particolarmente avvertita per cercare di governare un fenomeno che sta assumendo sempre più importanza, ovvero la devianza grave minorile. Secondo quanto hanno accertato G. Di Gennaro e D. A. Elce, Napoli per molti reati minorili non presenta valori superiori alle altre metropoli italiane, ma come più volte indicato, anche nelle passate edizioni del *Rapporto*, ciò che preoccupa è la *qualità* dei crimini consumati dai minori. Gli indici sono più alti nei reati associativi che vedono protagonisti i minori; in quelli per i quali i minori (come le rapine) fanno uso di armi da fuoco; in quelli ove vengono strumentalmente usati dai clan di camorra per l'attività estorsiva, lo spaccio di droga, o addirittura per le esecuzioni di morte. Questa evoluzione della devianza che ha assunto i caratteri della carriera criminale per molti giovani desta serie preoccupazioni, non solo perché non sono pochi che – appartenendo a famiglie con storie alle spalle di camorra – in questo modo garantiranno il processo riproduttivo all'indottrinamento criminale mafioso, ma perché è la forza attrattiva delle subculture criminali dense di false aspettative e capaci di dare identità a giovani smarriti a fornire maggiori elementi di smarrimento e tormento.

Un tema questo ulteriormente approfondito da M. Di Pascale che, aggiornando l'informazione statistica raccolta nei precedenti due *Rapporti* relativamente alla criminalità minorile metropolitana, rileva – alla luce delle differenziazioni per nazionalità dei soggetti denunciati – l'esistenza di una *doppia criminalità* nel territorio italiano: una criminalità quasi esclusivamente italiana nelle città meridionali e una mista in quelle settentrionali. I dati statistici, inoltre, sembrano delineare la tendenza dei più giovani a commettere in prevalenza specifici reati predatori in danno del patrimonio, e poi – subito dopo per importanza – i reati di droga rappresentano la seconda tipologia di crimine maggiormente commesso tra i minorenni, con una incidenza percentuale sul totale del periodo storico os-

di delitti non sono più iscritti in aree delimitate della periferia urbana o in specifiche città, ma si distribuiscono in zone e luoghi centrali e ambiti spaziali trasversali nei quali è sufficiente che si combinino opportunità, basso controllo, motivazione soggettiva. Le caratteristiche ambientali e le opportunità orientano spesso l'affermazione di specifiche forme delittuose. L'applicazione di queste nuove strategie richiede un confronto costante tra le diverse forze dell'ordine, gli esperti di questi nuovi modelli di analisi criminale e controllo territoriale, il mondo accademico».

servato 2004-2017, pari al 9,1% e un volume complessivo di 16.240 segnalazioni. Tuttavia, chi nel territorio napoletano lavora con i minori cosiddetti *a rischio* sa bene che i dati ufficiali raccontano solo una parte, che spesso sottostimano il reale e possono essere inficiati dall'esistenza di variabili che vanno ad incidere sulla capacità di emersione completa del fenomeno, e come sia necessaria quindi una osservazione partecipata che raccolga le singole esperienze personali.

Un altro cambio di paradigma che è necessario affrontare è nell'uso dei differenti strumenti di deterrenza ed in particolare del ruolo che intendiamo assegnare al carcere e alle pene detentive nel contrasto del fenomeno criminale, perché certo è degno di attenzione che nonostante il fenomeno criminale si stia riducendo nei numeri aggregati, al contrario la popolazione carceraria sembra stazionare su livelli sempre elevati, tali comunque da far emergere problemi di sovraffollamento carcerario. Nell'ultimo contributo della prima sezione, A. Procaccini, sviluppando una evidenza emersa nella precedente edizione del rapporto, per la quale in seguito alle note condanne maturate in sede europea a causa del sovraffollamento penitenziario, il legislatore italiano è intervenuto sul pacchetto delle misure alternative potenziandole in chiave espressamente deflattiva, al fine di far rientrare il mondo penitenziario in condizioni tollerabili in ambito europeo⁶, adesso esamina in maniera specifica il primo impatto che ha avuto, per i reati di tenue entità, l'introduzione di una specifica figura di *probation* giudiziale definita come "messa alla prova", una misura già prevista da oltre un trentennio nell'ordinamento giuridico minorile che si pone come impostazione giuridica a cavallo tra la *diversion* processuale e la *probation*⁷, comportando un considerevole nuovo carico di lavoro per gli uffici di servizio sociale nei confronti di una tipologia di utenza differente rispetto a quella usuale delle misure alternative. Da una ricognizione effettuata sui suoi primi anni di attuazione nell'Uiepe di Napoli affiorano dei primi aspetti in riferimento al profilo dei beneficiari. In primo luogo, l'irrilevante numero di stranieri dimostra che la misura non è selettiva solo in riferimento al tipo di reato coerentemente al modo in cui è stata codificata ma di fatto anche al tipo di autore. Da un altro punto di vista, emerge la potenziale ambivalenza della "messa alla prova" che, indirizzandosi verso una platea

⁶ A. Procaccini, *Le statistiche sull'esecuzione delle pene in Italia e Campania*, in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017, pp. 81-102.

⁷ G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione entusiasta di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli*, FrancoAngeli, Milano 2018.

parzialmente nuova composta da autori di reati minori, se vuole insistere sugli aspetti prescrittivi e trattamentali, propri di un programma rieducativo, rischia di risultare affittiva per dei soggetti che non sono stati condannati, viceversa se la sua traduzione operativa si dovesse limitare ad una progettualità standardizzata di programmi di breve durata con controlli scarni, allora terminerebbe per adempiere alla sola funzione di alleggerimento del lavoro dei tribunali.

Con la seconda sezione, il rapporto affronta il tema della corruzione, scelto come reato da analizzare in profondità perché, come opportunamente sottolinea R. Cantone nel suo contributo, è con la corruzione che si esercita il potere, avendo, la corruzione, quella particolare caratteristica che possiede un *mix* tra benefici materiali (e immateriali) ed esercizio del potere. Anche per questo i mafiosi oggi più di ieri ricorrono allo strumento della corruzione, perché attraverso essa condizionano gli assetti istituzionali, i governi locali dei territori, svolgono attività di mediazione e di protezione, regolano i mercati e i servizi. In altre parole, l'analisi di questo reato e l'individuazione delle forze trainanti di questo fenomeno possono rappresentare una ulteriore occasione di riflessione sul probabile cambiamento di importanza gerarchica dei mercati criminali che, come abbiamo prima prospettato, può essere alla base delle mutazioni del fenomeno criminale che noi oggi osserviamo a livello aggregato.

Sempre R. Cantone osserva come l'attenzione per la corruzione nel nostro Paese possa essere paragonata ad un fiume carsico: diverse fonti autorevoli ogni anno fotografano un fenomeno in espansione, eppure per lunghi periodi nessuno ne parla fintantoché non affiori uno scandalo così clamoroso da non passare inosservato. In realtà non possiamo occuparci di corruzione rincorrendo la cronaca, né cadere nella trappola di negarla, sottovalutarla o sopravvalutarla. Per quanto la percezione sia un elemento soggettivo è pur vero che la reputazione di un paese influisce sulla percezione e questa rafforza la reputazione. Non c'è alcun dubbio che ci sono fenomeni che non hanno nulla a che vedere con la corruzione (voto di scambio, favori reciproci, raccomandazioni, influenze esercitate a buon fine, particolarismi, ecc), ma è altrettanto vero che se essi non vengono percepiti e vissuti come gravi comportamenti illeciti e antiggiuridici, si determina un terreno di coltura e fecondazione della corruzione: il nostro Paese ha bisogno di una carica civile, di una forza d'urto morale da parte dei cittadini capace di marginalizzare questi fenomeni.

G. Di Gennaro e R. Marselli nei loro rispettivi contributi propongono una razionalizzazione della natura della corruzione secondo una prospettiva sociologica ed economica.

G. Di Gennaro, a partire da una ricostruzione sintetica delle principali chiavi di lettura nell'ambito sociologico riguardanti il fenomeno della corruzione, pone in risalto la capacità dei modelli elaborati di spiegare l'organizzazione del patto corruttivo, di distinguere le reti illegali – non tutte riconducibili all'azione delle mafie – e di dare conto delle diverse influenze che gli attori differenti esercitano sia nell'ambito economico che in quello politico, generando distinti modelli di corruzione. Le stesse ricerche sul fenomeno della corruzione politica, o burocratica o economica o quella più ampiamente ormai definita sistemica (capace di dare conto della pervasività della corruzione), risaltano ora la dimensione etica, ora l'esercizio abusivo del potere da parte delle classi dirigenti statali, ora quella del deficit organizzativo, la cattiva amministrazione, ora la disfunzionalità dell'iper-normatività come limite regolativo, ora ancora l'assenza di criteri semplici ma di efficace trasparenza. Sottolineano, altresì, la rilevanza della distinzione tra l'aspetto della rappresentazione della corruzione da quello della sua reale fattezza che, per quanto perseguita dalla magistratura, anche intercettando il fenomeno mediante lo studio della documentazione giudiziaria e le analisi degli atti di indagine, non è mai sovrapponibile alla sua dimensione reale.

Ciò che tuttavia viene posto in discussione è la debole connessione negli studi in generale tra dimensione micro e dimensione macro della corruzione, nonché – aspetto più saliente – le cause che hanno nel tempo non solo trasformato ma esteso la corruzione al punto da dematerializzare le stesse utilità. E qui viene la chiave di lettura: per quanto la corruzione sia un fenomeno antico e si sia espresso anche mediante spicciole modalità, è con l'avvento del capitalismo finanziario, della liberalizzazione della finanza a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, dell'espansione del capitalismo clientelare (*crony capitalism*) che, immaterializzando i profitti, si è generata una trasformazione dal di dentro e all'esterno della qualità e della forma di ciò che oggi è l'economia di mercato capitalista. L'accumulazione finanziaria è stata perseguita ad ogni costo, sovrastando l'economia reale, contraendo nel “qui e ora” la ricerca del profitto, legittimando ogni speculazione, coperta o no dai relativi fondi finanziari e dando spazio alle *corporations* la cui unica comunicazione e unico valore è il *business*. Il patto corruttivo è il meccanismo di base che fa funzionare la corruzione, ma la regolazione del patto ha esiti e produce effetti diversi in funzione dei giocatori (politico, funzionario della P.A., intermediario, imprenditore, mafioso, professionista, attore finanziario, singolo cittadino) i cui network differenti attivati o l'interazione corruttiva generata, sebbene dia vita a modelli differenziati di corruzione, ha probabilità di successo se raggiunge un punto di equilibrio per il quale le parti convergono su una dose di

utilità soggettiva corrispondente simmetricamente allo status ricoperto da ognuno dei giocatori. Essendo, tuttavia il patto occulto, il rischio è determinato dal grado di affidabilità, fiducia e lealtà che i giocatori garantiscono. Maggiori sono clima, regole, trasparenza delle procedure, efficienza del controllo ed efficacia delle sanzioni più alto è il rischio e, di conseguenza, più elevate devono essere le dosi di reciproco rispetto dei ruoli da svolgere e dei requisiti da osservare perché si abbia un risultato positivo ad esito dell'itinerario corruttivo. E poiché il clima di incertezza aumenta in misura maggiore, tra i giocatori richiamati l'unico che risulta sempre vincente (e per questo ad esso si ricorre sempre più) è il sodalizio mafioso. Qualunque sia la stilizzazione del modello e il network corruttivo (tranne nell'interazione diadica), o perché si fa garante, o perché dà origine, o perché ne permette sul territorio il suo prodursi, il patto corruttivo vede sempre il gruppo mafioso come vincente perché ancorché specializzato nella distribuzione delle utilità, della capacità di costruire reti relazionali in ogni direzione della società, è l'unico che può sempre vantare (ed esercitare all'occorrenza) l'esercizio illegittimo della violenza.

La moltiplicazione dei patti corruttivi, quindi l'estensione della corruzione, è funzione della porosità del sistema istituzionale, sociale ed economico, della deregolazione dell'economia e della cultura, influenzate dall'accumulazione finanziaria perseguita ad ogni costo, generando una struttura di incentivi che ha reso la corruzione e la valutazione del suo impatto conveniente. Inoltre, la barriera che svolgeva una funzione di silente mobilità sociale o contenimento delle forme più degradanti della marginalità sociale, ovvero il sistema di welfare state costruito negli anni del compromesso social-democratico, essendo venuta meno ha contribuito a rallentare la mobilità sociale impedendo di riequilibrare gli effetti più deleteri che da sempre l'economia capitalista è stata storicamente capace di produrre. Alle distorsioni del libero mercato non ha fatto più da contrappeso la redistribuzione delle risorse che il welfare state ha garantito senza che le istituzioni politiche fossero capaci di contenere le disuguaglianze e le delusioni prodotte dalla ricchezza e dallo sviluppo economico intensivo e concentrato che nel frattempo si è generato. È il fallimento del mercato? In parte sì, ma è soprattutto il fallimento delle istituzioni politiche abitate sempre più da classi dirigenziali assetate di ascendere socialmente, esattamente concependo *il fare politica* come l'occasione per arricchirsi, rendersi mediaticamente e digitalmente visibili, acquisire una dose di influenza sociale, entrare a far parte di network appropriativi di risorse per distribuire utilità nella logica del *qui e ora*. La politica ha pensato di poter delegare al mercato il compito di lavorare per raggiungere il

progresso sociale di tutti. Si è auto imposta un ruolo ancillare rispetto al mercato, nella convinzione che dall'interesse privato sarebbe magicamente gemmato il benessere collettivo, senza accorgersi che nel frattempo si rendeva interprete di un degrado delle istituzioni pubbliche che, invece, avrebbero dovuto impedire che nuove questioni sociali emergessero così potenti da poter fagocitare le istituzioni liberali. La porosità dei mercati finanziari, la deregolazione dell'economia, la debolezza delle istituzioni politiche e amministrative ha inevitabilmente consentito ai pilastri su cui si regge il crimine organizzato (monopolio-violenza-corruzione) di rafforzarsi e allargare la propria presenza sui mercati illegali e rendendo più efficace la strategia di aggressione *dei* e penetrazione *nei* mercati legali.

La transnazionalità operativa delle diverse mafie non è più circoscritta alla sola produzione di beni e servizi illegali, ma la sua forza – alimentata proprio dalla silente azione corruttiva – si manifesta nella capacità di utilizzare, integrarsi nelle dinamiche di accumulazione e adattare i propri mezzi, le reti ad hoc generate agli ambiti diversi della società, per intrecciare i propri interessi con quelli delle élites finanziarie, economiche, politiche e burocratiche. Come è stato osservato, è l'evoluzione del modo di produzione proprio dell'economia di mercato capitalista che ha dato vita ad una formazione economico-sociale dove il “capitalismo criminale” alloggia, si sovrappone e si intreccia con altre forme (il crony capitalism; il capitalismo di stato o dirigista; il capitalismo oligopolista; il capitalismo imprenditoriale), basando la propria strategia d'azione sempre più sull'uso della corruzione, sempre meno sul ricorso alla violenza e sempre più assumendo il volto e lo stile di un esercizio egemonico mascherato⁸.

Come l'investitore societario globale, come ha notato Jeff Faux, ringrazia i capi di governo, i ministri, i politici di rango, i dirigenti al vertice delle maggiori *corporations*, i politologi e gli accademici, i consulenti delle maggiori società industriali e finanziarie, insomma tutti quegli attori che dando vita al Forum di Davos provvedono a ridurre il ruolo dello Stato e a liberare ogni ostacolo «alla libertà di circolazione internazionale dei capitali e dei servizi finanziari; di erogazione del credito; di svolgimento di qualsiasi tipo di transazione finanziaria, sia essa coperta o no dai relativi fondi; di determinazione del prezzo di qualsiasi merce, ivi inclusi denaro (il cui prezzo è l'interesse), lavoro, terreno, opere intel-

⁸ Sul concetto e il costrutto teorico che connota l'esistenza di una formazione economico-sociale denominata “capitalismo criminale, vedi R. Patalano, *Capitalismo criminale. Analisi economica del crimine organizzato*, Giappichelli, Torino 2020, specie pp. 32-37.

lettuali e altro)⁹, così dal singolo cittadino alle differenti reti che si attivano per organizzare un patto corruttivo arrivano i ringraziamenti di ritrovarsi in una condizione storico-culturale che ha degradato la corruzione a fatto normale.

Il riscontro di tale prospettiva emerge anche dagli sviluppi più recenti dell'analisi economica sulla corruzione che, basandosi sull'esistenza di effetti di interazione sociale, suggeriscono che la crescita di una economia e la diffusione della corruzione sono fenomeni che si condizionano a vicenda, e quindi non ci si deve aspettare una relazione lineare – e tantomeno unidirezionale – tra le due. Questi modelli generano degli equilibri multipli, nel senso che è egualmente probabile che alcuni paesi si trovino intrappolati in un equilibrio caratterizzato da bassa crescita economica ed elevata diffusione della corruzione, così come invece altri possano trovarsi in un equilibrio diametralmente opposto, con elevati tassi di crescita e bassa diffusione della corruzione. Quali dei due esiti prevalga dipende dalle condizioni iniziali, ovvero dalla qualità delle istituzioni politiche e sociali in partenza prevalenti in un paese, e dal tipo di politiche adottate: un paese che adotti politiche che sostengono la crescita economica tende a sperimentare minori livelli di corruzione, che a loro volta sostengono il processo di crescita di quel paese. In presenza di equilibri multipli, quindi, è possibile che un paese si trovi intrappolato in circoli viziosi o virtuosi, per il verificarsi di semplici e, in parte anche, imprevedibili eventi: per sfuggire a queste trappole, nel caso di circoli viziosi, non sono sufficienti le tradizionali politiche di deterrenza ma si rendono necessari radicali cambiamenti strutturali, peraltro da mantenere costanti per un arco temporale sufficientemente lungo. Inoltre, la teoria economica segnala anche come un comportamento orientato eccessivamente al breve termine da parte del management di un'azienda può rendere più probabile l'emergere di comportamenti che, anche se non strettamente illegali, compromettono comunque la fiducia nell'azienda. In sintesi, il legame tra “*short-termism*” e forme di turbativa del mercato se non di vera e propria corruzione può essere sintetizzato come segue: più breve è il periodo di tempo per misurare le prestazioni individuali e organizzative, più rilevanti sono i premi e le penalità direttamente collegate a queste misure a breve termine, e più debole è la responsabilità per conseguenze negative a lungo termine, maggiore è l'incentivo per il management per assicurarsi premi a breve termine, tollerando l'esistenza di eventuali conflitti di interesse, la viola-

⁹ L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2013.

zione degli standard di condotta equa e il ricorso al clientelismo e allo sviluppo del capitale relazionale come mezzo per massimizzare l'interesse personale o per cercare di recuperare le conseguenze negative, in termini di mancata competitività e ridotta redditività nel lungo periodo delle proprie scelte.

Il legame tra concorrenza e infedeltà nell'esercizio di impresa riconducibile al delitto di corruzione privata viene analizzato in maggiore dettaglio dal contributo di P. Troncone, secondo il quale la dominante presenza all'attenzione dell'opinione pubblica italiana del fenomeno della corruzione politico-amministrativa ha da sempre oscurato una figura di reato presente nella nostra legislazione penale da quasi venti anni ma confinata nella disposizione dell'art. 2635 del codice civile "*Corruzione tra privati*". Tuttavia, la inspiegabile mancata collocazione nel codice penale di una fattispecie corruttiva innestata sullo stesso ceppo genetico della più generale e onnicomprensiva figura della corruzione, sollecita oggi il giurista a delineare in maniera più utile la potenzialità punitiva della corruzione nel settore privato. Dopotutto si tratta di una norma che da un punto di vista politico criminale può essere chiamata a svolgere un ruolo utile per contrastare i fenomeni corruttivi meno apparenti: nel complesso quadro dei rapporti inquinanti tra mercato e realtà operativa delle imprese questo reato, infatti, potrebbe assumere una funzione di disposizione punitiva di chiusura di quel sistema normativo destinato a disciplinare gli strumenti giuridici di contrasto ai fenomeni di corruzione generalizzata.

La seconda sezione si conclude con le riflessioni di M. Giacalone il quale rende conto di come, data la sua particolare caratterizzazione multidimensionale, sia estremamente difficile misurare la corruzione. In particolare, nel capitolo vengono analizzate le principali fonti statistiche sulla corruzione, partendo dalle fonti Eurispes e Transparency International che fanno riferimento all'indice di percezione della corruzione CPI (*Corruption Perceptions Index*), quest'ultimo pubblicato per la prima volta nel 1995 come indicatore composito, ed è utilizzato per misurare la percezione della corruzione nel settore pubblico in diversi Paesi di tutto il mondo. Successivamente, sono esaminate le principali fonti (Istat e Formez) riguardanti il fenomeno della corruzione in ambito nazionale e sono evidenziati i dati del Piano Triennale di prevenzione della corruzione della Campania 2020-2022 che sottolineano la forte presenza del fenomeno analizzato nella regione.

La terza sezione del rapporto affronta il delicato compito di restituire una rappresentazione quantitativa delle differenti dinamiche che caratterizzano i comportamenti corruttivi, sviscerando le singole patologie, siano esse di circuiti corruttivi; di reti particolari; di corruzione associativa propria delle organizza-

zioni criminali o di corruzione spicciola, partendo dalla analisi di documenti giudiziari provenienti da fonti differenti: Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, selezionati Distretti di Corte di Appello e Corte dei Conti.

Il Procuratore nazionale F. Cafiero de Raho, prima, e i magistrati M.V. De Simone e G. Russo, poi, forniscono un contributo illuminante per disvelare l'intima connessione della corruzione con la criminalità organizzata, non facilmente definibile, poiché, per sua natura, il fenomeno prolifera nella segretezza della collusione tra corrotto e gruppi criminali. L'intensità del legame è cresciuta nel tempo, man mano che la criminalità organizzata ha acquistato consapevolezza del pressoché illimitato raggio di azione delle proprie risorse e propri capitali. Non solo capitali economici ma anche quel "capitale sociale" caratterizzato dalle interazioni stabili che hanno dato vita alla rete di relazioni tessuta in senso orizzontale, verticale e obliquo in grado di creare scambi utilitaristici con i vari attori della società (soggetti economici, ceti professionali, apparati amministrativo/politico/istituzionali e ovviamente gli strati marginali utilizzati come esercito di riserva): un vero e proprio network illecito in cui si incontrano i bisogni e le disponibilità del mondo criminale e del mondo "civile". L'esperienza giudiziaria ha dimostrato che la criminalità organizzata si fa criminalità economica attraverso la corruzione, l'inquinamento dell'economia, l'edificazione di un'area, la "zona grigia", entro cui i gruppi criminali si mimetizzano operando in modo silente. In alcuni casi, addirittura, il crimine organizzato non avrà competenze criminali da trasmettere ma apprenderà le tecniche per commettere nuovi reati ai quali non sono adusi – quelli dei colletti bianchi – con i quali si trova a convivere. Da un lato, quindi, il crimine organizzato contribuisce a diffondere la corruzione, dall'altro, la stessa corruzione, ampiamente diffusa in ambito sociale, economico, politico, favorisce il prosperare del crimine organizzato.

Partendo dal materiale giudiziario rinvenibile dalla banca dati SIDNA, G. Di Gennaro e R. Marselli hanno estrapolato, dall'esame degli atti giudiziari ricevuti dalla DNA per il periodo relativo agli anni 2013-2020, 253 episodi relativi a reati contro la Pubblica Amministrazione aggravati dal metodo mafioso: gli episodi sono stati individuati analizzando 102 atti giudiziari scaturiti da 61 procedimenti; in alcuni casi, da un singolo atto giudiziario sono stati estrapolati più episodi di reato, in altri, invece, per esaminare un singolo episodio si sono potuti consultare più atti. L'esame del materiale così raccolto ha permesso di ricostruire le aree territoriali, la distribuzione geografica degli affari e l'ampiezza delle reti mafiose; individuare gli attori dei reticoli corruttivi e fare emergere le utilità percepite, riuscendo così a tipizzare le relazioni che si configurano in ragione dell'organiz-

zazione criminale, i meccanismi che regolano il patto corruttivo e misurando l'ammontare delle risorse stornate. Questo rappresenta un contributo, ancorché parziale – perché effettuato partendo da una specifica base dati – pregevole perché non è affetto da rilevante errore di misurazione, come invece accade per altre ricostruzioni, di stima del costo della corruzione.

G. Di Gennaro, F. Gaudino, A. Sarnataro e V. Savarese forniscono, in altro capitolo, un'analisi quantitativa del fenomeno della corruzione attraverso la lente dell'analisi quali-quantitativa del materiale giudiziario rinvenibile nei distretti di Corte d'Appello della Campania, del Lazio e della Lombardia. La documentazione empirica utilizzata per la ricerca è stata reperita a partire dalla consultazione della banca dati *De Jure* e dalla successiva richiesta di collaborazione alle Corti d'Appello delle regioni oggetto di indagine e ad alcuni Tribunali ordinari. Tale esigenza, in primo luogo, è sorta dopo aver riscontrato alcuni limiti intrinseci propri delle sentenze di Cassazione recuperate dalla summenzionata banca dati, spesso caratterizzate da una scarna e sintetica descrizione dei fatti illeciti e maggiormente incentrate su questioni procedurali e formali di diritto. Nonché, in ragione del fatto che solo una minima parte dei procedimenti giunge all'ultimo grado di giudizio. Si è dunque ritenuto opportuno ampliare il materiale a disposizione per un verso attingendo alla consultazione degli atti relativi a precedenti gradi di giudizio (in modo da arricchire le informazioni su vicende sinteticamente descritte dalla Corte di Cassazione), per l'altro intercettando nuovi procedimenti; è risultato pertanto un *corpus* di 217 atti giudiziari corrispondenti a diversi gradi di giudizio così distribuiti rispetto ai territori oggetto di indagine: il 62,7% proviene dalla Campania, il 24,9% dalla Lombardia e il 12,9% dal Lazio. L'analisi si è concentrata sulla individuazione di chi sono gli attori coinvolti nella corruzione e quali sono i ruoli da loro ricoperti, oltre che a far emergere i differenti vantaggi per il corruttore e fornire una misurazione dell'entità delle tangenti coinvolte.

G. Coccozza, infine, provvede ad una analisi quali-quantitativa delle sentenze di II grado pronunciate dalla Corte dei conti nel periodo 2015-2018 in tutta Italia. Al fine di ricostruire il paradigma all'interno del quale si articola il complesso mondo dei reati contro la P.A. si è ritenuto necessario analizzare nello specifico la quota rilevante e non trascurabile di reati di corruzione, concussione, abuso d'ufficio e peculato che vengono commessi nello specifico da soggetti che alla P.A. sono legati per ragioni di servizio. Le informazioni contenute nelle sentenze pronunciate dalla Corte dei conti sono state utili al fine di delineare in maniera chiara quelli che sono gli elementi soggettivi e oggettivi caratterizzanti gli episodi

registrati (reati commessi, distribuzione degli episodi per anno, luogo di commissione dei reati, numero di condannati, ente di appartenenza, danno contestato e quantificazione dello stesso).

Le analisi empiriche condotte sul materiale SIDNA, sui procedimenti rinvenuti presso alcuni distretti di Corte d'Appello e sulle sentenze della Corte dei conti restituiscono un quadro coerente del contesto nel quale prosperano le attività di corruzione che, nella ricostruzione fatta da S. Melorio e I. Sales, costituiscono fenomeno di territori ricchi ad economia dinamica, in cui la tangente è parte integrante della competizione di mercato. È indubbio che, essendo le mafie un prodotto delle relazioni di violenza con le istituzioni politiche, esse si siano manifestate inizialmente dove esisteva una lunga tradizione di governo tramite la violenza; ma è altrettanto indubbio che essendo la corruzione un reato che esplicita la relazione di potere, essa si manifesta di più laddove realmente il potere è esercitato nel mondo politico e ancora di più in quello economico.

Non solo, anche la rappresentazione della corruzione costituisce una modalità con la quale si definiscono i rapporti di potere tra mondo politico e mondo economico. F. Della Ratta-Rinaldi, attraverso la ricerca di articoli on line che consentono di intercettare notizie di reato e vicende riferite a episodi anche più recenti o che sono, da un punto di vista giudiziario, in una fase meno avanzata rispetto alla Cassazione, analizza i contenuti principali degli articoli di stampa pubblicati sul web dedicati al tema della corruzione per cercare di ricostruire le rappresentazioni del tema che, anche attraverso la stampa on line, informano (e influenzano?) l'opinione pubblica sui temi della corruzione, cui la stampa nazionale attribuisce un *coverage* crescente. Il campione, estratto da testate nazionali e locali, è composto da 753 articoli raccolti tra quelli disponibili on line nel periodo che va dal 20 gennaio 2010 al 17 novembre 2018. L'analisi descrittiva del lessico utilizzato negli articoli conferma la tendenza dei redattori a concentrare l'attenzione sui singoli casi, tanto più notiziabili quando è possibile far riferimento a personaggi politici nazionali o locali citati come *agent* dell'evento corruttivo e a descrivere l'attività degli inquirenti soprattutto nella fase preliminare quando la notizia è il coinvolgimento dei personaggi pubblici nell'inchiesta. Non solo, l'analisi condotta fa emergere una tendenza alla strumentalizzazione e denuncia politica delle notizie, soprattutto per il tipo di eventi trattati e il tipo di personaggi citati, mentre il "tono" utilizzato per riportare gli eventi stessi risulta, invece, piuttosto neutrale.

Infine, S. Di Lucia si pone l'obiettivo di chiarire l'esistenza di una eventuale differenza tra ruolo maschile e femminile rispetto all'atto corruttivo. In realtà

l'ambivalente ruolo della donna nei fenomeni corruttivi ne fa corruttrice e corrotta: ella è attrice o spettatrice a seconda dei casi, dei contesti o delle persone. Non c'è, quindi, dimorfismo sessuale rispetto alla corruzione. Nel contributo sono prima presentati le metodologie e gli elementi che permeano l'organizzazione e la struttura del sistema corruttivo, poi è delineato un *excursus* storico-sociologico sul costruzionismo sociale e sulle teorie di genere. Infine, vengono illustrati i principali studi bio-genetici e il contributo che hanno apportato le neuroscienze al dibattito sul dimorfismo sessuale e, infine, l'autrice si sofferma – prendendo spunto dall'esame di alcuni atti giudiziari (sentenze di Corte d'Appello e Tribunale ordinario) – su determinate condizioni che vedono protagoniste alcune donne, con ruoli di potere affidati alle stesse, le quali si rendono protagoniste di atti di corruzione o concussione.

Come visto un cammino lungo e denso che scandaglia con metodi e tecniche differenti sia la dinamica dei crimini che destano allarme sociale, sia la particolarità di un reato – la corruzione – che nell'organizzarsi attorno ad un patto tra consociati offre l'idea che esso si va sempre più affermando come strumento, strategia idonea per entrare nei diversi mercati legali da parte delle organizzazioni criminali e come modalità di riequilibrio di asimmetrie di status. Se c'è chi corrompe è perché ritiene di avere il potere per farlo, ma anche perché presuppone che ci sia un terreno “accogliente” che facilmente si lascia corrompere. È un circolo vizioso, una trappola nella quale vanno a stazionare un numero sempre maggiore di persone: o occasionalmente o stabilmente. Tuttavia, se questo circolo vizioso si è determinato è perché vi è una più generale conformità ad un modello che attori economici, finanziari e politici hanno diffuso oltre ogni limite: il terreno che ha fatto della speculazione una modalità di agire finanziario ed economico che caratterizza da ormai poco più di quarant'anni il tratto della moderna economia

Sezione prima

Osservazione permanente
dei fenomeni criminali

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

*Giacomo Di Gennaro, Debora Amelia Elce**

Premessa

I primi due Rapporti hanno dato conto della dinamica dei crimini nelle diverse città metropolitane comparandone gli andamenti. Negli ultimi anni sono varie le fonti che attestano una generale riduzione della delittuosità nel nostro Paese, sottolineando un miglioramento degli indici relativi a diversi reati sia contro la persona che contro il patrimonio. L'Istat sottolinea che se si confrontano, con il 2010, sette indicatori su undici il quadro complessivo che ne deriva è ampiamente positivo, al punto che «diminuisce la percezione del degrado sociale e ambientale nella zona in cui si vive e aumenta, anche se di poco, la quota di persone che si sentono sicure a camminare al buio da sole nella zona in cui vivono» (Istat, 2019a, p. 101). Anche i dati elaborati dal Ministero dell'Interno restituiscono segnali confortanti, indicando quanto meno un trend altalenante in un quadro, però, che conferma la stabilità della tassonomia di diversi indicatori di forme di violenza e tutela della sicurezza, con una riduzione costante della delittuosità dal 2014 al 2017, anno per il quale la flessione è del 2,3% rispetto al precedente (Ministero dell'Interno, 2017, p. 86), ma che se calcolata sull'intero periodo 2014-2018 fa registrare un decremento pari al 17,9% (Ministero dell'Interno, 2018, p. 65). Permane come forte criticità il tasso di omicidi nei confronti delle donne, mentre quello per gli uomini si è fortemente ridotto (Istat, 2020a, p. 15; Istat, 2019a, p. 106), a seguito, particolarmente, dei più esigui scontri tra i diversi sodalizi mafiosi.

Una curva, insomma, che scende – sebbene leggermente – con una variazione interna che differisce in ragione del tipo di reato, del contesto regionale e provinciale, dell'area se urbana o un medio-centro, con una costante: «se si considera il totale dei delitti (di qualsiasi tipo) denunciati per 100mila abitanti – cioè un *tasso generico di criminalità* – i livelli più alti caratterizzano, nella quasi totalità dei casi (102 su 106), i comuni capoluoghi» (Istat, 2020b, p. 84).

* Il capitolo è l'esito di un comune lavoro degli autori. Tuttavia, ai fini dell'attribuzione delle parti, la premessa e il § 1.1 sono da attribuirsi a G. Di Gennaro; il § 1.2 è stato redatto da D.A. Elce.

La narrazione riflette, infatti, alcune informazioni oggettive, ma tra le pieghe dei dati, rivela al contempo molti chiaroscuri determinati dalla persistenza di delittuosità gravi (violenze contro le donne; reati di droga; tratta delle persone; maggiore attività di gruppi criminali organizzati di matrice straniera) e dalla operatività intensa delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, la cui presenza è nel Paese da decenni oltre i confini tradizionali delle aree meridionali – sebbene tale convinzione si sia diffusa solo all'alba del nuovo secolo – quando infiltrazioni e radicamenti sono emersi grazie ad indagini peculiari dando conto che ormai da anni esse sono dentro e hanno oltrepassato la stessa Europa (Europol, 2017).

Il decremento della delittuosità presenta un andamento controverso, perché se è vero che le grandi aree urbane del Nord fanno registrare un'alta presenza di furti (circa il 50% del totale nazionale) – di cui il 24,6% si concentra nelle aree metropolitane di Torino, Milano e Genova – e di rapine (il 42,5% del totale nazionale), è pur vero che le province meridionali, specie Napoli, Palermo, Bari, Catania sono caratterizzate da reati più gravi, come i furti con strappo e le rapine, ma anche i furti di ciclomotori.

La progressività dei *Rapporti* sin qui pubblicati ha posto – sin dall'inizio – la centralità del tema della sicurezza e della criminalità organizzata: due criticità che modulano e coniugano indifferibilmente il tema della libertà e della giustizia.

Senza la sicurezza non può essere esercitata la libertà e tanto meno la giustizia. È un trinomio che è a fondamento della stessa felicità, come già colse nel 1642 Hobbes nel *De Cive*, coniugando sicurezza e felicità in ragione della capacità dei governanti di garantire protezione dalle guerre e dalle lotte civili. La legittimazione dell'autorità dello Stato deriva innanzitutto dall'esercizio e dalla garanzia di questo trinomio. Se il popolo esige il diritto alla sicurezza è perché esso lo reclama in nome della libertà, come già ebbe modo di sottolineare John Locke nel 1662 nelle pagine del suo *Secondo Trattato sul Governo*, e in quelle del 1748 contenute nel libro *Lo spirito delle leggi* scritto dal Montesquieu. Tuttavia, come più volte abbiamo già rilevato, il significato e l'attuazione della sicurezza non possono compiersi se essi non vedono partecipi i cittadini e i governi locali, condividendone strategie e modalità intermedie di attuazione.

Nessun contrasto, quindi, al crimine sia esso organizzato o meno, così come alcuna sicurezza potrà mai essere compiuta se ci si fonda solo sulle politiche sanzionatorie e le discipline di controllo sociale. Occorrono, nelle forme più efficaci, politiche preventive, strategie e modelli preventivi di azione, capacità di intercettare anticipatamente il *modus operandi* dei diversi offender, sensibilizzare le vittime alle potenziali condizioni di vittimizzazione, nella consapevolezza che è la riduzione a soglia minimale dei crimini, e non il loro totale annientamento, a rendere efficace e ammirevole l'azione dello Stato.

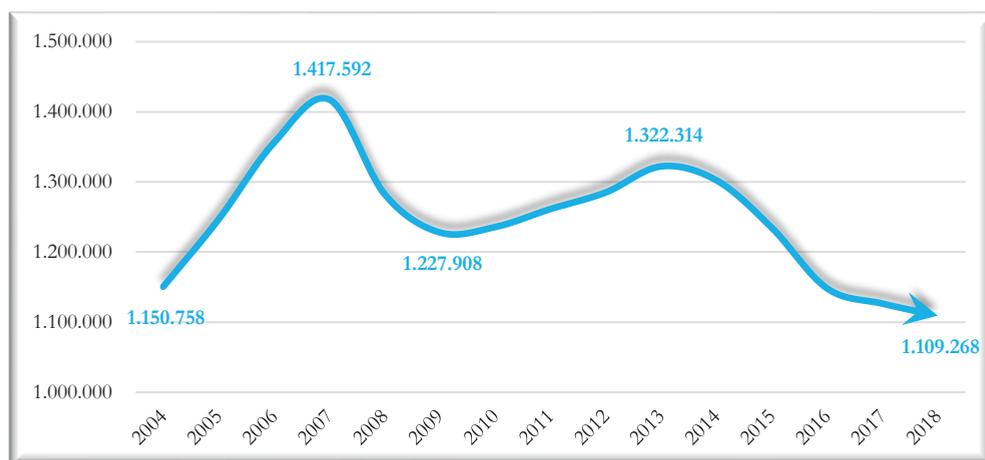
1.1 Andamento della delittuosità nella metroarea nel quindicennio 2004-2018

In questo *Terzo Rapporto sulla Criminalità e Sicurezza a Napoli* un ulteriore sforzo è stato fatto per fornire una lettura dei dati messi a disposizione dal Ministero dell'Interno più aderente a quella che è stata l'evoluzione stessa della delittuosità nelle città metropolitane. Infatti, sebbene consapevoli dei numerosi limiti che i dati per loro natura hanno, già ampiamente espressi nelle precedenti edizioni (Di Gennaro - Elce, 2015; Di Gennaro - Elce, 2017), si è proceduto ad analizzare l'andamento e la distribuzione dei delitti nel quindicennio 2004-2018.

La curva della delittuosità nella metroarea segue, nel periodo in esame, un andamento che può essere scomposto in quattro fasi (graf. 1):

- un primo quadriennio (2004-2007) in cui si evidenzia una rapida ascesa del totale dei delitti denunciati, con un incremento del 23,2%;
- un biennio discendente (2008-2009) che fa registrare una flessione del 13,4% dei delitti denunciati;
- una fase crescente che presenta incrementi positivi costanti a partire dal 2010 e fino al 2013;
- e un ultimo quinquennio che mostra un calo delle denunce registrate nella metroarea che è più marcato fino al 2016, anno in cui si registra rispetto al 2013 una flessione del dato pari al 13,2%, e più attenuato nell'ultimo biennio (-1,9% nel 2017, -1,5 % nel 2018).

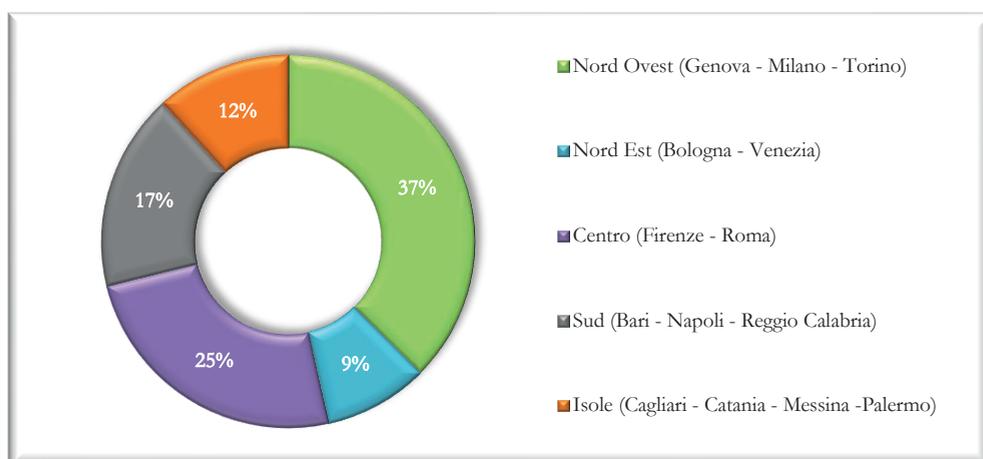
Graf. 1 - Totale delitti denunciati nella metroarea. Valore assoluto. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

L'andamento della delittuosità nella metroarea risente evidentemente delle tendenze rilevate nelle singole città ma, prima di scendere nel dettaglio dei dati elaborati in tal senso, è stata esaminata la distribuzione dei delitti nelle diverse metropoli, riunite per macroarea, ed è emerso che, in accordo con quanto rilevato in una recente indagine Istat (2018), sul fronte della percezione della sicurezza in Italia¹, più della metà (62%) dei delitti denunciati è geolocalizzabile nelle città che si trovano nell'area Nord-ovest del Paese (37%) e nelle città del Centro (25%), seguite dalle metropoli del Sud (17%), delle Isole (12%) e, solo in ultimo da quelle del Nord-est (9%) (graf. 2).

Graf. 2 - Distribuzione dei delitti, città metropolitane raccolte per macroarea. Valori percentuali. Anni 2004-2018.



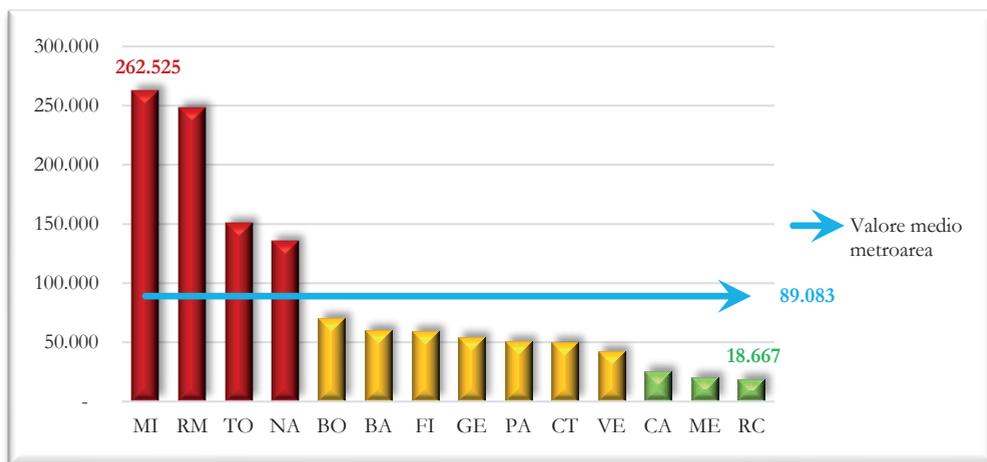
Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

¹ «A livello territoriale, il senso di insicurezza che si prova camminando da soli quando è buio è più forte tra gli intervistati che vivono nei comuni centro dell'area metropolitana (37,8%) e nelle periferie dei grandi centri urbani (32,8%) (Prospetto 2). Una maggiore insicurezza si riscontra al Centro (30,2%) e al Nord-Ovest (29,9%). In particolare, il valore massimo si registra in Lombardia (il 34,9% degli intervistati dichiara di sentirsi poco o per niente sicuro tra le strade), seguita da Lazio (33,9%) e Puglia (32,9%); quote più elevate di cittadini "per niente sicuri" si rilevano in Campania (12%) e nel Lazio (9,9%). Viceversa, nella provincia autonoma di Bolzano si registrano i picchi più elevati di sicurezza (l'81,1% degli intervistati si dichiara molto o abbastanza sicuro); segue la Valle d'Aosta (78,3%), la provincia autonoma di Trento (77,6%) al Nord, e la Sardegna (75,5%) e la Basilicata (74,9%) nel Mezzogiorno. L'Emilia-Romagna e il Veneto sono le due regioni in cui vivono quote più elevate di abitanti che non escono mai da soli o non escono quando è buio (rispettivamente 17,1% e 14%)» (Istat, 2018, p. 3).

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Scendendo nel dettaglio delle singole città metropolitane risulta che sono Milano (262.525), Roma (248.367), Torino (150.732) e Napoli (135.265) a presentare i valori medi annui di delittuosità superiori a quelli registrati nell'intero quindicennio nella metroarea (89.083) (graf. 3).

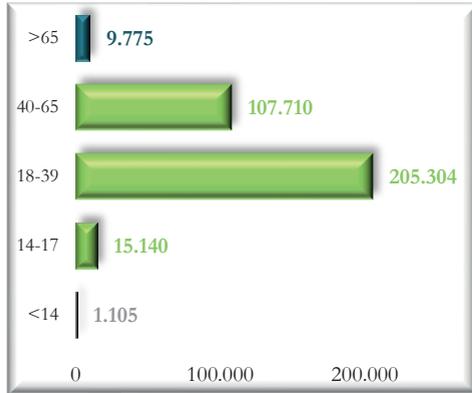
Graf. 3 - Totale delitti denunciati, città metropolitane e metroarea. Valore assoluto. Anni 2004-2018.



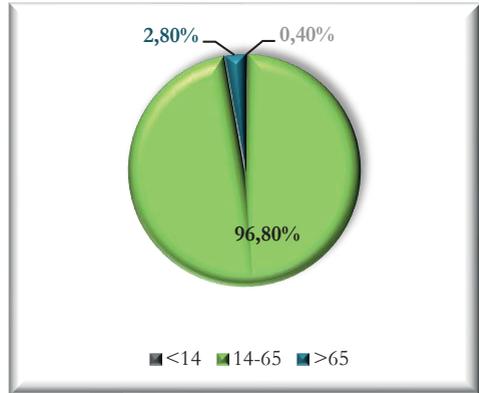
Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Per fornire una lettura statistica dell'andamento della delittuosità che consenta di confrontare l'intensità con cui si presentano i fenomeni delittuosi nelle città metropolitane, riconoscendo quanta parte della variabilità sia dovuta alla diversa incidenza del fenomeno e quanta invece sia dovuta a variazioni interne alla struttura della popolazione, è stata analizzata la distribuzione per età delle segnalazioni relative alle persone denunciate e/o arrestate nel periodo in esame. Dall'elaborazione dei dati è emerso che, nel quindicennio in esame, circa il 97% degli autori di reato nella metroarea ha un'età compresa tra i 14 e i 65 anni (graff. 4-5), per cui si è deciso di calcolare tassi specifici rapportando l'ammontare dei dati relativi ai delitti denunciati alla popolazione 14-65 anni residente nelle città metropolitane ogni 100 mila ab. Come si noterà, la fascia d'età più esposta all'attrattiva delittuosa ricade tra i 18 e i 39 anni. Due fasi della vita che si congiungono in un esito e che risentono da un lato, delle subculture devianti nelle quali maturano le condizioni e gli orientamenti alle opportunità illegali e, dall'altro, di biografie reiterate di illegalità che spesso non hanno incrociato quelle condizioni ed esperienze di reintegrazione sociale e responsabilizzazione soggettiva, foriere di un allontanamento efficace dalle fenomenologie delinquenziali e di una consapevolezza effettiva del danno arrecato a sé e agli altri.

Graf. 4 - Distribuzione per classi d'età delle segnalazioni relativa a persone denunciate e /o arrestate. Valore medio assoluto. Anni 2004-2018



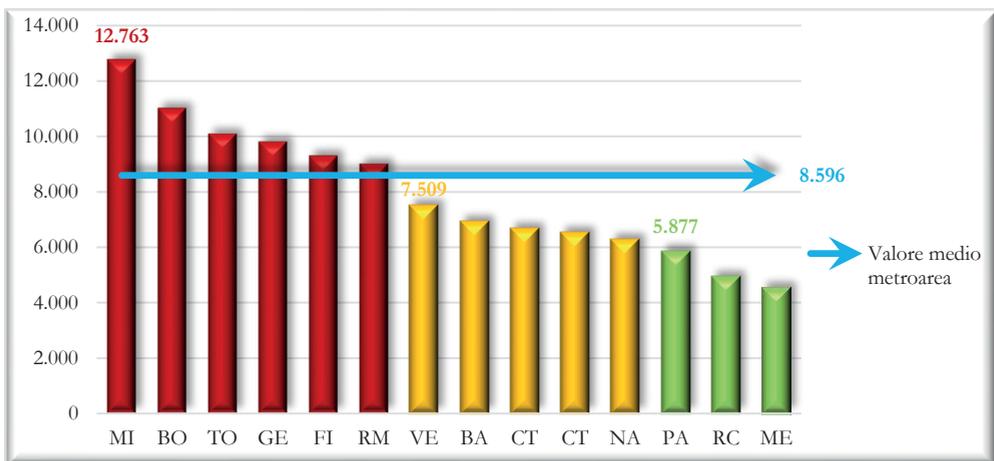
Graf. 5 - Distribuzione per classi d'età delle segnalazioni relativa a persone denunciate e /o arrestate. Valore medio percentuale. Anni 2004-2018



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Il grafico del tasso medio di delittuosità totale nelle città (graf. 6) evidenzia come siano tutte metropoli del Nord e del Centro a presentare dati superiori a quelli registrati nella metroarea: Milano (12.763), Bologna (11.020), Torino (10.095), Genova (9.801), Firenze (9.302) e Roma (9.012). Mentre, dal lato diametralmente opposto, si ritrovano nelle ultime quattro posizioni: Napoli (6.290), Palermo (5.877), Reggio Calabria (4.940) e Messina (4.543).

Graf. 6 - Totale delitti denunciati, città metropolitane e metroarea. Tasso medio. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

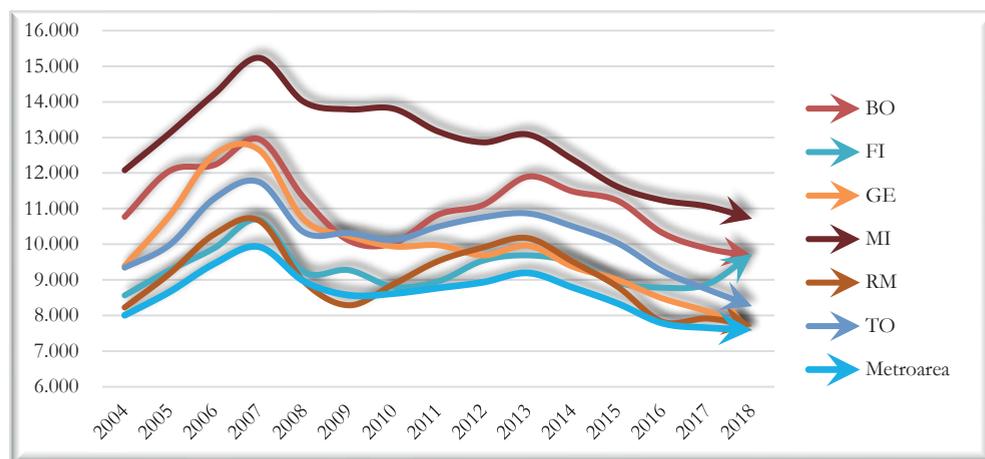
1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Facendo, invece, riferimento agli andamenti (graff. 7 e 8) e alle variazioni (tab. 1) dei tassi di delittuosità nelle metropoli esaminate, emerge che vi sono curve che disegnano tracciati in qualche caso sovrapponibili per tendenza tra loro.

Ad esempio, è evidente che tra le città con un tasso medio superiore a quello della metroarea (graf. 7), Milano e Genova, sebbene con valori diversi, mostrano, dopo un primo triennio di crescita con un incremento rispettivamente pari al 26,1% e al 29,6%, un periodo successivo caratterizzato da una tendenza marcatamente e costantemente discendente (con una flessione registrata del 29,6% segnalata per Milano e del 40,1% evidenziata da Genova). Le altre città con *performance* medie superiori a quelle della metroarea e simili tra loro sono Bologna, Roma e Torino, le quali mostrano andamenti che possono essere scomposti in quattro fasi: un *trend* in crescita per il primo quadriennio (2004-2007), due anni successivi in calo (2008-2009), un quadriennio che fa registrare incrementi costanti fino al 2013, ma che mai superano i valori registrati nel 2007, e un'ultima fase discendente.

All'interno di questo gruppo, la metropoli fiorentina presenta un andamento che, in controtendenza con tutte le altre città, mostra negli ultimi due anni 2017 e 2018 variazioni annue positive: una variazione che è maggiore soprattutto nell'ultimo anno della serie rispetto al precedente (+9,6%).

Graf. 7 - Totale delitti denunciati, città metropolitane e metroarea. Tasso medio. Anni 2004-2018. Livello alto.

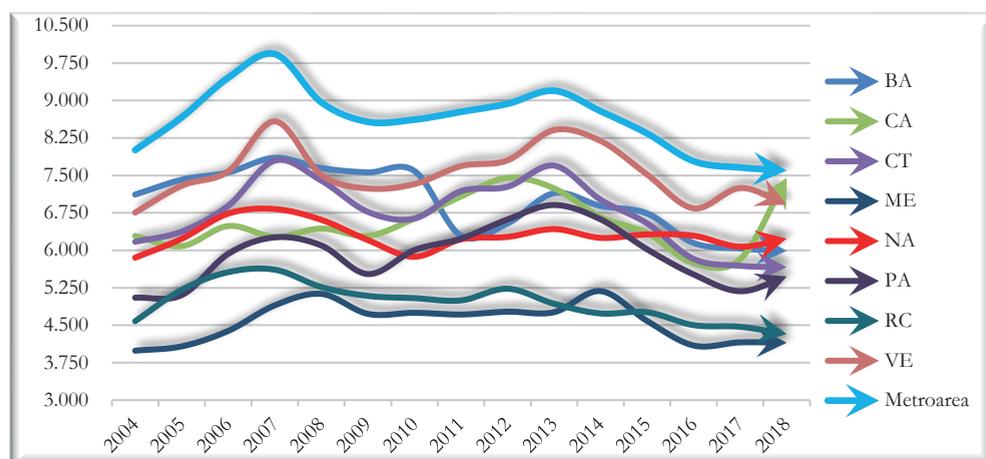


Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Nell'ambito delle città con valori medi inferiori in tutti i punti a quelli registrati nella metroarea si rileva (graf. 8) come sostanzialmente gli andamenti della delittuosità totale nei distretti provinciali di Catania, Palermo e Venezia presentino tracciati con andamenti sovrapponibili a quelli analizzati per le città di Bologna, Roma e Torino. Mentre sono Bari, Cagliari, Messina, Napoli e Reggio Calabria a differenziarsi dalle restanti aree.

È possibile notare, infatti, andamenti che, dopo un primo incremento, mostrano valori stabili, con variazioni annue contenute, per Messina, Reggio Calabria e Napoli, le cui variazioni storiche 2004-2018 sono pari rispettivamente a -0,2%, -3,3% e 2,7%.

Graf. 8 - Totale delitti denunciati, città metropolitane e metroarea. Tasso medio. Anni 2004-2018. Livello basso.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

È evidente che sorge spontanea una domanda ad esito di tutti gli indicatori analizzati fin qui: come si spiega una delittuosità mediamente più elevata in genere nelle metropoli del Centro-Nord rispetto alle omologhe del Mezzogiorno? Si denuncia di meno? Dipende dal maggior flusso turistico? Da una gamma più ampia di opportunità economiche? Da una maggiore presenza per i reati di strada e appropriativi dei minori stranieri? Da una stilizzazione del comportamento deviante tutto sommato più arbitrario e meno “controllato” dalle forme organizzate del crimine? È difficile fornire una risposta univoca ed esauriente. Elaborazioni più selettive e approfondite potrebbero offrire orientamenti esplicativi maggiori che, in ogni caso, vale la pena produrre su serie storiche lunghe che solo dalle prossime edizioni è possibile avanzare.

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Tab. 1 - Variazioni percentuali del tasso di delittuosità totale. Anni 2004-2018.

Città	2004-2007	2007-2009	2009-2013	2013-2018	Vs%
Bari	10,3%	-3,7%	-5,5%	-16,2%	-15,8%
Bologna	20,2%	-22,0%	17,8%	-18,7%	-10,2%
Cagliari	-0,3%	0,3%	15,2%	2,9%	18,6%
Catania	26,4%	-13,2%	13,7%	-26,4%	-8,3%
Firenze	24,8%	-13,2%	4,5%	0,4%	13,6%
Genova	34,6%	-19,1%	-2,7%	-24,0%	-19,4%
Messina	22,8%	-3,5%	0,7%	-12,8%	4,0%
Milano	26,1%	-9,5%	-5,1%	-18,1%	-11,3%
Napoli	16,6%	-9,1%	3,6%	-3,0%	6,5%
Palermo	23,9%	-11,8%	25,0%	-20,7%	8,4%
Reggio Calabria	22,5%	-9,4%	-3,1%	-12,3%	-5,6%
Roma	29,6%	-22,3%	22,7%	-24,2%	-6,3%
Torino	25,7%	-12,2%	5,4%	-24,0%	-11,6%
Venezia	27,0%	-15,7%	16,2%	-17,8%	2,4%
Metroarea	24,0%	-13,7%	7,3%	-17,4%	-5,1%

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

1.2 La delittuosità nelle città metropolitane: una riflessione sui principali indicatori elaborati

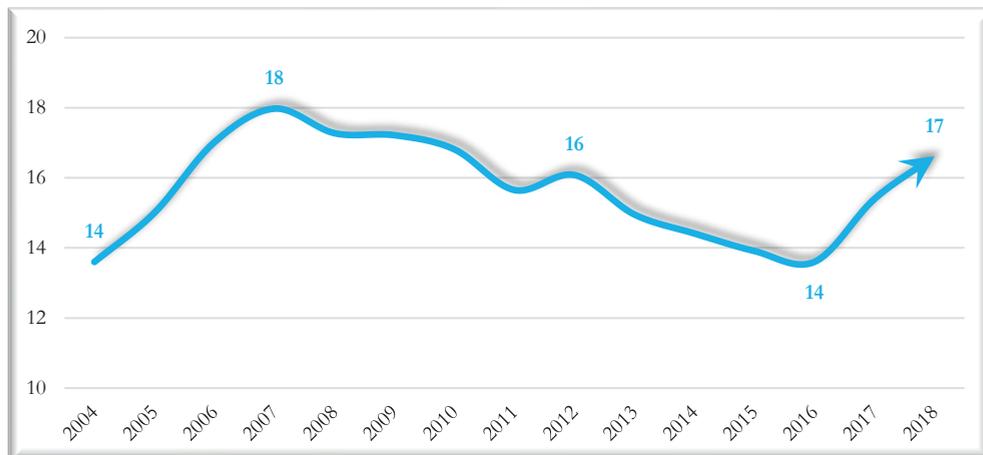
1.2.1 L'indice di criminalità sessuale

In questa nuova edizione del *Rapporto* l'indice di criminalità sessuale (ICS) è stato elaborato a partire dai reati già indicati nella precedente edizione², si è deciso però di standardizzare i reati sulla popolazione nella fascia d'età 14-65, in linea con quanto evidenziato nel paragrafo precedente. Si tratta di un indice che nella metroarea presenta una tendenza che può essere scomposta in tre fasi: un primo momento di incremento (+32,2%) registrato nel periodo 2004-2007, seguito da un lungo periodo caratterizzato da un lento, ma progressivo decremento dei dati

² I reati individuati sono: violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, sequestri di persona per motivi sessuali, sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile. Nello specifico risulta che è il reato di violenza sessuale a rappresentare la quota maggiore tra i reati che compongono l'ICS. Alcuni reati previsti dalla L. 69 del 2019 c.d. "Codice rosso" non sono stati considerati essendo prossimi alla datazione finale del *Rapporto*.

(dal 2008 al 2016) che fa registrare un -24,3%, un ultimo biennio in cui i valori tornano a crescere, segnando un rialzo del 22,1% (graf. 9).

Graf. 9 - Andamento dell'indice di criminalità sessuale (ICS) nella metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Scendendo nel dettaglio delle metropoli (graf. 10) è emerso che, nonostante la rimodulazione degli indici elaborati, sono Bologna (25), Milano (25) e Firenze (21) ad esibire i valori più alti.

Graf. 10 - Indice medio di criminalità sessuale (ICS_m), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Questo primo gruppo di città (tab. 2a-b-c) esibisce in tutti i punti delle serie andamenti che sono al di sopra del valore medio di metroarea (ICS=16), e Bologna tra esse, fa registrare il picco massimo dell'indicatore, sia nel 2006 che 2007, con un valore pari a 33; inoltre, tutte fanno censire una variazione storica positiva, pari al 19,6% per Bologna, al 16,8% per Firenze e al 9,9% per Milano (tab. 2, liv. 2a).

Le città del secondo gruppo sono quelle che invece presentano un ICS molto vicino al valore medio di metroarea. Ritroviamo nel livello 2b città quali Cagliari, Genova, Roma, Torino e Venezia, che presentano andamenti che, sebbene diversificati, portano tutti (tranne nel caso di Torino -0,3%) ad una variazione storica dell'indice consistente, compresa tra il +102,0% di Cagliari e il +42,6% di Genova.

Diversa è la situazione delle città di Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, che presentano valori nella quasi totalità dei punti sempre inferiori alla media (tab. 2, liv. 2c).

Tab. 2 a-b-c - Indice di criminalità sessuale (ICS), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.

Città	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>2.a Livello alto</i>															
Bologna	22	23	33	33	28	26	27	22	25	24	26	22	23	21	26
Firenze	21	20	24	26	20	25	24	24	24	19	19	16	15	18	24
Milano	22	24	28	28	30	30	26	24	26	25	19	23	23	25	24
<i>2.b Livello medio</i>															
Cagliari	11	16	14	18	17	16	21	19	18	11	16	20	16	19	22
Genova	14	18	21	16	18	16	16	16	17	17	16	17	17	16	20
Roma	11	14	14	16	15	15	17	16	18	15	17	13	14	16	15
Torino	16	18	19	19	17	16	17	15	14	14	14	12	12	15	16
Venezia	10	14	14	16	15	17	16	15	13	16	10	12	12	15	18
<i>2.c Livello basso</i>															
Bari	13	16	14	15	15	14	15	11	10	11	8	10	9	11	9
Catania	10	10	11	10	12	11	10	8	10	9	11	8	6	12	12
Messina	13	11	13	11	14	14	10	13	11	10	11	11	12	15	17
Napoli	6	6	10	11	11	12	10	10	9	8	9	10	9	9	10
Palermo	14	13	12	18	12	12	11	13	9	11	11	12	9	11	16
Reggio Calabria	7	9	9	13	11	12	13	8	11	10	10	9	8	12	9
Metroarea	14	15	17	18	17	17	17	16	16	15	14	14	14	15	17

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Anche in questo caso, come spiegare le differenze tra i valori della delittuosità tra le aree del Paese, in base alla secolarizzazione dei costumi, alla maggiore propensione a denunciare un reato così indegno e con riverberi sulla reputazione in ogni caso della vittima, oppure quale esito – essendo un reato dominato dalla componente *relazionale più diretta* – del differente tasso di ricomposizione dei rapporti familiari? Inoltre, il fatto che molte città meridionali coincidano anche con le aree di più antico radicamento delle organizzazioni criminali può essere considerata una casualità? Sappiamo che la violenza sessuale è un reato consumato maggiormente nelle relazioni di prossimità e familiari e/o negli ambienti di lavoro, e che anche la violenza contro le giovanissime avviene prevalentemente (80% dei casi) tra persone che sono o familiari, parenti o conoscenti (Alleva, 2018). In un certo senso la dinamica del mercato del lavoro e la maggiore stabilità delle relazioni intime potrebbero essere *proxy* che dichiarano l'andamento della delittuosità.

1.2.2 *L'indice di microdelinquenza*

L'indice di microdelinquenza (IMD), a sua volta, è stato aggiornato all'ultimo triennio disponibile 2015-2018, ed è stato rielaborato standardizzando ogni 100 mila residenti con età compresa tra i 14 e i 65 anni i reati di furto con strappo, con destrezza, in esercizi commerciali, su auto in sosta, di ciclomotori, di motocicli e di autovetture.

Il grafico 11 mostra l'andamento dell'IMD rimodulato e aggiornato nel periodo 2004-2018. Dopo una fase di incremento rilevata nel 2004-2007 con una variazione sul quadriennio pari al 25,3%, il valore dell'indice si riduce costantemente facendo registrare per i tre anni successivi variazioni sempre negative, con una flessione del dato in particolare più marcata nel 2008 (-17,9%), e meno incisiva nel biennio successivo (-8,0%, -2,3%). Tale *trend* viene interrotto da un triennio di moderata crescita dell'IMD che, però, non porterà più i valori censiti sui dati registrati nel primo quadriennio.

Nell'ultimo quinquennio si assiste invece ad una contrazione dei delitti che compongono l'indice: si parte, infatti, da un $IMD=2.707$ per arrivare a un $IMD=2.210$, con un ribasso del dato pari al 18,4%.

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

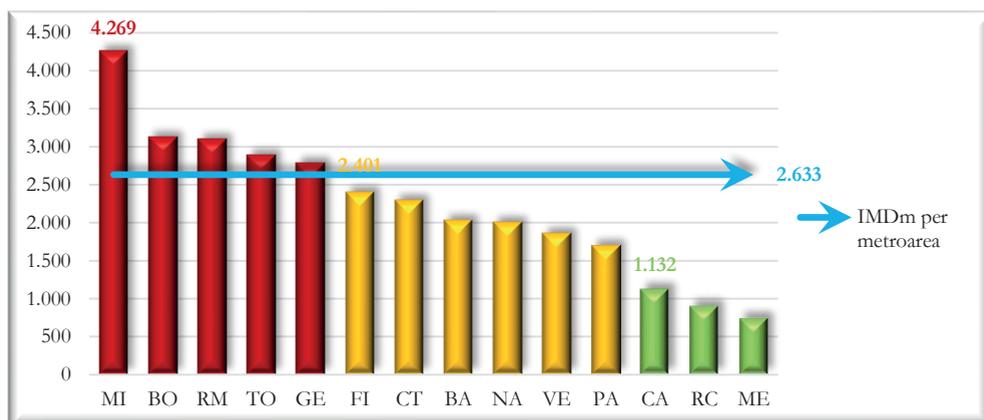
Graf. 11 - Andamento dell'indice di microdelinquenza (IMD) nella metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

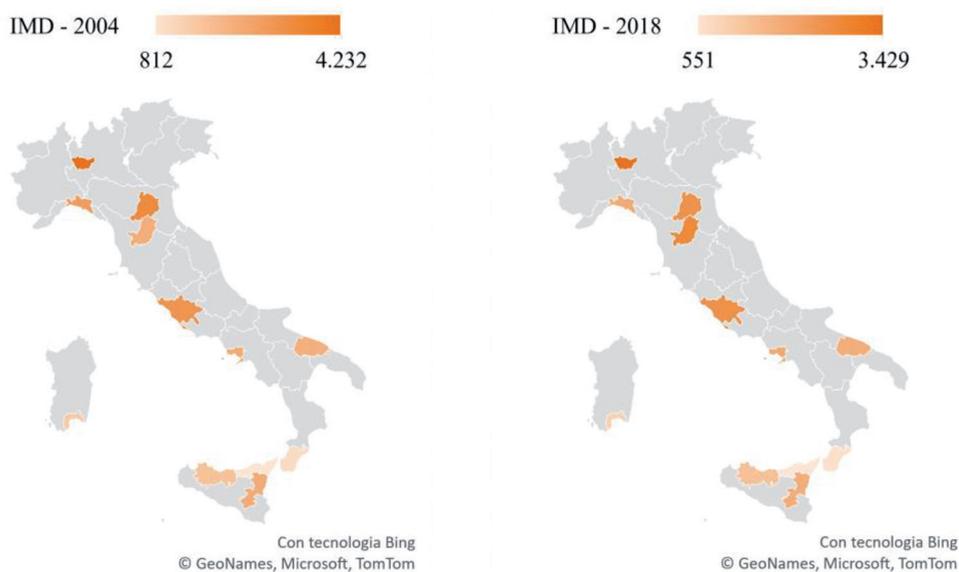
L'indice medio di microdelinquenza (IMDm) restituisce l'immagine di una metroarea che può idealmente essere distinta in tre fasce: una *high zone*, in cui si trovano le città di Milano (4.269), Bologna (3.128), Roma (3.102), Torino (2.890) e Genova (2.783); una *intermediate zone*, che comprende Firenze, Catania, Bari, Napoli, Venezia e Palermo, con valori compresi tra il punto massimo di Firenze pari a 2.401 e il minimo di Palermo che risulta essere 1.699; e una *low zone*, dove si trovano Cagliari (1.132), Reggio Calabria (907) e Messina (749) (graf. 12).

Graf. 12 - Indice medio di microdelinquenza (IMDm), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Figura 1 - Indice di microdelinquenza nelle città metropolitane. Anni 2004 e 2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Le variazioni storiche dell'indice elaborato mostrano una generale contrazione del fenomeno della microdelinquenza come evidenziato dalla figura 1, che fotografa la situazione nella metroarea a inizio della rilevazione e alla fine del periodo osservato.

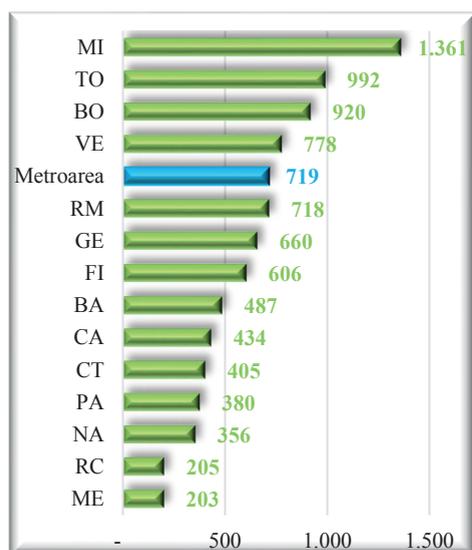
In relazione alla microdelinquenza si è deciso di entrare nel dettaglio dell'IMD integrando questo indice con altri due rapporti specifici, ossia il numero di furti di automobili e di motocicli standardizzato sul parco veicolare circolante in Italia nel periodo 2004-2018 ogni 100 mila veicoli registrati al Pubblico Registro Automobilistico³. Ne vengono fuori due grafici (graff. 13 e 14) che vedono Milano (1.361), Torino (992), Bologna (920) e Venezia (778) ai

³ Il P.R.A. è l'Istituto in cui vengono registrati tutti gli eventi legati alla vita "giuridica" del veicolo dalla sua nascita con l'iscrizione alla sua morte, la radiazione. Al P.R.A. devono infatti essere obbligatoriamente annotate, su istanza di parte, tutte le principali vicende giuridico/patrimoniali che interessano i veicoli (trasferimenti di proprietà, perdita di possesso, variazioni di caratteristiche tecniche) fino all'ultimo atto, cioè la cessazione dalla circolazione. In accordo con la definizione statistica internazionale lo "stock" di veicoli di un Paese è pari al numero di veicoli che risultano registrati al 31/12. Appare dunque ragionevole e vantaggioso calcolare il parco veicolare partendo direttamente dall'iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico, pur

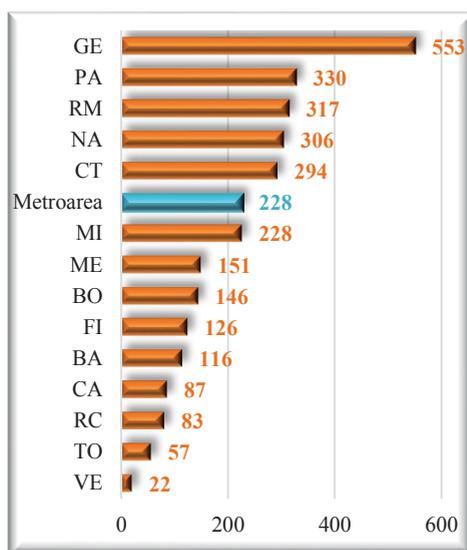
1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

primi posti per numero di furti di autovettura in relazione ai veicoli circolanti, mentre Napoli, Reggio Calabria e Messina si posizionano agli ultimi tre posti, con valori medi sul periodo 2004-2018 pari rispettivamente a 356, 205 e 203. Se invece si prende in considerazione la media dei furti di motocicli denunciati ogni 100 mila veicoli circolanti, ecco che Napoli (306) si posiziona nella *top five*, insieme a Genova (553), Palermo (330), Roma (317) e Catania (294). Mentre nelle ultime posizioni troviamo Cagliari (87), Reggio Calabria (83), Torino (57) e Venezia (22). L'andamento differente dei due delitti è sicuramente connesso ad un parco macchine più spendibile nei mercati esteri ad esito dei furti, mentre moto e motorini sono nelle città meridionali oggetto, molto spesso, del "cavallo di ritorno"⁴.

Graf. 13 - Delitti di furto di autovetture denunciati nelle città metropolitane e nella metroarea ogni 100.000 veicoli registrati. Anni 2004-2018



Graf. 14 - Delitti di furto di motocicli denunciati nelle città metropolitane e nella metroarea ogni 100.000 veicoli registrati. Anni 2004-2018



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

sottolineando che può esserci un qualche scostamento tra il cosiddetto circolante teorico (iscritto al P.R.A.) e quello effettivamente circolante su strada.

⁴ È una pratica illegale che consiste nella richiesta di pagamento di una cifra per riottenere il veicolo rubato.

1.2.3 L'indice di criminalità violenta

L'indice di criminalità violenta (ICV), ossia il dato relativo ai delitti di attentato, strage, omicidio volontario consumato, infanticidio, tentato omicidio, omicidio preterintenzionale, lesioni dolose, violenze sessuali, rapine e sequestri di persona standardizzato sulla popolazione residente di età compresa tra i 14 e i 65 anni ogni 100.000 abitanti, ha restituito anche aggiornato al 2018 dati interessanti (tab. 3).

Tab. 3 - Indice di criminalità violenta (ICV), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.

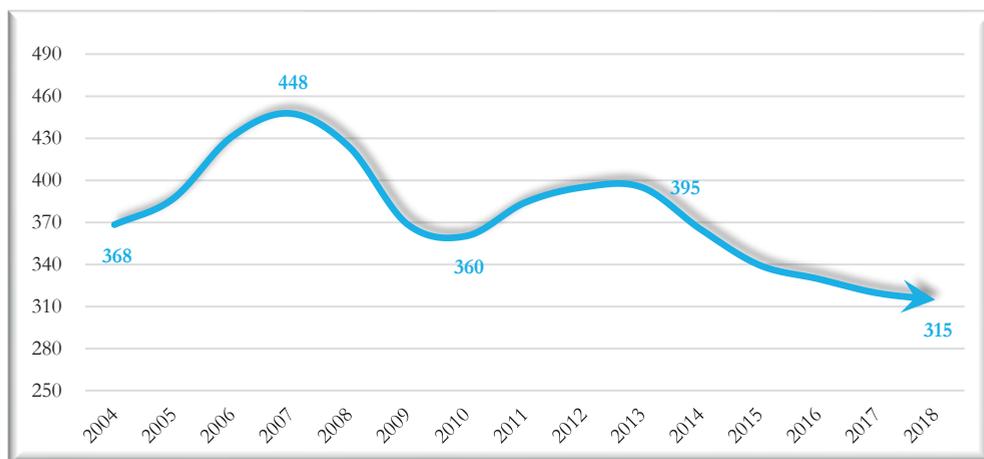
Città	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BA	400	402	375	395	396	373	365	319	360	396	355	354	307	279	268
BO	370	427	436	451	411	360	337	352	352	379	368	360	331	314	328
CA	243	250	272	261	249	244	263	285	278	256	260	244	259	266	315
CT	329	342	403	471	412	313	303	336	379	399	354	315	258	236	255
FI	305	327	333	377	319	308	328	341	337	333	321	272	292	309	342
GE	262	290	333	378	319	301	303	325	304	311	292	275	285	273	277
ME	191	197	220	241	217	200	187	215	236	224	267	243	242	223	212
MI	409	442	503	541	537	467	462	469	484	474	434	409	394	398	362
NA	692	706	810	741	705	580	500	565	558	580	495	471	499	456	434
PA	275	298	335	358	377	306	308	348	404	389	333	292	275	230	245
RC	207	237	221	238	244	219	221	211	249	204	200	207	176	192	169
RM	222	250	293	346	322	275	313	346	350	334	322	289	282	277	281
TO	407	393	441	447	412	389	366	381	392	385	383	344	321	339	325
VE	218	226	227	237	232	229	239	263	253	258	246	254	226	243	247
Ma	368	387	431	448	424	369	360	384	395	395	365	340	330	320	315

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

L'andamento di questo indicatore presenta un tracciato perfettamente sovrapponibile a quello elaborato nel *Secondo Rapporto*, per cui è possibile sostenere che, anche per questo triennio di aggiornamento, continua il decremento dei valori osservati, con una variazione sul periodo 2015-2018 pari a -7,3%, che porta la variazione storica del quindicennio a far rilevare una flessione del 14,5% (graf. 15).

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Graf. 15 - Andamento dell'indice di criminalità violenta (ICV) metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Il tracciato delineato dall'indice medio di criminalità violenta (ICVm) (graf. 16) vede le città di Napoli, Milano, Torino e Bologna ai primi posti, con un ICMv pari rispettivamente a 576, 449, 380 e 370. Segue una fascia intermedia in cui si trovano le città di Bari (353), Catania (334), Firenze (322), Palermo (314), Genova e Roma, con valori pari a 301 e 298. Infine, un ultimo gruppo di città con valori molto bassi pari alla metà di quelli esibiti da Napoli, (Cagliari, 262; Venezia 239; Messina 220, Reggio Calabria 212).

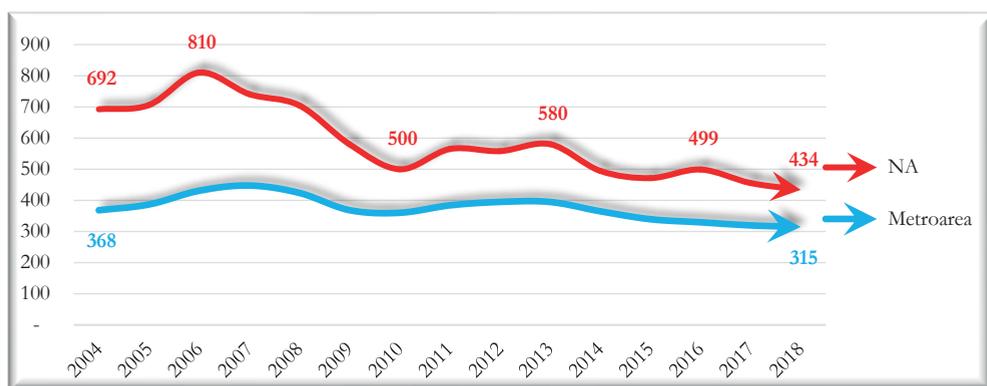
Graf. 16 - Indice medio di criminalità violenta (ICVm), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

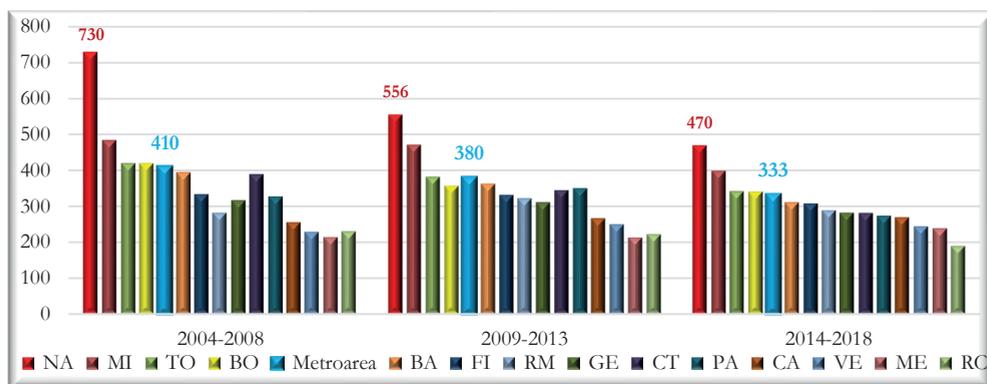
È interessante, in questo caso, tenere in grafico le curve della città di Napoli e il valore annuo medio dell'intera metroarea, per mostrare come l'importante flessione del dato di Napoli, avutosi nel periodo 2006-2010 e nei bienni 2014-2015 e 2017-2018, abbia portato i dati del distretto metropolitano di Napoli, sebbene sempre molto elevati, più prossimi a quelli registrati dalle altre città (graf. 17 e 18).

Graf. 17 - Andamento dell'indice di criminalità violenta (ICV), città metropolitana di Napoli e metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Graf. 18 - Indice medio quinquennale di criminalità violenta (ICVm), città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.

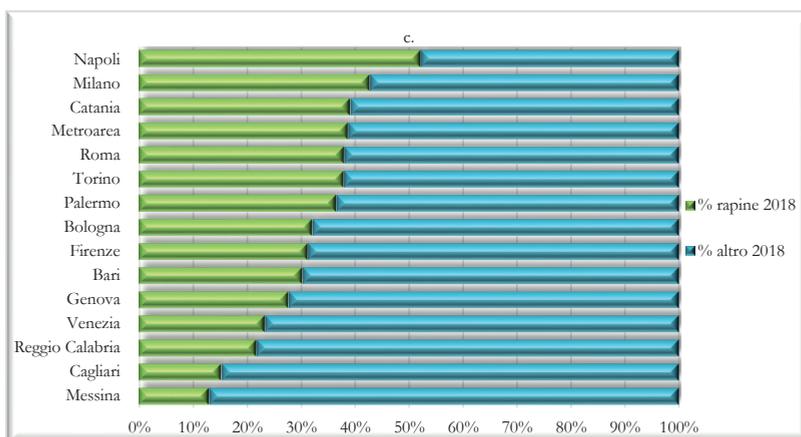
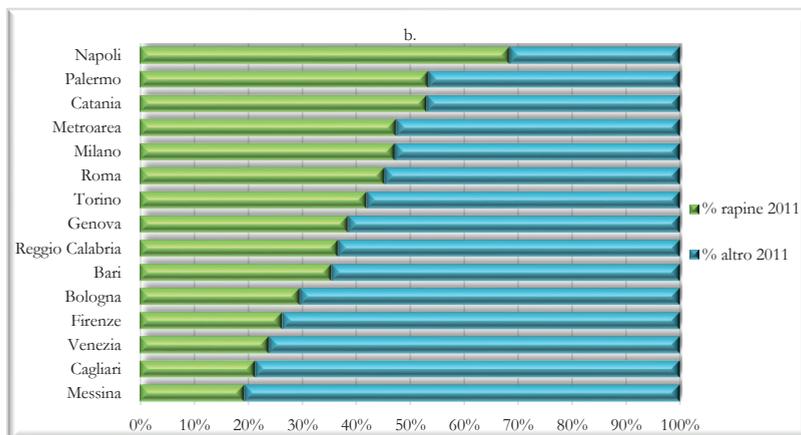
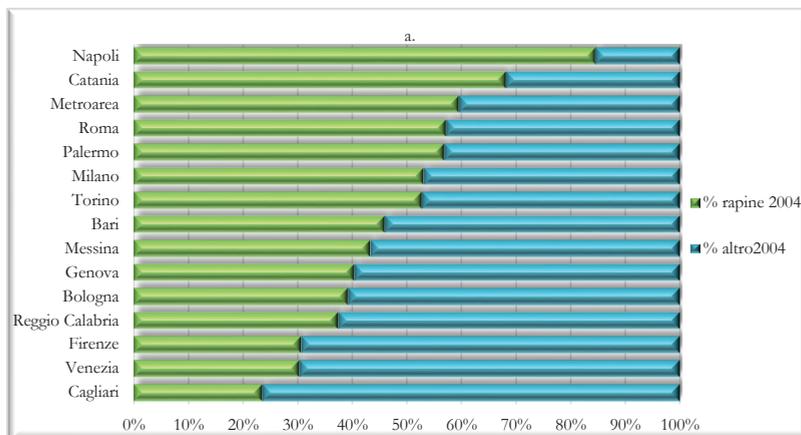


Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Per approfondire la discussione sulle caratteristiche del contesto metropolitano napoletano si è proceduto ad analizzare la composizione dell'ICV, al fine di determinare il peso dei diversi reati elaborati.

1. Tendenze, tipologie e delittuosità nelle città metropolitane

Graf. 19a-b-c - Composizione percentuale dell'ICV, città metropolitane e metroarea. Anni 2004-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati SDI/SSD

Tab. 4 - Delitti di rapina denunciati nelle città metropolitane e nella metroarea. Tasso medio. Anni 2004-2018.

Città	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BA	184	160	128	145	143	130	118	113	153	179	151	153	111	90	81
BO	145	162	146	152	124	107	100	104	118	146	138	129	110	91	105
CA	57	58	68	61	54	43	51	61	60	60	53	46	54	48	48
CT	224	217	263	317	271	172	159	178	209	228	189	159	107	85	99
FI	94	97	96	115	90	75	75	90	98	109	98	78	89	89	107
GE	106	110	136	179	116	96	94	125	109	117	95	85	88	79	77
ME	83	80	79	97	66	45	36	42	55	49	76	53	53	30	27
MI	217	224	269	286	275	199	190	221	235	244	220	187	176	181	155
NA	585	579	653	562	520	392	328	386	373	396	309	280	306	261	226
PA	156	166	212	214	231	152	157	186	233	223	167	141	134	94	89
RC	78	89	77	99	87	79	70	77	79	67	56	47	40	36	37
RM	127	142	168	196	162	122	145	157	150	149	142	121	113	103	107
TO	215	190	224	214	180	155	148	160	172	179	179	150	130	135	123
VE	66	61	63	61	44	55	47	63	60	65	63	65	50	55	58
Ma	219	219	249	249	223	169	160	182	190	198	172	151	143	129	122

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD e I.stat

Come si può osservare dai grafici 19 (a., b., c.), nel corso degli ultimi anni, il reato di rapina, pur se come si vedrà in un quadro di una sua diminuzione in termini assoluti, ha sempre mantenuto un peso preponderante nella definizione dell'ICV di Napoli. Come si evince dalla tabella 4, ove è stato calcolato l'andamento dei tassi di rapina rapportati alla popolazione d'interesse, le città di Messina, Napoli, Bari e Reggio Calabria hanno fatto registrare le contrazioni più marcate, pari rispettivamente al -66,8%, -61,4%, -55,8%, -52,6%. Ciononostante, il tasso di rapine rilevato nella città di Napoli, nel 2018, si mantiene su un valore nettamente superiore rispetto a quello registrato nella metro area nel suo complesso (Napoli 226, Metroarea 122). Già nei diversi *Rapporti* pubblicati in questi anni è stato sottolineato come lo scenario che emerge dai tassi specifici di rapine disegna il profilo di una metropoli, quella napoletana, in cui il reato di rapina viene esibito come credenziale per ascendere alla carriera criminale. Esso, infatti, rappresenta una tipologia di reato che non è solo appannaggio di soggetti adulti, ma rappresenta il terzo crimine maggiormente compiuto dai minorenni

denunciati nella metroarea e nello specifico a Napoli, dove si registra il numero assoluto più elevato di minorenni denunciati e/o arrestati per rapina (Di Pascale, 2017). Napoli, per molti reati minorili, non presenta valori superiori alle altre metropoli italiane, ma come più volte indicato, ciò che preoccupa è la *qualità* dei crimini consumati dai minori. Gli indici più alti sono quelli che contemplano reati associativi; quelli per i quali i minori (come le rapine) fanno uso di armi da fuoco che, in un contesto con un elevato tasso di clan criminali, rende ragione anche del perché i giovani accedono facilmente al mercato e all'uso delle armi. I minori, infatti, vengono strumentalmente usati dai clan di camorra per l'attività estorsiva, lo spaccio di droga, o addirittura per le esecuzioni di morte. Questa evoluzione della devianza, che ha assunto i caratteri della carriera criminale per molti giovani, desta serie preoccupazioni, non solo perché non sono pochi che – appartenendo a famiglie con storie alle spalle di camorra – in questo modo garantiranno il processo riproduttivo all'indottrinamento criminale mafioso, ma perché è la forza attrattiva delle subculture criminali, dense di false aspettative e capaci di dare identità a giovani smarriti, a fornire maggiori elementi di smarrimento e tormento.

Bibliografia

- ALLEVA G., *La dimensione del fenomeno della violenza di genere*, Istat, Roma 2018.
- DI GENNARO G., ELCE D.A., *Tendenze, tipologie e profili della criminalità nelle città metropolitane. Napoli: tra rappresentazione e realtà*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Primo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2015.
- ID., ID., *Nuove tendenze, tipologie e profili della criminalità in tutte le città metropolitane italiane*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017.
- DI PASCALE M., *La criminalità minorile nelle città metropolitane italiane*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017.
- EUROPOL, *European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment. Crime in the Age of Technology*, 2017, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-in-age-of-technology-%E2%80%93-europol%E2%80%99s-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.
- MINISTERO DELL'INTERNO, *Relazioni al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma 2016.
- ID., *Relazioni al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma 2017.
- ID., *Relazioni al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma 2018.
- ISTAT, *La percezione della sicurezza*, 22 giugno 2018, <https://www.istat.it/it/files/2018/06/Report-Percezione-della-sicurezza.pdf>.
- ID., *Rapporto Bes 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2019a.
- ID., *Annuario statistico italiano 2019. Giustizia, criminalità e sicurezza*, Roma 2019b.
- ID., *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, Roma 2020a.
- ID., *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia e società*, Roma 2020b.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Maria Di Pascale

2.1 *La criminalità minorile nelle città metropolitane italiane: aggiornamento al biennio 2016-2017*

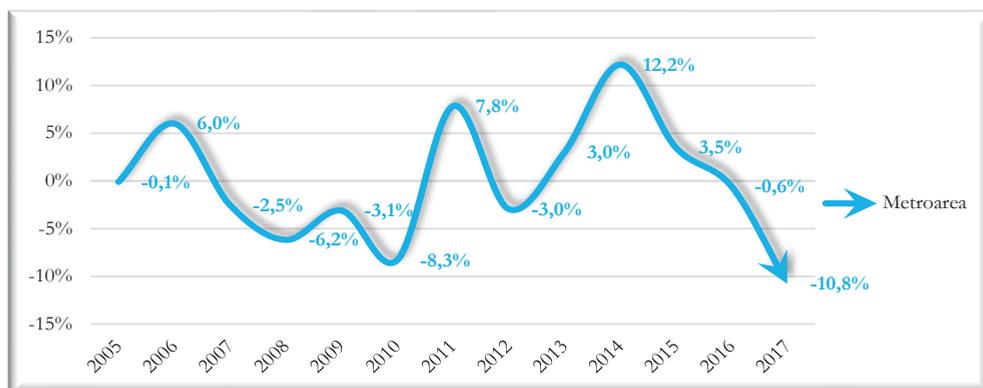
Come osservato nel *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, la criminalità minorile che si consuma nel territorio italiano pare concentrarsi particolarmente nei centri metropolitani (Di Pascale, 2017). Anche l'analisi delle più recenti dinamiche, aggiornate al 2017, conferma tale tendenza. Nel biennio 2016-2017, il Sistema d'Indagine Interforze (SDI) ha rilevato 62.017 segnalazioni a carico di minorenni ultraquattordicenni denunciati e/o arrestati in Italia. Di queste, il 42,2% sono riferite a reati consumati nelle città metropolitane¹. Dato stabile se confrontato con il biennio antecedente, quando il peso della metroarea sul totale nazionale ammontava a 42,4%. In generale, se si considera la sequenza storica 2004-2017, il volume della metroarea² rispetto al totale dei minorenni denunciati sul territorio nazionale si assesta a 42,1%.

L'analisi del trend registrato nell'intera area metropolitana disegna andamenti discontinui, per il cui esame si rimanda al lavoro già citato (Di Pascale, pp. 51 ss.). Ponendo attenzione ai dati rilevati per gli anni oggetto di aggiornamento, 2016-2017, si può notare un decremento biennale del -4,3% delle segnalazioni a carico dei minorenni di età compresa tra i 14 e i 17 anni rispetto al precedente periodo. Calo influenzato particolarmente dalla contrazione registrata nel 2017 del -10,8% rispetto al 2016 (graf. 1). In questi anni, infatti, le denunce a carico di minorenni sono di 13.840 per il 2016 e di 12.349 per il 2017.

¹ Quando parliamo di città metropolitane italiane facciamo riferimento a quelle elencate dalla legge n. 56 del 2014, oltre che quelle individuate direttamente dalle Regioni a statuto speciale, ossia: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

² L'espressione "metroarea" è stata adoperata da Di Gennaro - Elce, per definire in via sintetica la somma dei valori corrispondenti alle singole città metropolitane (Cfr. Di Gennaro - Elce, 2015, p. 41).

Graf. 1 - Variazioni registrate sul totale dei minorenni denunciati/arrestati nella metroarea per singolo anno di riferimento. Anni 2004-2017.

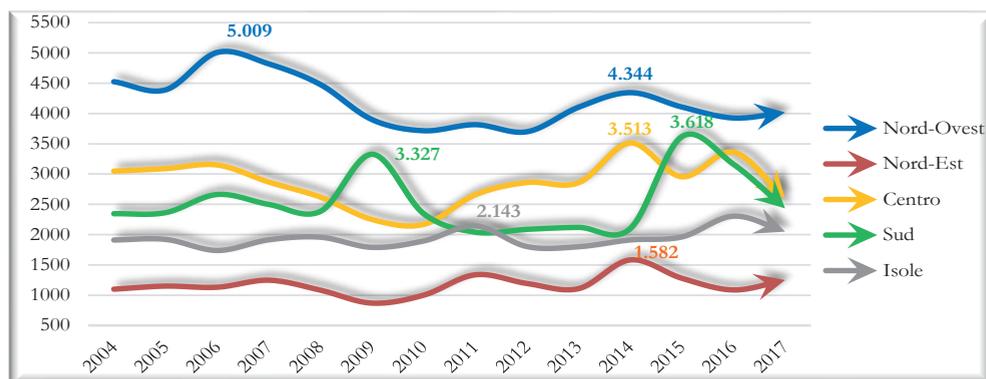


Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Il periodo si chiude con una flessione del -4,5% del 2017 rispetto al 2004 per la sola metroarea, a differenza delle restanti aree italiane, che, sommate insieme, fanno censire una variazione storica positiva del 20,2% (tab. 1).

Analizzando il grafico 2, inoltre, è possibile asserire che le metropoli del nord-ovest (Milano, Torino e Genova), se considerate nel loro insieme, hanno maturato per tutta la serie storica 2004-2017 i valori di denunce più elevati, con una percentuale sul totale di metroarea che si fissa a 33,1 punti. Seguono, poi, le città del centro (Roma e Firenze), con il 22,5%; quelle del sud (Napoli, Bari e Reggio Calabria), con il 20%; le isole (Palermo, Catania, Messina e Cagliari), con il 15,2%; e infine il nord-est (Bologna e Venezia) con il 9,2%.

Graf. 2 - Minorenni denunciati/arrestati nelle città metropolitane ripartite a seconda della macroarea di riferimento. Valori assoluti. Anni 2004-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Tab. 1 - Totale dei minorenni denunciati/arrestati nelle città metropolitane, variazioni annue e variazioni storiche per città. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	Variazione percentuale annua													Vs%	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		2017
Bari	n.d.	-19,9%	-3,3%	-19,2%	-0,9%	-9,1%	7,3%	-26,6%	16,3%	12,2%	-12,3%	16,2%	-13,8%	-7,7%	-53,1%
Bologna	n.d.	-5,9%	9,3%	12,2%	-21,7%	-27,1%	15,5%	11,7%	8,6%	0,9%	67,0%	-33,5%	-15,7%	16,8%	2,0%
Cagliari	n.d.	-9,8%	3,8%	-2,0%	-23,9%	-14,0%	10,1%	0,8%	21,0%	-3,6%	-3,1%	-2,1%	36,6%	-16,3%	-15,6%
Catania	n.d.	22,5%	-31,8%	26,5%	3,1%	-12,2%	4,8%	40,8%	-33,3%	-2,4%	0,6%	5,4%	6,1%	-22,1%	-19,5%
Firenze	n.d.	-11,1%	11,0%	-22,6%	6,6%	-10,9%	-2,1%	16,0%	-21,1%	27,2%	5,9%	-20,5%	-19,4%	2,3%	-42,7%
Genova	n.d.	1,1%	9,4%	-9,3%	-11,4%	-18,7%	0,8%	5,6%	-11,4%	-16,0%	27,2%	-4,1%	-2,2%	26,6%	-13,6%
Messina	n.d.	0,6%	4,2%	-18,9%	41,6%	4,9%	-19,0%	-0,6%	-22,0%	4,1%	61,0%	-18,8%	-9,9%	35,1%	31,2%
Milano	n.d.	-6,0%	16,9%	-2,3%	-14,0%	-1,0%	-3,8%	-3,1%	-4,5%	15,4%	18,9%	-6,8%	-4,9%	4,9%	3,7%
Napoli	n.d.	14,4%	27,8%	-2,5%	-0,2%	72,1%	-40,9%	-9,0%	-5,7%	-0,4%	-0,5%	119,9%	-13,7%	-46,2%	25,9%
Palermo	n.d.	-13,6%	3,4%	20,1%	-0,4%	-10,4%	21,4%	0,9%	-6,5%	1,7%	-5,2%	15,4%	30,6%	-16,2%	33,6%
Reggio Calabria	n.d.	39,8%	0,3%	11,3%	-30,1%	-22,0%	1,6%	3,7%	22,7%	-13,2%	30,3%	-33,8%	7,7%	217,9%	181,9%
Roma	n.d.	5,6%	-0,7%	-4,6%	-12,6%	-15,1%	-4,0%	24,9%	16,6%	-5,9%	27,8%	-14,8%	21,2%	-26,4%	-5,2%
Torino	n.d.	-1,4%	13,1%	-3,3%	1,5%	-21,4%	-7,4%	8,2%	1,2%	14,6%	-11,1%	-4,1%	-4,5%	-8,4%	-25,5%
Venezia	n.d.	28,5%	-19,9%	5,8%	7,1%	-6,9%	15,0%	63,7%	-29,0%	-18,6%	-0,5%	23,7%	-14,1%	12,4%	40,4%
<i>Metropolitana</i>	<i>n.d.</i>	<i>-0,1%</i>	<i>6,0%</i>	<i>-2,5%</i>	<i>-6,2%</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-8,3%</i>	<i>7,8%</i>	<i>-3,0%</i>	<i>3,0%</i>	<i>12,2%</i>	<i>3,5%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>-10,8%</i>	<i>-4,5%</i>
Resto d'Italia	n.d.	4,4%	1,5%	4,2%	3,7%	-5,0%	3,9%	8,4%	2,4%	-3,6%	-0,4%	2,6%	-7,3%	5,0%	20,2%
Totale Italia	n.d.	2,3%	3,5%	1,1%	-0,6%	-4,2%	-1,3%	8,2%	0,3%	-1,1%	4,5%	3,0%	-4,4%	-2,0%	8,9%

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Chiaramente ciascuna metropoli ha un peso differente sia rispetto al totale di criminalità minorile registrato addizionando il peso delle singole città metropolitane differenziate per macro-ripartizioni territoriali di appartenenza, sia rispetto al totale di metroarea italiana.

Con particolare riguardo agli anni 2016-2017, le città che più di altre continuano ad incidere rispetto al volume di criminalità metropolitana delle singole macroaree, in termini di valori assoluti (graf. 3), sono:

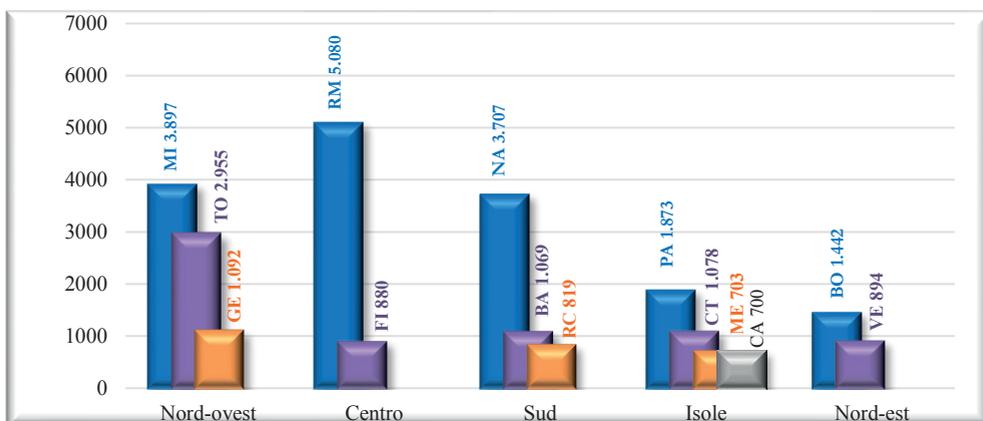
- per il nord-ovest Milano, con 3.897 minorenni denunciati e/o arrestati nell'ultimo biennio di riferimento e un peso sul totale di macroarea metropolitana del 49,1%. Segue a stretto giro Torino con 2.955 segnalazioni e un volume di criminalità minorile rispetto al territorio macro ripartito di appartenenza del 37,2%. Entrambe le città del nord-ovest risultano essere condizionate nelle tendenze delinquenziali dalle dinamiche prodotte dalla criminalità minorile straniera. A Milano come a Torino, la delittuosità allogena si assesta, per il biennio 2016-2017, sopra i 47 punti percentuali, perpetrando la tendenza già rilevata per gli anni passati (Di Pascale, 2017);
- per il centro Roma, capitale indiscussa nelle segnalazioni a carico di minorenni in quanto è suo il primato delle denunce rilevate sull'intero territorio italiano e, quindi, non solo per la ripartizione geografica di cui è parte, o della metroarea. La città capitolina registra, per il 2016-2017, 5.080 denunce a carico di minorenni che, in valore percentuale, si traduce nell'85,2% sul totale di macro-ripartizione territoriale di riferimento. In altre parole, solo a Roma si consuma un volume di delitti pari al complesso dei crimini minorili registrati nelle città metropolitane di Bari, Cagliari, Firenze, Messina, Reggio Calabria e Venezia. Anche a Roma, così come nelle altre città metropolitane del centro-nord, la quota di minori stranieri denunciati nell'ultimo biennio risulta essere particolarmente significativa, aggirandosi quasi intorno ai 40 punti percentuali;
- per il sud Napoli con 3.707 denunce occupa il 66,3% del totale registrato nel meridione peninsulare metropolitano. Il peso della criminalità minorile che si registra in questa città, infatti, è maggiormente incisivo rispetto a quello rilevato per Bari (1.069) o Reggio Calabria (819). A differenza delle città metropolitane del centro-nord, in quelle del sud, si registrano tendenze delittuose *quasi esclusivamente* poste a carico della compagine autoctona. In particolare, a Bari, la quota di minori italiani denunciati per aver commesso un reato tra il 2016 e il 2017 è dell'89%, mentre a Napoli è del 78,3%;
- per le isole Palermo, seguita da Catania, rispettivamente con 1.873 e 1.078 segnalazioni, ossia il 43% e il 24,8% sul totale di macroarea metropolitana.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Maggiore equo distribuzione mostrano, invece, Messina e Cagliari, entrambe con circa 700 segnalazioni. Così come nelle restanti città del sud della penisola, anche nelle città insulari la criminalità indigena prevale di gran lunga su quella straniera. In tutte le città osservate, la quota di minori italiani denunciati nell'ultimo biennio considerato è superiore al 70%;

- per il nord-est, infine, Bologna con 1.442 minorenni arrestati o denunciati per aver commesso un reato, pari al 61,7% del totale di macro-ripartizione. Bologna, poi, è l'unica città metropolitana italiana che fa censire, per il 2016-2017, quote di minori stranieri denunciati superiori rispetto agli italiani, con una percentuale del 54,8.

Graf. 3 - Minorenni denunciati/arrestati nelle città metropolitane ripartite a seconda della macro-area di riferimento. Valori assoluti. Anni 2016-2017.



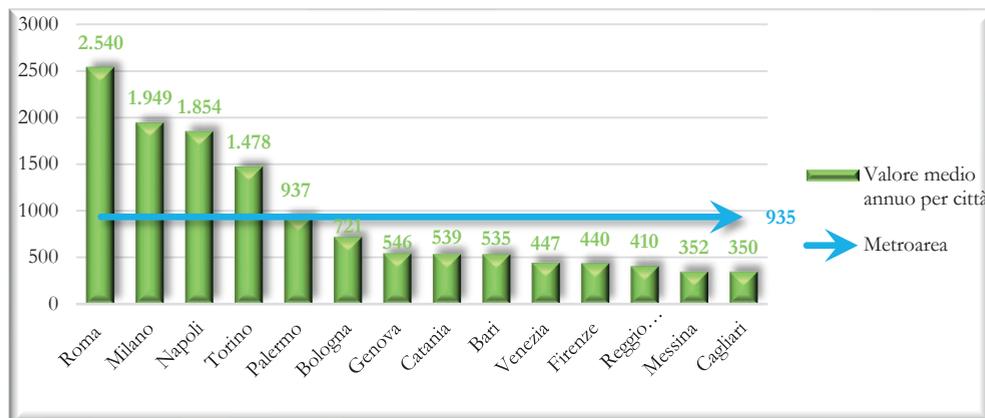
Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Tali dati, osservati alla luce delle differenziazioni per nazionalità dei soggetti denunciati, pare confermino l'esistenza di una *doppia criminalità* nel territorio italiano: una criminalità quasi esclusivamente italiana nelle città meridionali e una mista in quelle settentrionali (Di Pascale, 2017).

Considerando l'intera metroarea, invece, la *top five* delle città metropolitane che più di altre determinano le tendenze della criminalità minorile, facendo contare per il biennio 2016-2017 valori superiori alla media di metroarea, sono: come già richiamato, Roma, occupante il 19,4% del volume complessivo della criminalità dell'intero territorio di riferimento, con in media 2.540 minorenni denunciati e/o arrestati all'anno; Milano, con il 14,9% e un valore medio di 1.949 segnalazioni; Napoli, con il 14,2% e 1.854 minorenni denunciati in media annualmente; Tori-

no, con l'11,3% e 1.478; e infine, a larga distanza, ma pur sempre al di sopra della media di metroarea, Palermo con il 7,2% e una media di 937 (graf. 4).

Graf. 4 - Valori medi annui di minorenni denunciati/arrestati nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2016-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

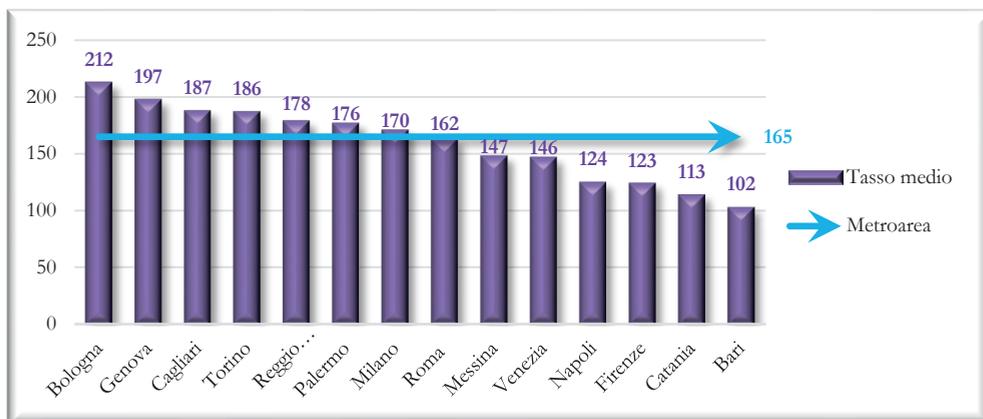
Il calcolo del tasso medio, poi, segnala che per il periodo 2016-2017, nella metroarea sono stati denunciati e/o arrestati circa 165 minorenni ogni 10.000 minori residenti di età compresa tra i 14 e i 17 anni. Bologna continua ad essere la città che fa misurare i tassi più elevati con un valore medio riferito al biennio di 212. Le altre città metropolitane che si ordinano sopra il valore medio di metroarea sono Genova, Cagliari, Torino, Reggio Calabria, Palermo e Milano. Ad appena tre punti sotto la metroarea troviamo, invece, Roma, dalla quale si distanzia Messina e a seguire Venezia, Napoli, Firenze, Catania e infine Bari (graf. 5).

Mettendo a confronto questi valori con quelli calcolati per i bienni precedenti è possibile notare che Cagliari e Reggio Calabria sono, per il 2016-2017, insolitamente posizionate al di sopra della media di metroarea (tab. 2). Questa specificità è determinata da rialzi positivi nel numero delle denunce che hanno interessato le due città. Con particolare riferimento al territorio metropolitano di Reggio Calabria, per il 2017 si registra un incremento delle segnalazioni pari addirittura al 217,9% rispetto al 2016³.

³ Con riferimento alla situazione censita nell'area metropolitana di Reggio Calabria, si rappresenta che gli aumenti maggiormente consistenti hanno riguardato, in particolare, i reati perpetrati dalla coorte dei soggetti stranieri, ovvero da quelli di nazionalità ignota. Le fattispecie che

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Graf. 5 - Tasso medio di criminalità minorile nelle città metropolitane e nella metroarea. Biennio 2016-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

2.2 Indici di delittuosità: cosa raccontano sulla criminalità minorile

La delittuosità agita da autori minorenni, stante a quanto raccontato dalle statistiche aggiornate sino al 2017, pare confermare la tendenza dei più giovani a commettere in prevalenza specifici reati predatori in danno del patrimonio. Il furto, ad esempio, continua a rappresentare il reato maggiormente praticato. Questa fattispecie di reato, difatti, rappresenta il 28,9% delle segnalazioni raccolte a carico di minorenni tra il 2004 e il 2017.

L'indice di microdelinquenza minorile della metroarea, costruito aggregando per lo più tipologie differenti di furto⁴, segnala che, per il 2016-2017, il va-

hanno fatto registrare dei picchi in termini di aumento percentuale positivo del 2017 rispetto al 2016, hanno riguardato: in primis, la generica categoria denominata allo SDI "Altri reati", che ha visto nel 2017 un numero di 217 soggetti non italiani denunciati, a fronte dei 22 del 2016; e poi, quella denominata "Truffe e frodi informatiche", con 79 segnalati nel 2017 a fronte di nessun segnalato nel 2016. Va tuttavia specificato che la categoria di reati da ultimo richiamata ha fatto registrare degli aumenti anche tra la coorte dei minorenni italiani. Difatti, i minori italiani che nel 2017 sono stati denunciati per reati rientranti nella categoria delle truffe o frodi informatiche sono stati 80, ben 65 in più rispetto al 2016.

⁴ L'indice di microdelinquenza minorile è stato costruito sommando i reati di furto con strappo, con destrezza, in esercizi commerciali, su auto in sosta, di ciclomotori, di motocicli e di autovetture che si sono censiti per le singole città metropolitane, e rapportando tale prodotto al totale dei minorenni residenti per area di età compresa tra i 14 e i 17 anni, moltiplicato per 100.000.

Tab. 2 - Tasso medio biennale di criminalità minorile nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	Tasso medio periodo
Bari	128	99	86	104	113	113	102	106
Bologna	292	308	211	209	233	306	212	253
Cagliari	110	134	116	127	163	153	187	142
Catania	116	98	108	137	114	115	113	114
Firenze	246	220	191	188	177	179	123	189
Genova	277	276	207	192	165	184	197	214
Messina	99	95	129	115	99	152	147	119
Milano	151	161	134	161	164	187	170	161
Napoli	66	88	121	91	86	135	124	102
Palermo	93	97	102	126	130	134	176	123
Reggio Calabria	89	114	78	75	95	96	178	104
Roma	169	159	120	120	160	171	162	151
Torino	263	280	245	209	237	211	186	233
Venezia	146	130	136	197	155	147	146	151
Metroarea	144	147	135	137	146	163	165	148

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

lore medio, calcolato su 100.000 residenti di età compresa tra il 14 e i 17 anni, è di 228,7, in calo del 10,2% rispetto al valore medio del biennio precedente (tab. 3).

Sebbene continui ad essere Genova la città che fa contare i valori più alti di microdelinquenza minorile (Di Pascale, 2017, pp. 60 ss.), con un indice medio riferito al biennio pari a 453,9⁵, lo studio geo-riferito per le singole aree

⁵ I valori dell'indice di microdelinquenza minorile calcolato per la città ligure, riferito agli anni 2004-2017, sebbene risultino essere costantemente i più elevati tra quelli calcolati per le città della metroarea, mostrano una tendenza al ribasso. Difatti, dopo il picco raggiunto nel 2006, quando l'indice sale addirittura a 885,3, si assiste ad una progressiva diminuzione nonostante la tendenza continui a mostrarsi addentellata. Il 2017 chiude la serie storica studiata con una variazione negativa di 14 punti percentuali rispetto ai valori del 2004. In generale, tra il 2004 e il 2017, Genova conta un indice medio di microdelinquenza pari a 517,3.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

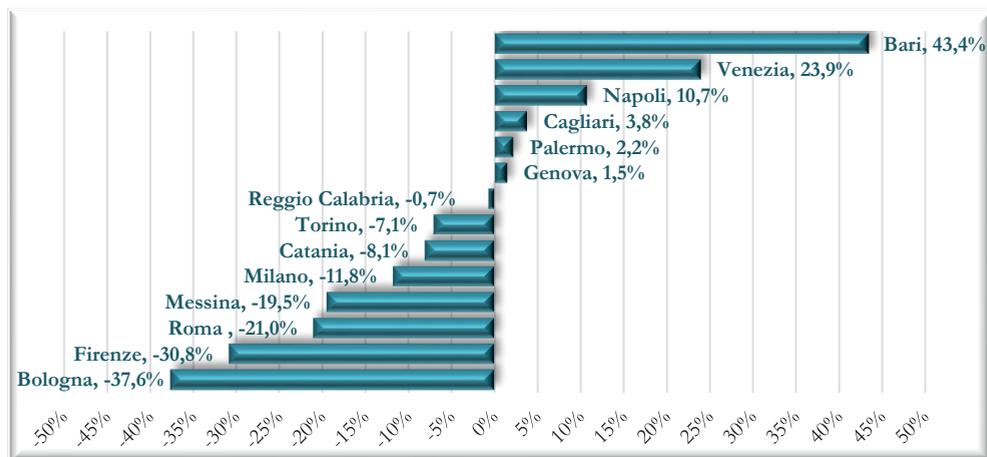
Tab. 3 - Indice biennale di microdelinquenza minorile nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	Valori medi periodo
Bari	124,2	136,7	96,6	121,2	164,4	81,1	116,3	120,1
Bologna	475,6	602,3	371,8	458,2	467,0	570,4	356,1	472,9
Cagliari	89,2	187,7	149,1	232,4	217,8	192,9	200,2	180,4
Catania	194,2	158,4	120,9	140,1	121,8	96,9	89,0	132,2
Firenze	369,2	510,6	320,1	311,7	345,8	319,7	221,2	343,9
Genova	501,9	845,9	562,1	427,7	377,3	447,2	453,9	517,3
Messina	64,1	107,5	116,0	134,2	87,0	134,9	108,6	107,4
Milano	276,6	410,9	302,7	368,4	425,4	478,8	422,2	382,9
Napoli	62,7	75,6	75,2	80,6	62,1	57,5	63,7	68,3
Palermo	124,4	174,0	148,3	193,5	184,0	237,9	243,1	185,7
Reggio Calabria	79,1	110,6	47,2	75,6	62,9	67,6	67,2	73
Roma	366,7	445,3	200,5	229,9	311,0	306,3	241,9	300,7
Torino	287,6	396,5	310,1	402,1	361,8	299,5	278,3	334,3
Venezia	171,0	231,4	159,2	297,0	285,5	317,4	393,3	263,7
Metroarea	213,9	287,7	195,0	231,2	247,4	254,6	228,7	236,9

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

metropolitane mostra, invece, che è Bari la città che nell'ultimo periodo analizzato, fa censire l'incremento dell'indice di microdelinquenza maggiormente significativo (+43,3%), seguita da Venezia (+23,9%) e Napoli (+10,7%). Tra le città che chiudono il biennio con il calo maggiormente significativo, troviamo Bologna (-37,6%), Firenze (-30,8%), Roma (-21%), Messina (-19,5%) e Milano (-11,8%).

Graf. 6 - Variazione biennale dell'indice di microdelinquenza minorile. Biennio 2016-2017 su 2014-2015.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

I reati considerati ai fini della costituzione dell'indice di microdelinquenza minorile sono fatti rientrare nella c.d. categoria dei *soft-crime*, i quali, sebbene molto spesso incidano sul senso di sicurezza percepita dalle persone, tendenzialmente non esprimono una gravità tale da procurare un acuto allarme sociale. Infatti, benché si riconosca al concetto di *allarme sociale* un carattere dinamico che cambia in ragione del mutamento delle stesse condotte criminose, si potrebbe essere concordi nell'affermare che i crimini che originano un grave allarme sociale sono quelli che, più di altri, ledono i diritti fondamentali. Sono reati che attentano all'integrità fisica della persona, ovvero alla libertà personale o civile. I crimini con elevata carica violenta ne sono un esempio.

L'*indice di criminalità minorile violenta*⁶ mostra un valore medio di metroarea pari a 231,5, anch'esso in calo, come nel caso dell'indice di microdelinquenza, di quasi 7 punti percentuali (anno 2016-2017).

Bologna, per svariati anni della serie storica considerata, risulta essere la *top performer* tra le città metropolitane osservate e, anche per il 2016-2017, i valori

⁶ Ai fine della costruzione dell'indice di criminalità minorile violenta, sono stati considerati quali crimini violenti gli attentati, le stragi, gli omicidi volontari consumati e tentati, gli omicidi preterintenzionali, gli infanticidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona e le rapine. La somma di tali reati è stata rapportata al totale dei minorenni residenti per area di età compresa tra i 14 e i 17 anni, moltiplicato per 100.000.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

che si calcolano per la metropoli emiliana risultano essere ben al di sopra della media di metroarea (tab. 4).

Tab. 4 - Indice biennale di criminalità minorile violenta nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	Valori medi periodo
Bari	217,0	199,7	186,5	207,1	200,1	225,2	218,6	207,8
Bologna	319,4	400,4	256,3	290,4	404,6	351,8	359,4	340,3
Cagliari	147,3	178,0	148,8	167,0	245,1	220,1	293,5	200
Catania	230,1	165,5	265,1	267,3	230,1	248,4	203,3	230,0
Firenze	263,8	273,5	192,0	292,7	236,8	174,7	154,0	226,8
Genova	323,7	405,3	289,2	283,8	261,6	261,0	273,1	299,7
Messina	158,6	140,2	202,3	155,9	140,3	237,5	213,1	178,3
Milano	177,9	241,2	242,6	308,6	315,3	279,6	258,7	260,5
Napoli	141,9	230,4	234,6	207,4	203,6	215,9	256,2	212,9
Palermo	124,4	145,5	174,7	202,4	247,5	177,1	217,7	184,2
Reggio Calabria	134,8	127,9	145,6	118,0	161,2	93,0	128,0	129,8
Roma	215,8	213,6	189,7	201,7	217,8	270,3	217,7	218,1
Torino	304,2	366,7	378,2	276,3	256,0	339,8	222,7	306,3
Venezia	123,5	140,3	130,6	327,2	178,4	236,0	154,0	184,3
Metroarea	196,2	228,4	225,8	235,6	237,0	248,7	231,5	229

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

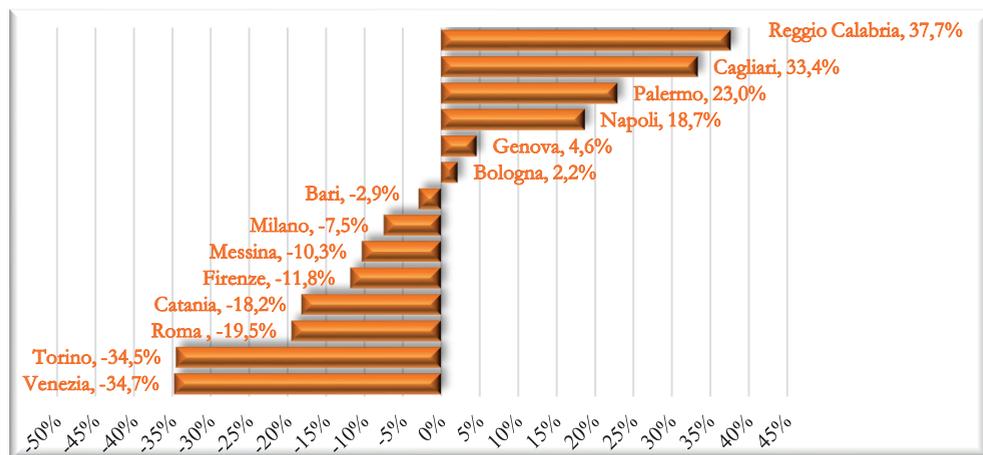
L'indice di criminalità minorile violenta bolognese segnala, infatti, che in questa area ogni 100.000 minori residenti, di età compresa tra i 14 e i 17 anni, circa 359 commettono un crimine violento.

Se osserviamo le variazioni percentuali riprodotte nel grafico 7, tuttavia è possibile notare che mentre i valori di Bologna, riferiti al 2016-2017, aumentano di pochi punti rispetto al corrispondente periodo precedente, Reggio Calabria è la metropoli nella quale l'indice cresce maggiormente negli ultimi anni, con un incremento pari addirittura al 37,7%, seguita da Cagliari (+33,4%), Palermo (+23%) e Napoli (+18,7%).

A Venezia e Torino, invece, il *trend* sembra invertirsi. Rispettivamente queste città fanno censire deflazioni dell'indice pari a -34,7% e -34,5%. Chiudono il

biennio in calo anche Roma (-19,5%), Catania (-18,2%), Firenze (-11,8%), Messina (-10,3%) e Milano (-7,5%).

Graf. 7 - Variazione biennale dell'indice di criminalità minorile violenta. Biennio 2016-2017 su 2014-2015.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Sono i reati di rapina e lesioni dolose ad incidere maggiormente sulle tendenze tracciate dall'indice di criminalità minorile violenta⁷. Rispetto al totale della serie storica analizzata, 2004-2017, le rapine rappresentano il 53,6% del totale dei delitti considerati ai fini della costituzione dell'indice, mentre le lesioni dolose il 36,5%.

Vi è più. Nella disamina prodotta, si è inteso riservare un ulteriore focus all'analisi dei reati sessuali.

Come si è già avuto modo di specificare nel *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, nei reati a sfondo sessuale non è tanto il volume dei crimini

⁷ Con particolare riferimento ai reati di rapina, è possibile osservare che è Napoli la città metropolitana che, tra il 2004 e il 2017, presenta i valori assoluti più elevati con 2.826 segnalazioni a carico di minorenni e un corrispondente peso percentuale sulla metroarea pari a 19. Seguono Milano e Roma con il 17,8%. Come si è già avuto modo di sottolineare, il distinguo che, tuttavia, si determina rispetto alle tre metropoli sta nel fatto che, mentre a Milano e Roma il reato si equo-distribuisce tra italiani e stranieri, anzi la quota dei non italiani è maggiore rispetto a quella degli autoctoni, a Napoli l'88,1% delle rapine denunciate sono imputabili a minorenni indigeni (Di Pascale, 2017, pp. 63 ss.).

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

denunciati, che è di gran lunga inferiore rispetto ad altri reati più significativi su un piano meramente statistico, quanto la natura stessa del crimine consumato a richiedere un'osservazione maggiormente accurata (Di Pascale, 2017, pp. 69 ss.).

In questo caso, la costituzione dell'*indice di criminalità minorile a sfondo sessuale*⁸ indica, per gli anni 2016-2017, un valore di metroarea pari a 18,7, di poco inferiore al valore medio riferito all'intero periodo storico, 2004-2017, di 19 (tab. 5).

Tab. 5 - Indice biennale di criminalità minorile a sfondo sessuale nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	Valori medi periodo
Bari	30,5	10,4	6,0	25,3	13,2	28,2	9,5	17,6
Bologna	33,2	44,4	24,7	44,1	29,5	156,1	29,4	51,6
Cagliari	10,7	10,6	4,7	7,5	18,9	21,8	18,7	13,3
Catania	21,3	9,7	18,1	13,6	11,5	30,9	10,5	16,5
Firenze	10,1	9,7	14,4	19,0	20,2	32,6	7,0	16,1
Genova	13,7	22,2	29,0	25,5	24,3	16,4	50,6	25,9
Messina	6,4	11,4	41,3	35,2	38,1	47,0	8,3	26,8
Milano	16,6	21,3	15,6	22,2	24,7	49,9	19,6	24,3
Napoli	5,1	22,5	15,7	15,4	9,4	11,3	33,5	16,1
Palermo	8,6	13,1	23,5	20,3	6,4	9,2	18,8	14,3
Reggio Calabria	6,7	34,4	5,4	11,4	31,4	19,0	10,7	17
Roma	13,1	8,8	5,6	10,8	11,2	35,4	11,8	13,8
Torino	16,1	15,5	17,2	5,3	20,0	17,3	10,1	14,5
Venezia	68,7	21,9	10,7	30,2	46,8	16,7	16,4	30,2
Metroarea	15,6	16,9	14,8	17,7	17,6	31,6	18,7	19

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

⁸ Tale indice è stato calcolato addizionando i reati di violenze sessuali, atti sessuali con minorenni, corruzione di minorenne, sequestri di persona per motivi sessuali, sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile, e rapportando tale prodotto alla popolazione d'interesse (minorenni residenti di età compresa tra i 14 e i 17 anni), per 100.000.

Ampiamente oltre il doppio del dato calcolato per la metroarea è quello rilevato per la città di Genova. Con un indice di criminalità minorile a sfondo sessuale di 50,6 e una variazione positiva rispetto agli anni precedenti equivalente addirittura al 207,8%, Genova si posiziona al primo posto nella classifica delle città metropolitane dove si consumano maggiori reati sessuali in rapporto alla popolazione d'interesse. L'incremento riferito agli ultimi anni in osservazione è determinato per lo più, dal forte aumento di delitti di sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile. Aumento verificatosi particolarmente nel 2017 a carico della compagine autoctona.

Segue Napoli, con un indice di 33,5 e una variazione positiva del 195,8%. Nel caso di Napoli, però, ad incidere maggiormente sui valori dell'indice sono i reati di violenze sessuali che, specie nel 2016, hanno subito un pericoloso accrescimento, anche in questo caso a carico di minorenni italiani.

Anche Bologna riporta valori di gran lunga superiori alla media di metroarea. Tra il 2016 e il 2017, l'indice medio calcolato è di 29,4. Tuttavia, nel caso di Bologna, a differenza di Genova e di Napoli, al dato riportato non corrisponde anche un aumento in termini di variazioni percentuali rispetto al biennio precedente ma, piuttosto, una deflazione dell'81,2%.

Infine, nello studio volto a tracciare il profilo della delittuosità che caratterizza il crimine minorile, un'osservazione va prodotta rispetto alla realizzazione dei reati di droga. Dopo i furti, infatti, i reati di droga rappresentano la seconda tipologia di crimine maggiormente commesso tra i minorenni, con una incidenza percentuale sul totale di periodo storico osservato 2004-2017, pari al 9,1% e un volume complessivo di 16.240 segnalazioni.

L'osservazione della tabella numero 6 esplicita che il tasso medio di minorenni denunciati per i reati compiuti in violazione del D.P.R. 309/90 nella metroarea ogni 10.000 minori residenti di età compresa tra i 14 e i 17 anni nel 2016-2017 fa registrare i valori più elevati dell'intero periodo esaminato, con un dato pari a 16 e un incremento percentuale del 23,1 rispetto al biennio precedente.

Sopra i valori medi di metroarea troviamo ancora una volta Genova, con un tasso di 37 minorenni denunciati per droga ogni 10.000 residenti appartenenti alla popolazione d'interesse e una significativa crescita percentuale del 92,4.

Con un distacco di oltre 10 punti troviamo, poi, Messina, con 26 e una insolita crescita del tasso pari a 67,5% dell'ultimo biennio osservato rispetto al penultimo. Ed ancora, Cagliari con 25, in aumento rispetto al periodo 2014-2015 del 27%, sebbene gli aumenti del capoluogo sardo inizino a sostanzarsi già a partire dal 2012-2013.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Torino, invece, con un tasso di 23, a differenza delle città appena richiamate, si mantiene in linea con l'andamento complessivo dell'intero periodo storico, anzi l'ultimo decennio fa computare valori più bassi rispetto ai primi anni d'osservazione.

In generale è possibile notare che tra il 2016 e il 2017, *in tutte le città metropolitane, ad eccezione di Firenze che registra un calo pari a -40,9%, si assiste ad un aumento del tasso medio biennale di minorenni denunciati per i reati di droga.*

Tab. 6 - Tasso medio biennale minorenni denunciati per i reati di droga nelle città metropolitane e nella metroarea. Anni 2004-2017.

Città metropolitane	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017	Tasso medio periodo
Bari	10	7	7	12	9	12	15	10
Bologna	29	24	11	13	11	11	18	17
Cagliari	11	10	10	18	22	20	25	16
Catania	7	6	13	21	18	14	18	14
Firenze	19	17	15	13	17	20	12	16
Genova	21	19	17	14	14	19	37	20
Messina	13	10	19	14	10	15	26	15
Milano	10	9	10	11	13	11	15	11
Napoli	6	8	8	10	12	9	10	9
Palermo	8	7	8	12	8	7	12	9
Reggio Calabria	6	13	9	7	4	6	8	8
Roma	10	12	12	13	16	15	18	14
Torino	37	41	32	20	25	21	23	28
Venezia	9	5	8	11	15	12	12	10
Metroarea	12	13	12	13	14	13	16	13

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

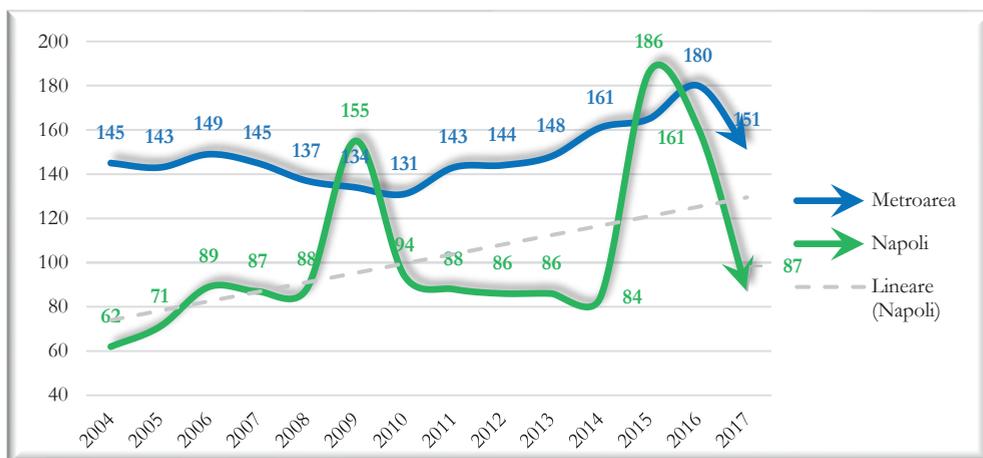
2.3 Un focus su Napoli alla luce del rapporto di gravità dei reati minorili

La criminalità minorile che si consuma a Napoli osservata alla luce delle statistiche richiamate nei precedenti paragrafi, pare restituire l'immagine di una città che consuma quote di episodi criminali che, sebbene impressionanti, si pon-

gono in linea con quelle che si realizzano anche in altre grandi metropoli italiane, come ad esempio Roma, Milano o Torino.

Il tasso medio di criminalità minorile, benché abbia subito rialzi significativi nel 2009 (+75,7%) e nel 2015 (+120,4%), conduce Napoli ben al di sotto dei valori medi di metroarea (graf. 8). Sicché se volessimo considerare unicamente le evidenze statistiche, dovremmo dire che certamente *non è Napoli la metropoli italiana nella quale i minori delinquono maggiormente*.

Graf. 8 - Andamento del tasso di criminalità minorile a Napoli e nella metroarea. Anni 2004-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Tuttavia, il fenomeno della criminalità minorile napoletana merita di essere raccontato affiancando al dato statistico quello esperienziale.

Chi nel territorio napoletano lavora con i minori cosiddetti *a rischio*, o con quelli che la soglia del rischio l'hanno già valicata da tempo, sa bene che i dati ufficiali raccontano solo una parte, che spesso sottostimano il reale e possono essere inficiati dall'esistenza di variabili che vanno ad incidere sulla capacità di emersione completa del fenomeno. Chi lavora con questi *piccoli simulatori di una adultità* che ancora non appartiene loro, sperimenta quotidianamente la difficoltà di approccio al *pensiero*, ancorché al *vissuto*, di cui questi sono portatori.

Anche il Consiglio Superiore della Magistratura ha inteso riservare attenzione alla «situazione minorile partenopea» (Risoluzione, 11 settembre 2018, p. 1). Nell'ambito dell'ampia attività istruttoria condotta dalla VI Commissione, culminata nell'adozione, l'11 settembre 2018, della *Risoluzione in materia di attività*

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

degli uffici giudiziari nel settore della criminalità minorile nel Distretto di Napoli, sono stati auditi svariati *testimoni privilegiati* appartenenti sia al mondo delle istituzioni, sia a quello associativo, religioso e sportivo al fine di sviluppare una disamina delle differenti forme di criminalità minorile che interessano la città.

Il focus dell'intervento consiliare è nato all'indomani di importanti episodi criminali agiti da giovanissimi che hanno riaperto l'attenzione e la preoccupazione, intorno alla problematica della delinquenza minorile a Napoli⁹.

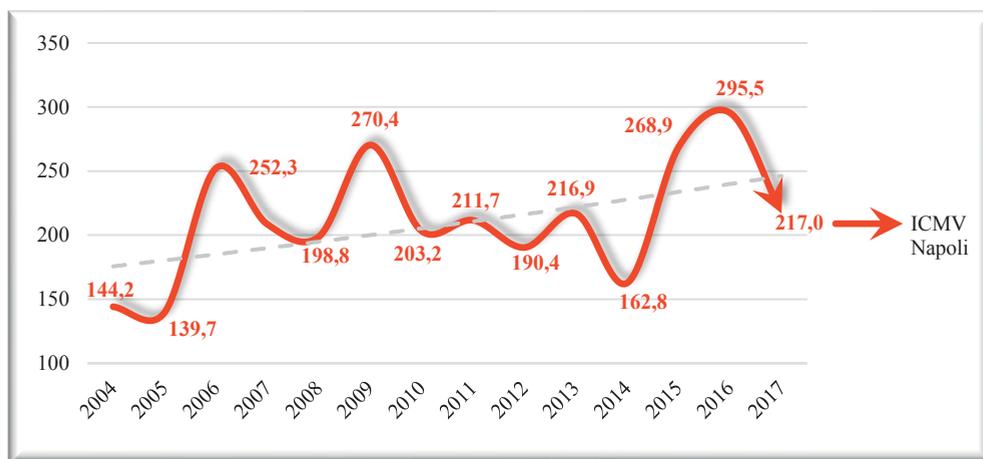
Tre le tipologie individuate dalla Commissione attorno alle quali pare strutturarsi la criminalità agita dai più giovani a Napoli: una criminalità c.d. «fisiologica», sostanziata in condotte devianti occasionali, prevalentemente motivate da finalità predatorie, spesso generate dalla condizione di tossicodipendenza, e attuate non di rado con modalità violente; una criminalità «patologica», che include sia i casi di affiliazione di minori a consorterie tradizionali di camorra, anche in ragione della pregressa adesione del nucleo familiare al sodalizio, sia la formazione di nuovi gruppi giovanili, recanti i caratteri tipici dei sodalizi camorristici, con consistente presenza di minori; da ultimo, una criminalità «epidemicca», i cui tratti distintivi sono costituiti dall'operare in gruppo degli autori dei reati, anche se al di fuori dei contesti di criminalità organizzata, e dal tasso di violenza utilizzato nei confronti delle vittime, generalmente elevato (dalle lesioni all'omicidio) e, comunque, del tutto sproporzionato rispetto al movente, futile (la sottrazione di beni di modesto valore) e persino degradante a mero pretesto» (Risoluzione, 11 settembre 2018, p. 3). Tre differenti tipologie tutte accomunate dal filo rosso dell'uso della violenza.

Si è già discusso circa la costituzione e i risultati generati dall'*indice di criminalità minorile violenta* (ICMV) riprodotto per tutte le città metropolitane (§ 2.2). Ora, se osserviamo nel dettaglio i dati del napoletano è possibile notare

⁹ I fatti sentenziati dal G.U.P. del Tribunale di Napoli, Nicola Quatrano, il 15 giugno 2016, sent. n. 2030, ne sono un esempio. «Paranza dei bambini» è l'espressione con la quale è stata indicata la «nuova generazione di «guappi», violenti e talvolta drogati», si legge nella sentenza, «invisi dagli abitanti dei loro stessi quartieri, allarmati e spaventati» dal continuo ricorrere a gesti sanguinari e violenti. Le stese sono il manifesto di tale violenza. Nella sentenza richiamata vengono individuati i caratteri di questa *nuova* associazione di stampo camorrista guidata da Sibillo Emanuele, considerato il «vero «teorico» della nascente aggregazione», costituita perlopiù da giovani «esponenti e rampolli di diverse famiglie con solidi radici delinquenziali». È un'associazione, questa, che pare finalizzare le proprie azioni a due esigenze specifiche: impossessarsi delle zone del centro storico di Napoli, cacciando il clan rivale dei Mazarrella e prendere il posto del precedente assetto di vertice debilitato dagli arresti o dai pentimenti degli ultimi anni.

un innalzamento dei valori in più punti. Si assiste, infatti, ad un primo picco nel 2006, quando per la prima volta nella serie 2004-2017 l'indice sale sopra i duecento punti (252,2), valore che manterrà quasi per tutti gli anni avvenire, facendo così rilevare per quell'anno la variazione percentuale positiva più alta del periodo, di 80,6. Un secondo rialzo si ha nel 2009, quando arriva a 270,4, per poi discendere e mantenersi costante nel quinquennio successivo. Sino a raggiungere nel 2016 la soglia dei 300 punti (295,5) con incrementi che si contano a partire dall'anno precedente (268,9). Tuttavia, il dato che merita di essere attenzionato è che il periodo si chiude con una tendenza al rialzo dell'indice di criminalità violenta del 50,5% dal 2004 al 2017.

Graf. 9 - Andamento dell'indice di criminalità minorile violenta su 100.000 residenti di età compresa tra 14 e 17 anni, città di Napoli. Anni 2004-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

Al fine di perfezionare le osservazioni sin qui prodotte circa la criminalità minorile napoletana, si è costruito un indice ulteriore derivato dal rapporto tra l'ammontare complessivo delle pene medie edittali relative alle segnalazioni rilevate in un anno¹⁰ e il corrispondente ammontare complessivo dei reati denunciati in quello stesso tempo. Il presupposto che si pone alla base della costruzione di tale rapporto

¹⁰ Si specifica che il valore della pena media edittale, espressa in mesi, è il derivato della media tra la pena massima e quella minima prevista dal Codice penale per ciascun reato. Tale valore medio è stato poi moltiplicato per il numero totale di reati afferenti alle singole fattispecie. Il risultato prodotto restituisce il peso della gravità della criminalità, tenuto conto delle varie tipologie di delitti.

è che non sia corretto attribuire lo stesso “peso” a ciascun reato, ma piuttosto sia opportuno considerare che ogni reato esprime una propria *gravità* e che la stessa debba essere ponderata sulla base della pena media edittale prevista per legge.

Secondo le informazioni generate dal *rapporto di gravità dei reati minorili* (RGRM), Napoli è la città che occupa, per diversi anni, posizioni apicali nella classifica delle città dove vengono commessi i reati maggiormente gravi (tab. 7)¹¹.

I reati compiuti sul territorio metropolitano partenopeo tra il 2004 e il 2017, risultano assoggettabili all'applicazione di pene medie edittali pari a 49,2 mesi. In altre parole, ad ogni reato commesso a Napoli, nel corso del periodo assunto a riferimento, corrisponderebbe l'applicazione ipotetica di una pena pari a circa quattro anni¹².

Tale valore medio si distanzia ampiamente da quello rilevato per il totale di metroarea, che si assesta, invece, a 42,7. Osservando il grafico numero 10 si può notare, infatti, che il trend napoletano, oltre ad essere maggiormente altalenante, è, ad eccezione del 2009 e del 2015, costantemente sopra i valori medi di metroarea.

Se dunque è vero quanto affermato in apertura del paragrafo, ossia, non è Napoli la metropoli italiana nella quale i minori delinquono maggiormente, è parimenti vero che, tra il 2004 e il 2017, *è in quest'area metropolitana che sono stati compiuti i reati maggiormente gravi*.

¹¹ Comparando i dati napoletani con quelli di altre città, è possibile riscontrare che, allorquando non risulta essere Napoli la *top performer* tra le città metropolitane a far registrare i valori maggiormente marcati, sono altre città del sud a farlo. In particolare, osservando i dati per singoli anni, nel 2004 al primo posto troviamo Messina; nel 2005, nel 2007 e nel 2010 Reggio Calabria; nel 2008-2009, nel 2011-2012 e nel 2015 Catania.

¹² Per un approfondimento circa le politiche trattamentali minorili disposte dal Tribunale per i minorenni di Napoli, si rimanda ad una recente pubblicazione riportante i risultati di un'ampia ricerca compiuta su un campione sperimentale di soggetti destinatari di un provvedimento di messa alla prova, ex art. 28 d.P.R. 448/88, emesso tra il 2000 e il 2007 nel distretto napoletano. Obiettivo generale del lavoro richiamato, è stato quello di valutare il rendimento delle performance di probation minorile nel Distretto di Napoli. Tale intento è stato perseguito compiendo, in primis, un'indagine quali-quantitativa che ha consentito di tracciare il c.d. *profilo del minore messo alla prova*, poi confrontato con il profilo emergente di quanti, nello stesso periodo, non sono risultati destinatari di questo provvedimento ma di altri (nello specifico i campioni di controllo richiamati nella ricerca riguardano: soggetti nei cui confronti è stata emessa sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto ex art. 27 d.P.R. 448/88, soggetti nei cui confronti è stata applicata una sentenza di perdono giudiziale ex art. 169 c.p. e soggetti condannati a pena detentiva); nonché stimando, rispetto al campione di soggetti messi alla prova e a quelli di controllo, il tasso di *recidiva* derivato dall'interrogazione delle banche dati del Casellario Giudiziale e il c.d. tasso di *ricaduta criminale*, derivato, invece, dall'interrogazione delle banche dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Di Gennaro, 2018).

Tab. 7 - Rapporto di gravità dei reati minori calcolato per le singole città metropolitane e per la metroarea. Anni 2004-2017.

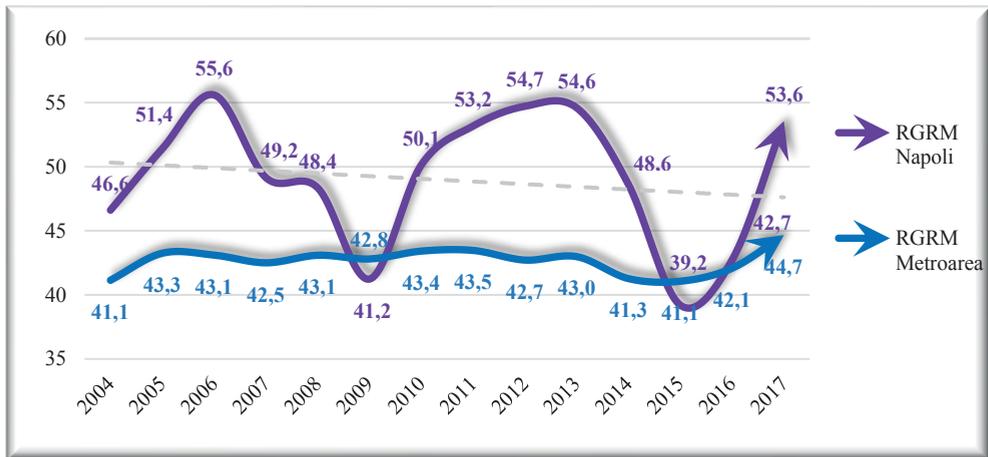
Città metropolitane	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	R _M
Bari	42,7	46,6	42,8	41,5	41,9	44,7	46,4	46,5	41,5	41,8	45,8	43,1	46,2	53,9	44,7
Bologna	40,3	42,6	41,0	36,5	35,0	38,4	35,5	35,7	36,0	35,8	36,5	33,6	42,5	42,6	38,0
Cagliari	41,7	39,3	35,5	37,3	36,9	35,9	41,8	44,6	41,7	42,1	38,9	47,4	44,4	38,1	40,4
Catania	41,1	50,9	42,8	41,4	53,0	51,7	53,4	53,8	55,0	53,4	46,6	52,1	49,5	53,0	49,8
Firenze	38,9	38,8	37,5	40,2	34,9	38,8	37,0	35,5	39,7	41,8	41,0	40,1	39,3	39,6	38,8
Genova	38,3	40,1	38,4	40,9	41,3	37,7	39,1	41,2	41,2	40,9	41,3	42,0	49,7	53,7	41,8
Messina	49,4	47,8	39,7	46,5	41,5	50,7	42,6	43,1	44,0	38,8	40,1	37,6	44,0	50,8	44,0
Milano	39,4	39,9	41,4	38,9	44,7	41,2	42,1	44,1	45,2	43,0	40,0	40,2	42,1	43,6	41,8
Napoli	46,6	51,4	55,6	49,2	48,4	41,2	50,1	53,2	54,7	54,6	48,6	39,2	42,7	53,6	49,2
Palermo	42,4	42,4	42,9	40,5	40,1	43,1	43,6	43,6	36,5	38,9	35,5	34,0	36,5	36,3	39,7
Reggio Calabria	35,0	54,1	44,0	52,3	48,3	48,1	57,4	39,3	41,1	42,7	33,0	43,5	40,4	31,0	43,6
Roma	37,1	39,7	40,2	42,4	42,4	46,5	42,5	46,3	41,2	41,4	42,7	44,9	40,7	45,2	42,4
Torino	45,4	45,5	47,1	47,0	45,2	44,0	42,1	36,6	38,8	40,4	41,3	42,3	41,7	43,4	42,9
Venezia	39,5	32,5	34,4	33,3	32,6	34,3	34,5	33,9	35,1	42,3	34,0	38,4	37,4	37,0	35,7
Metroarea	41,1	43,3	43,1	42,5	43,1	42,8	43,4	43,5	42,7	43,0	41,3	41,1	42,1	44,7	42,7

Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Non è, quindi, l'addensamento quantitativo dei reati che rende Napoli una città dove il problema della devianza grave minorile desta preoccupazione, quanto l'addensamento qualitativo dei crimini commessi in un tessuto sociale già fortemente inquinato dalla presenza di clan di camorra¹³.

Graf. 10 - Andamento dell'indice di gravità dei reati, città di Napoli. Anni 2004-2017.



Fonte: ns. elaborazione su dati SDI/SSD

I risultati del rapporto di gravità dei reati minorili, così come quelli dell'indice di criminalità violenta, pur con tutti i limiti che questo tipo di elaborazioni statistiche comportano, orientano ad una più articolata riflessione.

Circa la ricerca di indicatori che potessero spiegare l'eziologia degli agiti devianti, alcuni Autori hanno inteso sottolineare l'esistenza di una correlazione tra *broken homes*, con particolare riguardo ai tassi di separazione e divorzi¹⁴, e

¹³ A tale ultimo proposito, basti osservare i dati delle segnalazioni a carico di minorenni per il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso. Nelle città della metroarea, tra il 2004 e il 2017, sono stati denunciati 235 minorenni per il reato di cui all'art. 416 bis c.p., di questi, ben il 38,3% riguarda episodi verificatisi nell'area della metropoli napoletana. Napoli, in effetti, è la città che per tutti gli anni della serie storica fa registrare il numero maggiore di reati di tale fattispecie. È chiaro che parliamo di numeri relativamente esigui, ma è altrettanto evidente che probabilmente il vero problema sta nel fatto che non tutte le appartenenze effettive si traducono in evidenze criminali tali da consentire *sic et simpliciter* alla Magistratura di intercettare ed imputare il legame associativo del minore (AA.VV., 2004).

¹⁴ Nel 2015 si registra un consistente aumento del numero di divorzi, pari a +57% rispetto al 2014. Più contenuto, invece, è l'aumento delle separazioni, +2,7% rispetto al 2014. Tali aumenti vanno

manifestazioni di agiti devianti (tra gli altri Rebellon, 2002; Di Gennaro, 2004; Gualco *et al.*, 2010; Galliani *et al.*, 2010; Ferrington *et al.*, 2013).

È evidente, tuttavia, che non bisogna scendere nella convinzione che esista una relazione di tipo deterministico tra famiglia disgregata e comportamento antisociale dei minori che ne sono parte, né tantomeno si può credere che di per sé solo questo fattore sia sufficiente ad ingenerare percorsi delinquenziali. Piuttosto, la frammentazione dei rapporti affettivi andrebbe considerata come uno dei possibili predittori di devianza alla stregua di altri importanti fattori di rischio.

Isaia Sales, ad esempio, nel corso del primo e del secondo incontro sul tema dei “Minori di camorra e ’ndrangheta, storie famigliari a confronto”¹⁵, ma non solo¹⁶, ha avuto modo di sottolineare quanto la criminalità minorile che si consuma a Napoli sia *differente* rispetto alle forme criminali che si realizzano in altri luoghi.

letti anche alla luce di due importanti variazioni normative: la prima, il decreto legge 132/2014 recante “Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arresto in materia di processo civile”, che prevede il ricorso agli accordi extra-giudiziali nei soli casi di separazione e divorzio consensuali e ne regola due procedure diverse, più o meno semplificate, a seconda che nella coppia ci sia la presenza (procedura ex art. 6) o l’assenza (procedura ex art. 12) di figli minorenni o maggiorenni non autosufficienti o di accordi patrimoniali; la seconda, la legge 55/2015 recante “Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi”, che interviene sulla disciplina della separazione e del divorzio, riducendo i tempi per la domanda di divorzio da tre anni a dodici mesi nel caso delle separazioni giudiziali e a sei mesi nel caso delle separazioni consensuali. Detto questo, è chiaro che il boom del tasso divorzile, che passa da 178,8 del 2008 a 297,3 del 2015 non dev’essere semplicisticamente interpretato in termini di aumento della propensione allo scioglimento delle unioni coniugali, quanto, piuttosto, come il portato dell’effetto dell’abbreviamento dei tempi prescritti nelle nuove normative che, di fatti, hanno consentito di anticipare al 2015 la definizione di procedimenti che probabilmente si sarebbero conclusi nei successivi anni. A tal proposito, sarebbe maggiormente corretto assumere a riferimento i dati relativi all’aumento delle separazioni che subiscono innalzamenti più contenuti, sebbene progressivi (Istat, 2016).

¹⁵ Tali incontri sono una parte di un più ampio percorso formativo organizzato in streaming dall’Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, nell’ambito del progetto “Liberi di scegliere”, progetto promosso dal Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Fondi Pon legalità 2014-2020 - Asse IV, <https://www.iprs.it/progetti/liberi-di-scegliere/>.

¹⁶ Per una disamina maggiormente approfondita si suggeriscono i seguenti articoli dell’Autore, *Napoli, il terrorismo urbano per ottenere prestigio sociale*, ne «Il Mattino», 4 giugno 2019, https://www.ilmattino.it/napoli/cronaca/napoli_terrorismo_urbano_per_ottenere_prestigio_sociale_commento_isaia_sales-4535336.html; nonché, *Minori e reati, qui non è solo una questione di giustizia*, ne «Il Mattino», 12 dicembre 2019, riportato in «Ristretti Orizzonti», http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85490:minori-e-reati-qui-non-e-solo-questione-di-justizia&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1.

2. Criminalità minorile metropolitana: aggiornamento alle recenti tendenze

Una prima riflessione che sviluppa l'Autore ruota intorno al c.d. "effetto periferia". Napoli, infatti, pare essere l'unica città italiana ad ospitare nel cuore del centro storico partenopeo una estesa periferia, intendendo con questa espressione un concetto sociale più che geografico. Se in altri contesti metropolitani la periferia che circonda il centro storico è la parte geografica che accoglie in prevalenza il crimine, a Napoli centro storico e periferia s'intersecano favorendo, in tal senso, lo sviluppo di quartieri a rischio, dove non è inusuale che alcuni giovani utilizzino il crimine come esperienza comune.

Si assiste, sostiene lo studioso, ad un intreccio tra "questione urbana", "questione minorile" e "questione criminale", per il quale non si può ipotizzare di conoscere o studiare l'una senza aver appreso delle altre e viceversa.

Altre differenze che pare contraddistinguono la criminalità minorile napoletana hanno a che fare da un lato con la qualità del reato, dall'altra con le qualità del reo.

Rispetto alle tipologie di reati che si realizzano a Napoli, si è già avuto modo di sottolineare che è questo il luogo in cui si consumano le quote maggiori di reati di rapina. Difatti, un quinto delle rapine denunciate nella metroarea tra il 2004 e il 2017, è stato compiuto nell'area partenopea.

Tale reato, osservato alla luce delle dinamiche napoletane, risulta essere emblematico almeno per due ragioni: da un lato, può essere inteso come un esempio classico di reato-spia utile a "pubblicizzare" il giovane agli occhi del crimine organizzato; dall'altro, invece, insieme al reato di scippo, può essere considerato come il portato del disordine urbano e sociale di cui Napoli è foriera.

Rispetto, invece, alle qualità del reo, ovvero a quelle del contesto familiare cui questo appartiene, è possibile affermare, senza tuttavia vantare alcuna pretesa di generalizzazione, che sovente i minori napoletani che commettono reato sono ragazzi che provengono da nuclei familiari multiproblematici ed economicamente poveri¹⁷. Sono figli di genitori divenuti tali precocemente e, spesso, a loro volta giovani-genitori¹⁸. Sono ragazzi che hanno prematuramente abbandonato i percorsi scolastici

¹⁷ È quantomeno indicativo che sia Napoli la città italiana nella quale è stato registrato il più alto numero di richieste di Reddito d'Inclusione, prima, e di Reddito di Cittadinanza, dopo, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53014>. Anche l'Istat ha calcolato che, con riferimento al 2019, l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nelle regioni del Mezzogiorno (8,5% nel Sud e 8,7% nelle Isole) rispetto alle altre ripartizioni (5,8% nel Nord-Ovest, 6% nel Nord-Est e 4,5% nel Centro), https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.

¹⁸ Secondo i dati resi noti dall'Istat sui tassi di fecondità specifica per età della madre, nelle regioni Sud-insulari d'Italia si registrano i dati prevalenti di nascite da madri che hanno al di sotto dei 17

o formativi¹⁹ e che, più in generale, sono espressione di una più profonda *povertà educativa*²⁰. Questi minori sono il portato dell'intreccio di cui si diceva, una commistione di variabili culturali, ambientali, sociali e urbane che riproduce *cicli generazionali-fotocopia* di ragazzi che rinunciano presto all'essere bambino per simulate una adultità che, non di rado, rende loro faticoso immaginare la possibilità di un futuro diverso rispetto a quello ereditato.

anni. Fatta eccezione per le città siciliane, in particolar modo per Catania e Palermo che registrano, nel 2018, tassi del 19,66 e dell'11,06, Napoli risulta essere la città peninsulare con i tassi più elevati di fecondità per le madri al di sotto dei 17 anni. A Napoli i tassi censiti tra il 2016 e il 2018, sebbene si rilevino in costante calo, sono 10,45 per il 2016, 9,39 per il 2017 e 8,9 per il 2018. In tutte le altre metropoli italiane si calcolano tassi che si posizionano ben al di sotto dei 5 punti. Per una disamina maggiormente approfondita <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19630#>

¹⁹ I dati sul rischio di dispersione scolastica nelle città metropolitane, elaborati per Save the Children su fonte Miur, ci raccontano che la percentuale di alunni che hanno abbandonato la scuola secondaria di secondo grado, con riferimento agli anni scolastici 2015/2016 e 2016/2017, è del 5,5% a Napoli. Tale città è seconda solo a Palermo, dove la percentuale è di 6,05. Segue Catania (5,02%), Firenze (4,96%), Bologna (4,71%), Roma (4,67%), Reggio Calabria (4,53%), Bari (4,50%), Messina (4,28%), Genova (4,05%), Milano (3,84%) e Venezia (2,99%) http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?url=https://services3.arcgis.com/jiXW75yUEzuPStZi/ArcGIS/rest/services/T42_ABBANDONI_CITTA_METROPOLITANE_SECONDO_GRADO_Comuni_cintura/FeatureServer/0&source=sd.

²⁰ Con riguardo all'espressione «povertà educativa», nel 2018, *Save the Children* ha pubblicato i risultati del calcolo di un Indice di Povertà Educativa (IPE) derivato dalla media aritmetica dei punteggi attribuiti a dodici indicatori selezionati, standardizzati rispetto al valore di riferimento per l'Italia, fissato a 100. Già nel 2014 *Save the Children* introduce un primo indice di povertà educativa al fine di monitorare quanto le regioni favoriscano, o meno, lo sviluppo educativo dei minori. Nel report "*Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*", pubblicato nel 2018, l'indice viene riproposto anche se calcolato con una metodologia differente, la metodologia AMPI (Adjusted Mazziotta-Pareto Index), sviluppata dall'Istat ai fini della produzione dei rapporti sul "*Benessere equo e sostenibile*". Gli indicatori selezionati per il calcolo dell'indice sono: 1. la percentuale di bambini tra 0 e 2 anni senza accesso ai servizi pubblici educativi per la prima infanzia; 2. la percentuale di classi della scuola primaria senza tempo pieno; 3. la percentuale di classi della scuola secondaria di primo grado senza tempo pieno; 4. la percentuale di alunni che non usufruisce del servizio mensa; 5. la percentuale dispersione scolastica misurato attraverso l'indicatore europeo "*Early School Leavers*"; 6. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non sono andati a teatro; 7. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non hanno visitato musei o mostre; 8. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non sono andati a concerti; 9. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non hanno visitato monumenti o siti archeologici; 10. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non praticano sport in modo continuativo; 11. la percentuale di minori tra 6 e 17 che non hanno letto libri; 12. la percentuale di minori tra 6 e 17 anni che non utilizzano Internet. La Campania è risultata essere la regione che ha fatto censire il più alto IPE, con un valore di 127,8, lontana di ben quaranta punti dal dato registrato per il Friuli-Venezia Giulia, *last performer* nella classifica delle regioni.

Bibliografia

- AA.VV., *Mafia Minors*, Ministero della Giustizia minorile (a cura di), 2004, <http://www.centrostudinisida.it/public/f6905b9b-96e7-49d2-9dbe-00f3219b3e76.pdf>
- AA.VV., *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*, Save the Children (a cura di), 2018.
- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore della criminalità minorile nel Distretto di Napoli*, 11 settembre 2018, <https://www.csm.it/documents/21768/87321/risoluzione+11+settembre+2018+%28criminalit%C3%A0+minorile+napoli%29/ebec5c03-9ba5-d6a8-0ebe-0da8b3e25930?version=1.0>.
- DI GENNARO G., *Devianza e microcriminalità minorile nel Mezzogiorno: perché non è solo una questione di disoccupazione*, in «Studi di sociologia», vol. 4, 2004.
- DI GENNARO G., ELCE D.A., *Tendenze, tipologie e profili della criminalità nelle città metropolitane. Napoli: tra rappresentazione e realtà*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Primo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2015.
- DI GENNARO G. (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione «entusiasta» di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- DI PASCALE M., *Distribuzione e modificazione della delinquenza minorile: scenari nazionali e locali in trasformazione*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Primo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2015.
- ID., *La criminalità minorile nelle città metropolitane italiane*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017.
- FERRINGTON D.P., PIQUERO A., THEOBALD D., *Childhood broken homes and adult violence: an analysis of moderators and mediators*, in «Journal of Criminal Justice», vol. 41, 2013.
- GALLIANI I., PIETRALUNGA S., SALVIOLI C., *Reati violenti commessi da minorenni. La "vulnerabilità biologica, psichica e sociale del minore"*, in «Rassegna italiana di Criminologia», n. 2, 2010.
- GUALCO B., RENSI R., RUOCCO M., *Struttura familiare e comportamenti devianti dei giovani in Italia: uno studio effettuato attraverso il metodo del self-report*, in «Rassegna italiana di Criminologia», n. 2, 2010.
- IAVARONE M.L., GIRARDI F., *Povertà educativa e rischio minorile: fenomenologia di un crimine sociale*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata», n. 3, 2018.
- ISTAT, *Matrimoni, separazioni e divorzi*, Report statistico, 14 novembre 2016, <https://www.istat.it/it/files//2016/11/matrimoni-separazioni-divorzi-2015.pdf>
- ID., *Le statistiche dell'Istat sulla povertà in Italia. Anno 2018*, https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf
- REBELLON C., *Reconsidering the Broken Homes/Delinquency Relationship and Exploring Its Mediating Mechanism(s)*, in «Criminology», vol. 40, 2002.

SALES I., *Napoli, il terrorismo urbano per ottenere prestigio sociale*, in «Il Mattino», 4 giugno 2019.

ID., *Minori e reati, qui non è solo una questione di giustizia*, in «Il Mattino», 12 dicembre 2019.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Andrea Procaccini

Premessa

Nella precedente edizione del rapporto si era evidenziato come, in seguito alle note condanne maturate in sede europea a causa del sovraffollamento penitenziario, il legislatore italiano fosse intervenuto sul pacchetto delle misure alternative potenziandole in chiave espressamente deflattiva, al fine di far rientrare il mondo penitenziario in condizioni tollerabili in ambito europeo (Procaccini, 2017). In questo contributo sarà vagliato in maniera specifica il primo impatto che ha avuto, per i reati di tenue entità, l'introduzione di una specifica figura di probation giudiziale definita come "messa alla prova" (Map)¹. La misura, già prevista da oltre un trentennio nell'ordinamento giuridico minorile, si pone come impostazione giuridica a cavallo tra la diversione processuale e la probation (Di Gennaro, 2018), comportando un considerevole nuovo carico di lavoro per gli uffici di servizio sociale nei confronti di una tipologia di utenza differente rispetto a quella usuale delle misure alternative. Nel capitolo sono presentati i primi risultati di una ricerca realizzata presso la sede dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Campania (Uiepe), mediante un monitoraggio della totalità dei programmi di Map seguiti dall'Uiepe di Napoli dal 2014 fino al 2018. Le informazioni sono state reperite attraverso la consultazione delle schede informatiche inserite nell'applicativo informatico "Pegaso", predisposto dal Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità per tutti gli Uiepe d'Italia². Obiettivo generale della ricerca è analizzare l'andamento quantitativo della misura sul territorio della provincia di Napoli e

¹ Cfr. Legge n. 67 del 28 aprile 2014.

² La rilevazione dei dati è stata realizzata dal gruppo dei volontari di Servizio Civile inserito nel progetto "INSIEME": per il potenziamento della rete di giustizia di comunità" presso la sede dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Campania. Si ringraziano le dott.sse Ilaria Galiero, Anna Palermo, Giusy Parente e Annamaria Pieride per la implementazione del database, la responsabile del servizio dott.ssa Rosalba Palma e la Direttrice Maria Bove.

contestualmente tipizzare il profilo dei beneficiari in base: alle principali caratteristiche socio-anagrafiche, alla nazionalità, alla condizione occupazionale, alla tipologia dei reati, alla durata della Map. Attraverso la tipizzazione si vuole verificare, in primo luogo, se le finalità deflattive della Map, in un contesto come quello napoletano, siano state perseguite dalle parti, in maniera intenzionale o non intenzionale, “selezionando” i beneficiari in base al reato e allo status sociale. In secondo luogo, osservare se, come accade di sovente in seguito all’introduzione di nuove misure di probation, da questa prima fase di applicazione della Map si possano scorgere i rischi del *net widening*³.

3.1 *Alcune questioni ancora aperte sul modello della probation*

Il termine probation è adoperato nel mondo scientifico e politico come un concetto che direttamente richiama un determinato modo di esercitare la funzione punitiva statale in maniera alternativa alla detenzione in carcere. Quindi se si può far riferimento alla probation come a «un brand che ha un riconoscimento internazionale» (Burnett, 2007, p. 21), allo stesso tempo si deve considerare che assume diversi significati in base ai differenti contesti culturali e alle specifiche tradizioni giuridiche nazionali, essendo percepita tanto come una misura punitiva quanto come una misura assistenziale incentrata sul trattamento e sul lavoro sociale. Le modalità di attuazione della probation in chiave internazionale divergono rispetto ad una molteplicità di fattori: in primo luogo può essere una misura processuale o penitenziaria; può essere affidata alla magistratura ordinaria come ad una sezione apposita (si pensi alla magistratura di sorveglianza in Italia); divergono le condizioni di accesso e il tipo di supervisione e controllo; infine, anche a livello burocratico, può essere amministrata da un organo centralizzato dello Stato o decentrata ad agenzie periferiche come accade negli Stati federali. Dalla combinazione di questi elementi ne conse-

³ Come si vedrà successivamente il concetto di *net widening* appartiene all’impostazione analitica della criminologia critica e descrive gli effetti delle misure e/o dei programmi alternativi alla detenzione. Il ricorso a tali misure si è ampliato negli anni Settanta dello scorso secolo, specialmente negli Stati Uniti, con lo scopo di ridurre il numero dei detenuti. In realtà, come denunceranno i fautori del concetto di *net widening*, con l’estensione delle misure alternative il numero dei detenuti è addirittura aumentato mentre quello di quanti potevano usufruire di provvedimenti di diversion non si è ridotto, (vedi Mannozi, 2003; Macallair, 2002).

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

guono la legittimità, il riconoscimento, gli effetti e i risultati ottenuti da tali misure (Phelps, 2013, p.58). Il Consiglio di Europa definisce la probation come «l'esecuzione in un ambiente aperto di sanzioni e misure definite dalla legge e pronunciate contro un trasgressore. Consiste in un'intera serie di attività e interventi, che prevedono il monitoraggio, la consulenza e l'assistenza al fine di reintegrare socialmente l'autore del reato nella società e di contribuire alla sicurezza collettiva» (2010, p.2).

Tra le modalità attuative dei programmi di probation si può distinguere tra *front-end programmes* (programmi che evitano l'ingresso in carcere del condannato) e *back-end programmes* (destinati a condannati che già hanno scontato una parte della pena in carcere e che, a determinate condizioni, possono essere rilasciati anticipatamente e sottoposti ad una misura alternativa) (Tonry - Lynch, 1996, p.103). Facendo riferimento all'ordinamento penitenziario italiano e prendendo a mo' di esempio la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, tale classificazione distingue tra il condannato che ne beneficia provvendo da uno stato di libertà e il condannato che vi accede dopo un periodo di detenzione. In ambito scientifico, alcuni studiosi preferiscono adoperare il concetto di misure di comunità in quanto tale terminologia sarebbe maggiormente esaustiva al fine di includere i vari programmi o le tecnologie che prevedono una qualche forma di controllo e supervisione in ambito societario e che si presentano come alternative alla condanna penale e alla detenzione in carcere. Talvolta si utilizza l'etichetta "community supervision" o "community sanctions" per contemplare misure o sanzioni che possono essere disposte tanto come modalità di diversion processuale, quanto in seguito ad una sentenza di condanna (arresti domiciliari, il cd. braccialetto elettronico, sanzioni sostitutive come i lavori di pubblica utilità, programmi di mediazione penale e di riconciliazione tra autore e vittima di reato) (Mcneill, 2013). Il Consiglio di Europa ha adottato una tale formulazione per indicare l'ambito delle misure di comunità (*community sanctions and measures*): «sanzioni e misure che mantengono l'autore del reato nella comunità e implicano determinate restrizioni della libertà mediante l'imposizione di condizioni e/o obblighi. L'espressione indica le sanzioni decise da un'autorità giudiziaria o amministrativa e le misure adottate prima della decisione che impone la sanzione o invece di tale decisione, nonché le modalità di esecuzione di una pena detentiva al di fuori di un istituto carcerario» (2010, p.2).

Storicamente le origini dei programmi di probation vanno fatte risalire alla tradizione filantropica e umanitaria che caratterizzava i movimenti riformatori

del diciannovesimo secolo, ma è nelle prime decadi del Novecento che si assiste al passaggio da un sistema fondato su un'ideologia di riforma morale ad un impianto fondato sulle ipotesi scientifiche della rieducazione proprie del positivismo criminologico (Garland, 1981). Le ragioni che hanno portato ad un largo consenso e alla diffusione su più larga scala dei modelli di probation, facendoli preferire al carcere, specialmente per le pene brevi, sono state molteplici e variegate. Il carcere è inefficace e fallimentare tanto da un punto di vista riabilitativo quanto come deterrente per la commissione di nuovi reati; la probation, viceversa, promette un calo della recidiva maggiore rispetto alla detenzione e ha dei costi finanziari notevolmente inferiori; l'esperienza detentiva può essere nociva e criminogena, soprattutto per le condanne di breve durata (Tonry - Lynch, 1996, p.124). In una prospettiva più tipicamente sociologica, invece, il modello della probation ha trovato la sua legittimazione poggiandosi prima sulle interpretazioni eziologiche della criminalità che hanno individuato le cause della devianza nella società (famiglia, scuola, quartiere, sistema economico), perciò la sua cura deve risiedere nella comunità e non in istituzioni artificiali e disumanizzanti. Successivamente, pur muovendosi su un piano analitico differente, i teorici dell'etichettamento hanno postulato che tanto più il deviante viene formalmente istituzionalizzato, tanto maggiore sarà la sua difficoltà nel rientrare nella vita normale. Pertanto, sono preferibili misure e sanzioni tese a ridimensionare il suo ingresso nelle istituzioni totali massimizzando l'utilizzo di forme comunitarie (Santoro, 1997).

Negli ultimi decenni del secolo scorso, però, si verifica un radicale cambio di prospettiva. Infatti, se per larga parte del ventesimo secolo il modello della probation ha rappresentato il "core institution" di un approccio penale permeato sulla rieducazione e sugli ideali progressisti del welfare, il cosiddetto assistenzialismo penale (Garland, 2004), a partire dagli anni Settanta si assiste ad una crisi di legittimità che rimette in discussione la centralità di tale modello⁴. Simbolicamente si identifica il cambio di paradigma con la pubblicazione del noto studio di Martinson che inficiò le convinzioni circa la validità delle misure di comunità in termini di calo della recidiva. Il sociologo americano così si è espresso: «Con poche e isolate eccezioni, gli sforzi rieducativi, finora esaminati non hanno avuto effetti apprezzabili sulla recidiva» (Martinson, 1974, p. 25).

⁴ La ricostruzione teorica di Garland sulla centralità della probation nei sistemi di giustizia penale e la sua messa in discussione si confà in relazione agli avvenimenti degli Stati Uniti e del Regno Unito, invece non è applicabile alle tradizioni di altri paesi europei (Geiran, 2017).

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Il mantra del *nothing works* si diffonde così nel mondo della giustizia penale abbracciando anche il campo delle misure alternative alla detenzione e delle misure di comunità. Però il pessimismo sociologico non concerne solo il tema del mancato calo della recidiva, ma contempla pure un altro tipo di critiche che vengono mosse al modello della probation che, al contrario di quanto ci si potesse aspettare, non ha determinato un calo della popolazione detenuta, bensì un allargamento delle modalità attuative del controllo sociale ed un aumento complessivo della popolazione sotto controllo delle istituzioni dello Stato. In altri termini, più che essere alternative alla detenzione sarebbero divenute misure complementari o ausiliari alla detenzione. Cohen conierà a tal riguardo l'espressione *net widening* «i principali risultati di questi nuovi movimenti per la comunità e la diversion sono stati quello di aumentare anziché diminuire la quantità di interventi diretti a gruppi di devianti, e, probabilmente accrescere invece di ridurre il numero di quelli che per la prima volta entrano a contatto con il sistema. In altre parole, le "alternative" non diventano affatto alternative, ma nuovi programmi che integrano il sistema esistente o lo espandono attraendo nuove categorie della popolazione. Mi riferirò a queste due possibilità sovrapposte come "thinning the mesh" e "widening the net"» (1979, p. 347). Quindi seguendo questa traiettoria si può osservare come le alternative alla detenzione abbiano creato delle reti che posseggono le seguenti caratteristiche: wider, stronger e different. Wider nets in quanto è aumentata la quantità di persone il cui comportamento è regolato e controllato dallo Stato; stronger nets nel senso che si è accresciuta la capacità dello Stato di controllare i propri cittadini attraverso un rafforzamento dei suoi poteri di intervento; different nets poichè si realizzano mediante il trasferimento dell'autorità giurisdizionale e delle competenze trattamentali da un'istituzione all'altra o attraverso la creazione di nuovi sistemi di controllo (Austin - Krisberg, 1982, p.377). Tale tipo di approccio è chiaramente influenzato dal pensiero foucaultiano sul disciplinamento e sulla società del controllo, specialmente nella accezione formulata da Cohen. Il criminologo britannico nella sua critica al modello della probation enfatizza il suo ruolo di modalità diffusa di controllo sociale. L'universo carcerario si fonda su delle nette distinzioni binarie, anche da un punto di vista spaziale gli istituti sono posti ai margini delle città e le mura raffigurano plasticamente la separazione tra dentro e fuori, tra devianza e normalità, tra colpevolezza e innocenza, tra prigionia e libertà. Nel mondo della giustizia di comunità questi confini non sono netti, ci troviamo dinanzi ad un "correctional continuum" le cui gradazioni sono labili ed indistinte e gli spazi del controllo si dilatano nella comunità (Cohen, 1979, p. 344).

Nei primi anni Ottanta, le tesi critiche del *net widening* si sono basate su un insieme di ricerche e di studi di caso che hanno segnalato principalmente il mancato raggiungimento dell'obiettivo del calo della popolazione detenuta. In primo luogo, si denuncia un'espansione del numero complessivo delle persone sottoposte ad una qualche modalità di trattamento penale, ovvero con la diffusione del modello della probation non diminuisce ma resta costante o aumenta l'ammontare della popolazione detenuta (Hylton, 1981). Contestualmente si evidenzia anche come si sia realizzato un cambiamento qualitativo delle misure di controllo sociale, essendo sempre più pervasive e intrusive. A ciò si connette il tema dei controlli: si comincia a riscontrare una correlazione tra intensità dei controlli e revoche delle misure per violazioni tecniche, revoche che di fatto si traducono in nuovi ingressi in carcere (Tonry - Lynch, 1996, p.105). Tanto da far risultare difficilmente conciliabili gli obiettivi della diversion con misure di comunità fondate su un'alta sorveglianza⁵.

Da queste ricerche è emerso anche l'effetto dell'allargamento delle reti del controllo penale in quanto si osserva la tendenza ad applicare queste misure a soggetti imputati per infrazioni di tipo amministrativo che altrimenti sarebbero stati puniti con multe e non con l'arresto e con le pene detentive (Harland, 1980). Addirittura, in alcune indagini condotte nel contesto anglosassone si arrivava ad ipotizzare che circa il 50% dei beneficiari di tali misure non sarebbe stato in ogni caso arrestato (Pease, 1985). Un ulteriore fronte di critiche riguarda il tema del risparmio economico garantito dalle misure di comunità rispetto ai costi derivanti dalla carcerazione, tale considerazione sottovaluta una questione centrale che, come si vedrà nel paragrafo successivo, riguarda anche il caso italiano. Le esperienze maturate nell'ambito statunitense e britannico hanno messo in luce come le misure di comunità abbinate con dei programmi intensivi di controllo e supervisione finiscano per scaricare sulle agenzie della probation notevoli costi economici ed umani, non tenendo conto del fatto che tali agenzie sovente operano in un quadro di ristrettezza dei conti e di impossibilità di reclutare nuovo personale (Tonry - Lynch, 1996, p.107).

⁵ A partire dagli anni Novanta, con gli sviluppi della criminologia attuariale muta anche il significato assegnato a tali provvedimenti: ad esempio, la recidiva non è interpretata come un indicatore di insuccesso delle misure di comunità, bensì come un chiaro segnale del funzionamento efficiente degli organi di controllo. Feeley e Simon osservarono, riferendosi agli Stati Uniti, come la revoca di una misura alternativa (probation, parole) si fosse trasformata in un indicatore di successo, in quanto rafforzava una diagnosi di pericolosità sociale già posta in essere (Feeley - Simon, 1992).

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Nel corso degli anni Novanta dinanzi all'esplosione dei tassi di incarcerazione che parte dagli Stati Uniti per poi estendersi in Europa (Re, 2006), il movimento critico del *net widening* tende ad affievolirsi. Viepiù da studi più approfonditi emergono le debolezze empiriche sulle quali poggiavano alcuni assunti teorici professati da Cohen e da altri studiosi suoi epigoni. In primo luogo, si nota che, quando si confrontavano i dati della popolazione penitenziaria in un intervallo di tempo al fine di evidenziare l'effetto nullo dell'introduzione delle misure alternative nei termini di decarcerizzazione in determinate giurisdizioni, si adoperavano i valori assoluti e non i tassi sulla popolazione ed erano discutibili le modalità con le quali erano aggregati i dati (McMahon, 1990, p.132). In secondo luogo, si è osservato in riferimento al caso inglese che fu proprio la applicazione delle misure di probation su larga scala a contribuire ai forti tassi di decarcerizzazione registrati nei primi decenni del Novecento (Rutherford, 1984). McMahon, soffermandosi sulla questione riguardante il 50% dei beneficiari delle misure di comunità che in ogni caso non avrebbe fatto ingresso in carcere, riscontra anche un certo pregiudizio ideologico: «Quando si discute di un programma come il "Community service orders", la tendenza è quella di enfatizzare il fatto che il soggetto, in circa la metà dei casi, non sarebbe stato in ogni caso imprigionato. Tale enfasi nel riassumere i risultati della ricerca distoglie l'attenzione dal fatto che, apparentemente, il Community service orders negli altri casi è stato adoperato in alternativa alla detenzione. L'identificazione degli effetti negativi della riforma penale ha avuto la priorità rispetto all'individuazione dei suoi effetti positivi» (1990, p. 141). Infine, nella letteratura del *net widening* si può riscontrare una pronunciata tendenza alla generalizzazione dei risultati di alcune ricerche locali su scala globale, non tenendo conto delle differenziazioni che sussistono tra misure, contesti locali e nazionali, tipo di cultura giuridica e dei servizi sociali (Vass - Weston, 1990, p. 191).

A cavallo del nuovo millennio, come già accennato, l'attenzione degli studiosi è stata rivolta all'individuazione e comprensione dei fattori che hanno portato all'esplosione dei tassi di incarcerazione su scala globale, in tale contesto il tema delle misure di comunità torna ad essere riproposto come panacea o quantomeno come argine agli eccessi del sistema penale. È solo nell'ultimo decennio che, a partire dagli Stati Uniti, alcuni studiosi hanno ripreso ad analizzare il tema della probation in maniera critica, considerandola non automaticamente come alternativa all'incarcerazione ma come parte del più articolato sistema di controllo sociale. Sono evidenziate le condizioni afflittive che vivono i soggetti in probation in termini di privazioni affettive, lavorative e familiari (Durnescu, 2010); si inizia

a discutere degli effetti della mass probation (Phelps, 2013, 2017); alcune ricerche hanno evidenziato come la probation produca degli effetti collaterali simili alla carcerazione nei termini di recidiva e di reinserimento lavorativo (Green - Winik, 2010); altri studiosi hanno analizzato l'espansione delle misure di comunità quale epifenomeno di un più complessivo "mass social control" (De Michele, 2014); altre ricerche condotte negli Stati Uniti ed in Europa hanno evidenziato come in talune condizioni il sistema di probation attragga a sé soggetti destinati ad ammende e multe amministrative anziché contribuire al riduzionismo carcerario e che le revoche delle misure alternative siano state uno dei fattori che ha contribuito all'incarcerazione di massa statunitense (Phelps, 2013, p.54)⁶. Quindi, come ha sostenuto Doherty «la probation è sempre meno la potenziale soluzione al problema iper-carcerizzazione e sempre più parte degli eccessi del continuum del sistema penale» (2016, p. 291).

Alla luce di queste nuove evidenze, i nuovi studi condotti hanno messo in risalto un aspetto spesso celato che la Phelps ha individuato come paradosso della probation, ovvero che tale misura non è né un'alternativa al carcere né una sua istituzione complementare. Inoltre, non è stata strutturata ed implementata in maniera monolitica ed uniforme all'interno degli Stati Uniti ed in Europa, ma ha seguito differenti traiettorie determinate dall'intreccio tra fattori locali di natura giuridica, sociale e politica. Le misure di comunità che tradizionalmente sono associate ad una filosofia rieducativa della pena possono coniugarsi ugualmente ad una visione retributiva (si pensi ai lavori di pubblica utilità), ad una concezione riparativa (programmi di mediazione e riconciliazione penale) e persino con un'impostazione di carattere deterrente (come nel caso della probation con intensa supervisione). Pertanto, l'effetto di tali misure non è determinato ex ante ma è il prodotto della combinazione di questi differenti fattori che in alcune situazioni conducono al *net widening*, in altre alla riduzione della popolazione carceraria (Phelps, 2017).

La Phelps sottolinea come nel panorama statunitense per decenni l'interesse preoccupato degli studiosi sia stato quasi esclusivamente rivolto all'analisi del fenomeno dell'incarcerazione di massa e ai suoi effetti. Tale preoccupazione ha

⁶ Si consideri che nel 2013 il tasso di probation negli Stati Uniti è di cinque volte superiore alla media europea. L'eccezione americana nel campo della probation è ancora più drammatica di quella carceraria, infatti il tasso della popolazione penitenziaria statunitense è superiore di tre volte e mezzo rispetto al dato europeo (Alper et al., 2016).

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Fig. 1 - Tipologia dei regimi di controllo.

Imprisonment Rate	High	Incapacitative Control	Punitive Control
	Low	Sparing Control	Managerial Control
		Low	High
		Probation Rate	

Fonte: Phelps, 2017, p. 57

portato, in maniera più o meno conscia, a osservare con sollievo al simultaneo aumento dei numeri della probation, non considerando che si tratta comunque di una modalità di controllo penale che prevede una supervisione dei soggetti.

Nel suo ragionamento ha teorizzato una tipologia delle modalità di controllo penale fondata sulle due principali dimensioni delle politiche punitive: tasso di detenzione e tasso di probation. Le due categorie da un punto di vista empirico non sono mutualmente esclusive, in quanto un soggetto può accedere alle misure alternative da una condizione di detenzione (*back-end programmes*), così come può fare ingresso in carcere in seguito ad una revoca di una misura alternativa. Dall'incrocio tra le due variabili si ricavano quattro tipologie fondamentali di controllo statale. Su di una diagonale incontriamo le tipologie nelle quali i tassi di detenzione e probation vanno di pari passo: nel *punitive control* abbiamo uno Stato che espande al massimo l'utilizzo di tutte le sue risorse punitive. In tal caso le cause del mass imprisonment e mass probation coincidono; all'opposto vi è la condizione dello *sparing control* contraddistinta da un uso parsimonioso di entrambe le modalità punitive. Euristicamente più interessanti le tipologie miste dove le due variabili fanno registrare un andamento discordante: *managerial control* quando si registrano alti tassi di probation in presenza di bassi tassi di incarcerazione e l'*incapacitative control* laddove sono questi ultimi tassi ad essere superiori. Sulla base della variegata casistica presente all'interno degli Stati Uniti, dove le misure di comunità adottate dai singoli stati federali fanno osservare una ampia differenziazione in merito alle modalità di attuazione, è stato evidenziato che quando tali misure sono focalizzate principalmente su controlli severi e su prescrizioni difficilmente compatibili con lo stile di vita del beneficiario, allora è maggiore la probabilità che contribuiscano all'ampliamento della rete del con-

trollo penale. Viceversa, quando la mission delle misure di comunità è maggiormente incentrata su una logica di supporto degli assistiti e di rieducazione allora saranno superiori le possibilità che abbia effetti di alternativa alla detenzione⁷.

In ambito europeo in una recente indagine si è voluto testare se l'espansione delle misure di comunità abbia comportato un calo dei tassi di detenzione⁸ (Aebi et al., 2015). In questo tipo di studio più che considerare le modalità con le quali sono state realizzate le misure di comunità e sul tipo di supervisione prevista, sono state verificate le variazioni delle differenti popolazioni nell'arco di vent'anni al fine di comprendere che piega abbia preso in ambito europeo il cosiddetto paradosso della probation. Pur tenendo presente le significative difformità esistenti a livello nazionale, gli autori concludono il loro studio sostenendo che nel ventennio considerato sono accresciute entrambe le popolazioni così da falsificare l'ipotesi delle misure di comunità quali alternative al carcere e corroborare l'esistenza di un effetto *net widening* (ivi, p. 587). Entrando nello specifico dell'analisi si nota come nel 2010 sette dei dieci paesi con i più alti tassi di probation (Inghilterra e Galles, Estonia, Georgia, Ungheria, Lettonia, Polonia e Spagna) siano anche tra i dieci paesi con il più alto tasso di incarcerazione, raffigurando appieno la tipologia del punitive control. Tra questi paesi è ragguardevole la presenza di ex repubbliche sovietiche e di ex paesi appartenenti al blocco orientale. Si consideri che dal 1990 al 2010 solo in Estonia e Lettonia si è registrato un calo dei tassi detenzione. All'estremo opposto tra i paesi con i più bassi tassi di probation vi sono tre paesi (Finlandia, Norvegia e Svizzera) che risultano anche tra i dieci paesi con più bassi di incarcerazione, incarnando in questo caso la tipologia dello sparing control (ivi, p. 588). In tale circostanza la presenza della Norvegia e della Finlandia conferma le tesi dell'eccezionalismo scandinavo in materia di controllo penale. Viceversa, è particolare la situazione italiana che emerge dalla fotografia dei dati del 2010, infatti si registra un tasso di incarcerazione medio-alto, specie se comparato con i paesi dell'area mediterranea, e un tasso di probation basso. Si tenga presente, però, che tale quadro risente degli effetti dell'indulto del 2006

⁷ Difatti ciò che pare discriminante è l'automatismo della revoca della misura. Quando ogni minima violazione delle prescrizioni, come avviene nelle legislazioni più rigide, porta alla revoca e all'ingresso in carcere si può generare un effetto *net-widening*, al contrario se il sanzionamento per la violazione delle prescrizioni è più graduato si giunge a meccanismi di diversion (Tonry - Lynch, 1996, p. 140).

⁸ L'ipotesi è stata vagliata comparando, in via longitudinale dal 1990 al 2010, i tassi di detenzione e probation dei diversi paesi europei. Dalla voce probation sono state espunte tutte le misure che prevedono il rilascio anticipato dal carcere.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

che aveva estinto le pene fino a tre anni riducendo così la platea dei potenziali beneficiari delle misure alternative (Manconi - Torrente, 2013).

In definitiva dall'analisi comparata dei tassi di detenzione e probation su scala longitudinale emerge che in ambito europeo il ricorso sempre più diffuso alle misure alternative non ha prodotto un calo della carcerazione di massa.

3.2 La messa alla prova per adulti in Italia

Il sistema di probation italiano storicamente dalla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 si è orientato su di un modello di probation di tipo penitenziario. A seguito delle ripetute condanne europee, culminate nella nota sentenza Torreggiani del 2013, pronunciate dalla Corte EDU, il legislatore italiano è stato costretto ad affrontare la questione ricorrente del sovraffollamento carcerario. È così intervenuto massicciamente nell'ambito delle misure alternative alla detenzione essendo precluso, in primo luogo, per ragioni di tipo politico-culturale, qualsivoglia spazio per l'adozione di provvedimenti clemenziali⁹ e avendo, tra le altre cose, proprio l'esperienza dell'indulto del 2006 messo in risalto il carattere provvisorio degli effetti di tali provvedimenti se non accompagnato da una contemporanea rivisitazione delle politiche criminali e penali. Inoltre, può ritenersi acquisito che, almeno a partire dalla riforma Gozzini, le misure alternative alla detenzione, a prescindere dall'impostazione welfarista-rieducativa, siano state strumentalmente adattate quali misure di contenimento in una fase storica di intensa e crescente cancerizzazione onde evitare che tutto il peso di tale flusso ricadesse sul sistema carcerario (Caputo, 2018). Pertanto, le misure alternative nell'ultimo ventennio hanno sopperito alla quasi totale mancanza di provvedimenti clemenziali, unica eccezione il già richiamato provvedimento di indulto del 2006, incarnando il volto tollerante della penalità italiana.

Tra i provvedimenti promulgati al fine di appianare le situazioni condannate in sede europea, spicca l'introduzione della Map per gli adulti (legge del 28 aprile

⁹ Nel corso della storia repubblicana le misure clemenziali sono state adoperate con notevole frequenza al fine di calmierare la situazione carceraria. L'amnistia e l'indulto fino alla riforma del 1992 che, sull'onda del clima indotto dalle inchieste di Tangentopoli ha reso più stringenti le condizioni per la approvazione di tali provvedimenti, hanno rappresentato una faccia della dualità della penalità all'italiana. Un dualismo connotato dalla compresenza e dal susseguirsi di fasi di repressione e di moderazione penale (Gallo, 2017).

2014, n. 67, recante «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili»), improntata parzialmente sulla falsariga dell'omonimo istituto presente nell'ordinamento penale minorile. Lo scopo della misura è di fornire all'imputato per reati di più tenue gravità uno strumento che gli consenta di poter usufruire di un trattamento individualizzato al fine di evitargli non solo lo stigma derivante dalla detenzione ma anche quello proveniente dal processo e dalla condanna. Con l'introduzione della Map l'ordinamento italiano si dota di uno strumento di probation giudiziale di tipo anglosassone che si pone a cavallo degli schemi di diversion e che in alcuni tratti richiama anche taluni fondamenti della giustizia riparativa. L'istituto risponde ad una chiara esigenza deflattiva del sistema penale italiano indirizzandosi su procedimenti che hanno ad oggetto reati di minore allarme sociale, garantendone una rapida definizione ed evitando così di ingolfare i già oberati tribunali. La Map nella sua articolazione ricalca in larga parte lo schema già adottato in ambito minorile, pur essendoci delle sostanziali differenze.

In primo luogo, si può usufruire della misura soltanto con fattispecie di reato con pena detentiva edittale non superiore ai 4 anni, invece per i minori non è prevista alcuna preclusione né per il tipo di reato né per il limite di pena. La Map per gli adulti può essere richiesta fin dalle indagini preliminari, ovvero quando il soggetto ha lo status di indagato, invece per i minori l'accesso alla misura può avvenire solo quando acquisiscono lo status di imputati, ovvero dopo il rinvio a giudizio. Da questa ultima distinzione, come osserva Troncone, derivano ipotecamente delle conseguenze per il progetto individuale di trattamento in quanto al momento della sua stesura gli operatori potrebbero non trovarsi in possesso di tutti gli elementi informativi necessari per la formulazione dello stesso (Troncone, 2018, pp. 360-361). Inoltre, a differenza del corrispondente istituto rivolto ai minori, dove la sospensione viene disposta dal giudice (sentite le parti), la disciplina rivolta agli adulti prevede che l'iniziativa della richiesta appartenga esclusivamente all'imputato, sottolineando la natura consensuale del provvedimento¹⁰. Ulteriori differenze sostanziali si possono riscontrare nella presenza dei lavori di

¹⁰ Si tenga in ogni caso presente che la concessione della misura, qualora sussistano i requisiti presupposti, non è automatica, in realtà la decisione che il giudice dovrà prendere è il frutto di una valutazione più ampia, dove si considera: l'idoneità del programma di trattamento; la gravità del reato; la capacità a delinquere del colpevole e la circostanza che questi sia in grado di astenersi dal commettere ulteriori reati.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

pubblica utilità che non sono previsti per i minori e soprattutto nel fatto che gli adulti possono usufruire della Map in una sola occasione nella vita, per i minori invece non sussiste alcun limite.

Il programma di trattamento, la cui attribuzione è delegata agli Uepe, rappresenta il nucleo della Map. L'ufficio, in seguito ad un'indagine di carattere socio-familiare, redige il progetto, previa l'acquisizione del consenso dell'imputato e l'adesione dell'ente o del soggetto presso il quale l'imputato sarà chiamato a svolgere le prestazioni lavorative di pubblica utilità o in alternativa l'attività di volontariato. A questo punto, quest'ultimo è tenuto a dare un vero e proprio parere a riguardo della fattibilità della probation, considerando le possibilità economiche dell'imputato, la possibilità di svolgere attività riparatorie e di mediazione con la persona offesa ove presente e ove possibile, anche avvalendosi a tal fine di centri o strutture pubbliche o private presenti sul territorio (Muzzica, 2015). Nel programma possono essere previste, non obbligatoriamente, modalità di coinvolgimento del nucleo familiare dell'imputato altresì l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali¹¹. Come si può facilmente osservare lo schema del trattamento sia per la fase progettuale che per la fase riguardante le diverse eventuali prescrizioni ricalca in maniera abbastanza fedele lo schema previsto per l'affidamento in prova al servizio sociale. Se una parte di queste prescrizioni attiene al regolare svolgimento della misura, alla rieducazione dell'imputato e alla gestione concreta della prova, altre, come quelle relative alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentazione di determinati locali, hanno una valenza di tipo sanzionatorio-affittivo. Proprio in base alla natura sanzionatoria di alcune

¹¹ Una volta elaborato il programma, il giudice valuterà se la misura è concedibile o meno. Il giudice, al fine di assumere una decisione, può anche acquisire informazioni inerenti la vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato per mezzo della polizia giudiziaria, dei servizi sociali di territorio o di altri enti pubblici. Sulla base delle informazioni acquisite può integrare o modificare il programma di trattamento. L'UEPE una volta preso in carico il soggetto dovrà con una cadenza prevista nel provvedimento di ammissione, informare il giudice dell'attività svolta dall'imputato e del comportamento dallo stesso tenuto. Il provvedimento di messa alla prova può essere revocato: in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, o rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità; in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede. Se l'esito del periodo di prova è positivo, il giudice, tramite una sentenza, dichiara estinto il reato; in caso contrario egli provvede, con ordinanza, alla revoca della sospensione.

prescrizioni si è aperta una discussione in ambito giuridico, sulla quale è recentemente intervenuta la Corte costituzionale in quanto il soggetto in Map conserva lo status di indagato/imputato e non di condannato come nelle misure alternative alla detenzione ispirate ad una probation penitenziaria (Troncone, 2020).

In ambito sociologico l'introduzione della Map ha posto una serie di questioni di tipo teorico ed operativo relative allo scarto tra la retorica normativa e le pratiche che si sono instaurate tra i differenti attori istituzionali coinvolti (Ghezzi et al., 2017). In primo luogo, il carico della nuova misura è gravato sui già appesantiti uffici Uepe i cui operatori si sono dovuti interfacciare con una platea eterogenea e differente da quella tradizionale delle misure alternative alla detenzione (Binik et al., 2018). Da evidenziarsi poi che con la Map è cambiato sia il ruolo dell'avvocatura, il cui compito non si esaurisce solo nella difesa tecnica ma si estende attivamente alla fase di progettazione del programma di trattamento, sia della magistratura, essendo coinvolta la magistratura ordinaria e non la sezione apposita della magistratura di sorveglianza come avviene per le misure alternative alla detenzione. Ciò implica da un lato che il magistrato è « non più vincolato ad un giudizio fondato (solo) sulla lettura degli atti, ma destinatario di norme che gli attribuiscono spazi di valutazione insoliti, che investono direttamente la persona del richiedente e gli conferiscono poteri integrativi nell'elaborazione del programma di trattamento» (Bove, 2015), dall'altro che gli operatori dell'Uepe devono interfacciarsi con interlocutori diversi da quelli tradizionali, dovendo così stabilire nuove sinergie e nuove reti di relazioni. Rispetto agli effetti deflattivi è stato ipotizzato che la Map paradossalmente abbia comportato un'espansione qualitativa del controllo penale (Caputo, 2018). Inoltre, la natura deflattiva della misura non si espande in maniera universalistica tra la platea dei potenziali beneficiari ma è fortemente selettiva in base all'etnia, status sociale e posizione economica (Scivoletto, 2017).

3.3 Primi risultati su un'indagine all'Uiepe di Napoli

Dall'entrata in vigore della norma istitutrice della Map (17 maggio 2014) fino a dicembre del 2018, termine della nostra rilevazione, sono pervenute all'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Napoli circa 3.190 richieste di elaborazione di un programma di trattamento a seguito di sospensione del procedimento penale. A fronte di tale numero di richieste, risultano essere stati effettivamente avviati dall'Ufficio 1.722 programmi di trattamento, un valore

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

pari a circa il 54% delle richieste avanzate. I motivi che determinano lo scarto fra le richieste avanzate ed i programmi partiti sono molteplici, principalmente possiamo ipotizzare:

- la rinuncia da parte dell'indagato/imputato che può prodursi per diverse ragioni. Ad esempio, un cambio di strategia difensiva volta ad ottenere la sospensione condizionale della pena (quando ne sussistono i parametri) oppure l'impossibilità di attenersi agli impegni e alle prescrizioni previste dal programma di trattamento;
- la dichiarazione di inammissibilità della richiesta da parte del giudice.

In base alle informazioni in possesso all'Uiepe non è possibile stabilire l'incidenza di queste ipotesi o accertare la sussistenza di ulteriori motivazioni, dal momento che, una volta pervenuta la richiesta di elaborazione del programma di trattamento, da quanto emerso dalle prassi realizzatesi nel nostro territorio, né il richiedente si perita di informare l'ufficio nel caso di cambio di strategia processuale, né tantomeno i tribunali ordinari comunicano l'eventuale dichiarazione di inammissibilità. Tale criticità non è limitata al solo Tribunale di Napoli ma è comune anche ai restanti tribunali della regione con i quali sono soliti interfacciarsi gli uffici ed è indicativa di un ritardo della magistratura ordinaria nel farsi carico dei nuovi compiti derivanti dall'introduzione della misura. La Map, da un punto di vista operativo, ha portato gli operatori dell'Uepe a dover progettare una riconfigurazione delle relazioni interistituzionali, infatti, storicamente abituati ad interfacciarsi per le misure alternative con l'apposita magistratura di sorveglianza, adesso devono confrontarsi con la magistratura ordinaria che è portatrice di una diversa e distintiva cultura giuridica (Scivoletto, 2017).

La rilevazione empirica ha monitorato i programmi di Map seguiti dagli uffici di Napoli dal maggio 2014 fino al 31 dicembre 2018, nella tabella 1 è stata rapportata la loro crescita all'andamento registrato in ambito nazionale. Il dato del 2014 tiene conto solo del periodo intercorso tra maggio, mese della promulgazione del provvedimento, e fine anno. In questo scorcio temporale a livello nazionale sono partiti 511 programmi di cui 25 a Napoli. Il numero così esiguo probabilmente può dipendere dal fatto che nella fase iniziale gli uffici abbiano avuto necessità di tempi fisiologici per attrezzarsi rispetto alle novità introdotte dal provvedimento, così come si può ipotizzare che sia stato necessario un lasso di tempo più ampio affinché gli imputati e soprattutto i loro difensori prendessero dimestichezza con l'istituto in esame che ha rappresentato un'assoluta novità nel panorama processuale italiano. A partire dal 2015, il numero di programmi inizia ad incrementarsi sia a livello nazionale che napoletano, in Italia si sfiora la quota dei 10.000 pro-

grammi di cui 252 elaborati dall'Uiepe di Napoli. Osservando l'andamento degli anni successivi si evidenzia però come la crescita napoletana sia stata più lenta rispetto a quella nazionale: nel 2016 in Italia si registra un aumento del 98%, passando da 9.690 a 19.187, a Napoli invece si ha un aumento del 43,7%, passando da 252 a 362. Pure nell'anno seguente si osserva la stessa dinamica, infatti si ha un incremento più pronunciato a livello nazionale mentre l'incremento nel capoluogo campano è più lento. Nel 2017 i programmi di Map in Italia fanno registrare una crescita del 22,4% mentre a Napoli l'incremento è pari al 17,4%. È solo nel corso dell'ultimo anno che il trend napoletano fa osservare una crescita più sostenuta rispetto al contesto nazionale (+54,8% vs 31,9%).

Il differente andamento della misura registrato tra Napoli e l'Italia è indicativo di una disomogeneità territoriale che si è verificata nei primi anni di implementazione della Map, probabilmente da imputarsi alle maggiori difficoltà incontrate nel costruire la rete di relazioni interistituzionali necessarie per attivare le convenzioni per i lavori di pubblica utilità sul territorio. Tale situazione rilevata nel contesto napoletano è estendibile all'intero meridione, infatti, in una recente relazione ministeriale in riferimento allo stato di attuazione della Map, si può leggere «Ancora, si è intervenuti capillarmente sulle principali criticità emerse sul territorio – all'esito di una iniziale e accurata ricognizione effettuata a partire dal 2017 – favorendo nei singoli uffici l'avvio delle attività necessarie al loro superamento. In particolare, la disomogeneità del ricorso all'istituto, registrata in passato nel Sud d'Italia (dovuta tanto alla carenza di offerta di opportunità di lavori di pubblica utilità, quanto alla difficoltà di gestione della misura insieme alle agenzie territoriali) risulta oggi molto minore. Infatti, il tasso di incremento della misura, fra il 2017 e il 2018, che a livello nazionale si assesta sul 32%, ha registrato un forte incremento al Sud (43%)» (Ministero della Giustizia, 2019, p. 2).

Si può dunque ritenere che a livello nazionale e, a maggior ragione nel contesto meridionale, la misura sia ancora in una fase di crescita, essendo state affrontate e in via di definizione le principali questioni che ne hanno frenato l'espansione in determinati territori nella sua prima fase. Nel frattempo, le novità caratterizzanti la misura sono state sempre più assorbite nella cultura giuridica degli operatori del diritto e dalla platea dei potenziali beneficiari. Tali aspetti lasciano presupporre che nei prossimi anni la Map proseguirà il suo trend crescente fino a raggiungere il suo punto di assestamento considerando che, a differenza delle principali misure alternative alla detenzione, può essere richiesta solo una volta.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Tab. 1 - Andamento della Map. Anni 2014-2018.

Anno	Italia		Uiepe di Napoli	
	(N)	Incremento %	(N)	Incremento %
2014	511	/	25	/
2015	9.690	/	252	/
2016	19.187	98,0%	362	43,7%
2017	23.462	22,4%	425	17,4%
2018	30.996	31,9%	658	54,8%
Totale	83.846		1.722	

Fonte: ns. elaborazione dei dati Uiepe di Napoli e relazione sullo stato della messa alla prova (Ministero della Giustizia, 2019)

Dalla rilevazione effettuata sull'intero universo dei soggetti in messa alla prova seguiti dall'Uiepe di Napoli dal maggio 2014 al dicembre 2018, emerge che l'86,9% degli utenti è di genere maschile mentre il 13,1% è di genere femminile. La quota femminile napoletana è leggermente inferiore a quella riscontrata a livello nazionale che nell'anno 2018 è pari al 15% (Ministero della Giustizia, 2019). La distribuzione per fasce di età dei beneficiari della Map mostra che oltre la metà della popolazione è composta da soggetti under 35, il 21,1% ha un'età fino a 25 anni e il 30,5% ha un'età compresa tra i 26 e i 35 anni. Con il crescere dell'età diminuisce il numero dei beneficiari, infatti: il 22,8% dei beneficiari rientra nella fascia 36-45 anni; il 14,9% nella fascia 46-55 anni; il 10,6% ha un'età maggiore di 55 anni (di cui solo il 3,3% è composto da over 65 anni).

Tab. 2 - Distribuzione dei beneficiari della Map per fascia di età. Anni 2014-2018.

Età	% (N)	% cumulata
Fino a 25 anni	21,1	21,1
26-35 anni	30,5	51,6
36 - 45 anni	22,8	74,4
46-55 anni	14,9	89,4
Più di 55 anni	10,6	100,0
Totale	100,0 (1.722)	

Fonte: ns. elaborazione dei dati

In riferimento alla nazionalità dei beneficiari, si osserva che nel 96,9% dei casi si tratta di cittadini italiani e che solo in 54 casi la misura è stata ottenuta da cittadini stranieri, pari a circa il 3% del totale. Pur osservando l'andamento annuale non si notano sostanziali differenze, restando la quota degli stranieri sempre ben inferiore al 5%. Analizzando il dato nello specifico si vede che la percentuale più alta di stranieri si raggiunge nel 2014, probabilmente il valore è influenzato dall'esigua numerosità dei casi, negli anni successivi la quota degli stranieri ha un andamento oscillatorio (nel 2015 è pari all'1,6%, nel 2016 raggiunge il 3% e nell'anno seguente cala al 2,4%) per poi risalire al 4,2% nel 2018¹².

Quindi, così come avviene per le misure alternative, anche per le sanzioni di comunità si registra il rischio di mettere in atto degli strumenti deflattivi ambigualmente selettivi. Il carattere selettivo in riferimento ai tipi di reato è formalmente esplicitato nel testo normativo ed è ancorato al limite massimo dei quattro anni di pena, invece rispetto ai tipi di autore opera in maniera latente in quanto l'imputato straniero, per una serie di condizioni oggettive non disponendo di un capitale adeguato ed esteso di relazioni sociali, può ad esempio incontrare maggiori difficoltà nel reperire la struttura presso la quale svolgere il lavoro di pubblica utilità o l'opera di volontariato, onere che, a differenza di quanto è previsto per l'ordinamento minorile, è sempre a carico dell'imputato (Scivoletto, 2017, p. 246).

Tab. 3 - Distribuzione dei beneficiari della Map per cittadinanza.

Anno	Italiani	Stranieri	(N)
2014	95,7	4,3	(25)
2015	98,4	1,6	(252)
2016	97,0	3,0	(362)
2017	97,6	2,4	(425)
2018	95,8	4,2	(658)
Totale	96,9	3,1	(1.722)

Fonte: ns. elaborazione dei dati

¹² I dati provenienti da ricerche condotte in altri territori sono differenti: in una ricerca condotta nel 2016 nell'area di competenza dell'Uepe di Verona e Vicenza, la quota degli stranieri raggiunge il 19,5% (Corradi - Salvan, 2016); nella ricerca effettuata nell'area di Modena gli stranieri erano circa il 22% (Scivoletto, 2017). A livello nazionale la quota degli stranieri che usufruiscono della Map è pari al 15% (Ministero della Giustizia, 2019).

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

Le informazioni circa la condizione occupazionale dei beneficiari della Map sono fondamentali al fine di delinearne un identikit e soprattutto rappresentano un indicatore importante al fine di comprendere se questa misura è indirizzata alla tradizionale platea dell'esecuzione penale o se, al contrario, intercetta un universo differente di soggetti meno adusi a trovarsi nelle maglie del sistema penale. Purtroppo, in circa il 43% dei casi non è presente alcuna indicazione riguardante la condizione lavorativa dell'imputato, vanificando così l'attendibilità di questa variabile¹³. Circa un terzo dell'universo è composto da lavoratori, il 20,9% sono lavoratori subordinati e il 12,1% sono lavoratori autonomi, invece il 14,7% dei beneficiari dichiara di essere disoccupato. La restante parte dei soggetti è formata da: studenti (4,7%); casalinghe (2,4%) e pensionati (2,2%).

Tab. 4 - Condizione occupazionale dei beneficiari della Map. Anni 2014-2018.

Anno	% (N)
Casalinga/o	2,4
Disoccupato/a	14,7
Lavoratore autonomo	12,1
Lavoratore dipendente	20,9
Pensionato/a	2,2
Studente	4,7
Non rilevata	43,1
Totale	100,0 (1.722)

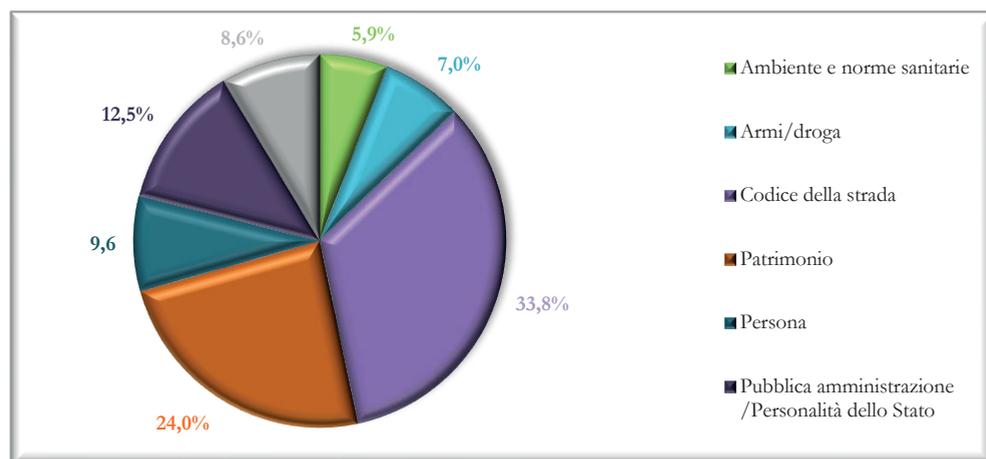
Fonte: ns. elaborazione dei dati

Come è noto la Map è stata immaginata per i reati di minore entità con un massimo edittale fino a quattro anni, la gamma dei reati che rientra in questa casistica è estremamente variegata. Inoltre, nella grande maggioranza dei casi, anche in base alla valutazione operata dal magistrato, i beneficiari della Map sono princi-

¹³ La quota di mancate informazioni sulla condizione professionale è abbastanza trasversale ai vari anni della rilevazione e alla provenienza geografica. Si osserva solo una maggiore incidenza tra i soggetti under 30. Tali mancanze si riscontrano anche in altre rilevazioni, ad esempio nella ricerca emiliana le informazioni mancanti riguardano circa il 30% dei casi (Scivoletto, 2017, p. 239).

palmente soggetti alla prima esperienza penale¹⁴. La lettura della casistica dei reati della rilevazione napoletana sembra confermare tali ipotesi: al primo posto con il 33,3% troviamo soggetti sanzionati per infrazioni del Codice della strada¹⁵ (guida senza patente, guida sotto l'influenza dell'alcool)¹⁶, seguono con il 23,6% gli imputati per reati contro il patrimonio (furto, ricettazione, danneggiamento). Più distanziati troviamo con il 12,3% la categoria dei reati contro la pubblica amministrazione e la personalità dello Stato e fede pubblica (resistenza a pubblico ufficiale, vari tipi di falso ideologico, contraffazione o alterazione di marchi pubblici) e con il 9,6% la categoria dei reati contro la persona (lesioni, rissa, minacce). Infine, con il 6,9% incontriamo imputati che accedono alla Map per violazioni della legge sulla droga e sul possesso delle armi e con il 5,8% persone che hanno violato normative di carattere ambientale, sanitario o sulla sicurezza sul lavoro. A riprova della alta eterogeneità dei reati osservati possiamo soffermarci sulla categoria "Altro" che raccoglie l'8,5% dei casi, al suo interno troviamo: reati contro l'Amministrazione della giustizia, reati militari, Daspo per manifestazioni sportive.

Graf. 1 - Beneficiari della Map per categoria di reato. Anni 2014-2018.



Fonte: ns. elaborazione dei dati

¹⁴ In base alle informazioni contenute nella scheda informativa dell'Uiepe non siamo potuti entrare in possesso di notizie certe sugli eventuali precedenti penali dei soggetti o su eventuali misure alternative precedentemente usufuite in un altro Uepe italiano, però possiamo certificare che solo il 2,1% dei soggetti era già conosciuto dall'Uiepe di Napoli per aver beneficiato di una misura alternativa in passato.

¹⁵ Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285 - G.U. 18 maggio 1992, n. 114.

¹⁶ Tra i soggetti con età inferiore ai trenta anni si raggiunge il 45,9%.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

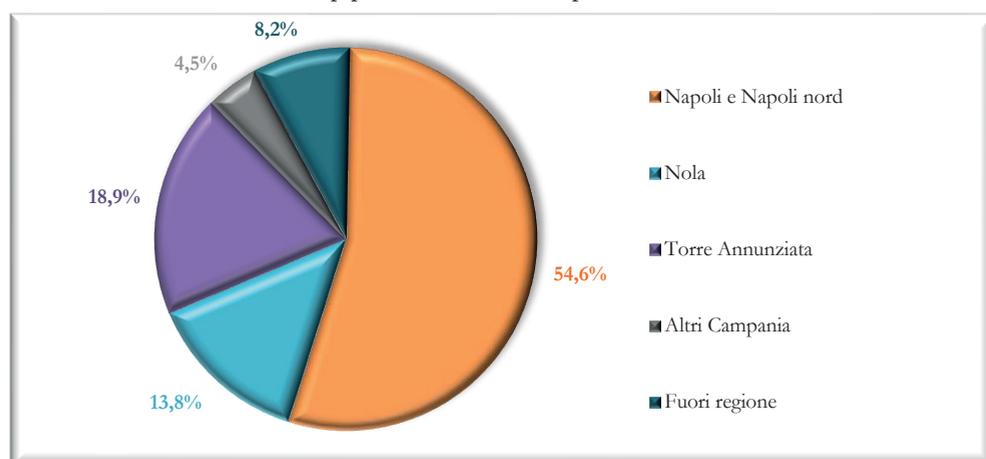
La misura solitamente non ha una lunga durata, infatti nel 43,5% dei casi è inferiore ai 6 mesi, nel 29,7% è pari 6 mesi e nel restante 26,8% supera i 6 mesi. In base all'esperienza maturata negli uffici di Napoli, nella prima fase quando i soggetti, in prevalenza incensurati, accedono ai servizi per procedere all'elaborazione del programma trattamentale, sembrano percepire maggiormente la componente affittiva della misura, manifestando inoltre una scarsa cognizione della gravità del fatto imputatogli. Tale atteggiamento può mutare durante lo svolgimento del programma, in quanto attraverso le attività di pubblica utilità e di volontariato si favorisce una maggiore presa di coscienza dell'accaduto e delle importanti opportunità che possono scaturire dalla misura¹⁷. In tal senso è molto condizionante la durata della misura: un programma di media durata (6-8 mesi) in genere consente di incidere maggiormente sul contesto e di valorizzare in maniera significativa le attività risocializzanti. Di contro, però, specialmente con i più giovani e con i soggetti che hanno traiettorie lavorative più precarie, può accadere che un programma di lunga durata possa comportare delle limitazioni e delle privazioni nei percorsi biografici dei soggetti. Viceversa, un programma breve intaccherà minimamente con il normale svolgimento delle attività del soggetto, ma potrebbe non permettere allo stesso di comprendere a fondo le motivazioni, e dunque le potenzialità ed opportunità, insite nel programma di trattamento rappresentate dal lavoro di pubblica utilità e dal volontariato. Pressoché la totalità dei programmi di Map seguiti dagli uffici di Napoli (98,1%) ha avuto un esito positivo, la fase della chiusura della misura rappresenta un chiaro esempio delle difficoltà che si sono venute a creare per gli operatori dell'Uepe per il fatto di doversi interfacciare con la magistratura ordinaria e non più con una sezione dedicata come la magistratura di sorveglianza. Il dato sopramenzionato del 98,1% fa riferimento alla valutazione effettuata dagli assistenti sociali che hanno seguito il percorso della misura, però formalmente è il magistrato che deve sancire l'esito positivo della Map. Nella prassi, a prescindere dai tribunali di competenza, nella maggioranza dei casi questa informazione non viene trasmessa all'Uepe.

Dall'analisi dei provvedimenti emerge che oltre la metà dei procedimenti di Map (54,6%) ricade nella competenza del Tribunale di Napoli. Tale percentuale è comprensiva sia dei casi dell'ufficio giudiziario di Napoli che del Tribunale di

¹⁷ Dalla scheda di rilevazione Pegaso non è possibile ricavare informazioni in merito all'andamento del programma di trattamento. Oltretutto in più del 50% dei casi non è indicato se il soggetto svolge attività di volontariato o di pubblica utilità.

Napoli Nord che ha una competenza territoriale sui comuni dell'area nord della provincia di Napoli e su quelli dell'area sud della provincia di Caserta¹⁸. Nella provincia di Napoli sono presenti anche il Tribunale di Torre Annunziata, dal quale proviene 18,9% dei procedimenti sospesi con Map, e il Tribunale di Nola in cui è incardinato il 13,8% dei provvedimenti presi in esame. La restante parte dei procedimenti nel 4,5% dei casi proviene dagli altri tribunali campani (Salerno, Santa Maria Capua a Vetere, Vallo della Lucania, etc.), e nell'8,2% da altri tribunali sparsi sul territorio nazionale.

Graf. 2 - Provvedimenti di Map per Tribunale di competenza. Anni 2014-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati

L'Uiepe di Napoli ha competenza sul capoluogo e sulla intera sua provincia, nella tabella sottostante i provvedimenti di Map sono stati ripartiti in base all'area di residenza. Circa la metà dei beneficiari della Map proviene da Napoli e dai comuni della sua cintura periferica, il 28,4% è residente nel capoluogo e il 23,8% dall'area nord che raccoglie la fascia di comuni densamente popolati che si estende fino ai confini con la provincia di Caserta. I comuni dell'area vesuviana raccolgono circa un quarto dei beneficiari della Map (25,9%), in questa fascia rientrano i centri dell'area sud della provincia di Napoli sia del versante costiero (Portici, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare di Stabia, etc.) sia del versante interno

¹⁸ Un numero rilevante di provvedimenti di Napoli Nord non è stato registrato correttamente nella scheda Pegaso e per tale motivo si è reso inevitabile l'accorpamento in una unica voce.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

(San Giorgio a Cremano, Sant'Anastasia, etc.). Con percentuali inferiori al 10% troviamo: l'area sorrentina (8,5%), comprensiva dei comuni limitrofi a Sorrento e dell'isola di Capri; l'area flegrea (8,2%), nella quale sono inclusi i comuni della zona puteolana e delle isole di Ischia e Procida e l'area nolana (5,3%) della quale fanno parte i comuni che si estendono fino ai confini con la provincia di Avellino.

Tab. 5 - Provvedimenti di Map per area territoriale¹⁹. Anni 2014-2018.

Zona	% (N)
Area flegrea	8,2
Area metropolitana	28,4
Area nolana	5,3
Area Napoli Nord	23,8
Area sorrentina	8,5
Area vesuviana	25,9
Totale	100,0 (1.722)

Fonte: ns. elaborazione dei dati

Partendo dai dati relativi alla residenza è stato possibile effettuare un maggior approfondimento sulla città di Napoli, adoperando la divisione amministrativa in dieci municipalità²⁰. Le municipalità hanno una popolazione che oscilla tra

¹⁹ *Area nord*: Arzano, Casandrino, Casavatore, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano, Sant'Antimo, Calvizzano, Giugliano, Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Qualiano, Villaricca, Melito, Acerra, Afragola, Bruscianno, Caivano, Cardito, Casalnuovo di Napoli, Casoria, Castello di Cisterna, Crispiano, Pomigliano d'Arco. *Area vesuviana*: Boscoreale, Boscotrecase, Cercola, Massa di Somma, Ottaviano, Poggioreale, Pollena Trocchia, Pompei, San Giorgio a Cremano, San Giuseppe Vesuviano, San Sebastiano al Vesuvio, Sant'Anastasia, Somma Vesuviana, Striano, Terzigno, Trecase, Volla, Castellammare di Stabia, Ercolano, Portici, Torre Annunziata, Torre del Greco. *Area nolana*: Camposano, Carbonara di Nola, Casamarciano, Cicciano, Cimitile, Comiziano, Liveri, Mariglianella, Marigliano, Nola, Palma Campania, Roccarainola, San Gennaro Vesuviano, San Paolo Bel Sito, San Vitaliano, Saviano, Scisciano, Tufino, Visciano. *Area flegrea* con le isole di Ischia e Procida: Bacoli, Barano d'Ischia, Casamicciola Terme, Forio, Ischia, Lacco Ameno, Serrara Fontana, Monte di Procida, Pozzuoli, Procida, Quarto. *Area sorrentina* con l'isola di Capri, Agerola, Anacapri, Capri, Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Massa Lubrese, Meta, Piano di Sorrento, Pimonte, Sant'Agnello, Sant'Antonio Abate, Santa Maria la Carità, Sorrento, Vico Equense.

²⁰ Nel 2005 il consiglio comunale di Napoli ha approvato una riforma con la quale le preesistenti 21 circoscrizioni sono state inglobate in 10 municipalità.

le poco più di ottantamila unità della prima municipalità alle oltre centodiecimila della sesta. Tendenzialmente le municipalità hanno mantenuto un quadro socio-economico coerente anche se in talune convivono quartieri con caratteristiche sociali differenti. Considerando la distribuzione dei casi di Map sul territorio del capoluogo campano si può verificare che è abbastanza omogenea. La quota maggiore la ottiene con il 13,9% la municipalità 1 (Chiaia, San Ferdinando, Posillipo), invece con il 7,8% la quota più bassa la raccoglie la municipalità 8 (Piscinola, Chiaiano, Scampia). Quindi ai due estremi si incontrano da un lato l'area collinare storicamente contraddistinta da un maggior benessere socio-economico, dalla presenza della borghesia cittadina e da una popolazione più anziana, dall'altro uno spaccato dell'estesa area periferica del capoluogo caratterizzata da una maggiore marginalità sociale e tristemente nota per la presenza delle organizzazioni criminali. Nello scarto tra questi due estremi si posizionano le restanti municipalità. Al fine di rinforzare tale approfondimento sulla residenza, è stato calcolato il tasso di beneficiari della Map ogni 10.000 abitanti e l'indice di disagio sociale²¹. Partendo da quest'ultimo indicatore (Ids), dalla comparazione territoriale dei dati emerge che l'area con un maggior livello di benessere socio-economico si concentra nella parte collinare e centro-occidentale del capoluogo (Posillipo, Chiaia della municipalità 1; San Giuseppe della municipalità 2 e l'intera municipalità 5), valori maggiori di disagio socioeconomico interessano il restante territorio urbano, raggiungendo i picchi più elevati nei quartieri della periferia nord, nord est e orientale del capoluogo (le municipalità 6, 7 e 8). Comparando questi dati con il tasso di Map ogni 10.000 abitanti si nota una prima anomalia: le due municipalità che fanno registrare valori negativi di Ids, quindi assenza di disagio sociale, si collocano agli opposti per numero di soggetti in prova. La municipalità 1 con l'8,3 fa registrare il tasso più alto, la municipalità 5 con il 3,9 si posiziona sull'estremo opposto. Fra le altre municipalità il tasso

²¹ L'Indice di disagio sociale è calcolato dalla media ponderata degli scostamenti dei valori del Tasso di disoccupazione (rapporto tra la popolazione di 15 anni e più in cerca di occupazione e le forze di lavoro della stessa classe di età, per cento), del Tasso di occupazione (rapporto tra la popolazione occupata con 15 anni e più ed il totale della popolazione della stessa classe di età, per cento), del Tasso di concentrazione giovanile (rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a 25 anni sul totale della popolazione, per cento) e del Tasso di scolarizzazione (rapporto tra la popolazione con almeno un diploma di scuola secondaria superiore ed il totale della popolazione di 25 anni e più, per cento) dai rispettivi valori medi nazionali (Comune di Napoli, 2017, p. 256). Il valore della municipalità è stato ottenuto facendo la media dei singoli quartieri che la compongono.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

di Map è superiore a 5 nella quarta (San Lorenzo, Vicaria, Poggioreale e Zona industriale) e nella nona (Bagnoli, Fuorigrotta), invece è inferiore a tale valore: nella seconda municipalità che abbraccia una parte del centro storico della città (Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, Porto e San Giuseppe); nella terza (Stella, San Carlo all’Arena) e nella sesta (Ponticelli, Barra, San Giovanni) nella settima (Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno) e nell’ottava municipalità (Piscinola, Chiaiano, Scampia) che si estendono nei quartieri della periferia nord-orientale del capoluogo.

Tab. 6 - Provvedimenti di Map per municipalità del comune di Napoli. Anni 2014-2018.

Municipalità	Map N	Map %	Tasso di map ogni 10.000 abitanti	IDS
Municipalità 1 (Chiaia, Posillipo, San Ferdinando)	68	13,9	8,3	-0,6
Municipalità 2 (Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, Porto, San Giuseppe)	47	9,6	4,8	9,6
Municipalità 3 (Stella, San Carlo all’Arena)	50	10,2	4,8	11,4
Municipalità 4 (San Lorenzo, Vicaria, Poggioreale, Zona Industriale)	54	11,1	5,4	13,1
Municipalità 5 (Arenella, Vomero)	44	9	3,9	-2,6
Municipalità 6 (Ponticelli, Barra, San Giovanni a Teduccio)	50	10,2	4,4	19,9
Municipalità 7 (Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno)	41	8,4	4,9	25,4
Municipalità 8 (Piscinola, Chiaiano, Scampia)	38	7,8	4,2	20,9
Municipalità 9 (Soccavo, Pianura)	53	10,9	5,1	14,1
Municipalità 10 (Bagnoli, Fuorigrotta)	43	8,8	4,6	7,8
Napoli	488		5,0	11,1

Fonte: ns. elaborazione dei dati

Dalla diversa incidenza delle differenti categorie di reato nei diversi territori del capoluogo campano emergono delle prime peculiarità. I residenti della pri-

ma municipalità nel 51,8% dei casi usufruiscono della Map per reati del codice della strada, l'incidenza di tale categoria si mantiene su valori superiori al 35% nella terza municipalità (35,6%), nella nona municipalità (37,2%) e nella decima (35,1%). Il peso dei reati connessi al codice della strada cala significativamente nelle municipalità della periferia, oscillando tra il 21,1% di Miano- Secondigliano- San Pietro a Patierno e il 28,9% di Ponticelli-Barra-San Giovanni a Te-duccio, però è nelle municipalità del centro storico della città che si attesta sui valori più bassi fermandosi al 16,3% a San Giuseppe- Montecalvario- Avvocata e al 15,6% a Vicaria- San Lorenzo- Poggioreale. L'incidenza della categoria dei reati contro il patrimonio, invece, raggiunge i picchi più alti tra i beneficiari della settima municipalità (50,0%) e della seconda, dove sfiora il 40%. Viceversa, nella prima municipalità il peso dei reati contro il patrimonio si ferma al 12,5%, mentre nelle restanti municipalità spazia tra il 18,9% della decima municipalità e il 35,6% della quarta.

Conclusioni

In questo capitolo è stato ripercorso il dibattito teorico che ha caratterizzato, specie nel mondo anglosassone, il discorso sulla probation e sulle misure alternative alla detenzione. A fasi alterne le riflessioni a riguardo hanno sempre oscillato tra due polarità estreme: da un lato predomina una narrazione di tali strumenti quali paradigmatici di una filosofia umanitaria volta a minimizzare gli effetti stigmatizzanti della carcerazione e proiettata alla piena rieducazione degli individui, dall'altro una rappresentazione che denuncia i rischi insiti in tali strumenti in quanto allargherebbero le maglie del controllo sociale consentendo il perseguimento di fatti che non condurrebbero alla carcerazione. Questa opposizione si può sintetizzare in quello che è stato recentemente definito come paradosso della probation, ovvero tali strumenti possono essere tanto un'alternativa al carcere quanto una sua istituzione complementare. Gli esiti contrapposti dipendono da fattori sociali, culturali e dalle diverse modalità con le quali è messa in atto. Tale discorso è stato calato nella realtà italiana prendendo spunto dalla recente estensione della Map agli adulti, di cui sono manifeste sin dalla sua approvazione le finalità deflattive del carico processuale dei tribunali così come l'intento specifico di intercettare la criminalità minore. Dalla ricognizione effettuata sui suoi primi anni di attuazione nell'Uiepe di Napoli affiorano dei primi aspetti in riferimento al profilo dei beneficiari. In primo luogo, l'irrilevante numero di stranieri dimo-

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

stra che la misura non è selettiva solo in riferimento al tipo di reato coerentemente al modo in cui è stata codificata ma di fatto anche al tipo di autore. Da un altro punto di vista emerge la potenziale ambivalenza della Map che, indirizzandosi su una platea parzialmente nuova composta da autori di reati minori (ad es. codice della strada), se vuole insistere sugli aspetti prescrittivi e trattamentali, propri di un programma rieducativo, rischia di risultare afflittiva per dei soggetti che non sono stati condannati, viceversa se la sua traduzione operativa si dovesse limitare ad una progettualità standardizzata di programmi di breve durata con controlli scarni, allora terminerebbe per adempiere alla sola funzione di alleggerimento del lavoro dei tribunali.

Bibliografia

- AEBI M., DELGRANDE N., MARGUET Y., *Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?*, in «Punishment & Society», n. 5, 2015.
- AUSTIN J., KRISBERG B., *The unmet promise of alternatives of incarceration*, in «Crime & Delinquency», n. 3, 1982.
- ALPER M., CORDA A., REITZ K., *American Exceptionalism in Probation Supervision*, Robina Institute of Criminal Law & Criminal Justice, Minneapolis 2016.
- BINIK O., CORNELLI R., DOVA M., ZAMBURLINI A., *La messa alla prova per adulti nel territorio di Milano. Analisi dell'applicazione di una misura innovativa nel panorama sanzionatorio italiano*, in «Rassegna Italiana di Criminologia», n. 1, 2018.
- BOVE V., *Messa alla prova a poco più di un anno: quali ancora le criticità?*, in «Diritto penale contemporaneo», 22 dicembre 2015.
- BURNETT R., *Probation*, in R. Canton, D. Hancock (a cura di), *Dictionary of Probation and Offender Management*, Willan, Cullumpton 2007.
- CAPUTO G., *Alternative alla detenzione tra net widening e need-risk assessment*, in «Sicurezza e Scienze sociali», n. 1, 2018.
- CORRADI A., SALVAN A., *La messa alla prova per gli adulti. L'analisi dell'istituto giuridico e una prima ricerca presso l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Verona e Vicenza*, in «Rivista autonomie locali e servizi sociali», n. 3, 2016.
- COHEN S., *The punitive city: Notes on the dispersal of social control*, in «Crime, Law and Social Change», n. 4, 1979.
- COMUNE DI NAPOLI, *Appendice B. Le variabili censuarie per il confronto territoriale: i quartieri*, 2017.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle regole del Consiglio d'Europa in materia di probation* (adottata dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2010), Strasbourg, 2010.
- DE MICHELE M., *Studying the community corrections field: Applying neo-institutional theories to a hidden element of mass social control*, in «Theoretical Criminology», n. 4, 2014.
- DI GENNARO G., MARSELLI R. (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017.
- DI GENNARO G. (a cura di), *La messa alla prova per i minori: La rassegnazione «entusiasta» di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- DOHERTY F., *Obey all laws and be good: Probation and the meaning of recidivism*, in «Georgetown Law Journal», n. 2, 2016.
- DURNESCU I., *Pains of probation: Effective practice and human right*, in «International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology», n. 4, 2010.
- DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati*, 15 febbraio 2019.

3. Misure di probation: tra propositi deflattivi e nuove forme di controllo sociale

- FEELEY M. M., SIMON J., *The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications*, in «Criminology», n. 4, 1992.
- GALLO Z., *La dualità della penalità italiana*, in «Studi sulla questione criminale», n. 1-2, 2017.
- GARLAND D., *The Birth of the Welfare Sanction*, in «British Journal of Law and Society», n. 1, 1981.
- ID., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano 2004.
- GEIRAN V., *Penal Reform and Probation in Europe: Positive Change of Direction, “Nudges to the Rudder”, or “Steady as She Goes”?*, in «The Howard Journal», n. 1, 2017.
- GHEZZI M. L., MOSCONI G., PENNISI C., PRINA F., RAITERI M. (a cura di), *Processo penale, cultura giuridica e ricerca empirica*, Maggioli, Bologna 2017.
- GREEN D., WINIK D., *Using random judge assignments to estimate the effects of incarceration and probation on recidivism among drug offenders*, in «Criminology», n. 2, 2010.
- HARLAND A. T., *Court-Ordered Community Service in Criminal Law: The Continuing Tyranny of Benevolence?*, in «Buffalo Law Review», n. 3, 1980.
- HYLTON J. H., *Community Corrections and Social Control: The Case of Saskatchewan, Canada*, in «Contemporary Crises», n. 5, 1981.
- MANCONI L., TORRENTE G., *Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, 2013.
- MARTINSON R., *What Works? Questions and Answers About Prison Reform*, in «The Public Interest», n. 35, 1974.
- MCMAHON M., *“Net-widening”: Vagaries in the Use of a Concept*, in «The British Journal of Criminology», n. 2, 1990.
- MCNEILL F., *Community Sanctions and European Penology*, in T. Daems, S. Snacken, D. van Zyl Smit (a cura di), *European penology*, Hart Publishing, Oxford 2013.
- MANNOZZI G., *La Giustizia senza spada*, Giuffrè, Milano 2003.
- MACALLAIR D., *Widening the Net in Juvenile Justice and the Dangers of Prevention and Early Intervention*, Center of Juvenile and Criminal Justice, San Francisco 2002.
- MUZZICA R., *La sospensione del processo con messa alla prova per gli adulti: un primo passo verso un modello di giustizia riparativa?*, in «Processo penale e giustizia», n. 3, 2015.
- PEASE K., *Community Service Orders*, in «Crime and Justice», n. 6, 1985.
- PHELPS M.S., *The Paradox of Probation: Community Supervision in the Age of Mass Incarceration*, in «Law Policy», n. 1-2, 2013.
- ID., *Mass Probation: Toward a more robust theory of state variation in punishment*, in «Punishment & Society», n. 1, 2017.
- PROCACCINI A., *Le statistiche sulla esecuzione delle pene in Italia e in Campania*, in G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli*, FedOAPress, Napoli 2017.
- RE L., *Carcere e globalizzazione*, il Mulino, Bologna 2006.
- RUTHERFORD A., *Prisons and the Process of Justice: The reductionist challenge*, Heinemann, London 1984.

- SANTORO E., *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino 1997.
- SCIVOLETTO C., *La messa alla prova dell'imputato maggiorenne. Vecchi strumenti, nuove virtù?*, in M. L. Ghezzi, G. Mosconi, C. Pennisi, F. Prina, M. Raiteri (a cura di), *Processo penale, cultura giuridica e ricerca empirica*, Maggioli, Bologna 2017.
- TONRY M., LYNCH M., *Intermediate Sanctions*, in «Crime&Justice», n. 20, 1996.
- TRONCONE P., *L'istituto della messa alla prova tra esigenze deflattive e istanze rieducative*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: La rassegnazione «entusiasta» di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- ID., *Il Faticoso cammino della funzione rieducativa della pena. La Corte costituzionale marchia a fuoco il probation processuale*, in «Cassazione Penale», n. 2, 2020.
- VASS A., WESTON A., *Probation day centres as an alternative to custody: A "Trojan Horse" Examined*, in «The British Journal of Criminology», n. 2, 1990.

Sezione seconda

La corruzione:
uno sguardo interdisciplinare

4. Perché sono sempre rilevanti gli studi sulla corruzione

Raffaele Cantone

Premessa

La conoscenza effettiva del fenomeno corruzione nel nostro Paese presuppone che si riesca a capire quanta ve ne sia, in quale delle attività dell'amministrazione pubblica essa con più intensità si annidi, in quali contesti territoriali sia più pervasiva e con quali modalità si manifesti.

Si tratta di elementi centrali oltre che per orientare gli studi da parte degli esperti di scienze sociali anche per individuare, con maggiore precisione, gli strumenti necessari a contrastarla. L'affermazione in questione è pienamente condivisa dalla comunità scientifica non solo nazionale, ma anche dalle principali organizzazioni internazionali e persino dal mondo politico istituzionale. Lo dimostra, in questo senso, una circostanza che merita di essere qui ricordata: nel concludere nel 2017 il summit fra le sette Nazioni più importanti del pianeta, il c.d. "G7", il ministero degli esteri italiano ritenne di dedicare, a latere degli incontri politici, un seminario proprio alla tematica della misurazione della corruzione¹.

Non c'è da stupirsi, a ben vedere, per questa scelta. La corruzione non è un tema di rilevanza solo giudiziaria o etica, ma ha evidenti ricadute anche sul piano economico. I grandi players internazionali, che devono scegliere dove investire, inseriscono nel "paniere" delle informazioni necessarie ad individuare la migliore direzione delle risorse anche il tasso di corruzione di un Paese, perché quest'ultimo incide inevitabilmente sull'efficienza dell'amministrazione pubblica o, se si vuole, è la sua inefficienza che facilita la corruzione. Poter, quindi, utilizzare criteri attendibili e il più possibile ampiamente riconosciuti per stabilire quanto

¹ Il riferimento è al seminario sulla misurazione della corruzione tenutosi il 27 ottobre 2017 al MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), che ha destato il vivo interesse di alcuni organismi internazionali quali la Banca Mondiale e l'OCSE, costituendo l'occasione per discutere, a livello internazionale, sulla opportunità di impiegare ulteriori parametri a completamento di quelli in uso, al fine di far avanzare la conoscenza effettiva delle dimensioni della corruzione.

e come un Paese sia corrotto significa, di conseguenza, consentire anche una oggettiva migliore collocazione spesso di grandi disponibilità economiche, con le indiscutibili conseguenze positive o negative per un singolo Paese.

Ho già indicato altrove che l'attenzione al fenomeno della corruzione non può essere rivolta in maniera intermittente. L'attenzione per la corruzione nel nostro Paese può essere paragonata ad un fiume carsico. Diverse fonti autorevoli ogni anno fotografano un fenomeno in espansione. Eppure, per lunghi periodi nessuno ne parla. Di tanto in tanto, da quella palude sotterranea affiora uno scandalo così clamoroso da non passare inosservato. In realtà non possiamo occuparci di corruzione rincorrendo la cronaca, né cadere nella trappola di negarla, sottovalutarla o sopravvalutarla. Per quanto la percezione sia un elemento soggettivo, è pur vero che la reputazione di un Paese influisce sulla percezione e questa, in un circuito perverso o virtuoso secondo i casi, rafforza la reputazione. Non c'è alcun dubbio che ci sono una serie di fenomeni che non hanno nulla a che vedere con la corruzione (voto di scambio, favori reciproci, raccomandazioni, influenze esercitate a buon fine, particolarismi, ecc.), ma è altrettanto vero che se essi non vengono percepiti e vissuti come gravi comportamenti illeciti e antiggiuridici, si determina un terreno di coltura e fecondazione della corruzione. Il nostro Paese ha bisogno di una carica civile, di una forza d'urto morale da parte dei cittadini capace di marginalizzare questi fenomeni e combattere questo virus che, come diceva Honoré de Balzac "è l'arma della mediocrità".

4.1 *Ma quanta corruzione c'è? Come una fake news si trasforma in verità*

Il *quantum* di corruzione ha, inoltre, un indiscutibile rilievo anche per direzionare le attività politiche. È persino scontato ricordare come i numeri relativi a qualunque fenomeno criminale servono, o meglio dovrebbero servire, per varare le migliori scelte sul piano della politica criminale. D'altro canto, l'esperienza degli ultimi anni ha anche dimostrato come quello della criminalità in generale, e quello della corruzione in particolare, sia un argomento principe nelle campagne elettorali, spesso brandito come una vera e propria arma di attacco soprattutto dai partiti di opposizione. Nelle discussioni preelettorali non manca mai questo tema e si assiste spesso ad una sorta di scontro, che tende a ripetersi con analoghe dinamiche negli anni: chi è all'opposizione afferma che l'Italia è uno dei Paesi più corrotti del pianeta; chi è al governo, anche se da poco reduce dall'opposizione, tende a sminuire il problema, preferendo virare sull'idea di livelli tutto sommato

fisiologici del fenomeno. Insomma, un atteggiamento ondulatorio di tipo strumentale che, all'occasione, muta vestito.

Per queste ragioni, della tematica di quanta corruzione ci sia si occupano spesso oltre che gli addetti ai lavori anche i media generalisti e, grazie ad essi, vengono veicolate informazioni utili da conoscere da parte dell'opinione pubblica, che finiscono per incidere sugli orientamenti, anche di tipo elettorale. E a maggior ragione, si avverte la necessità di poter avere dati che abbiano una loro attendibilità e non siano, invece, malleabili a seconda delle esigenze particolari di chi intende metterli in campo (cfr. Di Pierro, 2015).

Gli studiosi del fenomeno sanno bene, invece, come questo sia un terreno fertile per vere e proprie *fake news*. Informazioni, in alcuni casi, carenti sotto il profilo del loro valore scientifico che, soprattutto se gridate o presentate come eclatanti, vengono accolte in modo fideistico dall'opinione pubblica e, quindi, ulteriormente veicolate con incredibile facilità.

Può essere utile qui ricordarne una divenuta famosa, che è riuscita, persino, passando di bocca in bocca, ad entrare in documenti ufficiali di istituzioni pubbliche di indiscusso prestigio e credibilità. Tante volte, ad esempio, si è sentito, da parte di soggetti di svariata estrazione, affermare che la corruzione in Italia ha un "costo" di 60 miliardi di euro annui. È una cifra, però, che non ha alcun fondamento. Tuttavia, proprio per questo motivo, è utile spiegare come e dove nasce e, soprattutto, attraverso quali percorsi sia riuscita ad imporsi come una sorta di "metadato". La sua origine deriva da un'analisi della *World Bank*, che quantificava ipoteticamente a livello mondiale il valore del costo delle tangenti nel 3% del PIL (vedi Guidoni, 2016). Il Segretario Generale dell'Onu Ban Ki-Moon, nel suo discorso pubblico in occasione dell'inaugurazione dell'Accademia internazionale anticorruzione nel 2010, provò ad utilizzare quel dato per stimare il possibile danno globale ed individuò la cifra stratosferica ed iperbolica di 1000 miliardi di dollari!

Il dato venne prontamente raccolto in Italia (ma non in tutti gli altri Paesi del Mondo) e, proiettandolo sul PIL nazionale, consentì di estrapolare il *quantum* di corruzione nazionale, oscillante fra i cinquanta e sessanta milioni di euro.

Quel mero calcolo aritmetico finì nel rapporto 2009 dell'ufficio allora incaricato di seguire le politiche anticorruzione (il SAeT) che lo utilizzò, sia pure indicandone la validità molto ipotetica, per una possibile stima del danno da corruzione (SAeT, 2009). La quantificazione venne poi ripresa, sempre in modo ipotetico, in alcune relazioni annuali della Corte dei conti e da lì rimbalzò, per l'autorevolezza di questa fonte che l'aveva solo citata, nel primo rapporto anticor-

ruzione della Commissione europea del 2014, diventando una cifra attendibile e vera (Commissione Europea, 2014).

Ancora oggi, sia pure dopo tante smentite, quella cifra continua ad essere ripetuta nel dibattito politico e qualcuno è persino giunto incautamente ad ipotizzare che quei 60 miliardi possano, attraverso un contrasto rigoroso alla corruzione, essere recuperati e da essi si possa attingere quanto necessario per politiche di sviluppo.

4.2 *Corruzione effettiva, corruzione nascosta: la presenza di un enorme dark number*

Se la falsa notizia dei 60 miliardi ha potuto così facilmente attecchire vi è una ragione: è particolarmente difficile – se non persino impossibile – misurare la corruzione esistente in un Paese e, di conseguenza, i danni che essa provoca. La complicazione indicata dipende dalla peculiare natura del delitto in esame, in quanto, al contrario, per gran parte dei reati commessi sono disponibili dati attendibili.

A titolo esemplificativo, è noto quanti furti d'auto, rapine, omicidi, aggressioni avvengono in un certo periodo, in un contesto territoriale e con quali modalità sono stati commessi. Queste informazioni conseguono alle denunce dei cittadini e/o alle indagini delle forze di polizia: sono numeri che, attraverso una banale operazione aritmetica, vengono conteggiati e restituiscono un quadro sufficientemente attendibile, con un limitato scostamento fisiologico, su quanti delitti sono stati denunciati e quindi avvenuti². Questo metodo, elementare ma efficiente, non può essere applicato alla corruzione, così come ad altri reati come estorsioni, usura ecc. Se, infatti, nei reati sopra indicati vi è una vittima che ha interesse a presentare denuncia, nella corruzione quest'ultima invece manca, o meglio essa coincide con l'amministrazione pubblica che, fra l'altro, non ha alcuna notizia del reato commesso in suo danno, figuriamoci quando il reato si consuma tra privati.

La corruzione è un fenomeno difficile da misurare essendo elusivo, latente. La corruzione è strutturata con la medesima forma di un contratto illecito (il cd. *pactum sceleris*) e i partecipi dello stesso non hanno (quasi mai) interesse a denun-

² Ciò non toglie, come anche i ricercatori che producono da anni questo Rapporto sostengono, che ci sono reati, delitti che contengono un variabile “numero oscuro” per le caratteristiche intrinseche oppure perché notoriamente non vengono denunciati per una molteplicità di ragioni.

4. Perché sono sempre rilevanti gli studi sulla corruzione

ciarlo, perché entrambi risulterebbero punibili; la denuncia si trasformerebbe, cioè, nella confessione di un reato. È, inoltre, oltremodo difficile che possano essere altri a denunciare un episodio di tal tipo: l'esperienza consolidata dimostra che quasi mai estranei vengano messi a conoscenza di fatti di corruzione e questi ultimi, seppure siano al corrente di qualcosa, non è detto che abbiano interesse a renderlo noto.

La quantificazione della corruzione attraverso le denunce è, quindi, inidonea a fornire un quadro attendibile sui numeri reali. L'assenza (o comunque il ridotto numero) di denunce, ovviamente, non significa che non vi siano processi (e condanne) per corruzione; anzi nel nostro Paese, in cui vi è una magistratura indipendente, vi sono ogni anno numerose indagini per tale delitto che coinvolgono anche esponenti dell'amministrazione burocratica, politica e persino la magistratura.

Tuttavia, le indagini che coinvolgono il mondo della politica, come emerso tante volte, quasi mai nascono da denunce per corruzione e quasi sempre, invece, rappresentano una evoluzione, anche casuale, di investigazioni nate per altri fini e con altri obiettivi. Ovviamente, le condanne irrevocabili che si riescono ad ottenere in materia rappresentano un dato quantitativo indiscutibile – l'unico, in verità, oggettivamente certo – sulle corruzioni verificatesi in un Paese. Tuttavia, anche le sentenze di condanna, non sono rappresentative del livello di corruzione reale di un Paese.

Apprendo l'anno giudiziario 2017, l'allora primo presidente della Cassazione, Giovanni Canzio, nel fornire i numeri dei processi dell'anno precedente, riferì che quelli per corruzione giunti all'esame della Cassazione erano appena lo 0,5% del totale (Corte Suprema di Cassazione, 2017, p. 20): un'inezia che porterebbe l'Italia nell'empireo degli Stati meno corrotti al mondo. L'alto magistrato aggiunse, però, nella sua ampia e documentata relazione che quella percentuale non poteva essere espressione della corruzione effettiva³.

Ancora: l'attuale ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, nel presentare nel 2018 il disegno di legge che si sarebbe poi tradotto nel cd. "Spazzacorrotti" ha fornito ulteriori dati numerici. Le sentenze di condanna per le ipotesi di corruzioni proprie, (quelle per atto contrario ai doveri di ufficio e quindi più

³ La corruzione, così sosteneva il dr. Canzio, «non trova riscontro, tuttavia, nelle rilevazioni statistiche degli uffici giudiziari che registrano un numero esiguo di giudizi per siffatti, gravi delitti» (Ibidem).

gravi) dell'anno 2017 sono state appena 261 e, di queste, in ben 140 casi è stato anche riconosciuto il beneficio della sospensione condizionale della pena, che presuppone una pena non elevata, facendo, quindi, pensare a fatti comunque bagatellari.

I numeri giudiziari vengono da tutti considerati inadeguati a fotografare lo stato dell'arte sulla corruzione nel nostro Paese e quelli offerti lo dimostrano *ex se*. È un'affermazione quest'ultima su cui concordano tutti gli studiosi, e gli stessi magistrati che si sono occupati delle indagini in materia ammettono che a riguardo della corruzione esiste un enorme *dark number*.

A ben vedere, le stesse sentenze di condanna per corruzione recano la prova della loro insufficienza a fornire un quadro affidabile sull'entità del fenomeno; spesso le indagini, una volta avviate, fanno venire alla luce vicende corruttive iniziate anni prima. È quello che è emerso, ad esempio, nell'ambito del processo sul comune di Roma, divenuto famoso come "mafia capitale", che ha portato alla luce tangenti pagate da anni ai funzionari comunali. Eppure, quei reati fino a quel momento non erano mai emersi; erano occultati, così come lo sono potenzialmente tutti quelli per i quali mai saranno avviate indagini.

Detto ciò, quindi, come si fa a stabilire un tasso di corruzione in un Paese? E quando si sostiene che il tasso è "fisiologico", si dovrebbe dichiarare fisiologico rispetto a cosa? A chi? Se prendiamo l'Italia la situazione è migliore rispetto a quella di Messico, Colombia, Argentina, Nigeria ecc., ma è peggiore rispetto a quella di Stati Uniti, Germania, Austria, Nuova Zelanda, Danimarca ecc. Il concetto di fisiologico è quindi relativo e dipende da cosa misuriamo e rispetto a chi. Inoltre, il tasso non ci dice nulla sulla *qualità* della corruzione: è corruzione solo politica, burocratica, criminale o è un mix di tutte? Coinvolge solo alcuni settori o è trasversale? E i cittadini comuni non praticano in forme piccole scambi corruttivi? Non si corrompe un piccolo funzionario di un comune per una licenza edilizia, un permesso urbanistico, un favore accordato? O come nel film di Checco Zalone è uno scambio di reciproca "cortesia", di educazione?

4.3 I limiti di alcune rilevazioni di tipo statistico

Quanto detto non significa affatto che non si siano messi in campo strumenti alternativi di misurazione della corruzione; anzi, essi sono fioriti e si sono moltiplicati ed hanno prodotto anche una abbondante letteratura scientifica, utilizzando soprattutto le rilevazioni di tipo statistico.

4. Perché sono sempre rilevanti gli studi sulla corruzione

La più famosa di queste rilevazioni, nota anche al di là della cerchia degli addetti ai lavori, è costituita dal “CPI” acronimo di *Corruption perception index*, un indice di “corruzione percepita” elaborato da un’importante associazione internazionale non governativa, *Transparency International*.

Dal 1995, riscuotendo di anno in anno un sempre maggiore successo mediatico, Transparency pubblica ogni anno una classifica sulla corruzione in gran parte dei Paesi del mondo⁴. *Per incidens*, l’Italia non ha mai raggiunto posizioni di vertice, ovvero quelle che identificano un Paese meno corrotto, in tal modo ulteriormente dimostrando la fallacia dei dati solo giudiziari. Tuttavia, negli ultimi anni, finalmente comparando l’andamento della classifica, emerge un costante miglioramento.

Malgrado il successo ottenuto, tradottosi anche in importanti titoli di giornali, quest’ultimo non fotografa affatto lo stato della corruzione effettiva esistente: rispecchia, infatti, i dati che emergono da interviste di interlocutori qualificati quali, ad esempio, esperti ed operatori economici, oltre che comuni cittadini di ogni Paese e poi aggiunge a questi gli elementi informativi provenienti da fonti internazionali e da esperti nazionali. I sistemi utilizzati per la rilevazione, malgrado resti riservato il campione degli intervistati, vengono considerati statisticamente abbastanza attendibili, soprattutto perché divenuti con gli anni ancora più rodati. Essi, a ben vedere, finiscono, però, per offrire le “sensazioni” degli intervistati, i quali ultimi nella maggioranza dei casi ammettono poi di non avere notizie precise e specifiche di episodi corruttivi⁵.

La classifica quindi, che pure non deve essere sottovalutata, offre soprattutto l’immagine della fiducia dei cittadini nei confronti delle proprie istituzioni nazionali. Essendo però basata sulla percezione, dipende molto dal “campione” di intervistati scelto per effettuare il “sondaggio” (campione non reso noto da Transparency) ed è influenzabile anche dal risalto che viene dato dai media alle indagini giudiziarie su fatti corruttivi che interessano le amministrazioni e gli

⁴ Secondo il *Corruption Perception Index*, 2019, l’Italia risulta classificata al 51° posto nel mondo su 180 Paesi, con un punteggio nel 2019 di 53/100, risalendo di due posizioni rispetto al 2018 e guadagnando solo un voto in più. La lenta ascesa sarebbe l’esito di permanenti problemi strutturali (Transparency International, 2019).

⁵ È questa la ragione per la quale tutti gli addetti all’analisi del fenomeno ci tengono a distinguere la corruzione reale dalla percezione della corruzione e la sua rappresentazione. Questi ultimi aspetti possono essere influenzati da molti fattori (il ruolo dei media; la narrazione costante di fatti di cronaca; il volume delle indagini in un determinato settore, ecc.).

ambiti politici. Ora sia chiaro, studiare la percezione è un fatto importante. Essa ci dà conto di cosa percepisce l'opinione pubblica, del *sentiment* diffuso e ciò non va sottovalutato. Attraverso la percezione non registriamo solo l'eventuale sfiducia nei confronti delle istituzioni ma, se approfondiamo questo aspetto, potrebbero emergere quali fattori alimentano la sfiducia (che è una causa efficiente della corruzione); perché alimentare il terreno della sfiducia istituzionale vuol dire predisporre i cittadini a comportamenti scorretti, illeciti, corruttivi. In più occasioni si è parlato del paradosso degli indici percettivi: maggiore è la prevenzione dei fenomeni corruttivi e altrettanto forte è la repressione della fattispecie di reato, più elevata è la percezione del fenomeno (vedi Tartaglia Polcini, 2018, pp. 45 ss.). Secondo questo paradosso (cd. paradosso di Trocadero) (cfr. Tartaglia Polcini, 2017) ci sarebbe una fallacia logica nell'indice di percezione in quanto si è estesa l'indagine percettiva sull'omertà, insita nel *pactum sceleris* che caratterizza la corruzione (la sfera di operatività della *bribery*), ad ogni aspetto della *maladministration*. C'è stato, pertanto, secondo questa linea interpretativa, un effetto distorsivo connesso a questo assunto ontologico, «corrispondente all'abuso dei ratings asseritamente collegati all'applicazione dell'indice», che ha finito per penalizzare l'Italia che, per esempio, tra i diversi Paesi al mondo, è certamente quello che può esibire un ordinamento tra i più attivi sotto il profilo preventivo e di contrasto alla corruzione. Ecco: non solo la distorsione ma anche il paradosso, perché la comparazione tra gli ordinamenti dal punto di vista della percezione della corruzione non tiene conto delle caratteristiche istituzionali e normative processual-penalistiche. È qui il caso di ricordare che l'Italia, da questo punto di vista, può esibire quattro dimensioni di indiscutibile valore a riguardo della lotta alla corruzione: l'autonomia del pubblico ministero, l'indipendenza della magistratura in genere, l'obbligatorietà dell'azione penale, l'assoluta libertà di stampa che le permette di pubblicare notizie di reato fin dalla prima fase investigativa. Questo "arsenale costituzionale" nostrano mette tutti i cittadini del nostro Paese in una posizione di uguaglianza assoluta davanti alla legge.

Ora, per quanto i media possano influenzare l'opinione pubblica e quindi più si parla di corruzione più si rende visibile la sua estensione mediante ricostruzione di fatti di cronaca, è pur vero che in questi anni quanto più se n'è parlato tanto più nel rating mondiale l'Italia ha visto migliorare la sua performance scalando di 16 posizioni la classifica. Si potrebbe dire che il paradosso di Trocadero è infondato!

La corruzione non può essere ridotta ad un argomento circoscritto solo agli addetti ai lavori, o alla magistratura o agli studiosi. Né tanto meno può essere un

argomento da esibire in alcune circostanze solo per colpire qualcuno o costruire contrasti. Seguendo questa strada, il fenomeno non sarà mai colpito in maniera efficace. La corruzione che è emersa è non superiore al 6-8%. Ciò vuol dire che c'è un 90% e più che resta impunito perché essa è ramificata, strutturata, estesa. Ci sono settori che non sono mai stati oggetto di indagine da parte della magistratura. In questi ultimi anni la sanità è stata posta sotto osservazione ma, per esempio, tutte le commesse che interessano l'ambiente militare? I rifornimenti, gli acquisti? Per non parlare della corruzione tra i privati, le imprese economiche. Quando s'inizierà, emergerà sicuramente che la corruzione nel Paese è maggiore di quello che si ipotizza!

4.4 Come uscirne? Il valore aggiunto di ricerche approfondite come questa

Abbiamo richiamato il *Corruption perception index* (CPI) perché è il sistema più noto di misurazione della corruzione, ma, come si è accennato, altri ne esistono e nei confronti di essi pure vengono evidenziate non minori controindicazioni sulla effettiva attendibilità⁶. Questa considerazione conferma quanto sopra già detto: non esistono, ad oggi, criteri in grado di fornire numeri credibili su quanta corruzione esiste, ovvero sulla sua dimensione, sugli ambiti maggiormente interessati e sul volume del costo corruttivo. Queste affermazioni, però, non significano affatto che la corruzione non possa essere studiata e che manchino dati dai quali poter avviare approfondimenti scientificamente validabili. Piuttosto essa spiega perché per gli studiosi possa essere molto più utile e proficuo spostare la ricerca dagli aspetti meramente quantitativi del fenomeno a quelli qualitativi, per comprendere cioè come la corruzione si manifesti, quali caratteristiche abbia e in quali ambiti essa si annidi.

⁶ In generale gli indicatori di misurazione sono quasi tutti basati sulla percezione del fenomeno. Fra questi si vedano, i World Governance Indicators (WGI) della Banca mondiale, tra cui il Control of Corruption Index (CCI); gli indicatori Qol; il Bribe Payers Index elaborato da Transparency International; il Global Corruption Barometer sempre di Transparency International e Gallup; le interviste Gallup; l'Eurobarometro. In Italia una misurazione dell'impatto del malaffare è data nel 2017 dal "Termometro della corruzione" che ha messo in relazione a livello locale il CPI e l'European Quality of Government Index (EQI). Rielabora i dati che attengono il Global Competitiveness Report (GCR), l'indice di Economia e Società Digitale (DESI) che misura la digitalizzazione dell'economia, della società e della PA, il Doing Business Ranking della Banca Mondiale e il rapporto tra gettito fiscale e Pil. Infine, il Public Integrity Index (PII).

Queste ricerche, a ben vedere, sono utilissime per comprendere l'impatto sociale del fenomeno: risultano, infatti, importanti anche per i decisori politici che possono trarre elementi su come e dove investire le risorse e dove e come rafforzare i presidi anticorruzione. Questi studi, inoltre, consentono anche di comprendere la dimensione quantitativa del fenomeno; non restituiscono certo dati precisi in senso assoluto, ma individuano trend che consentono di verificare la sua diffusione, permettendo di ipotizzare, ad esempio, dalla ripetizione di fatti con modalità analoghe, il carattere seriale degli stessi e quindi l'esistenza di numerosi altri analoghi, anche se non emersi. È in questo contesto che si è mossa la pregevole e completa ricerca che il *Terzo Rapporto sulla criminalità a Napoli* dedica al fenomeno della corruzione e che ho davvero il piacere di presentare.

Come nella tradizione dei *Rapporti sulla criminalità* – diventati ormai un appuntamento importante per chi vuole approfondire determinati crimini – anche quest'anno, dopo un'analisi comparativa delle tendenze della delittuosità e della criminalità fra le diverse aree metropolitane, due ampie sezioni vengono dedicate al tema della corruzione, ovvero ad una particolare fattispecie che, come è ormai nella tradizione del gruppo di ricerca, arricchisce con evidenze empiriche, o studi di vittimizzazione l'approfondita e rigorosa riflessione non solo sulla realtà partenopea ma da essa prende spunto per ragionare sui fenomeni criminali nel Paese con sguardo comparativo.

Piuttosto che basarsi su improbabili sondaggi, il gruppo dei ricercatori dell'Università di Napoli, guidati dai Professori Di Gennaro e Marselli, volendo varare un rapporto sulla corruzione, ha correttamente pensato di muoversi a partire dai dati certi che, come si è già detto, sono rappresentati solo dai provvedimenti giudiziari, gli unici in grado di affermare che un fatto corruttivo è avvenuto⁷.

L'obiettivo della ricerca è nato, fra l'altro, come particolarmente ambizioso perché intendeva non limitarsi a verificare l'esistenza del fatto corruttivo, cosa che avrebbe reso sufficiente l'esame del solo "capo di imputazione", bensì capire la dinamica del comportamento corruttivo, cosa che rende indispensabile la lettura completa dei provvedimenti con le loro spesso lunghe motivazioni e, aspetto

⁷ Non mi attarderò sulla parte metodologica e ricostruttiva della elaborazione delle informazioni acquisite, essendo oggetto di altro contributo e richiamati nella stessa introduzione. Tuttavia, va segnalato il ponderoso lavoro sulle differenti fonti, l'acquisizione e selezione del materiale valido e la stessa quantificazione del costo della corruzione emergente dagli episodi corruttivi ricostruiti dall'esame degli atti.

ancora più pregevole, inquadrare l'interpretazione delle singole patologie (siano esse di circuiti corruttivi; di reti particolari; di corruzione associativa propria delle organizzazioni criminali; di corruzione "spicciola") in un più ampio scenario teorico capace di spiegare perché, allora, più le società si evolvono verso forme di capitalismo di un certo tipo, più la ricchezza, come si dice, è "oligarchica" maggiormente va diffondendosi il virus della corruzione.

Il carattere ambizioso della ricerca si è scontrato, per giunta, con una difficoltà oggettiva, ignota probabilmente ai non addetti ai lavori e cioè l'assenza di un archivio unico nazionale che contenga le sentenze e gli altri provvedimenti giudiziari. Al ministero della giustizia confluiscono, infatti, i dati grezzi sui provvedimenti giudiziari (quante condanne e/o assoluzioni e per quali reati), attraverso le rilevazioni statistiche, ma i provvedimenti veri e propri vengono poi conservati negli archivi dei singoli uffici, rendendo oggettivamente complicata l'individuazione e l'acquisizione.

Esiste presso la Corte di cassazione un importante archivio informatico (il cd. CED della Cassazione) che raccoglie tutte le massime (e cioè i soli principi di diritto tratti da tutte le sentenze) e, solo per gli ultimi anni, le sentenze per esteso rese dalla Corte Suprema. Tuttavia non è facile estrapolare dalle oltre 55 mila sentenze penali pubblicate ogni anno, quelle che sono di interesse. E, una volta estrapolate, queste sentenze spesso non consentono di comprendere approfonditamente le vicende sottostanti: la Cassazione, infatti, non è un terzo grado di giudizio di merito, ma un giudice di legittimità che esamina, cioè, gli eventuali vizi delle sentenze. Conoscere una vicenda giudiziaria impone, quindi, di acquisire la sentenza del giudice di merito.

Questo è quello che il gruppo di ricerca ha dovuto fare: partendo dalle sentenze della Cassazione, ha poi individuato quelle relative a sei distretti di Corte di appello (Brescia, Milano, Roma, Napoli, Salerno e Reggio Calabria) e da questi organi giurisdizionali ha acquisito le relative sentenze di merito su cui poter operare. A questi dati, il gruppo di ricerca ha aggiunto anche quelli provenienti da due altri archivi informatici, importanti ma non "generalisti": la banca dati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che contiene i provvedimenti che riguardano vicende mafiose e che quindi possono consentire di vedere quanto le organizzazioni criminali di tal tipo utilizzino lo strumento corruttivo e quella della Corte dei conti, che si occupa dell'azione di danno successiva al verificarsi di un fatto corruttivo accertato con sentenza definitiva e che quindi contiene ulteriori informazioni in materia. È un'indagine su un materiale giudiziario immenso che offre elementi di analisi micro-macro sia sotto il profilo quantitativo

che qualitativo. Dà conto di come si incrociano nelle nostre diverse realtà locali reti criminali differenti, la cui operatività sinergica non sarebbe mai stata ipotizzata ma che ormai è un indicatore di come in molte occasioni, in nome del profitto economico, vengono superate anche le più antiche e tradizionali barriere. Offre elementi di riflessione sulla combinazione di attori economici, politici e burocratici e di come sempre più le diverse mafie ne dirigono l'orchestra corruttiva con una sinfonia i cui spartiti, talvolta, si assomigliano nella loro composizione.

4.5 Un breve sguardo ai dati e alcune considerazioni

L'enorme materiale acquisito che ha riguardato periodi differenti rispetto alle singole fonti e che complessivamente copre quasi un ventennio a partire dal 2000, ha dovuto essere preventivamente depurato dei doppi e soprattutto essere attentamente catalogato secondo schemi predeterminati dai medesimi ricercatori. Gli atti giudiziari definitivamente esaminati sono stati ben 571, alcuni molto ponderosi; gli episodi corruttivi emersi sono 838. I risultati ottenuti, grazie allo scrupolosissimo lavoro di analisi, sono di eccezionale valore perché restituiscono un quadro che appare decisamente originale.

La temporalità finita sotto esame differisce fra le fonti: dal 2013 al 2020 per gli atti esaminati dalla banca dati del sistema SIDNA; dal 2002 al 2019 per gli atti provenienti dalle diverse Corti di Appello e dal 2015 al 2018 per le sentenze provenienti dalla banca dati della Corte dei conti. La differente temporalità dipende dalla disponibilità delle informazioni reperibili da ogni fonte esaminata e dal fatto, come ho già anticipato, che non vi sia la possibilità di accedere ad una unica fonte, sia essa ministeriale o giudiziaria, e che i sistemi di informatizzazione degli atti siano stati generati in tempi e con archiviazioni diverse. Tutto ciò ostacola ovviamente il reperimento in un unico set di dati contravvenendo alle necessità del ricercatore. Ciò rende, tuttavia, un lavoro del genere ancora più apprezzabile.

Sarebbe impossibile e riduttivo provare a sintetizzare qui una ricerca che, invece, merita di essere studiata dagli addetti ai lavori e utilizzata in futuro da chiunque vorrà parlare di corruzione, senza un approccio superficiale e senza tesi preconcepite. Solo alcuni elementi può essere utile qui richiamare.

Innanzitutto, l'utilizzo da parte delle organizzazioni mafiose della corruzione: il quadro che emerge conferma ampiamente e arricchisce molte delle tesi che da anni circolano tra gli studiosi e i magistrati. I gruppi più strutturati, in particolare quelli della 'ndrangheta, attraverso le dinamiche collusive con i

pubblici funzionari, riescono a controllare i grandi appalti, e non solo nel meridione d'Italia. È uno scenario quello tratteggiato che riporta questa corruzione alla tipologia della cd. *grand corruption*, della corruzione cioè sistemica ed organizzata che vede corrotti e corruttori far parte integrante di uno stesso sistema organizzativo, finalizzato a depredare le risorse pubbliche. Questa dimensione apicale, che si registra nei grandi appalti, nelle consistenti concessioni o convenzioni, vede talvolta protagonista non più una sola organizzazione criminale ma un "cartello", ove il carattere associativo intreccia e combina più organizzazioni mafiose che hanno il "libro paga". Questa tipologia di corruzione si associa (e talvolta si distingue) da quella più politica ove l'associazione criminale viaggia sull'asse politico-economico-amministrativo. Sia nel primo che nel secondo caso non di rado si formano i monopoli o gli oligopoli. Tutto ciò ha effetti devastanti per l'economia. E quando, come nel caso dell'Expo 2015, l'utilità non s'identifica con le risorse economiche, essa ne posticipa il rendimento perché mira immediatamente al controllo attraverso l'acquisizione della direzione della più importante società di gestione dell'evento.

Esiste, poi, un secondo aspetto: un'ampia fascia di quella che è definita in letteratura la *pretty corruption*, cioè quella "corruzione minuta" che alimenta un sistema di favori, di particolarismi e che mina profondamente l'imparzialità dell'amministrazione. Un ruolo rilevante nell'amministrazione viene svolto dalla burocrazia, che ha di fatto soppiantato la politica, ponendosi al primo posto tra gli attori, o meglio, tra i settori nei quali i funzionari e gli amministrativi consumano eventi corruttivi. Dall'altro lato del rapporto corruttivo un ruolo significativo è svolto dagli imprenditori e dai liberi professionisti, spesso in nome e per conto delle grandi imprese.

Gli elementi raccolti, però, non tranquillizzano affatto sul coinvolgimento, tutt'altro che irrilevante, di comuni cittadini: persiste evidentemente una mentalità tesa ad utilizzare la mazzetta per superare le "pastoie burocratiche", vere o presunte che siano.

Infine, la dimensione quantitativa. Quando si analizza un fenomeno derivante da un insieme di atti illegali, il cittadino comune e anche i non addetti ai lavori sono immediatamente interessati a quantificare il valore della risorsa sottratta o del danno prodotto. Intanto, come giustamente rilevano i ricercatori, le utilità di un evento corruttivo non sempre si identificano con il danaro. La corruzione in sé si esplica in tantissimi modi e, come già ho anticipato, lo scambio occulto è sì dominato dalle risorse materiali (specie danaro) ma sempre più coincide con beni immateriali o utilità ove la materialità è indiretta (viaggi; vacanze; sostegno

politico; affidamento incarichi; ristrutturazioni di appartamenti; posti di lavoro; rapporti intimi consumati; posti di dirigenza, ecc.).

Quando si ragiona in termini di cifre, la stampa è la prima informazione che registra quasi come se essa fosse indicativa della gravità o meno dell'atto compiuto. Per cui se un cittadino corrompe un esponente delle forze dell'ordine, "farcendo" la patente con un biglietto da 100 o 200 euro, l'atto è declassato alla categoria del "miserevole" e magari neanche finisce sulle pagine del giornale. Così se un pubblico ufficiale viene corrotto con un "regalo" o una "mazzetta" di qualche migliaio di euro per una certificazione falsa o super accelerata, anche questa azione ricade, per l'opinione pubblica, nel novero del "tutti fan così" e anche in questo caso la stampa presta una debole attenzione. Se invece si scopre che un politico, un dirigente amministrativo, un gruppo nutrito di professionisti compie un patto corruttivo e da esso trae cospicue utilità, allora l'attenzione è totale. Quando poi chi prepara, governa e porta a termine l'atto corruttivo lo fa con la complicità di politici, funzionari, mediatori ed altro, l'attenzione è massima perché sicuramente la partita è più grossa e ciò che è in gioco ha certamente un valore elevato. Ed ecco che la vicenda è seguita per giorni e il rilievo è tale che si scandagliano nelle profondità più remote gli intrecci e i fili che hanno dato vita alla vicenda.

In realtà non dovrebbe essere così. La grande corruzione è grave ma lo è anche quella piccola. Entrambe inquinano il tessuto sociale e morale di una comunità. Certo, interferire in una gara pubblica di milioni ed acquisirla grazie ad un patto collusivo produce danni enormi; altera il libero mercato e danneggia anche il mercato del lavoro perché circoscrive le opportunità lavorative sempre agli stessi. Oltretutto danneggiando l'economia, perché la concorrenza ne esce alterata, crea un clima di sfiducia nell'investimento produttivo e nell'innovazione. Ed è ovvio che più un sistema è corrotto minore sarà la qualità dei servizi e maggiore sarà l'infedeltà fiscale.

In ogni caso è impressionante l'ammontare che emerge dalle singole fonti: dai dati elaborati dagli atti giudiziari provenienti dalle Corti di Appello, l'informazione sull'entità della tangente è stata rilevata in 201 episodi sul totale dei 348 (57,7%) in cui la controprestazione, richiesta o offerta dal privato, prevedeva l'elargizione di una somma di denaro. L'ammontare complessivo delle tangenti in denaro è pari ad € 230.532.505,46 (in media: € 1.146.927,89) per fatti commessi in un ampio arco temporale che va dal 2002 al 2019. Si tenga presente che la maggior parte degli episodi registrati (59,7%) rientra in una fascia non superiore ai € 2.500 (nel dettaglio: 42,8% cifre non superiori a € 500 euro, e 16,9% cifre

4. Perché sono sempre rilevanti gli studi sulla corruzione

non superiori a € 2.500 euro). L'elevata consistenza dell'ammontare che è stato registrato dipende dall'8,5% dei casi (n. 17 episodi) per i quali gli importi sono superiori (talvolta di moltissimo) a € 100.000 euro: la somma degli importi che superano questa cifra, infatti, è pari, da sola, ad € 229.061.698,56. Ad incidere, in particolare, è il caso Saipem spa, ritenuta responsabile di un illecito amministrativo in riferimento ad una complessa vicenda corruttiva iniziata nel 1994, che vede come corrotti alte autorità della Repubblica di Nigeria (l'atto si riferisce alla persona giuridica e non alle persone fisiche) e in cui le dazioni registrate ammontano a complessivi \$187.043.750 (€ 171.988.598,56).

Se consideriamo la fonte Corte dei conti, sul totale dei casi corruttivi individuati, il 33% permette di estrarre l'utilità in denaro conseguita in modo esclusivo, il cui ammontare è pari a € 22.854.572,37, così distribuito:

- € 96.300,00 per abuso d'ufficio (0,4% del totale, indicato in 2 sentenze);
- € 689.915,69 per concussione (3% del totale, indicato in 9 sentenze, con una media per atto pari a € 76.657,30);
- € 3.460.912,27 per corruzione (15,1% del totale, riferito a 15 sentenze, con una media per atto pari a € 230.727,48);
- € 18.034.962,67 per peculato (78,9% del totale, presente in 40 sentenze, con una media per atto pari a € 450.874,07);
- € 572.481,74 per reati oggetto della ricerca presenti in concorso all'interno delle sentenze (6), che rappresentano il 2,5% dell'importo totale.

Infine, la banca dati della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA): nel complesso degli episodi individuati, la presenza di un'utilità per il corrotto in denaro o altro bene materiale è stata individuata in 105 episodi (41,5% del totale). Il riferimento diretto ad una controprestazione totale o parziale precisamente quantificabile in denaro si è rilevato in 48 episodi (45,7%). L'ammontare complessivo delle tangenti è pari ad € 4.142.540,00 (in media: € 86.302,92) per fatti commessi tra il 2005 ed il 2017.

Rimetto la tab. sintetica fornitami dal team dei ricercatori per dare conto in modo esplicito di quanto danaro pubblico – in base all'analisi approfondita dei singoli atti giudiziari e lì ove è stato possibile derivarlo – viene distratto e finisce nelle tasche dei corrotti. E si badi bene che: a) è stato calcolato l'ammontare dell'utilità in danaro solo in quegli atti dai quali in modo certo ed evidente è indicata la cifra; b) non sono state quantificate le utilità materiali che pur si sarebbe potuto fare (es. un appartamento dato in "dono"; il valore di un gioiello, il costo di una vacanza, ecc.); c) la temporalità è diversa tra le fonti e, si ricordi bene, stiamo parlando di campioni di atti su un volume molto più ampio.

Tab. 1 - Ammontare complessivo delle tangenti e media per le tre fonti analizzate.

Fonte	N. episodi con specificazione della somma di denaro	Ammontare complessivo delle utilità percepite e/o sottratte indebitamente	Media
Atti DNA	49	€ 4.142.540,00	€ 86.302,92
Atti Corti di appello	201	€ 230.532.505,46	€ 1.146.927,89
Atti Corte dei conti	72	€ 22.854.572,37	€ 317.424,62

Fonte: ns. elaborazione sentenze DNA, Corti d'appello e Corte dei conti

Un ammontare complessivo di danaro sottratto alla collettività pari quasi 260 milioni di euro (€ 257.529.617,83) in un periodo che va poco oltre i dieci/dodici anni, con una media per patto collusivo di € 1.550.655,43. È molto? Poco? Come si fa a dirlo! È certamente una somma che rende alcuni settori ancora più vulnerabili, per altri il tasso corruttivo, se così si può dire, li rende attraenti, ovvero se in essi è più facile occultare la corruzione è evidente che riprodurrà in maniera più elevata. Ma ciò che non va occultato è che con la corruzione si esercita il potere. La corruzione ha quella particolare caratteristica che possiede un mix tra benefici materiali (e immateriali) ed esercizio del potere. Ecco perché i mafiosi, oggi più di ieri, ricorrono allo strumento della corruzione, proprio perché attraverso essa condizionano gli assetti istituzionali, i governi locali dei territori, svolgono attività di mediazione e di protezione, regolano i mercati e i servizi. E non mi meraviglia neanche, atteso il periodo breve esaminato, che la corruzione associativa propria delle organizzazioni mafiose faccia registrare un volume più basso di danaro “liquidato”, perché per le mafie l'utilità va differita in un tempo lungo: per esse è importante formare i monopoli o gli oligopoli in modo da controllare i settori dell'economia legale. Il carattere bilaterale che viene descritto nel vecchio codice Rocco è superato dalla nuova logica dell'agire mafioso: la corruzione è centrale perché è un mezzo che permette di organizzare una “squadra”, una rete che faccia di un contesto un ambiente corrotto ove, al momento opportuno, a prescindere da quale sia il vantaggio che si ridistribuisce, il ruolo di ognuno non sia di ostacolo alla stessa cordata.

Conclusioni

Non credo di esagerare nel dire che questo *Rapporto* si pone come una pietra miliare per un nuovo approccio di studio sulla corruzione e che ci si augura si propaghi nel mondo universitario e tra gli istituti di ricerca e quanti sono interessati ad approfondire e spiegare il fenomeno della corruzione. Oltretutto, proprio il mondo accademico appare talvolta poco attratto da vicende così pulsanti di vita quotidiana, preferendo direzionare le proprie energie su questioni molto più teoriche. E invece fare scienza significa anche (e fondamentalmente) osservare i fatti sociali e spiegarne l'origine e lo sviluppo.

Dobbiamo essere grati al team di ricerca e ai coordinatori che con serio impegno e mostrando profonda conoscenza del fenomeno hanno messo a disposizione non solo della comunità accademica ma di tutti coloro (politici, magistrati, investigatori, imprenditori, funzionari dell'amministrazione pubblica, associazioni che contrastano i diversi crimini, comuni cittadini, ecc.) che hanno interesse a capire e contrastare la corruzione, questo rigoroso Rapporto dedicato al fenomeno. E immagino – e perciò la gratitudine si accresce – quanto sia stato ancor più oneroso portare avanti uno studio del genere non potendo contare sempre e in ogni caso sulla collaborazione, l'interesse e la sensibilità da parte dei responsabili delle sedi giudiziarie giurisdizionali.

Invece, la magistratura ha bisogno di tali studi. Ha bisogno che ricercatori affidabili, con una *accountability* ampiamente mostrata nel tempo e riconosciuta non solo per i risultati ma per il rigore del metodo, siano sostenuti e che, tra l'altro, trovino le risorse più adeguate per studi di questo tipo.

Conoscere la corruzione (e quindi combatterla) è evidentemente possibile ma richiede serietà del suo studio e conseguentemente serietà e costanza nell'approccio del legislatore e dell'amministrazione per contrastarla. Ingredienti entrambi che purtroppo spesso sono mancati sia negli studi sul tema (e la vicenda dei 60 miliardi lo dimostra), sia nelle scelte politico-burocratiche che, come spesso accade in Italia, hanno oscillato pendolarmente fra un iperattivismo di breve periodo e una inerzia spesso prolungata nel tempo, passando così dal considerare la corruzione il "male assoluto" e poco dopo descrivendola come una preoccupazione eccessiva, frutto di invenzioni di troppo zelanti cultori della legalità.

Risulterà – almeno me lo auguro – molto più difficile, però, dopo i lavori e i risultati di questa ricerca, ripetere stereotipi da un lato e dall'altro della "barricata".

Bibliografia

- COMMISSIONE EUROPEA, *Allegato sull'Italia della relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM (2014), 38 final, Annex 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038#document1>.
- CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, *Intervento del Primo Presidente dr. Giovanni Canzio per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017*, https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/_Intervento_del_Primo_Presidente_Dott._Giovanni_Canzio_.pdf. 20.
- DI PIERRO D. (a cura di), *Corruzione in Italia e nei Paesi avanzati*, Fondazione Davide Hume, 2015.
- GUIDONI C., *La leggenda dei 60 miliardi, stima falsa che tutti citano*, in «Il Sole 24 ore», 21 agosto 2016, <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-08-20/la-leggenda-60-miliardi-stima-falsa-che-tutti-citano-185856.shtml?uuid=ADP3Kxn>.
- SAET (Servizio Anticorruzione e Trasparenza), *Primo Rapporto al Parlamento, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Roma 2009*, https://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/027/016/INTERO.pdf.
- TARTAGLIA POLCINI G., *Il paradosso di Trocadero*, in «Il Diritto penale della globalizzazione», 22 ottobre 2017, <http://www.dirittopenaleglobalizzazione.it/il-paradosso-di-trocadero/>.
- ID., *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione*, Minerva, Bologna 2018.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index, 2019*, <http://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>.

5. Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro

Giacomo Di Gennaro

Premessa

Chi si occupa della corruzione in una prospettiva sociologica può certamente esporsi al rischio di ripetere proiezioni interpretative consolidate o concetti usati e abusati che da decenni declinano il dizionario specifico che si è andato formando nel tempo per scandagliare un fenomeno che per molti, invece, si può spiegare riconducendolo sinteticamente a una profonda immoralità soggettiva. Oppure, a un costume, una prassi consolidatasi attorno alle inefficienze amministrative e ai deficit delle organizzazioni pubbliche (di cui i reati contro la pubblica amministrazione ne sono un indicatore), o coincidente con la capacità di circuiti particolari di attori (politici, economici, amministrativi, criminali) i quali, utilizzando “competenze illegali” e meccanismi regolativi sofisticati, intercettano quote di risorse pubbliche per coltivare solo interessi privati (Pizzorno, 1992a). O infine, un fenomeno inevitabilmente e funzionalmente connesso all’andamento della macchina pubblica per il cui funzionamento occorre che siano “oleate” le procedure.

Spiegazioni ortodosse di questo tipo stridono con il *corpus* analitico elaborato dalle scienze sociali e dalla criminologia al punto che esso rischia di apparire irrilevante, sebbene sia fondato anche su molte evidenze empiriche. Ciò perché il fenomeno corruttivo è complesso e determinato da differenti motivazioni (Williams, 2000). È come una matassa difficile da dipanare, la cui complicata tessitura non deriva tanto dalle patologie che lo caratterizzano, quanto dall’inefficacia degli interventi sia preventivi che di contrasto di volta in volta elaborati e di cui proprio il quadro normativo esistente nel nostro Paese ne rende conto. L’impressione che si matura a riguardo della corruzione è che, a fronte di tutte le riforme normative apportate (e ancora suggerite) e delle tecniche investigative alla fattispecie applicate per renderla emergente, non vi è proporzionato risultato sul piano del contrasto, essendo la corruzione intrinsecamente un fenomeno che si basa sull’omertà reciproca e lo scambio occulto dei giocatori.

Questa consapevolezza spiegherebbe la forbice tra la corruzione consumata nell’ombra e quella che tutti i giorni viene scoperta grazie alle inchieste penali

e, che anche dopo “Mani pulite”, fa dire a tanti che non solo la *cifra oscura* è aumentata (Davigo - Mannozi, 2007; ANAC, 2019) ma la c.d. “cifra grigia” è in ascesa, dal momento che le vicende di corruzione, anche se affiorano «grazie a un procedimento penale, non producono ricadute sotto il profilo penale», ovvero non producono condanne definitive. Da ciò ne consegue una «rafforzata aspettativa di impunità, che incoraggia l’ingresso di imprenditori, politici e burocrati nelle reti della corruzione, in grado di garantire ingenti profitti illeciti a basso rischio ai suoi beneficiari» (Vannucci, 2015, p. 5).

Concetti come corruzione sistemica, mercato della corruzione, corruzione politica, degenerazione dei sistemi sociali e politici, corruzione associativa, corruzione economica, corruzione legislativa, corruzione pulviscolare sono entrati, ormai, nel lessico comune e, sebbene indichino fenomeni molto diversi fra loro, il rimando – come ha sostenuto Belligni – è a «traiettorie variabili (...), a moduli di comportamento illecito tra loro assai dissimili e la cui natura non è riferibile ad una medesima matrice teorica» (Belligni, 1987, p. 65). E infatti, se assumiamo un criterio basato sulla fattispecie dei reati che connotano e/o si associano alla corruzione, l’aspetto centrale è la deviazione dai doveri di ufficio che il ruolo pubblico conferisce alla persona, sia se eletto o nominato, in funzione del perseguimento di un interesse privato (anche se si estende alla famiglia, parentela o soggetti con cui si hanno specifiche relazioni) o di una qualche forma di utilità. Se, invece, la corruzione la spieghiamo in base alla violazione di un interesse collettivo per favorire interessi particolari, allora spostiamo la centralità connotativa sull’interesse pubblico violato. Infine, se come nella migliore tradizione della sociologia della devianza, consideriamo la corruzione in base alla reazione dell’opinione pubblica, dei cittadini, allora, è corruzione tutto ciò che è condannato dalla società. Il limite, in questo caso, è che l’azione investigativa e della magistratura si concentri prevalentemente solo su quelle vicende che attirano l’attenzione dei media e dell’opinione pubblica (Cazzola, 1988); inoltre vi è il rischio che siano associati alla corruzione aspetti e comportamenti sociali (clientelismo, favoritismi, forme di autorizzazioni *ex post*, familismi e particolarismi vari, consenso politico ecc.) che non hanno nulla a che vedere con la fattispecie, anche se costituiscono terreni ideali per il radicarsi di comportamenti corruttivi.

Nelle pagine che seguiranno ricostruiremo le principali interpretazioni che sono state fornite nell’ambito sociologico e criminologico per spiegare la corruzione, tenendo presente che il fenomeno nella sua multidimensionalità è stato affrontato anche nell’ambito della scienza politica e che non poche chiavi di lettura sono da essa peregrinate negli studi sociologici. Il limite, tuttavia, che

esse presentano, è di non connettere le patologie proprie delle diverse forme di corruzione in uno scenario più ampio che trascenda i meccanismi regolativi delle specifiche tipologie. Per cui restano in piedi spiegazioni relative alle singole patologie, ai singoli meccanismi che ne alimentano il funzionamento, ma non si spiegano i fattori che originano la corruzione e non si mette in connessione la micro con la macro corruzione, né si spiega perché – al di là dei dati ufficiali che si possono raccogliere – essa appare più diffusa di un tempo.

5.1 *Spiegazioni interne alla patologia della corruzione*

La storia italiana, dal periodo postunitario a quello liberale e poi fascista sino ai governi repubblicani, è costellata da fatti ed episodi di corruzione (Turone, 1993; Marini, 1997; Sales - Melorio, 2019), che – tra l’altro – hanno visto predominare il genere maschile a conferma che tutti i ruoli apicali (sia nell’ambito politico, economico, burocratico che sociale), ai quali sono affidati l’assegnazione e la distribuzione di risorse pubbliche, sono quasi esclusivamente ricoperti da maschi. Gli scandali negli anni ’50 e ’60 del secolo scorso nel nostro Paese hanno costituito un segnale di una propensione sia della classe politica che delle imprese italiane (soprattutto grandi) all’illecito e alla corruzione politica, al punto da assumere (come le inchieste più tardi di “Mani pulite” riveleranno) un fattore ambientale di estrema importanza che ha condizionato le scelte di investimento e sviluppo della generalità delle imprese nostrane e non solo, oppure – come è stato indicato – un “tratto cromosomico” presente nel Paese e manifestatosi già a partire da pochi anni dopo la nascita dell’Italia unificata¹.

¹ Lo scandalo della Banca Romana responsabile di una emissione di biglietti bancari superiore alle riserve auree possedute ed esploso a seguito dell’indagine ispettiva disposta nel 1889 dal ministro dell’Agricoltura Luigi Miceli e condotta dal senatore Giacomo Alvisi, rivelò gravi irregolarità, diffuse corrottele, collusioni politiche e imprenditoriali. Dall’inchiesta emerse che anche Francesco Crispi fu tra i beneficiari. Si potrebbe, poi, richiamare l’inchiesta Saredo a Napoli agli inizi del ’900 da cui emerse una condizione di degrado politico-amministrativo non solo coincidente con intrighi e corrottele, ma intrisa di legami con la camorra. Anche lo scandalo dell’Ingc (Istituto nazionale imposte di consumo) nel 1956 è stato di rilievo, al punto da essere definito «il primo importante caso di criminalità economico-politica dell’Italia repubblicana» (Canosa, 1995, p. 44). Un intrigo corruttivo di natura consociativa e di dimensione “sistemica” che ha interessato gran parte dei partiti dell’epoca e avuto una portata nazionale per il numero elevato di sindaci, amministratori, consiglieri e funzionari comunali, funzionari di prefettura,

Un tratto che Sales e Melorio nel loro recente lavoro ascrivono ad «un'azione progressiva di disfacimento del senso dello Stato da parte di corrotti e corruttori, (*il cui comportamento*) ne distrugge credenza e legittimazione», al punto da definirlo “reato di corrosione di Stato” «perché commesso da rappresentanti dello Stato su funzioni e compiti dello Stato» (Sales - Melorio, 2019, p. 11).

La corruzione, così intesa, non va allora confusa con la cattiva amministrazione (semmai ne è terreno fertile), né si possono assimilare ad essa fenomeni quali il clientelismo, il voto di scambio, il traffico di influenze, il finanziamento illecito ai partiti e tutti quei comportamenti che rivelano forme di illecito amministrativo. La storia italiana sarebbe talmente segnata da questa lunga e persistente assenza tra le classi dirigenti nostrane del “senso dello Stato”, dal vizio civico che considera lo Stato come un nemico da cui difendersi, la sfera pubblica una risorsa da depredare, che la corruzione diviene altamente correlata alla partecipe, connivente e complice azione proprio di tale ceto. Il deficit di condivisione del valore connesso al ruolo dello Stato come produttore e difensore del bene pubblico nei rappresentanti del ceto politico e burocratico, nelle sue *élite* locali e nazionali non avrebbe fatto, quindi, da barriera, anzi ha contaminato le stesse *élite* imprenditoriali che – piuttosto che contrapporre «una visione non utilitaristica e predatoria dello Stato» – ve ne hanno parallelamente affiancato un'altra basata su regole e sanzioni condivise dai partecipanti che, in maniera interstiziale e mascherata, ha edificato rapporti con il pubblico caratterizzati dalla mortificazione più totale delle regole della libera competizione dell'agire di mercato. Ecco perché la corruzione è anche un “reato di mercato” (Ivi p. 13). Non è un caso che se si altera la fiducia, se essa viene corrosa dal solvente della corruzione, viene meno una delle risorse basilari di ogni attività di mercato. Non per niente la radice etimologica di corruzione, corrosione e correzione è la stessa e descrivono il progressivo disfacimento, deterioramento, degradarsi di qualcosa da un lato, e il rimediare,

parlamentari, ex ministri svelando una rete di sottili intrecci corruttivi, clientele e particolarismi vari edificata per ottenere gli appalti o il rinnovo dei contratti di riscossione dei tributi locali. I caratteri assunti da tali scambi occulti sono molto simili a quelli rintracciati decenni dopo dalle inchieste di Mani pulite: il tessuto invisibile di connivenze fondato sulla ricattabilità reciproca; la dimensione estesa della corruzione; il ruolo cardine di regolazione esercitato dai partiti; la diffusa percezione nell'opinione pubblica del rapporto fra forme di corruzione e necessità di risorse per le attività politiche ed elettorali; l'incapacità dell'apparato giudiziario di sanzionare l'estesa corruzione emersa (cfr. Mazzarese Fardella Mungivera, 2013; Vannucci, 1997a; Camera dei Deputati, 1964, 1972).

il modificare, migliorare l'azione, dall'altro (Cantone - Carloni, 2018). Da qui, allora, un primo interrogativo: la corruzione si origina per effetto di questo vizio civico, di questo *vulnus* immorale o esso è l'effetto e si espande perché nel tempo diventa dominante la ricerca in tutte le forme dell'arricchimento ad ogni costo e dell'esercizio del potere?

L'interrogativo è d'obbligo perché, come vedremo, interpretazioni che si muovono sull'asse più culturalista o istituzionale (Magatti, 1996) spiegano alcune correlazioni e conseguenze (per es. in questo caso il deficit civico) che derivano dalla diffusione della corruzione ma non ci dicono nulla sulla loro genesi. Il deficit civico, ammesso che sia un fatto tutto nostrano, da dove proviene? È l'esito di una *onda lunga della storia* che trova le sue radici – come per esempio spiega Putnam, a riguardo del differente rendimento amministrativo e istituzionale delle regioni italiane – nelle diverse dominazioni straniere che le parti del Paese hanno subito, per cui alcune di esse hanno innervato in alcune regioni (specie centrali) una lunga tradizione di interesse per la comunità civica, una coscienza civica o *civicness* foriera di capitale sociale comunitario, fiducia istituzionale, cooperazione con riverberi sull'efficienza delle istituzioni politico-amministrative e burocratiche, mentre in altre l'assenza di queste risorse e l'arretratezza civica della collettività spiegherebbe il basso rendimento delle stesse istituzioni? Oppure, questa spiegazione *path-dependent* della cultura ereditata (ossia il radicamento storico di un connotato culturale) è essa stessa foriera di una circolarità esplicativa che finisce per non dare conto dove si è originata (Putnam, 1993). Come mai, a distanza di tanti secoli, con l'istituzione dello Stato moderno – sotto la spinta della cultura e poi dottrina costituzionalista, con una nuova fisionomia di Stato italiano con un ordinamento diverso e una più equilibrata strutturazione dei rapporti tra centro e periferia – la catena culturale non si è spezzata e, ammesso che fosse vero, dove si situa la fine? E su cosa intervenire? E poi, perché il fenomeno corruttivo non è circoscritto allora a quei territori particolari che non hanno avuto la “fortuna” di avere dominazioni straniere “virtuose”, ma interessa tutto il Paese e non solo la pubblica amministrazione?

Chi ha seguito o ricostruito in questi anni il dibattito in Italia sul capitale sociale e i suoi effetti (nonché l'uso che se n'è fatto di tale categoria concettuale)², non avrà difficoltà ad ammettere che, ancorché ai limiti metodologici deri-

² La letteratura nostrana – per non parlare di quella straniera – è talmente ampia che ci vorrebbero più note per indicare sia i diversi approcci con cui il capitale sociale è stato trattato che

vanti dagli indicatori utilizzati per misurare la presenza di capitale sociale nella versione della *civicness*, si sono andati associando un approccio olistico-politologico-culturalista (Putnam, 2004; Fukuyama, 1996) che, nel considerare la coscienza civica, il senso della cosa pubblica, il senso dello Stato, le stesse risorse che caratterizzano la versione civica del capitale sociale (disponibilità a cooperare per la salvaguardia degli interessi pubblici; fiducia istituzionale; efficacia collettiva; affidabilità ambientale; trasparenza e universalismo), non ha mancato di cadere nella trappola epistemologica della teoria situazionista elaborata da W. I. Thomas. Per cui ritenendo come “reale” il deficit di senso dello Stato e di *civicness* nei funzionari e burocrati amministrativi, nonché in segmenti della stessa classe politica ed economica (che effetto ha avuto e come si dispiega questa onda lunga...!) la corruzione viene spiegata esattamente come conseguenza di questi deficit e dell’affermarsi dell’individualismo. E come Thomas enunciando il suo teorema lo applicò ad alcuni problemi sociali, così i seguaci di Putnam, Bellah, Fukuyama e di tanti altri trattano questo principio dando vita a ciò che R. Merton ha definito “profezia che si autoadempie”³ (Bellah, 1995; Fukuyama, 1999). Tradotto il principio suona così: dal momento che sono molti i funzionari di Stato, amministratori pubblici, politici nazionali o locali, imprenditori che condividono l’idea che gran parte delle risorse pubbliche vengono intercettate da furbi, intermediari, persone corrotte le quali oltretutto corrono bassi rischi, tanto vale condividere la stessa struttura di esperienza. In questo modo ciò che è un limite di una *élite* finisce sia per essere esteso ad un contesto più ampio e, inoltre, si nega una qualsiasi capacità alle istituzioni formali e informali di riuscire a radicare nelle strutture

i campi applicativi, al punto che i sostenitori dello sviluppo locale vi hanno correlato anche le dinamiche dello sviluppo e sottosviluppo socio-economico (Mutti 1998; Cersosimo 2001; Bagnasco 2002; Rizza - Scidà 2003). Mi limito pertanto a riportare due lavori ricostruttivi dell’uso del concetto dai quali si possono evincere i riferimenti bibliografici più importanti (cfr. Di Gennaro - Brancaccio, 2005, pp. 31-60; Di Gennaro, 2008, pp. 65-86).

³ In contrasto alle prospettive teoriche che assumono il mondo sociale e i fenomeni come una realtà relativamente fissa e oggettiva, W. I. Thomas (esponente di spicco della prima Scuola di Chicago) considera i fenomeni e i problemi sociali come l’esito di interazioni strutturate fortemente dipendenti da come (e dal potere che si possiede) vengono definite le situazioni (controllate le definizioni). Il principio di partenza di Thomas è che «se gli uomini definiscono reali le situazioni esse saranno reali nelle loro conseguenze», ovvero in base ad un conferimento di significati attribuiti ad una situazione si genereranno reazioni tali che la definizione asserita al principio si trasforma in realtà: una «profezia che si autoadempie» (cfr. Thomas - Thomas, 1928, p. 572; Merton, 1970, pp. 765 ss).

di interazione sociali e istituzionali che orientano le scelte individuali elementi e meccanismi funzionali alla incentivazione alla cooperazione, alle virtù civiche, al senso dello Stato in maniera da rigenerare costantemente il capitale sociale civico.

Questa impostazione culturalista ascrive la formazione dei mercati della corruzione esattamente ad un deficit di moralità e senso della cosa pubblica individuando nei partecipanti, ovvero in quelli che Sutherland ha denominato “associazione differenziale”, un insieme di agenti che dandosi proprie regole, sanzioni e condividendo un repertorio simbolico che si rafforza proprio grazie alla struttura “chiusa”, omertosa, nonché alle diverse utilità distribuite, tiene assieme questo mondo sommerso⁴. Ora non c'è dubbio che il rafforzamento dei legami tra i membri di un gruppo è funzione dell'intensità dei vantaggi che i partecipanti derivano dall'essere nel gruppo. Ma in questo caso l'interrogativo si pone: atteso che la teoria di Sutherland spieghi la condotta illegale in base ad un apprendimento del comportamento con persone con cui si intrattengono rapporti costanti, intimi e ove il processo di comunicazione interattiva (apprendimento di *modus operandi*; tecniche funzionali all'assolvimento di un ruolo necessario; valori; motivazioni; razionalizzazioni, convincimento di rischi bassi, ecc.) rende ragione della strutturazione delle relazioni, non si spiega con questa architettura teorica se l'associazione, il circuito dei corruttori e corrotti si forma prima o dopo la disponibilità di corrompere o lasciarsi corrompere. Insomma, la patologia quando appare: prima ci si frequenta, si esplorano le disponibilità, si creano forme e motivi di socializzazione all'illegalità *o ex abrupto* ci troviamo di fronte a persone che essendo senza morale, senza senso dello Stato vanno alla ricerca di chi è disposto a intercettare risorse pubbliche (o altre utilità) per vantaggi personali condividendone i rischi?

Poiché, come ci ha insegnato Durkheim, la morale non è un dato “naturale”; lo è la coscienza, tant'è che impariamo a condividere nel tempo e rispetto alle diverse socializzazioni quali diritti umani, sociali sono per noi da difendere e sono

⁴ L'approccio criminologico di Edwin Sutherland è stato alla base degli studi della criminalizzazione degli strati abbienti (i crimini dei potenti). Tutta la teoria dell'associazione differenziale (elaborata tra il 1939 e il 1947 ove usa nell'ultima edizione il concetto di “organizzazione differenziale dei gruppi”) ha influenzato dagli anni '50 in poi la criminologia e ancora oggi è utilizzata nelle ricerche più recenti e nell'analisi dei modelli di *parenting*. La sua rilevanza è dovuta alla efficacia di strumenti concettuali che permettono di indagare le subculture delinquenziali, come si trasmettono e come si formano; come si spiegano le relazioni tra i membri all'interno dell'associazione differenziale e i ruoli assunti; l'apprendimento dei comportamenti attraverso quali processi avviene e in che misura l'adesione ha effetti sul comportamento illegale rendendolo stabile, occasionale o ravveduto (cfr. Sutherland, 1947; Sutherland - Cressey, 1996).

irrinunciabili in nome delle religioni, delle diverse etiche o delle diverse *welthanschauungen*, la definizione di ciò che è giusto e cosa è ingiusto (per es. fai ad altri ciò che vorresti che essi facessero a te), a chi applicare o meno le ingiunzioni è un dato frutto dei diversi processi di socializzazione e condivisione delle comunità.

Ne dovremmo allora derivare che: *a)* il processo di reclutamento nella pubblica amministrazione avviene selezionando personale che pur essendo competente e professionale possiede una moralità dubbia che li spinge a condividere alla prima occasione regole e cattive pratiche di scambio occulto; oppure, *b)* essi entrano nella pubblica amministrazione dotati di un forte senso dello Stato e di una alta moralità, ma l'organizzazione e la burocratizzazione delle procedure, i suoi estesi deficit, la routinaria performance delle condotte, l'assenza di incentivi selettivi e di riconoscimento delle competenze, insomma quest'*area di esperienza*, curva e appiattisce talmente la coscienza morale da sottrarvi ogni spazio ad essa; oppure, *c)* il volume delle risorse che circola nella pubblica amministrazione è tale che *inevitabilmente* non ci si può sottrarre alla tentazione che, d'altra parte, l'organizzazione amministrativa dello Stato non riesce ad ostacolare in quanto incapace di produrre da sé una "identità morale"⁵; oppure, *d)* l'esperienza delle disfunzioni organizzative nella pubblica amministrazione sono tali e tante, così come la consapevolezza dei bassi rischi per cui la possibilità di essere scoperti è talmente remota, che la "struttura delle opportunità" nel tempo si è andata affermando così intensamente che rinunciare apparirebbe *naïf* e insensato dal momento che consapevolmente "c'è sempre qualcuno disposto a farlo".

Questa gamma di alternative rende difficile condividere l'idea che, a partire da un deficit di *civicness* e da una valenza superiore della sanzione comminata dal ristretto gruppo di *affaristi occulti* rispetto alla vasta ed eterogenea collettività dei colletti bianchi, si impone un ampio sistema di corruzione (*grand corruption*) al punto da – come afferma Magatti – declinarsi in un "*processo di istituzionalizzazione sociale della corruzione*", sebbene ascrivibile, per quest'ultimo, in termini di corruzione politica quale effetto dell'adattamento funzionale del potere economico al sistema politico (Magatti, 1996).

⁵ L'identità morale può essere intesa come un modellamento del comportamento e dell'etica soggettiva che l'appartenenza a istituzioni dello Stato suscita e modifica in etica della responsabilità pubblica. Un disciplinamento (nel senso più positivo del concetto) che si riverbera nella condotta generata dalla consapevolezza che si è rappresentanti della collettività, degli interessi di questa e che attraverso il ruolo pubblico, con le proprie funzioni, è servita e garantita la comunità (Rigobello, 1990, pp. 138-157).

Questa linea interpretativa, che incrocia per non pochi aspetti l'approccio culturalista, si muove maggiormente sottolineando le caratteristiche dei contesti istituzionali, ambientali (dove è deficitaria l'attività di controllo, governo e regolazione della società locale e dei mercati locali, per cui si annette alla fragilità degli assetti e delle caratteristiche istituzionali ed economiche la difficoltà di costruzione di una cornice idonea a salvaguardare regole collettive condivise e produzione di beni collettivi). Riconducibile al filone del neoistituzionalismo sociologico (March - Olsen, 1989; Parri, 1996; DiMaggio - Powell, 2000; Bonazzi, 2000; Barbera - Negri, 2008; Rizza - Santangelo, 2017) nel quale si combinano elementi propri della *political economy* (Kus, 2010; Costabile - Fantozzi, 2012; Cassese, 2011, 2014; Di Martino - Vasta, 2017), incentra l'attenzione sulla strutturazione delle condizioni economiche, ai vincoli e alle logiche proprie degli attori economici, alle dinamiche di interazione all'interno dei mercati locali, alle norme di condotta, convinzioni diffuse, regole capaci di allineare le economie locali alle performance produttive e dinamiche di sviluppo analoghe a quelle di altri territori del paese.

Per Magatti è la struttura sociale del sistema e le sue istituzioni a dare forma ai diversi interessi degli attori sociali che operano in ogni ambito, tra cui il mercato. Assumendo la logica dell'«isomorfismo istituzionale» coniugato come «tendenza dei sistemi di impresa ad assumere configurazioni relativamente omogenee in rapporto alle condizioni esterne nelle quali si trovano ad operare – e che esse hanno contribuito a creare – con l'assunzione di rituali di conformità rispetto alle istituzioni più ampie», la corruzione (politica) in Italia è l'esito di un agire razionale di tipo “pratico” o “situato” che contempla sia per attori economici grandi sia per quelli piccoli (le piccole imprese) l'assunzione di un onere funzionale alla possibilità di sfruttare (accettando) un sistema di relazioni che limita la concorrenza ma al contempo – al di là di competenze, conoscenza delle regole, gerarchie, norme locali – permette di acquisire le risorse pubbliche (veicolate dai partiti con cui si contratta) e di ridistribuire le convenienze scaricando i costi su terzi (Magatti, 1996, p. 69).

Atteso che tale tesi spiegherebbe la corruzione politica e non tutte le altre non marginali forme di corruzione, a meno che non si voglia estendere l'ipotesi dell'isomorfismo istituzionale – data l'incertezza ambientale *ex ante* ipostatizzata – alla tendenza a uniformarsi all'azione degli attori economici e finanziari che caratterizzano sempre più il capitalismo avventuriero e clientelare contemporaneo e per il quale, allora, sarebbe più pertinente parlare di *isomorfismo sociale*, dal momento che variegati sottoinsiemi (grandi e piccole imprese, centri finanziari,

banche, attori politici, cerchie ristrette coordinate, gruppi criminali, individui) tendono ad assumere le stesse configurazioni, gli stessi miti razionali, l'approccio neoistituzionalista così come quello del costo morale (che vedremo in avanti), forniscono una spiegazione circolare sull'incidenza della corruzione sui *network* politici e sulle istituzioni transnazionali. Se la corruzione aumenta in ragione dei molteplici interventi statali (si pensi alla spesa pubblica in opere infrastrutturali), è anche vero che la corruzione può essa stessa diventare «conseguenza inattesa dell'esistenza e del potere di legami istituzionali generati al di sopra dello stato, in condizioni di libera economia di mercato» (Fornari, 2015, p. 72). Quando si parla di costo morale e si mette in evidenza la funzione aggregativa perversa delle cerchie corruttive i cui aderenti si riconoscono e rafforzano la propria identità grazie a una propria morale e in virtù degli status ricoperti – al punto da abbassare i costi morali – si dovrebbe altresì spiegare non solo le variazioni nel costo morale ma da dove trae origine e legittimazione la disponibilità a entrare in transazioni corrotte. Gli studi più recenti nel campo socio-antropologico (Haller - Shore, 2005) mostrano che i comportamenti corrotti poiché deviano dalle pratiche di governo, di fatto costituiscono una forma di esercizio di potere e non necessariamente l'esito di disfunzioni amministrative o di disonesti gruppi che tendono a istituzionalizzare pratiche in forme oscure. Inoltre, è sottovalutata la dimensione globale di pratiche che in tutto il mondo vengono perseguite in ragione proprio di mutamenti globali (per es. l'affermazione nel mondo di una logica più speculativa indotta dalla centralità dei mercati finanziari) che hanno sostituito e ridisegnato proprio in funzione di tali mercati il senso e la percezione del rischio in economia (Di Pierro, 2015). Hanno ridisegnato le regole, ridistribuito il potere transitandolo dalla centralità del lavoro nella produzione del capitale e questi nell'accumulazione produttiva alla dominanza del capitale finanziario, di cui, per esempio, le *stock options* ne sono una conseguenza.

5.2 *Basso costo morale e carattere sistemico della corruzione*

Franco Cazzola poco più di trent'anni fa sosteneva che la corruzione riguarda la «fisiologia e patologia di un sistema politico», di cui la trasparenza degli atti pubblici e le forme di partecipazione democratica ne risultano influenzate, condividendo un assunto già acquisito: la corruzione si profila con un carattere soggettivo (corruzione delle persone) e uno oggettivo (violazione delle norme o regole istituzionali, forme di privatizzazione di risorse pubbliche per generare

vantaggi per pochi) (Cazzola, 1988). Nella letteratura americana questa distinzione coincide con i concetti di *petty corruption* (il singolo cittadino che corrompe il funzionario pubblico) e *grand corruption* (l'abuso di potere esercitato da esponenti politici; da pubblici ufficiali che favoriscono grandi imprese; da violazioni di norme che danneggiano una moltitudine). La gamma attraverso cui il fenomeno si riconosce è ampia e il suo carattere è multidimensionale, multiforme e ciò spiega perché sia difficile rintracciare una condivisione del significato a riguardo di cosa debba intendersi per corruzione, essendo a seconda delle latitudini la variazione dei criteri connotativi e l'indicazione della fattispecie uno dei punti di maggiore disomogeneità fra le nazioni. La natura stessa del fenomeno si fonda su un *pactum sceleris* che deve restare occulto, deve svilupparsi e deve essere realizzato in maniera silenziosa e sommersa. Si va dai reati di frode e peculato, alle diverse forme di scambio occulto, dagli incarichi dirigenziali in esubero assegnati e puntualmente retribuiti, agli appalti irregolari e ai concorsi illegittimi, dalla corruzione come *bribery* (pagamento di una somma di denaro), fino all'abuso di potere o alla malversazione a danno di privati, dall'indefinibile *maladministration* a comportamenti privati discutibili sul piano etico, dalla turbativa d'asta nelle procedure di selezione del contraente pubblico, alle diverse forme di danno erariale e alle piccole utilità ricavate bypassando le procedure, dalla questione dei conflitti di interesse e al traffico di influenze illecite, fino al fenomeno del *pantouflage* (il passaggio di dirigenti e funzionari pubblici ad incarichi nel settore privato al termine della funzione pubblica) e alla corruzione nell'ambito privato o alla corruzione elettorale, di cui all'art. 86 del DPR. 16 maggio 1960, n. 570, che altera il rapporto tra eletti ed elettori, condiziona la libertà di voto e non è detto, come qualche anno fa la Suprema Corte di Cassazione ha rilevato⁶, che la semplice promessa o la sua accettazione non siano di per sé «sufficienti per porre in pericolo il bene giuridico protetto dall'incriminazione».

Perché la corruzione emerga e perché sia efficacemente contrastata occorre un efficace controllo delle procedure, una elevata trasparenza e una maggiore semplificazione dei processi burocratici, nonché un'effettività delle pene. Anche se la responsabilità istituzionale e il dovere civico scarseggiano e sono molto diffusi comportamenti da *free-riders* che danno vita a quella parcellizzata corruzione che s'intercetta nelle procedure amministrative, nei favori scambiati nei concorsi pubblici, nelle rettifiche fiscali, nelle alterazioni delle graduatorie, nei permessi di

⁶ Cass. pen., sez. III, 10 agosto 2017, n. 39064/2017.

soggiorno, nei rilasci di documenti amministrativi, nelle multe che non vengono fatte pagare, nelle patenti “farcite”, nelle prestazioni sessuali offerte o domandate per definire processi, così come per viaggi o vacanze o altri regali per aggiustare atti giudiziari. Insomma, in tutte quelle piccole e grandi azioni illecite, raccomandazioni scambiate o scambi occulti nei quali vengono coinvolti attori diversi sia della società civile, politica, economica, amministrativa, professionale, fino a quella relazione diadica ove – come ha rilevato Calvino – ogni cittadino si relaziona all’altro saldando in un sistema stabile, compatto e coerente quel “vantaggio pratico” in un modo che non sia perso “il vantaggio morale” di sentirsi con la coscienza a posto. Anche se, quindi, la gamma è ampia per il modo in cui la corruzione si afferma e differenti sono gli attori che si rendono protagonisti, ciò non vuol dire che essa non possa essere contrastata. O comunque ridotta sensibilmente.

Alcuni anni addietro Pizzorno attribuiva il successo di “Mani pulite” alla presenza di una cultura, un tessuto sociale che – per dirla nei termini di Bauman – equivarrebbe a una “coalizione culturale” *fondata sull’indignazione*. Espressa sia dai media che dall’opinione pubblica e coincidente con la volontà collettiva di anteporre l’interesse generale all’interesse privato. Nel concludere il suo saggio su *Il potere dei giudici* sosteneva che era stato il “controllo di virtù” esercitato dall’opinione pubblica in quella fase a risultare come uno dei fattori più importanti a garantire il successo del pool nella lotta alla corruzione (Pizzorno, 1998).

Le più recenti teorie integrative criminologiche (Braithwaite, 1989a, 1989b; Grasmick *et alii*, 1991) hanno sottolineato più volte che la socializzazione alle opportunità illegittime genera un clima subculturale di condivisione della disonestà, di comportamenti fraudolenti e autoassoluzione che specialmente se esente da riprovazione sociale e stigmatizzazione – quella che si connette alla percezione della vergogna sociale – alimenta la disponibilità soggettiva all’uso di mezzi illegittimi per raggiungere i propri fini, costruire una posizione sociale e genera una conformità all’azione trasgressiva accrescendo il comportamento deviante specialmente se i gruppi o le cerchie sociali di riferimento tendono a separare la negatività dell’atto dalla personalità del criminale. Ecco perché la vergogna, spesso, nell’ambito dei livelli più alti del mondo politico, economico e finanziario non solo non è percepita ed espressa ma viene superata dalla capacità integrativa e conciliativa del gruppo che neutralizza attraverso differenti meccanismi simbolici e di relazione il rischio di stigmatizzazione sociale ed evoluzione delle forme punitive (Cottino, 2005). Meccanismi di autogoverno delle reti di relazioni illecite fanno sì che la pratica corruttiva si trasformi in una ineluttabile e “naturale”

condotta, ove lo scambio di vantaggi tra corrotto e corruttore costituisce l'unica modalità di successo per intercettare qualsiasi risorsa ascrivibile alla struttura pubblica. E la responsabilità non può che far capo principalmente al mondo della politica e dei pubblici amministratori se la corruzione è oggi dilagata, perché ha iscritto nella società italiana il marcio articolatosi in voto di scambio, concessioni indebite, rapporti corruttivi con il mondo della economia e della finanza, continui condoni e via dicendo. Un repertorio di illeciti e illegalità che ha oscurato le stesse menti della popolazione rispecchiando o alimentando il *pathos* del malaffare che mai sarà smantellato se si pensa di contrastarlo con le sole armi della giustizia penale (Davigo, 2017).

Vi è, infatti, una corruzione che è tale nella sostanza perché vi somiglia, è analoga e si fonda sull'imbroglio, sul comportamento deleterio che lede il bene comune dell'onestà, è sinonimo di trucco, inganno, raggiro ma di cui non vi è "consapevolezza normativa" e condanna morale. È quella corruzione che si liquefa in centinaia di atti quotidiani segnando un punto a favore «di un'area relazionale di dubbia moralità» (Dei, 2017, p. 129) e al quale ci si socializza sin dall'età adolescenziale: imbrogli a scuola; il copiare tra studenti; ingannare l'altro; non pagare il biglietto di trasporto; copiare ad un concorso; favorire un allievo perché in relazione amicale con la sua famiglia, alterare gli atti per ricevere un condono, ecc. Insomma, una sequenza di atti in un terreno culturale e di norme secondarie occulte ove il continuum è dato dalla crescita, nel nostro Paese, nel grembo dell'illecito, dell'illegittimo, con la compiacenza delle famiglie o senza che vi sia riprovazione sociale (Dei, 2010, 2011; Galli della Loggia, 2016, p. 1).

Se quindi l'indignazione è efficace ed è essenziale continuare a scandalizzarsi, è pur vero che senza una svolta culturale e una più accurata analisi dettagliata dei meccanismi e delle condizioni che determinano il fenomeno della corruzione nelle diverse forme, il riferimento all'opinione pubblica rischia di non incidere sulle radici del fenomeno. Anzi, se la c.d. opinione pubblica coincidente essa stessa con cerchie professionali, lobby, segmenti di società amministrative, cordate carrieristiche ed altro assume la corruzione e l'abuso in ogni forma come coordinata di vita, dal basso e dall'alto il fenomeno sarà ritenuto del tutto "naturale". L'impressione che molti osservatori esprimono è che la corruzione oggi, rispetto agli anni '80 e '90, è molto aumentata, ampliata, si è diversificata relativamente ai fattori e ai modelli e si è "dematerializzata" connotandosi non solo come corruzione per "flussi di denaro" ma corruzione per "flussi di potere" (Ielo, 2019, p. 52).

Relativamente ai modelli di corruzione, lo scambio occulto non è più solo bilaterale (fra corruttore e agente pubblico), ma può assumere il carattere di *car-*

tello (per es. la rendita indebita su forniture di ospedali ad un *pool* di medici e sanitari); oppure è “sistemica” (Vannucci, 2012, 2016), ossia ha raggiunto un tale livello di diffusività (reti informali di soggetti, ambiti pubblici specifici, es. i “furbetti del cartellino”) che la garanzia di successo è data dall’accordo unitario, una sorta di “socializzazione alla connivenza”, per dirla con Pizzorno, tra un numero ampio di persone la cui reputazione non è minata proprio perché “così fan tutti” (Pizzorno, 1992a, p. 12).

Si tratta di quell’anomalia che caratterizza le ripetute transazioni occulte, che Pizzorno ha identificato nel concetto di “cerchia sociale di riconoscimento” (Ivi. p. 18), nelle quali l’identità del partecipante si costruisce sul rafforzamento reciproco di un senso di solidarietà e responsabilità cogente nei confronti dei legami esistenti e dei vincoli di copertura. Ciò diventa un meccanismo regolativo che abbassa l’incertezza e l’imprevedibilità delle relazioni. La facoltà morale di ingannare lo Stato proviene dalla norma di riconoscimento morale interna alla cerchia e condivisa. Essa non contempla la lealtà allo Stato. È una distorsione che spiega la patologia.

Questa prospettiva sociologica s’incentra sul cosiddetto “costo morale” che riflette lo “spirito civico”, il “senso dello Stato”, la cultura politica, l’avversione verso l’illecito degli amministratori pubblici e dei privati e chiama in causa i processi di socializzazione e le norme culturali condivise. Poiché in tutte le società vi sono analoghe istituzioni, il modo in cui ci si relaziona ad esse è funzione dei valori condivisi (Elster, 1995). Analizzando le variabili che operano sulla disponibilità a entrare in transazioni corrotte, Pizzorno sostiene che le identità soggettive si formano nell’ambito di cerchie sociali e queste agiscono fortemente in termini di socializzazione e riconoscimento sociale (Pizzorno, 1992b). Sono le relazioni che gli individui hanno con le loro originarie cerchie di riconoscimento morale e lo status che ne deriva a influenzare i costi morali. La corruzione aumenta non solo in funzione dell’intensità delle occasioni, ma «perché avvengono variazioni nel costo morale» di nuovi gruppi che entrano nel sistema politico per cominciare la propria carriera rispetto a chi ha già uno status riconosciuto (Ivi, pp. 25 ss). «Quanto più elevato è lo status sociale della cerchia di identificazione e più basso è il capitale iniziale di risorse (monetarie, intellettuali, tecniche) con cui comincia la propria carriera, tanto minori saranno le barriere morali alla corruzione» (Vannucci, 1997b, p. 131).

Il costo morale della corruzione «sarà tanto più basso quanto più labili appaiono ormai, agli occhi di un determinato individuo, i contorni delle cerchie di riconoscimento che gli avevano fornito criteri di valutazione morale positiva

dell'osservanza della legge» (Pizzorno, 1992a, p. 27). Circuiti circoscritti di corruttori e corrotti, reti criminali mafiose che ormai sostituiscono la violenza con la più efficace (e silenziosa) risorsa della corruzione la cui funzione è incorporare nel circuito dello scambio corrotto quanti più soggetti di quella “zona grigia” costituita da professionisti di varia natura, da personale amministrativo, funzionari, pubblici ufficiali che si mettono a disposizione ed entrano nel libro paga per godere di utilità a breve e lungo termine, specie se si formano – in virtù della elevata regolazione mafiosa – monopoli o oligopoli che inevitabilmente finiscono per devastare l'economia. La corruzione si ramifica, si estende, si struttura come sistema.

La corruzione è sistemica perché non è solo “organizzata”, ovvero non fa solo capo ad un gruppo specifico (per es. gli attori politici che come *gatekeeper* si mostravano garanti nella “prima Repubblica” dell'accesso selettivo e privilegiato ai mercati pubblici di particolari imprese, o di altre forme di transazioni illecite), oppure vede protagonista una compagine criminale, ma perché si fonda su una pluralità di “centri di governo”, di faccendieri, facilitatori, funzionari, politici, professionisti ed altri attori, sostiene Vannucci, che «assicurano la stabilità di equilibri radicatisi nel corso del tempo, rispetto ai quali qualsiasi riforma – dalle politiche anticorruzione al nuovo codice degli appalti – rischia di tradursi in un nulla di fatto, a seguito delle strategie di adattamento, elusione ed apprendimento dei protagonisti» (Vannucci, 2016, pp. 79-99).

Il patto illecito può vedere costituirsi veri e propri “comitati di affari” formati autonomamente da membri della zona grigia di cui si è detto. Tale organismo mostra la capacità di orientare le interazioni tra la varietà di attori coinvolti (pubblici e privati) verso sempre nuove occasioni di guadagno illecito in diversi campi di intervento pubblico (attività contrattuale e appalti, governo del territorio, allocazione di fondi strutturali, affari generali, servizi, etc.). È questo carattere sistemico assunto dalla corruzione in Italia, ove gli attori agiscono conseguendo alti vantaggi soggettivi, che spiegherebbe sia il diffondersi delle logiche che i meccanismi sottesi all'adozione e diffusione dei comportamenti e degli scambi corrotti, la cui aumentata intensità è data dall'intreccio di interessi tra un gruppo di attori (partiti politici, finanza, pubblici amministratori, burocrati, imprenditori, magistratura, alti funzionari delle forze dell'ordine, organizzazioni criminali) dove alloggiano faccendieri, mediatori, imprenditori, burocrati, intermediari, professionisti, finanza e settori della cittadinanza che in base ad accordi regolati con esiti talvolta anche differenziati, s'impadroniscono di beni che appartengono alla collettività o dirottano impropriamente risorse di mercato, maturando così

forme di ordine spontaneo nella regolazione delle attività illegali e costituendo una struttura di autorità che permette a queste forme di “corruzione sistemica”, di darsi meccanismi consolidati di funzionamento, regole, operatività tipiche del mercato, un mercato legale quale esso effettivamente è. In esso matura la presenza di attori, soggetti come la criminalità organizzata che giocano la stessa funzione regolatrice che lo Stato gioca nelle transazioni lecite. Una struttura di autorità che governa il mercato della corruzione (Sapelli, 1994; Davigo - Mannozi, 2007; Della Porta - Vannucci, 2007, 2012; Vannucci 2012, 2015; Cantone - Caringella, 2017; Davigo, 2017; Sciarrone, 2017).

Lo sviluppo di questo tipo di corruzione sistemica degenera i sistemi politici e sociali, abbassa l'efficienza della pubblica amministrazione, rende vischiosa la sfera pubblica e quella privata, incrina l'etica pubblica, in quanto altera negativamente il rapporto tra istituzioni e cittadini, nonché l'insieme delle regole e dei principi di condotta cui dovrebbe ispirarsi, come hanno affermato Merloni e Vandelli «ogni comportamento di chi opera nelle pubbliche amministrazioni, sia sul piano delle responsabilità politiche di governo così come nello svolgimento di compiti di gestione amministrativa. (*L'etica pubblica costituisce*) quel vincolo che obbliga non solo al rispetto delle leggi, ma anche a perseguire gli interessi pubblici, tenendoli nettamente distinti da quelli privati; quel fattore che trascende gli stessi profili giuridici per investire in maniera piena la sfera politica e quella culturale» (Merloni - Vandelli, 2010).

C'è, d'altra parte, una connessione forte tra cattiva amministrazione e cattiva gestione dei servizi e corruzione. La *maladministration* significa inefficienza dei servizi, esercizio debole o assente di poteri autoritativi, di controllo e sanzione nei confronti di chi non pratica il buon andamento del lavoro amministrativo, realizza sprechi, produce inefficienze, non rispetta l'orario di lavoro, è inadempiente, fa continui ritardi, ha un basso rendimento perché non s'impegna, non considera le esigenze dei cittadini. I buchi che si creano nel lavoro e nelle procedure amministrative facilitano l'innervarsi di episodi di corruzione. Da un lato, il cittadino considera il corrompere una soluzione immediata al suo specifico problema; dall'altro, il funzionario amministrativo utilizza l'inefficienza amministrativa e l'inefficacia della macchina burocratica per trasformare le istanze di privati in favori concessi traendo così vantaggi particolari e personali. Questa è una delle ragioni che ha esteso il fenomeno della corruzione, lo ha reso pulviscolare, frammentato in una gamma così ampia che sia l'asse delle responsabilità politiche, sia quello delle responsabilità amministrative e gestione delle risorse pubbliche sono stati colonizzati dal dispiegarsi continuo e sistematico di comportamenti e azioni

orientati alla ricerca esclusiva di vantaggi particolari. Sostiene a riguardo Vannucci: «l'inefficienza e le disfunzioni amministrative consentono ai funzionari che sovrintendono i corrispondenti processi decisionali di monetizzare – sotto forma di tangenti – il controvalore del tempo e dell'impegno profuso nell'esercizio delle proprie mansioni; generando un potere arbitrario (nella rapidità di risposta) e dunque un potenziale corruttivo» (Vannucci, 2015, p. 6).

Questa circolarità viziosa in realtà spiega perché in alcuni paesi è alta e in altri più bassa la corruzione. Sebbene siano molti gli studiosi che ritengono che tra le cause della corruzione debba iscriversi sia la dimensione del settore pubblico che la qualità del suo operare. Non è un caso che Gary Becker più da un'angolazione tipica dell'economista che sostiene la limitazione dell'intervento statale nell'economia, affermava: «If you want to cut corruption, cut Government» (Becker, 1995).

Il potere del funzionario o dell'amministrativo che è chiamato ad applicare, interpretare o esercitare controlli sia sulle norme che sulle procedure si accresce per effetto proprio dell'inflazione normativa e regolativa, nonché della scarsa qualità testuale delle prescrizioni (Ainis, 1997, 2007). Tale potere è esercitato in modo talvolta discrezionale traducendosi in una tangente (contropartita) a volte domandata, altre volte accettata. Essa scongiura contestazioni in merito alla violazione delle ampie e complesse forme di regolazione. È in tal modo che si produce un'applicazione coerente con gli interessi del corruttore (Vannucci, 1997a). Tale moltiplicazione e confusa sovrapposizione di norme, regole e procedure, nonché incertezza degli esiti dei processi decisionali ingenerano sia sfiducia nell'azione dello Stato e nella sua capacità di affermarsi come attore pubblico efficace, sia al contempo accrescono le merci di scambio (es. i poteri discrezionali degli agenti pubblici; le informazioni riservate o confidenziali; la protezione per risolvere un inconveniente o una controversia): un mercato delle rendite di posizione, la cui proliferazione non solo lede gli interessi collettivi (per esempio si traduce in ritardi o paralisi dei corrispondenti processi decisionali), ma favorisce l'utilizzo delle "corsie preferenziali" (più esposte al rischio corruzione), ovvero l'autorizzazione *ex post* dell'esercizio di poteri in deroga agli ordinari vincoli procedurali (Pizzorno, 1992a, p. 55; Vannucci - Cubeddu, 2006).

Sebbene la corruzione, come ci ricorda Pizzorno, non sia una prerogativa dei regimi democratici rappresentativi, ha con essa "un rapporto speciale" (Pizzorno, 1992a, p. 3). La vulnerabilità della democrazia risiede proprio nel principio della trasparenza e in ciò che il nostro chiama "uguaglianza di diritti politici", rappresentato ovvero dal paritario accesso dei cittadini a tutto ciò che rappresenta lo Stato. Essendo la corruzione necessariamente occulta "sottrae al principio di tra-

sparenza il processo delle decisioni politiche che essa inquina”. Quando essa non è nascosta ma sfrontata il danno è maggiore in quanto rende visibile e smentisce l’uguaglianza di accesso ai diritti e ai servizi dello Stato.

La corruzione emersa grazie alle indagini dei primi anni ’90 sembrava che desse conto di un livello alto di patologia nel quale era caduta la prima Repubblica perché connesso e prodotto dalle dimensioni che avevano assunto gli apparati di partito. Si è detto da non pochi “è il costo della democrazia” che conferisce ai partiti e agli uomini politici (che sono agenti privati che investono risorse private per ricoprire cariche dello Stato) un ruolo di intermediazione tra la componente governativa e la popolazione. I primi veicolano le esigenze, i bisogni sociali, gli interessi all’autorità politica. Questa mobilitazione e attività d’intermediazione è fondamentale per l’osservanza delle leggi e per la coltivazione del consenso nei confronti dei regimi politici. Questo è un tratto dei regimi liberal-democratici nei quali l’attività di intermediazione deve essere svolta riducendo i costi della produzione del consenso al modo di governare che efficacemente sia capace di soddisfare gli interessi delle diverse parti ricomponendo le distinzioni in quell’azione che Pizzorno ha chiamato “opera di identificazione degli interessi” la cui funzione è la costruzione di una identità degli interessi e un riconoscimento politico degli stessi. Questo è il metro che permette all’osservatore di comparare i diversi sistemi politici (Pizzorno, 1992a, p. 4). Ma ci si domanda: fino a che punto la democrazia può sopportare i costi di questa modalità di rappresentanza degli interessi dei cittadini?

In realtà l’espansione burocratica dei partiti è la conseguenza di una espansione della spesa pubblica e di un occultato modo di sostenere gli apparati esattamente attraverso le risorse pubbliche, almeno è stato così fino alla metà degli anni ’90. Nonostante Tangentopoli, la corruzione politica nel periodo post-Mani pulite e lungo il corso del XXI secolo cresce ancora, resta trasversale ai partiti con una tendenza alla “privatizzazione” e alla strutturazione di reti ampie, stabili e decentrate specie a livello regionale e comunale: una permanente risorsa per la costruzione di carriere politiche (Sciarrone, 2017).

Se da un lato, le esigenze di finanziamento della politica hanno alimentato duraturi e ben riconoscibili centri di potere (regolati e controllati dai partiti) con funzioni di formazione di fondi occulti generati mediante la dazione sul valore della spesa pubblica amministrata, dall’altro, l’effetto Tangentopoli ha indebolito la «funzione di protezione della corruzione» garantita dal sistema dei partiti, originando una «frammentazione degli scambi corrotti», una estensione ben organizzata della corruzione intorno «a reti politico-affaristiche, a squadre *caratte-*

rizzate da una composizione mista» e incorporando anche il crimine organizzato la cui presenza tende a crescere essendo capaci di fornire servizi di mediazione, protezione e regolazione (Ivi pp. 15-16)⁷. Due dati a conferma di questi trend: gli scambi corruttivi stabili si consumano maggiormente nei comuni, anche se gli apparati amministrativi e politici regionali appaiono in termini relativi più permeabili. In crescita, anche, il ruolo dei professionisti; inoltre, gli scambi, la cui natura è maggiormente monetaria, si registrano più al Nord, mentre il voto di scambio e la reciprocità dei favori risultano più diffusi al Sud. L'altro elemento attiene le risorse: l'arricchimento privato finalizza lo scambio corruttivo nel 60% dei casi (35% nel periodo precedente Tangentopoli⁸). «La finalità del finanziamento illecito ai partiti è pari al 42% nel primo periodo (*quello che precede Tangentopoli*) e scende al 7% negli anni (*successivi*) (ovvero 1995-2015)»⁹. Una minore “politizzazione” degli scambi rispetto al passato, ma una più rigogliosa espansione della corruzione sistemica, ovvero quella depredazione sotterranea di risorse pubbliche operata da reticoli di soggetti (politici, funzionari, imprenditori, professionisti, mediatori, mafiosi) che costituiti in cricche o “comitati di affari” non danneggiano solo l'economia ma anche la dimensione istituzionale e culturale, perché vengono privatizzati diritti collettivi su risorse pubbliche avvalendosi, questi circuiti opachi, del mandato fiduciario affidato per la regolazione o la gestione di tali interessi. È così che vengono poste in vendita «le risorse di potere e di informazione connesse al ruolo (...) e trasformati i diritti in merci disponibili per chi ha “potere di acquisto”» (Vannucci, 2016, p. 13). Insomma, lo sviluppo, e nient'affatto la regressione, della corruzione politica paradossalmente è causata dall'indebolimento della funzione regolativa e protettiva dei partiti politici, da un suo costo morale sostanzialmente basso, dalla consapevolezza che il rischio di essere scoperti è molto basso: questi due aspetti sono connessi alla carente cultura civica, alla sfiducia nelle istituzioni e all'incapacità che il sistema delle norme risulti efficace nel contrastare, reprimere e prevenire.

Come si arguisce, ritorna il tema della debole fibra morale italiana, dell'inefficacia delle leggi e del basso funzionamento delle istituzioni politico-amministrative il cui personale politico è selezionato da *leadership* politiche interessate a fide-

⁷ Corsivo nostro.

⁸ Gli autori della ricerca coordinata da Sciarone per la Fondazione Res hanno distinto un periodo pre-Tangentopoli (1980-1994) ed uno post-Tangentopoli (1995-2015), per cui i periodi ai quali ci si richiama sono questi (Sciarone, 2017, p. 51).

⁹ Ivi, p. 17, corsivo nostro.

lizzare la struttura sia organizzativa che amministrativa piuttosto che canalizzare competenze e persone fortemente orientate sul piano etico. Anche qui, gli effetti sono una enfattizzazione sul breve periodo dei risultati rispetto all'elettorato il cui consenso è ricercato allargando i sistemi di relazione particolaristici ed estendendo le reti di interessi e affari, piuttosto che su lunghi tempi costruendo beni comuni, responsabilità partecipative e consensi su più efficaci allocazioni di risorse.

Questo delicato rapporto, in realtà, tra corruzione e politica, corruzione e democrazia interessa non solo il nostro Paese ma la stessa Unione Europea così come molte parti del mondo. Appena sette anni fa il Segretario del Consiglio d'Europa Thorbjørn Jagland, parlando all'assemblea parlamentare ha sottolineato che la corruzione è la più grande minaccia per la democrazia in Europa oggi e che sempre più persone stanno perdendo fiducia nello Stato di diritto¹⁰. Proprio i molteplici studi *cross-country* pur non approdando a conclusioni comuni non disdegnano dal sottolineare che la corruzione è molto spesso la risposta ai meccanismi di funzionamento di un apparato eccessivamente burocratizzato e inefficiente¹¹, che, manco a dirlo, nelle ricerche successive, si dimostra come un fattore che peggiora e ostacola addirittura la crescita economica (*sand the wheels hypothesis*) (Ades - Di Tella, 1997, pp. 1023-1042; Kaufmann - Wei, 1999), perché scoraggia gli investimenti privati (specie quelli dall'estero) (Habib - Zurawicki, 2001, 2002; Dreher - Herzfeld, 2005) altera la concorrenza (Klitgaard, 1988), distorce il modo di fare ed essere impresa sul territorio, non hanno gli imprenditori interesse ad investire sul capitale umano e qualificarlo (Murphy *et alii*, 1991), innovarne i processi organizzativi del lavoro, della sicurezza interna e, ovviamente, abbassa le entrate fiscali e dissipa la spesa pubblica (Friedman *et alii*, 2000), oppure non viene dirottata verso settori considerati poco remunerativi, come l'istruzione (Gupta *et alii*, 2002; Ocse, 2013).

Ecco perché non pochi autori hanno ragione nel sostenere che la corruzione non produce esiti omogenei ma deprime in maniera differenziata la ricchezza pubblica dei contesti regionali, ovvero concentra il valore nelle mani di pochi, abbassa la crescita (e la ricchezza pro-capite) e i beni collettivi tendono ad essere mortificati in quelle regioni ove più intenso è il fenomeno (Del Monte - Pagani, 2001; Fiorino *et alii*, 2012).

¹⁰ <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-Wiew-En.asp?newsid=4284&lang=2>.

¹¹ Questa è la c.d. *grease the wheels hypothesis*, (Huntington, 1968).

È quindi condivisa – in maggioranza – l’idea che la corruzione, in tutte le sue dimensioni (politica, economica, amministrativa, marcatamente criminale, sociale) è un ostacolo alla crescita civile ed economica di un paese. Ci sono aree territoriali che presentano precondizioni ove il fenomeno si radica più facilmente e permane con una intensità maggiore e dove l’influenza per esempio delle organizzazioni criminali è più pervasiva, per cui chi detiene cariche pubbliche ed è colluso con esse maggiormente ne sostiene i vantaggi e ne persegue l’intento affaristico, e altre ove il fenomeno si coagula attorno a reti solo politico-affaristiche e/o a rapporti tra funzionari corrotti e imprenditori e magari è meno strutturato e stabile. Insomma, il carattere a geometria variabile, come ormai si suole dire, è tale che sia la natura multilivello che la differente intensità e qualità territoriale della corruzione impedisce anche in dottrina di usare il singolare ma si privilegia la dizione “corruzioni” proprio per rimarcare le varie tipologie e modalità attuative.

L’ultima più compiuta ricerca in Italia sulla corruzione politica, d’altronde, che ne rivela l’impatto diversificato tra le varie regioni e ne osserva l’evoluzione nel tempo, conferma esattamente sia come si vada degenerando il tessuto sociale ed economico come effetto e causa del fenomeno, in una circolarità viziosa che impedisce ad un certo punto di distinguere in modo netto dove inizia la causa e dove l’effetto della corruzione, sia quanto la corruzione costituisca un ostacolo a guardare all’Italia come ad un paese ove conviene investire capitali privati esteri. E questa considerazione si basa, come lo stesso studio sottolinea, su una osservazione della corruzione assunta oltre la sua definizione giuridica e giudiziaria ma che ha, per gli effetti appunto che produce, una gravità enorme se si considera che inerisce il modo in cui la politica, ovvero gli attori politici lungo tutta la filiera che scandisce le persone che hanno una carica o posizione politico-amministrativa, orienta, programma e regola i rapporti e le relazioni fra le diverse componenti e attori della vita sociale (Sciarrone, 2017). È dentro queste relazioni che si sviluppano, oltretutto, le connessioni fra corruzione politica e criminalità organizzata dando vita ad una serie di scambi corruttivi in cui proliferano anche reati economici che vedono nelle aree periferiche (regioni, comuni, aree metropolitane) protagonisti e collusi imprenditori, professionisti, funzionari pubblici e intermediari che concorrono – anche se con pesi differenti – a consolidare il mercato corruttivo «significativamente allineato per ambito di *policy*» (Ivi, p. 146), che non solo si differenzia in ragione dei diversi servizi banditi, garantiti e offerti dai governi locali, ma per effetto della «“de-pubblicizzazione” di importanti settori e proliferazione di società di natura mista, di partnership pubblico-privata»

(Ivi, p. 143) intercetta mercati locali nei quali i “circuiti corruttivi” generano un carattere *State capture* che coincide con l’influenzare in modo sistematico e significativo i processi decisionali e la performance delle politiche pubbliche¹². Non è un caso che il lavoro di ricerca delinea due scenari ove le arene della corruzione sono abitate dai profili indicati ma gli esiti dei cui ruoli sono differenti in ragione dei livelli di governo nonché della modificazione del mondo dei partiti e della politica stessa dopo Mani pulite. L’obiettivo centrale della politica non è più il finanziamento del partito o della corrente¹³, ma l’arricchimento personale (questa variabile passa dal 35% al 60%). Da ciò una centralità degli interessi economici di privati, di reti affaristiche, reti criminali che si muovono con disinvoltura tra lecito e illecito, tra gradi e livelli diversi di corruzione ponendo in essere una modificazione anche del rapporto con il mondo della politica il cui esponente non è ricercato per la sua funzione protettrice quanto per la sua funzione di interfaccia e rappresentanza degli interessi del tipo di rete, di comitato. Insomma, azioni di privati o lobby influenzano a proprio vantaggio provvedimenti amministrativi o legislativi in modo da ottenere o mantenere rendite di posizione (*Rent-Seeking Behaviour*)¹⁴.

¹² Quando si parla di *State capture* s’intende che i livelli della programmazione, della gestione e del controllo, che costituiscono la concreta attività della pubblica amministrazione, non sono tra loro separati per cui si genera una cattiva gestione in cui vecchie e nuove funzioni dell’ente locale si sovrappongono ma si registra in forma dominante il consolidato particolarismo, i clientelismi e la bassa trasparenza dell’azione pubblica. La ricerca e implementazione di innovazioni procedurali, standardizzate e razionali si associa ad una sotterranea ed incisiva influenza di gruppi di interesse o persone che finiscono per avere il controllo di settori e servizi “catturando”, mediante l’azione corruttiva, la regolamentazione e la stessa autorità di regolamentazione al fine di beneficiare l’interesse personale o del gruppo. Quando questo processo di asservimento delle norme, di subordinazione agli interessi di circoscritte reti o persone (siano essi beneficiari privati o imprese esterne, o gruppi criminali), di influenza tocca addirittura regolamenti, decreti, procedure curvandole per generare non trasparenti benefici privati e scambiando questi con vantaggi per funzionari pubblici. Quando ciò accade vuol dire che si è radicato (come nel caso dei rifiuti in Campania; o del “tavolino” nella regolazione degli appalti nel clan dei casalesi, e così via) un controllo e un potere subordinato agli interessi privati di individui, gruppi o organizzazioni (cfr. Ricci *et alii*, 2010; Shah, 2007, pp. 235 ss; Esposito, 2010).

¹³ Il finanziamento illecito dei partiti mediante il pagamento di tangenti ricade in quella “corruzione grigia”, come l’ha definita Heidenheimer, che molti politici e funzionari di partito hanno sempre considerato – ai tempi di Mani pulite – normale e indispensabile (cfr. Heidenheimer - Johnston, 2002).

¹⁴ Vedi Rose-Ackermann (1999); Burguet, Ganuza e Montalvo (2018). Sullo scambio illecito che connota questa forma di *State capture*, vedi anche R. Patalano (2020, pp. 162-164).

5. *Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro*

La teoria della neutralizzazione del costo morale, quale esito di un processo di rafforzamento dell'identità collettiva dei membri di una cerchia corrotta che si riconoscono come tali, spiega il meccanismo che si costruisce nel tempo tra i corruttori i quali in base ad onestà, lealtà e socializzazione reciproca elaborano un repertorio di giustificazioni morali che impedisce di far entrare (o non svolge alcuna deterrenza) le norme della morale civile o la fedeltà alle istituzioni dello Stato con funzioni di stigmatizzazione negativa del comportamento (Pizzorno, 1992a, p. 29).

Riprendendo la teoria durkheimiana dei rituali dell'interazione (Collins, 2006, pp. 183-230), si potrebbe sostenere che maggiori sono le ricompense e le risorse simboliche circolanti in ogni transazione corrotta, più forte sarà l'identità collettiva del circuito corruttivo e di conseguenza maggiori saranno le occasioni ricercate per riprodurre – attraverso l'opportunità dello scambio corruttivo – la solidarietà fra i membri del reticolo.

Questa impostazione, tuttavia, va integrata esattamente di una macro prospettiva che riconduce le ragioni dell'azione del corruttore (e di colui che si lascia corrompere) o della cerchia di corruttori alla variazione non solo dei processi interattivi generali ma specialmente del modo in cui questi sono orientati da regole che governano i processi sociali e che vengono rappresentate come immodificabili. Gli interrogativi che restano inevasi sono: come spiegare l'evoluzione di un fenomeno che da una dimensione più apicale, centralizzata – coinvolgente in modo organizzato esponenti politici, del mondo imprenditoriale, della finanza, insomma i diversi *white collars crimes* – assume un tale carattere sistemico, una tale porosità da consentire alle reti criminali di innervarsi e poi diventare dominanti, regolando oltre i confini territoriali originari i rapporti corruttivi? (Vannucci, 2017, pp. 42-65). Come mai la corruzione prosegue verso una dimensione più pulviscolare – transitando per la sistematica e organizzata dazione ad opera dei partiti di governo finalizzata a soddisfare le esigenze di finanziamento dei partiti (con deviazioni di percentuali a fini privati) – al punto da contagiare, come un virus, sia i «rapporti diretti al massimo livello politico-amministrativo da un lato e imprenditoriale dall'altro, (...) sia l'incontro tra soggetti che occupano ruoli burocratici medio-bassi e interlocutori privati dal modesto potere di acquisto», sia lo «scambio immediato denaro (*o altre utilità*) tra pubblico ufficiale e cittadino»? (Pignatone - Prestipino, 2019, pp. 169-170). Come mai, sebbene i contagi e le infezioni da virus producano impatti differenziati in ragione delle condizioni socio-territoriali, ci troviamo nel nostro Paese di fronte ad una corruzione che è trasversale alle aree territoriali, alle amministrazioni pubbliche, a esponenti politici di partiti diversi, all'agire di imprenditori e agenti della finanza, alle strutture

pubbliche e locali, a una più sofisticata modalità di oscuramento delle condotte e dei delitti configurabili a carico dei responsabili?

Se non forniamo risposte a questi interrogativi le spiegazioni sui modelli pianificati di regolazione della corruzione, o sull'attivazione di un mercato secondario di volta in volta regolato da un garante, o, infine, il corollario di connessioni di carattere politico-istituzionale e culturale, restano parziali perché oscurano la combinazione di elementi o il fattore prioritario che ha dato vita nella storia del Paese al ricorso baldanzoso e al contempo arrogante dello scambio occulto.

5.3 Come la modificazione delle regole generali del capitalismo contaminano la vita sociale e istituzionale

Uno dei presupposti da cui occorre partire è che la vita sociale si regge sulle regole. Émile Durkheim per spiegare l'ordine sociale ha mostrato la rilevanza del gruppo sociale e la capacità di questi nel dare vita a sentimenti e pratiche sociali che legittimano convinzioni, obbedienza e appartenenza. Non sono le ricompense o le punizioni a rendere forti i legami sociali, ma è la forza che proviene dal tipo di interazione che determina particolari simboli e credenze morali a generare il sentimento di appartenenza, in una sequenza virtuosa riproduttiva che può essere letta anche come una catena temporale: i rituali dell'interazione danno vita ai simboli e alle credenze che a loro volta danno vita alla struttura sociale il cui feedback rafforza i rituali interattivi, sebbene il circuito riproduttivo prevede anche altri possibili *input* (Durkheim, 1971). Ovviamente le regole possono essere dettate da interessi particolari o da valori. Nel primo caso si avranno regole dominanti che sono espressione di gruppi forti e come tali tenderanno a legittimare in ogni modo il valore delle stesse. Nel secondo caso se le regole sono espressione di valori universali (dignità umana; giustizia distributiva, libertà, uguaglianza di fronte alla legge ecc.) sopravvanzeranno gli interessi dei gruppi o delle lobby (nonché le stesse culture locali) per dare vita ad una coagulazione maggiore degli interessi sociali delle varie componenti attorno a tali valori in modo da garantire l'ordine sociale. Maggiori saranno le istituzioni intermedie che svolgono continue mediazioni fra gli interessi contrapposti, minore sarà la forza esclusiva di un gruppo sociale di imporre le proprie regole.

I valori, quindi, ispirano le regole e queste definiscono gli obiettivi politici, economici, sociali. Vi possono essere asimmetrie e asincronie temporali tra valori e obiettivi, ma se ad essi ci si ispira permanentemente esse possono essere superate.

I mercati economici sono un ordine interattivo circoscritto, regolato da norme proprie (libera concorrenza, domanda e offerta di beni, libertà di circolazione dei beni, libertà di azione economica, efficienza d'impresa, ecc.) e i meccanismi che ne regolano il funzionamento si basano su cognizioni umane che ne permettono l'esistenza. Anche i mercati hanno limiti cognitivi e istituzionali e la variazione è funzione esattamente della forza (potere) di un gruppo di imporre regole rispetto ad altri. Non è un caso che i principi del liberalismo economico necessitano che lo Stato li faccia rispettare e che ad essi si ispiri addirittura nelle costituzioni democratiche. La nostra Costituzione italiana, per esempio, fornisce a partire da alcune premesse di valori indiscutibili (artt.1-12), frutto di un patto sociale tra le diverse componenti culturali presenti nella fase costituente, il quadro ideale cui ispirarsi per organizzare un modello di relazioni economiche, etiche e sociali¹⁵. Date le regole, l'ossatura della nostra Costituzione richiede ad ognuno «secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, c.2), presupponendo che «tutti hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge» (art.3, c.1).

È questa la ragione per la quale l'azione economica interagisce con le istituzioni sociali in una forma storica ed essa stessa risente delle modalità di organizzazione delle istituzioni, ovvero della società. Non è un caso che l'impresa è una istituzione sociale e l'agire imprenditoriale risente del complesso delle regole formali e informali che presiedono agli scambi che sostanziano l'azione dell'imprenditore (De Vivo, 2017).

Anche la politica, altra sfera in parte autonoma rispetto all'economia e alla società, detta le sue regole ed essa stessa si basa su regole prodotte dal suo autonomo ed interno ordine interattivo. Una politica, ovvero istituzioni politiche forti e autorevoli, quando ispirate da valori etici e dall'interesse a difendere i più deboli, a perseguire l'interesse della collettività, dettano regole che non sono il sottoprodotto degli interessi economici. In caso contrario gli interessi di lobby, circuiti oligopolistici, reti finanziarie e bancarie circoscritte prenderanno il sopravvento.

¹⁵ Le premesse ineriscono i diritti civili (Titolo I, artt. 13-28), i rapporti etico-sociali (Titolo II, artt. 29-34), i rapporti economici (Titolo III, artt. 35-47) e infine quelli politici (Titolo IV, artt. 48-54) e l'intera prima parte della impalcatura costituzionale offre un ideale di riferimento in cui lo sviluppo civile e quello sociale non sono considerati un sottoprodotto dello sviluppo economico. Non è possibile costruire un progetto politico-economico se non si parte da alcuni valori etici che ne costituiscono un pezzo essenziale.

Le regole, quindi, cambiano nel tempo ed essendo una costruzione sociale (ovvero sono un prodotto culturale che sintetizzano le forme interattive) e l'esito di scontri tra gruppi sociali che si impongono, ciò spiega perché gli andamenti di lunga durata delle società dipendono dal tasso di variazione delle regole che danno vita a rapporti politici, sociali, economici che risentono dell'interazione e integrazione tra le singole sfere che caratterizzano la vita umana.

A partire dalla seconda metà degli anni '70 del Novecento le regole che per oltre trent'anni hanno sostenuto questo lungo ciclo e che – pur tra non poche contraddizioni e tensioni sociali – hanno dato vita ad un intenso sviluppo tecnologico e modificazione degli stili di vita delle persone sostenuti da un volume di prestazioni di welfare estese, da una ripresa economica improntata sul risparmio, sulle istituzioni statali indipendenti e sovrane rispetto ai fondi monetari, alle banche mondiali e alla rapacissima finanza, cambiano. E con esse cambia totalmente il volto del capitalismo.

La tesi che viene qui sostenuta è che il dilagare della corruzione nelle sue diverse forme e intensità non è altro che un perverso meccanismo che si associa proprio all'estendersi del capitalismo finanziario, del capitalismo clientelare e alle reti globali della finanza parassitaria niente affatto interessata ad estrarre valore dall'economia reale ma dal trasferimento di ricchezza dai redditi bassi e medi ai redditi alti, in una situazione di debole crescita. Poiché, come si mostrerà, la disuguaglianza è aumentata e le aspettative di miglioramento e ascesa sociale sono state tradite, se le masse marginali cadono nella trappola del circolo vizioso del crimine predatorio, i ceti medi professionali, gli imprenditori e i colletti bianchi si sono lasciati incorporare nel complesso miscuglio delle reti corruttive cadendo nella *trappola della corruzione*. Essa è il cortocircuito che si è determinato tra crescita produttiva, redditività degli investimenti, distribuzione del reddito e aspettative tradite dal rallentamento della mobilità sociale e smantellamento del welfare state, per cui si attribuisce allo scambio occulto come alla *petty corruption* quel potere superiore, quella configurazione di utilità o vantaggi (siano essi materiali o immateriali) che diversamente per essere raggiunti richiederebbero elevati costi soggettivi e una visione di lungo periodo. La corruzione della classe dirigente economica non risiede tanto nell'avidità e/o nel cinismo (che pure sono aspetti collaterali della liberalizzazione dei mercati finanziari), quanto in una totale «condiscendenza verso il principio liberistico che ad ogni costo debbano restare alti, pur in una situazione di bassa crescita e di nuove concorrenze internazionali, dividendi e interessi, profitto e rendita» (Rositi, 2016, pp. 135-144). Questa condiscendenza ha reso l'attività imprenditoriale porosa all'ingresso delle

mafie che hanno fatto della corruzione lo strumento dominante per regolare i rapporti sia economici che politici. Oggi le diverse mafie acquisiscono e gestiscono ricchezze a livello planetario e hanno inquinato l'economia legale in un modo che non si distingue più questa sfera dall'impronta illegale, generando – come è stato indicato – uno «stadio evolutivo del complesso modo di produzione capitalistico» che si può sintetizzare in una formazione sociale che è stata definita “capitalismo criminale” (Patalano, 2020). Una formazione sociale che convive ibridando il capitalismo contemporaneo. Una formazione sociale ed economica che si è sviluppata per effetto della fine della funzione di deterrenza che storicamente il welfare state ha svolto garantendo la redistribuzione delle risorse che il patto social-democratico ha generato stabilendosi come barriera efficace per proteggere lo scivolamento verso l'esclusione sociale e la marginalità economica, nonostante i suoi effetti perversi già messi in luce da Ferrera (1998). Questa mano visibile ha reso possibile l'avanzamento sociale, sostenuto – anche se in parte – le promesse inscritte nella Costituzione, ha svolto funzione di contrappeso alle costanti disarmonie e contraddizioni del mercato la cui mano invisibile ha disatteso le aspettative di mobilità sociale, ha generato monopoli e reso per pochi il diritto a un'esistenza libera e dignitosa o il diritto alla felicità. Il mercato ha prodotto ricchezza e disuguaglianza. Lo spostamento della catena del valore dall'investimento dei capitali privati alle attività *rent-seeking*, ovvero alla rendita e alla redditività dei patrimoni ha modificato gli spiriti del capitalismo stressando oltre misura l'agire speculativo finanziario e considerando lecito e appropriato qualsiasi mezzo che consentisse di raggiungere il massimo dell'utilità. È questa trasformazione macro del capitalismo espressa attraverso la globalizzazione e interna ad esso indotta dalla supremazia del capitalismo finanziario che si serve, come nel caso della Moody's responsabile dell'alterazione del merito creditizio (rating) delle società finanziarie statunitensi che ha condotto alla crisi del 2007-2008, di “pareri” sulla meritevolezza dei mutui, degli investimenti azionari, della performance economica degli Stati, influenzando di fatto un volume di transazioni quotidiane per miliardi di dollari, che ha innescato l'imperativo culturale del “fare profitto senza regole” legittimando ognuno a modo suo con i mezzi che possiede e in proporzione alle proprie forze di ricorrere ad essi (Ziegler, 2010).

Maggiore è diventato il ricorso alla corruzione da parte delle “oligarchie capitaliste transcontinentali” che regnano sull'universo, minore è il riconoscimento della validità delle regole del mercato legale. È questo *trade-off* tra contrazione dei vantaggi economici e sociali dell'agire eticamente orientato e risultati intensi stabilmente connessi all'agire speculativo che fa dello scambio corruttivo, dei

circuiti corruttivi e della disponibilità a lasciarsi corrompere l'edificazione della trappola della corruzione i cui effetti a cascata deprimono l'economia e il tessuto sociale e la fibra morale di una società. È il *trade-off* tra bassa trasparenza, alta discrezionalità, inefficienza e inefficacia del sistema giudiziario e alta utilità derivante dalle rendite connesse allo scambio corruttivo che ha reso pulviscolare e accreditato l'agire corruttivo.

Ma andiamo per gradi. Dalla metà degli anni '70 si è realizzata una sostituzione, una transizione dal modello keynesiano-welfarista (denominato "età dell'oro") al modello neoliberale (Bordogna - Provasi 1981, 1984). Tale passaggio lo si deve da un lato, alla crisi interna al modello keynesiano-welfarista. Una crisi dovuta ad una inflazione progressiva¹⁶, ad una riduzione dei salari reali, all'espansione delle politiche pubbliche redistributive sempre meno universalistiche e fortemente dipendenti dal ciclo elettorale caratterizzate da una elasticità strumentale (espansive nelle fasi precedenti le tornate elettorali e deflative nei periodi intermedi) che sostanzialmente erano funzionali a controbilanciare il rispetto delle prerogative imprenditoriali, il riconoscimento delle organizzazioni di rappresentanza sindacale, l'attenuazione delle tensioni tra mercato e Stato. Dall'altro, i limiti interni e la crisi di sostenibilità del modello aumentano per effetto di dinamiche esterne che mutano gli assetti macroeconomici con inevitabili ricadute sulle forme di regolazione e integrazione che si erano stabilite. Le criticità coincidono con la turbolenza dei mercati dei cambi – dovuta alla rottura, nell'estate del 1971 da parte di Richard Nixon, degli accordi di *Bretton Woods* sullo sganciamento del dollaro dall'oro con conseguente disordine monetario – e con gli shock petroliferi del 1973 e 1979 a seguito della prima guerra del Yom Kippur che portarono all'impennata dei prezzi del petrolio¹⁷.

¹⁶ In Europa occidentale era mediamente rimasta fino al 1969 sotto il 4% per poi crescere oltre il 6% nei successivi anni e giungere, dopo lo shock petrolifero del 1973, a valori prossimi all'11-12%, con ovviamente performance differenti tra i paesi (per es. Germania occidentale, Olanda, Svizzera e Austria con una pressione media del 5%), Italia, Spagna, Gran Bretagna, Eire tra il 14-15%.

¹⁷ Il sistema di *Bretton Woods* aveva garantito la stabilità dei cambi attraverso una fascia di oscillazione e con l'obiettivo di ristabilire a livello multilaterale un meccanismo che offrisse agli operatori di poter concludere operazioni di cambio tra valute a un prezzo da non contemplare il rischio di cambio così da offrire al sistema economico il vantaggio di una maggiore stabilità. Nel corso della sua non breve vita furono registrate rare svalutazioni o rivalutazioni di una moneta. L'istituzione del Fondo Monetario Internazionale (FMI), ideato durante la Conferenza ma entrato in vigore quasi un anno dopo, aveva lo scopo di controllare il rispetto delle "regole

La modificazione di queste regole ha mutato l'essenza del capitalismo. Gallino lo ha colto molto bene, non solo quando ne ha descritto le diverse fasi a partire dall'Ottocento (Gallino, 2004, pp. 10-16), ma quando ha sottolineato che con l'avvento del capitalismo finanziario, a partire proprio dagli anni '80 del Novecento, il profitto e il suo valore non si basano più sulla produzione di un bene precedentemente assente ma facendo salire il corso delle azioni e obbligazioni in borsa da cui dipende il valore di mercato dell'impresa assieme ai flussi di cassa dichiarati da una società (Gallino, 2011). Il partito di Davos, come l'ha chiamato Gallino, governa il mondo e «oltre ai comuni interessi economici e politici che li legano, i suoi membri fungono da terminali operativi delle reti composte dalle maggiori *corporations* e dalle loro sussidiarie (...) parlano lo stesso linguaggio, quello del *business*» proteggendo e sostenendo un'unica categoria: l'investitore societario globale (Gallino 2013, pp. 76-77).

La crisi economica internazionale offrirà occasioni per lo sviluppo di un dibattito teorico dal quale usciranno dominanti soluzioni neoliberiste (Friedman, 1962) e indicazioni monetariste che saranno all'origine della svolta profonda delle strategie di politica economica e che vedranno, sul piano politico, impegnati in una nuova dottrina Ronald Reagan dal 1981 – e poco prima Margaret Thatcher nel 1979 – a perseguire con convinzione e determinazione un cambiamento forte delle regole a livello internazionale. L'intesa riduce la presenza dello Stato in economia, sburocratizza e denormativizza l'attività imprenditoriale. Limita l'azione pubblica al governo dell'offerta di moneta e all'equilibrio dei bilanci. Rilancia il consumo d'*élite* di prodotti di lusso, regola, ribaltando, il potere dei sindacati ritenuti i principali responsabili della crescita della spesa pubblica. Riconsegna (un'apparente) libertà ai singoli Stati le cui politiche economiche devono convergere in una strategia comune di ristrutturazione e trasformazione dei modi di lavorare, in un'adozione delle nuove tecnologie più idonee a rendere più flessibile e reattiva l'impresa (con inevitabili pressioni sul mercato del lavoro) che il toyotismo giapponese ne modificherà il volto.

L'avvento dell'ideologia neoliberale produrrà anche in Italia una lunga stagione di privatizzazioni che, tra il 1991 e il 2001, interesseranno banche e im-

del gioco”, ovvero non si affermassero svalutazioni competitive e finanziare le banche centrali dei paesi che si fossero trovati a fronteggiare temporanee difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Con la fine di *Bretton Woods* cambia anche il ruolo del FMI che assume più il carattere di istituzione di finanziamento (cfr. De Battistini, 2005, pp. 120-132).

prese, alla luce dell'ottimistica convinzione che lo sviluppo economico e l'occupazione vanno affidati al mercato e alla flessibilità generalizzata. L'Iri sarà trasformata in società per azioni e la natura politica delle scelte economiche non attenueranno le crisi di stagnazione e di saturazione dei mercati interni. La condizione economica precipita, anche se con esiti diversi, in tutti i paesi europei. La crisi del capitalismo è in realtà una espulsione dall'interno stesso di tale modo di fare economia di quell'agire economico fondato sulla considerazione dei sentimenti morali, dei valori e delle passioni che Hirschman e Sen hanno approfondito considerando questa visione come rivale alla massimizzazione degli interessi individuali perseguiti nelle forme e con gli strumenti che ne garantiscono l'immediatezza o la rapida attuazione (Hirschman, 1993; Sen, 1988, 2010). Nel corso dei *Trente Glorieuses* la formidabile macchina del capitalismo ha garantito una crescita economica e al tempo stesso ha orientato modelli comportamentali veicolando la produzione dei profitti e la ragione stessa del lavoro verso la permanente conquista di beni di consumo e posizioni di potere. L'imprenditore per una lunga fase d'implementazione dell'economia di mercato è stato *embedded* nel territorio. La sua reputazione e crescita economica, nonché l'autorealizzazione sono stati funzione del riconoscimento sociale e questo si consolidava in ragione della capacità di investimento e allargamento della base occupazionale garantita dall'efficace strategia imprenditoriale realizzata mediante la competizione sul libero mercato e dalle opportune norme regolative. Le regole improntate alla libera azione, al rispetto della sana competizione, all'investimento in ricerca e sviluppo, all'attenzione delle esigenze del territorio hanno garantito l'espansione di questo capitalismo e il suo «addomesticamento, quale fu operato da politiche keynesiane che permettevano al mondo occidentale di proporsi come portatore di valori e di una pace sociale dopo i disastri della prima metà del secolo, non era solo dovuto a particolari atti legislativi e a qualche efficace 'comando' politico, ma anche alla diffusione capillare di una morale pubblica che cercava un nuovo equilibrio fra libertà, solidarietà e sostenibile uguaglianza» (Rositi, 2016).

È stato messo in moto per un lungo periodo un ascensore sociale che ha progressivamente avvicinato le diverse classi sociali e ha fatto venir meno sempre più quella riprovazione sociale, scherno o messa al bando che il figlio del contadino subiva allorché si metteva in gioco per diventare professionista, professore universitario, imprenditore. L'investimento soggettivo nello studio, nel lavoro, nella professione è stato marcato per un lungo tempo dal differimento temporale delle soddisfazioni. Dalla convinzione che il rendimento, il profitto sarebbero

stati proporzionati all'investimento delle risorse soggettive e che la mobilità sociale nel tempo avrebbe remunerato le privazioni e i sacrifici iniziali.

Fred Hirsch ha usato una metafora molto efficace in un lavoro di fine anni '70 per spiegare il meccanismo di integrazione economica e sociale che la crescita economica dalla seconda metà del dopoguerra aveva prodotto. Egli ha parlato dell'effetto *echelon advance*, ovvero effetto della *colonna in marcia* (Hirsch, 1977, p. 168). Secondo il nostro, gli schieramenti (*echelon*) riflettono la distribuzione dei redditi che resta più o meno immutata nel tempo mentre, grazie alla crescita economica, la colonna nel suo insieme avanza. «Quelli in testa sono i primi a beneficiare dei vantaggi della crescita, man mano che la colonna progredisce anche la retroguardia raggiunge il punto in cui è passata la prima fila tempo innanzi. Chi fa parte degli schieramenti arretrati non può mai raggiungere il punto in cui *si trova* l'avanguardia senza rompere le fila ma, dato che la colonna avanza, può sperare di arrivare a tempo debito dove *si trovava* la prima fila» (Provasi, 2019, p. 183).

La nuova fase del capitalismo, caratterizzata da un aumento ulteriore della separazione tra proprietà e gestione, ha spostato il meccanismo di accumulazione della ricchezza dalla produzione e commercializzazione delle merci alla centralità della rendita e al gioco speculativo svincolato dal valore reale della produzione.

Nei decenni successivi, con il processo di globalizzazione sempre più intenso e performante l'economia mondiale, la libertà di movimento dei capitali e la esternalizzazione globale hanno segnato l'intera nuova fase deregolamentando l'economia di mercato e innescando una corsa fra i paesi ad attrarre capitali esteri, favorirne l'investimento a livello nazionale con una spirale di competizione fondata sul rialzo del saggio di interesse dei capitali per renderli quanto più profittevoli pagando interessi superiori. Da qui l'apertura della strada a rendere attraverso la convenienza fiscale attrattivo l'investimento di capitali stranieri. La localizzazione dei capitali seguirà le aree più convenienti o quelle ove il paese ricevente paga interessi superiori. Più forte è l'economia di un paese più basso sarà il costo del capitale. La spirale che s'innesci nella differenziazione dei tassi di interesse per avere capitali porta inevitabilmente all'aumento del debito pubblico e alla necessità di finanziarlo sui mercati finanziari. Debito nazionale già di per sé gravato dalla necessità di finanziare lo Stato sociale. In secondo luogo, ha un effetto perverso sull'idea di solidarietà fiscale dal momento che chi possiede maggiori capitali trae vantaggi fiscali. Inoltre si costruisce una narrazione falsata rispetto agli interessi delle parti che – alimentata ad hoc dai media – mostra la funzione necessaria dei capitali esteri per attivare il circuito dello sviluppo e della crescita economica, oltretutto certificata ad hoc dai nuovi tecnocrati (le agenzie

di rating) che prescrivono le regole del gioco e i criteri dell'economia di mercato, obbligando ad affidarsi ad esperti e a istituire commissioni e autorità di controllo e vigilanza (Davies, 2017, pp. 23 ss.).

Questa filosofia finanziaria e la cultura dei suoi mercati, individuati come il luogo privilegiato della ripartizione delle risorse, si andrà affermando come la più giusta e risolutiva legittimandosi come imprescindibile se si vogliono integrare i commerci, i mercati globali e le economie internazionali.

Dopo l'ubriacatura degli anni della "Milano da bere" che seguono i periodi bui del terrorismo sia di destra che di sinistra, l'Italia entra per effetto dell'aumento dell'inflazione e del debito pubblico, in una continua spirale di crisi economiche e leggere riprese senza che alla modernizzazione del Paese si accompagni una reale ed efficace modernizzazione della macchina amministrativa, di quella della giustizia specie civile e si dia ad una delle più tradizionali imprese mancate (lo sviluppo del Mezzogiorno) una spinta riformatrice sia sotto il profilo delle politiche che dell'azione economica.

Dopo la stagione stragista di Cosa Nostra, iniziata con le uccisioni nel 1992 dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e proseguita con le bombe di Firenze, Milano, Roma, la forza e il potere delle mafie aumentano, estendendosi a tutto il Paese e variando le modalità applicative del condizionamento non fondandosi più solo sui ricatti e la violenza ma sempre più sull'uso strategico della corruzione e del metodo collusivo (Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 2019).

Il capitalismo italiano ha assunto sempre più i caratteri del *crony capitalism*, ovvero di una economia di mercato degenerata dall'inestricabile intreccio relazionale tra affari e politica, dove anche i dissesti finanziari delle grandi aziende (basti pensare al crac Cirio) sono il segno sia della fiducia riposta in amministratori delegati la cui psicologia speculativa non espone mai al rischio le grandi banche nostrane e internazionali, tant'è che il dissesto non verrà pagato «prevalentemente né dalle banche né dallo Stato, ma da risparmiatori individuali ignari del rischio sopportato» (Cottino, 2005), sia di un intero sistema i cui capitali necessari per finanziare le attività economiche provengono da debiti e da larghi prestiti contratti con le banche (Gallino, 2005).

Le continue crisi interne ai cicli economici (tre recessioni nell'ultimo decennio) hanno reso più difficile il sostegno della crescita, il pieno impiego e la produzione di un sentimento di identità sociale delle persone coagulato attorno ad una comune struttura normativa. La finanziarizzazione dei mercati globali e il "potere assoluto" che essi esercitano attraverso la rendita e l'introduzione di nuovi

meccanismi che aumentano le disuguaglianze globali di reddito, opportunità e di ricchezza (Stiglitz, 2014; Piketty, 2014), stanno stressando i valori meritocratici, l'individualismo e per non pochi tratti addirittura il cinismo, al punto tale da produrre barriere ideologiche ai principi di giustizia su cui si fondano le moderne società democratiche.

Questo capitalismo neoliberista ha finito per fallire: non solo non ha mantenuto le promesse, ma ha agglomerato e non diffuso le opportunità di crescita economica e sviluppo locale. In più ha rallentato se non bloccato l'ascensore sociale rendendo la mobilità sociale intergenerazionale una illusione al punto che le generazioni dei giovani rischiano di sperimentare nel futuro un arretramento del proprio status sociale rispetto a quello dei propri genitori o nonni.

Il valore di giustizia sociale non riscontra la presenza reale di istituzioni giuste. Esso si scontra con una "democrazia formale" non interessata o addirittura incapace di scardinare i meccanismi che producono le condizioni di ineguaglianza e quelle più gravi di povertà. L'Europa intera è oggi attraversata da problemi di governabilità e nel nostro Paese sperimentiamo sempre più una insufficiente lealtà nei confronti dello Stato, all'interno del sistema politico e nei confronti delle istituzioni pubbliche. Non è solo crisi di legittimazione, ma è convinzione diffusa che non solo i beni e le risorse non sono oggetto di uguale distribuzione, ma sono i mali a gravare sulle spalle di pochi. Basti pensare per l'Italia alla scandalosa condizione in cui versa l'evasione e l'elusione fiscale! E all'Europa che da un lato, condivide una comune moneta e rigorose regole di vigilanza sui bilanci pubblici e, dall'altro, consente a Olanda, Lussemburgo e Irlanda (ovvero poco più del 6% della popolazione dell'unione monetaria) di trasformarsi in paradisi fiscali per le grandi imprese (vedi Fca, Enel, Eni, ecc.) e le multinazionali, incamerando i loro ricavi artificialmente nascosti al fisco di paesi quali la Germania, la Francia, l'Italia ed altri: vale 627 miliardi di euro la base imponibile nascosta nel solo 2015 ed è di 200 miliardi di euro il gettito sottratto ai governi di tali paesi. Per l'Italia nello stesso anno il trasferimento artificiale all'estero dei ricavi di alcune grandi multinazionali è pari a 7,4 miliardi di euro (una perdita dello 0,5% del reddito nazionale) (Tørsløv *et alii*, 2018).

La risposta delle istituzioni politiche risulta del tutto inadeguata di fronte a questi tratti. La funzione regolatrice degli Stati anche in termini di controllo e di trasparenza sui processi di finanziarizzazione dell'economia e sulle forme ad essi collegate di transazioni e movimentazioni dei capitali è del tutto inadeguata, sia a livello europeo che nostrano. Anzi, ciò prefigura la necessità che per tali dinamiche essa sia modificata se realmente si vuole regolare l'economia. La divi-

sione crescente tra i paesi europei, un'architettura istituzionale europea incentrata sulla difesa dei soli vincoli economici non aiuta. Il nuovo ordine mondiale che tende a polarizzarsi attorno alle strategie di Stati Uniti e Cina, il suicidio della Gran Bretagna con la Brexit, ne configurano sempre più l'impotenza del potere politico. Questo dominio del potere economico-finanziario esprime un tratto marcato nella sua arena: l'agire speculativo. Ecco perché la forbice della disuguaglianza tra territori e tra individui è aumentata e si sta estremizzando oltre ogni legittimazione etica ed economica. Ecco perché l'1% dei ricchi mondiali possiede il 99% della ricchezza mondiale (Credit Suisse, 2019; Oxfam, 2017). Come ha sostenuto Paul De Grauwe, la disuguaglianza è l'effetto della spinta oltre ogni limite di un capitalismo contemporaneo che ha concentrato la prosperità materiale nelle mani di una quota limitata di popolazione privando dei necessari mezzi di sostentamento la più ampia fetta di individui (De Grauwe, 2018). Da qui un malcontento e forme di frustrazione che si accumulano con rischi elevati di esplosione in stellari manifestazioni di disintegrazione della cittadinanza.

La centralità della produzione reale dei beni, l'economia reale, il lavoro che è un fattore importante della produzione, cresciuto in tutto il mondo «nel suo *making, unmaking and remaking*» (Morlicchio, 2019, pp. 1017-1022), nell'economia moderna, ovvero in quella del *post-Welfare capitalism*, sono diventati variabili meno rilevanti rispetto alla mobilità del capitale, alle aziende multinazionali, alle politiche di attrazione delle multinazionali straniere mediante la concorrenza fiscale, ai fondi internazionali speculativi, agli *hedge funds*, ai fondi sovrani, alla rapidità e volatilità dei capitali, al comportamento di banche mondiali il cui stile strategico avventuriero ha creato un mercato secondario di Npl (*Non Performing Loans*), cioè di crediti deteriorati per centinaia di miliardi, implementando un processo di gestione e recupero delle sofferenze fondato su operazioni di cartolarizzazione, sulla vendita di crediti ad intermediari finanziari, su strategie aggressive nei confronti degli indebitati (imprese e famiglie), sull'accelerazione delle procedure esecutive e sul rischio di inquinamento malavitoso e riciclaggio connesso alle compravendite di tali crediti. Insomma, l'economia moderna nell'era della globalizzazione fonda sempre più la sua legittimazione sui mercati finanziari, su vie molto discutibili, speculative, per generare, accumulare profitti e realizzare concorrenza. Fonda sempre più l'accrescimento del profitto sulle rendite finanziarie piuttosto che sugli investimenti nelle attività produttive, in ricerca e sviluppo. Fonda sempre più la massimizzazione dei profitti sul breve tempo più che sul lungo termine. Questa pressione sul breve termine spinge gli azionisti al guadagno immediato piuttosto che differito, influenzando l'azione strategica

del management e sostenendo, così, la cultura imprenditoriale e la performance d'impresa su risultati *short term*. Ed è proprio questa spinta, questa pressione, questa ricerca del profitto assoluto e immediato, questa sovranità del mercato avventuriero, come si dirà più avanti, che ha eradicato l'interesse dell'agire imprenditoriale al perseguimento dell'autostima agendo all'interno di un territorio e percependo il proprio ruolo come altamente responsabile per la crescita e diffusione di uno sviluppo economico, a consolidare e riconoscere nello scambio corruttivo la strada più vantaggiosa, più immediata per la redditività, affidando ad essa, all'agire *rent seeking* i risultati e il successo dell'azione economica e alimentando così un circolo vizioso.

Ecco, è dentro queste contraddizioni – agli effetti delle regole economiche disegnate che si riverberano su società, istituzioni e persone, alla necessità di riformare le regole che a partire dagli ultimi decenni hanno consentito queste trasformazioni interne all'economia di mercato finanziarizzando maggiormente il profilo di questa economia e basandola maggiormente sulla ricerca della rendita, dell'accumulazione patrimoniale – che c'è il filo complicato di una matassa che vede negli scambi occulti, nella grande e piccola corruzione la soluzione intrapresa da un numero sempre più elevato di persone e cricche che accaparrandosi risorse pubbliche, acquisendo vantaggi o utilità diverse al fine di raggiungere o salvaguardare interessi privati o difendersi da processi che appaiono come ineluttabili, o mantenere posizioni sociali con ritmi di consumo drogato non fanno altro che consolidare la *trappola della corruzione*.

Bibliografia

- ADES A., DI TELLA R., *National champions and corraption: Some unpleasant interventio-nist arithmetic*, in «The Economic Journal», vol. 107, n. 443, 1997.
- AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- ID., *Stato matto. L'Italia che non funziona (e qualche proposta per rimetterla in moto)*, Garzanti, Milano 2007.
- ANAC, *La corruzione in Italia nel triennio 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, Roma 2019, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio/RELAZIONE%20+%20TABELLE-rev3.pdf>.
- BAGNASCO A., *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, in «Stato e Mercato», n. 65, 2002.
- BARBERA F., NEGRI N., *Mercati, reti sociali, istituzioni. Una mappa per la sociologia economica*, il Mulino, Bologna 2008.
- BECKER G. S., *If You Want to Cut Corruption, Cut Government*, 11 dicembre 1995, <https://www.bloomberg.com/news/articles/1995-12-10/if-you-want-to-cut-corruption-cut-government>.
- BELLAH R. N., *Le abitudini del cuore. Individualismo e impegno nella società complessa*, Armando, Roma 1995.
- BELLIGNI S., *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in «Teoria politica», vol. III, n. 1, 1987.
- BONAZZI G., *Introduzione*, in J. DiMaggio, P. Powell (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Einaudi, Torino 2000.
- BORDOGNA L., PROVASI G., *I rapporti tra politica e mercato nei paesi capitalistici avanzati: varianti nello sviluppo, differenze nella crisi*, in «Stato e Mercato», vol. I, n. 1, 1981.
- ID., ID., *Politica, economia e rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*, il Mulino, Bologna 1984.
- BRAITHWAITE J., *Crime, shame and reintegration*, in «Cambridge University Press», New York 1989a.
- ID., *Criminological theory and organizational crime*, «Justice Quarterly», vol. 6, n. 3, 1989b.
- BURGUET R., GANUZA J. J., MONTALVO J. G., *The microeconomics of corruption*, in C. C. Corchòn, M. A. Marini (a cura di), *Handbook of Game Theory and Industrial Organization. Volume II*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2018.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio*, n. 62, 1964.
- ID., *Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere*, n. 93-a, 1972.
- CANOSA R., *Storia della criminalità in Italia dal 1946 ad oggi*, Feltrinelli, Milano 1995.
- CANTONE R., CARINGELLA F., *La corruzione spuzza*, Mondadori, Milano 2017.
- CANTONE R., CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano 2018.
- CASSESE S., *L'Italia, una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna 2011.
- ID., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna 2014.

5. *Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro*

- CAZZOLA F., *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, il Mulino, Bologna 1988.
- CERSOSIMO D. (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2001.
- COLLINS R., *Teorie sociologiche*, il Mulino, Bologna 2006.
- COSTABILE A., FANTOZZI P. (a cura di), *Legalità in crisi. Il rispetto delle regole in politica e in economia*, Carocci, Roma 2012.
- COTTINO A., “*Disonesto ma non criminale*”. *La giustizia e i privilegi dei potenti*, Carocci, Roma 2005.
- CREDIT SUISSE, *Global Wealth Report 2019*, <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.
- DAVIES W., *Lo stato neoliberale*, in «Aut Aut», n. 376, 2017.
- DAVIGO P., *Il sistema della corruzione*, Laterza, Roma 2017.
- DAVIGO P., MANNOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma 2007.
- DE BATTISTINI R., *I 60 anni del Fondo Monetario Internazionale*, in «Aggiornamenti sociali», vol. 56, n. 2, 2005.
- DE GRAUWE P., *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell'economia*, il Mulino, Bologna 2018.
- DE VIVO P., *L'impresa come istituzione sociale*, il Mulino, Bologna 2017.
- DEI M., *Se copiare in classe non stupisce più*, in «il Mulino», n. 6, 2010.
- ID., *Ragazzi si copia. A lezione di imbroglio nelle scuole italiane*, il Mulino, Bologna 2011.
- ID., *Il cavolo a merenda: imbrogli a scuola e corruzione*, in «il Mulino», n. 1, 2017.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A., *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- ID., ID., *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*, Ashgate, Burlington 2012.
- DEL MONTE A., PAGANI E., *Public expenditure, corruption and economic growth: the case of Italy*, in «European Journal of Political Economy», vol. XVII, n. 1, 2001.
- DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO, *Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso. Periodo 1° luglio 2017-30 giugno 2018*, anno 2019, Roma.
- DI GENNARO G., *Società civile e capitale sociale nel Mezzogiorno: una presenza debole e una risorsa scarsa?*, in «Sociologia. Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e Sociali», a. XLII, n. 3, 2008.
- DI GENNARO G., BRANCACCIO T., *Il “valore” del capitale sociale*, in «Oggidomani anziani», a. XVIII, n. 2, 2005.
- DI MAGGIO P. J., POWELL W. W. (a cura di), *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality*, in «American Sociological Review», vol. 48, 2000.
- DI MARTINO P., VASTA M. (a cura di), *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, il Mulino, Bologna 2017.

- DI PIERRO D. (a cura di), *Corruzione in Italia e nei Paesi avanzati*, Dossier III, Fondazione David Hume, 2015.
- DREHER A., HERZFELD T., *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*, Available at SSRN, 2005, <http://ssrn.com/abstract=734184>.
- DURKHEIM È., *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano 1971 (ed. or. 1893).
- ELSTER J., *Il cemento della società. Uno studio sull'ordine sociale*, il Mulino, Bologna 1995.
- ESPOSITO P., *State capture, governance, accountability nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche locali. Dallo State Capture alla Society Capture*, Rirea, Milano 2010.
- FERRERA M., *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna 1998.
- FIORINO N., GALLI E., PETRARCA I., *Corruption and Growth: evidence from Italian regions*, in «European Journal of Government and Economics», vol. 1, n. 2, 2012.
- FORNARI F., *Sociologia della corruzione: aspetti epistemologici e teorici*, in «Sociologia», a. XLIX, n. 3, 2015.
- FRIEDMAN E., JOHNSON S., KAUFMAN D., ZOIDO-LOBATON P., *Dodging the Grabbing Hand: The Determinant of Unafficial Activity in 69 Countries*, in «Journal of Public Economics», vol. 76, n. 3, 2000.
- FRIEDMAN M., *Capitalism and Freedom*, in «University Chicago Press», Chicago, 1962 (tr. it., *Capitalismo e libertà*, IBL Libri, Torino 2010).
- FUKUYAMA F., *Fiducia. Come le verità sociali contribuiscono alla creazione della prosperità*, Rizzoli, Milano 1996.
- ID., *La gran Ruptura. La naturaleza Humana y la Reconstrucio'n del Orden Social*, Atlantica, Buenos Aires 1999.
- GALLI DELLA LOGGIA E., *Dove nasce la nostra corruzione*, in «Corriera della Sera», 26 aprile 2016.
- GALLINO L., *Capitalismo predatore*, in «Rivista del Manifesto», n. 48, 2004.
- ID., *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino 2005.
- ID., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino 2011.
- ID., *Il colpo di Stato di Banche e Governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2013.
- GRASMICK H. G., BURSIK R. J. jr., KINSEY K. A., *Shame and embarrassment as deterrents to noncompliance with the law: The case o fan antilittering campaign*, in «Environment and Behavior», vol. 23, n. 2, 1991.
- GUPTA S., DAVOODI H. R., ALONSO-TERME R., *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, in «Economics of Governance», n. 3, 2002.
- HABIB M., ZURAWICKI L., *Country-Level Investment and the effect of corruption: some empirical evidence*, in «International Business Review», vol. X, n. 6, 2001.
- ID., ID., *Corruption and Foreign Direct Investment*, in «Journal of International Business Study», vol. 33, n. 2, 2002.
- HALLER D., SHORE C. (a cura di), *Corruption. Anthropological Perspectives*, in «Pluto Press», London 2005.

5. *Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro*

- HEIDENHEIMER A. J., JOHNSTON M., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Routledge, New York 2002
- HIRSCH F., *Social Limits to Growth*, Routledge, London, 1977; (tr. it. Bompiani, Milano, 1981).
- HIRSCHMAN A. O., *Le passion e gli interessi*, Feltrinelli, Milano 1993.
- HUNTINGTON S. P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven (CT) 1968.
- IELO P., *L'impunità nella pubblica amministrazione*, in «MicroMega», n. 3, 2019.
- KAUFMANN D., WEI S.J., *Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?*, *Working Paper*, 7093, The National Bureau of Economic Research (NBER), 1999.
- KLITGAARD R., *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1988.
- KUS B., *Regulatory governance and the informal economy: cross-national comparisons*, in «Socio-Economic Review», vol. 8, n. 3, 2010.
- MAGATTI M., *Corruzione politica e società italiana*, il Mulino, Bologna 1996.
- MARCH J. G., OLSEN J. P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York-London 1989.
- MARINI L., *La corruzione politica*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Einaudi, Torino 1997.
- MAZZARESE FARDELLA MUNGIVERA C., *Il cancro della corruzione*, Rogiosi, Napoli 2013.
- MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze 2010.
- MERTON R.K., *La profezia che si autoadempie*, in Id., *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna 1970.
- MORLICCHIO E., *Fine del lavoro o del sindacalismo?*, in «il Mulino», n. 6, 2019.
- MURPHY K. M., SHLEIFER A., VISHNY R. W., *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 106, n. 2, 1991.
- MUTTI A., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, il Mulino, Bologna 1998.
- OCSE, *Issues Paper on Corruption and Economic Growth*, G20, Summit S. Pietroburgo, 2 settembre 2013, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.
- OXFAM, *Briefing Paper*, 2017, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2017/01/Rapporto-Uneconomia-per-il-99-percento_gennaio-2017.pdf.
- PARRI L., *Le istituzioni in sociologia ed economia: "hic sunt leones"?*, in «Stato e Mercato», n. 46, 1996.
- PATALANO R., *Capitalismo criminale. Analisi economica del crimine organizzato*, Giappichelli, Torino 2020.
- PIGNATONE G., PRESTIPINO M., *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari 2019.
- PIKETTY T., *Disuguaglianze*, Egea, Milano 2014.
- PIZZORNO A., *Lo scambio occulto*, in «Stato e Mercato», n. 34, 1992a.
- ID., *La corruzione nel sistema politico*, in D. Della Porta (a cura di), *Lo scambio occulto*, il Mulino, Bologna 1992b.

- ID., *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- PROVASI G., *Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e «grandi trasformazioni»*, in «Stato e Mercato», vol. 2, n. 116, 2019.
- PUTNAM R. D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.
- ID., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna 2004.
- RICCI P., ESPOSITO P., LANDI T., *L'Accountability per il fronteggiamento dello State Capture nel management delle amministrazioni pubbliche locali*, in «Azienda Pubblica», a. XXIII, n. 2, 2010.
- RIGOBELLO A., *L'identità morale della politica tra calcolo e profezia*, in Aa. Vv., *Coscienza morale e responsabilità politica*, Studio Domenicano, Napoli 1990.
- RIZZA R., SANTANGELO F., *Isomorfismo e organizzazioni: il cambiamento istituzionale*, in F. Barbera, I. Pais (a cura di), *Fondamenti di sociologia economica*, EGEA, Milano 2017.
- RIZZA R., SCIDÀ G. (a cura di), *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, in «Sociologia del lavoro», numero monografico, n. 91, 2003.
- ROSE-AKERMANN S., *Political Corruption and Democracy*, in «Journal of International Law», n. 2, 1999.
- ROSITI F., «*La lunga strada di Luciano Gallino*», in «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, 2016.
- SALES I., MELORIO S., *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.
- SAPELLI G., *Cleptocrazia. Il meccanismo unico della corruzione tra economia e politica*, Feltrinelli, Milano 1994.
- SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma 2017.
- SEN A., *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari 1988.
- ID., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano 2010.
- SHAH A., *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, Washington DC 2007.
- STIGLITZ J. E., *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino 2014.
- SUTHERLAND E.H., *Principles of Criminology*, Lippincott, Philadelphia Pa, 1947, in E. H. Sutherland, D. R. Cressey (a cura di), *Criminologia*, Giuffrè, Milano 1996.
- SUTHERLAND E. H., CRESSEY D. R. (a cura di), *Criminologia*, Giuffrè, Milano 1996.
- THOMAS W.I., THOMAS D. S., *The Child in America*, Knopf, New York 1928.
- TØRSLØV T.R., WIER L.S., ZUCMAN G., *The Missing Profits of Nations*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 24701, Cambridge, MA June, 2018, in F. Fubini (a cura di), «*Elusione fiscale e multinazionali, ogni anno nascosti al Fisco 600 miliardi*», *Corriere della Sera*, 29 gennaio 2018.
- TURONE S., *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, Laterza, Roma-Bari 1993.
- VANNUCCI A., *Il mercato della corruzione: i meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Società Aperta, Milano, 1997a.

5. *Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro*

- ID., *Come combattere la corruzione in Italia?*, in «Quaderni di Sociologia», n. 14, 1997b.
- ID., *Atlante della corruzione*, EGA Edizioni Gruppo Abele, Torino 2012.
- ID., *La corruzione tra politica e mercato. L'Italia e le sue Regioni*, Enciclopedia, Treccani, 2015.
- ID., *Non fidarsi è meglio? Le radici istituzionali della corruzione sistemica*, in S. Costantino, A. Cuva (a cura di), *Le radici istituzionali della corruzione sistemica e l'azione di contrasto*, in «Sicurezza e Scienze Sociali», n. 2, 2016.
- ID., *La corruzione sistemica. Sintomi e anticorpi*, in «Narcomafie», vol. 23, n. 5, 2016.
- ID., *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*, in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol. V, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.
- VANNUCCI A., CUBEDDU R., *Lo spettro della competitività. Le radici istituzionali del declino*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- WILLIAMS R. (a cura di), *Explaining Corruption. The Politics of Corruption*, vol. I, Edward Elgar, Cheltenham 2000.
- ZIEGLER J. *La privatizzazione del mondo. Predoni, predatori e mercenari del mercato globale*, il Saggiatore, Milano 2010.

6. La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?

Riccardo Marselli

Premessa

Nonostante il fenomeno della corruzione abbia un impatto significativo sul sistema economico di un paese, l'interesse degli economisti è relativamente recente. Altre discipline hanno più antiche tradizioni di analisi dei fattori che possono essere alla base della corruzione. Gli scienziati politici, i sociologi e i criminologi hanno studiato da più lungo tempo i diversi aspetti di un fenomeno sociale di rilevante complessità, delineando le differenti motivazioni che possano indurre gli individui a commettere questo tipo di reato (Williams, 2000). In parte, questo iniziale disinteresse degli scienziati economici si può spiegare con la scarsa disponibilità di informazioni e di dati con i quali poter misurare la corruzione. Non sorprende quindi che a partire dagli anni '90 (Shleifer - Vishny, 1998), proprio con il diffondersi delle prime misure dell'intensità del fenomeno della corruzione, che pure presentano numerosi limiti, gli economisti abbiano iniziato a discutere dei suoi effetti, delle cause che ne determinano l'intensità e la diffusione spaziale e degli strumenti con i quali poter contenere il fenomeno.

Obiettivo di questa nota è di illustrare le principali novità che gli scienziati economici hanno portato allo studio della corruzione, contribuendo – con le caratteristiche analitiche tipiche della propria disciplina – ad evidenziare specifiche cause, a mettere in luce possibili conseguenze derivanti dalla diffusione della corruzione e suggerendo possibili interventi di contrasto.

6.1 Alcuni spunti interpretativi della corruzione tratti dalla letteratura di natura economica

I primi contributi degli economisti, sviluppatasi soprattutto nella sfera di organismi sovranazionali quali la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (Abed - Gupta, 2002), hanno cercato di spiegare se esistesse una correlazione tra lo sviluppo economico o la crescita di un paese e la corruzione, e

soprattutto se fosse possibile individuare un legame causale tra queste variabili e quale la direzione di questo eventuale legame.

Sul tema, infatti, ci sono due posizioni molto distinte. Da un lato si pensa che l'esistenza della corruzione possa costituire un ostacolo allo sviluppo e alla crescita di una economia, perché distruggerebbe ricchezza e non consentirebbe una efficiente allocazione delle risorse, bloccando e rendendo incerto il funzionamento del sistema economico, al pari di un meccanismo che possa essere danneggiato dal lancio della sabbia nei suoi ingranaggi ("sand in the wheels"). In posizione diametralmente opposta, invece, ci sono coloro che ritengono che in alcuni casi l'esistenza della corruzione possa convenientemente oliare gli ingranaggi del meccanismo della crescita economica ("grease the wheels"), riducendo gli ostacoli burocratici allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali.

Indubbiamente, un funzionario pubblico corrotto può essere incline, per esempio, a ritardare la concessione di una licenza, se intravede la possibilità di guadagnare una tangente; anzi, una pubblica amministrazione corrotta può addirittura mettere in atto delle distorsioni nella macchina amministrativa che creino inefficienze e garantiscano quindi una fonte certa di reddito illegale (Kurer, 1993).

Se quindi la corruzione può servire a rimuovere queste inefficienze, aggirandole, è però una soluzione non ottimale, perché sarebbe sicuramente più desiderabile rimuovere quegli ostacoli e quelle distorsioni introdotte da funzionari corrotti o da politici che vogliono accrescere la propria influenza.

Nello specifico, la corruzione potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza di un sistema economico o accelerando l'iter delle pratiche burocratiche oppure consentendo di raggiungere una migliore distribuzione delle risorse (Aidt, 2003).

Se per lo svolgimento di un'attività è necessario ottenere una licenza, il pagamento di una tangente può accelerare la procedura di rilascio. In questo contesto, la tangente segnala la indisponibilità dell'interessato ad aspettare il tempo necessario al completamento dell'iter burocratico, e indirettamente la burocrazia soddisfa prima coloro che attribuiscono una grande importanza alla velocità con la quale si ottiene la licenza (Lui, 1985). Estensioni di questo modello prendono in considerazione, ovviamente, anche l'ipotesi che la burocrazia non abbia alcun interesse a rivedere la procedura amministrativa e ridurre le file di attesa, perché così ridurrebbe l'ammontare di tangenti che è possibile estrarre da coloro che hanno necessità di ottenere una licenza.

D'altro canto, secondo quanto previsto dal Teorema di Coase, l'esistenza delle tangenti consente una migliore allocazione delle risorse nelle contrattazioni tra

6. La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?

settore pubblico e settore privato. In loro assenza, infatti, il burocrate sarebbe costretto ad estrarre ricchezza per sé utilizzando metodi coercitivi differenti e meno efficienti, determinando in definitiva una cattiva allocazione delle risorse. In altre parole, il pagamento di una tangente consente al settore privato di sottrarsi alle molteplici fonti di inefficienza che altrimenti la burocrazia potrebbe introdurre (Shleifer - Vishny, 1994).

In entrambi i casi, tuttavia, il concetto che la corruzione possa migliorare l'efficienza del sistema economico è soggetto a diverse critiche.

Per esempio, seguendo la vasta letteratura sul rent-seeking (Tollison, 1997), il pagamento di una tangente per ottenere più velocemente una licenza non può essere paragonato all'esito di un'asta per l'ottenimento della stessa licenza, perché il pagamento della tangente – a differenza della partecipazione ad un'asta pubblica – richiede che siano investite risorse per individuare prima il funzionario che possa essere corrotto e poi per mantenere segreto il patto corruttivo, dando quindi vita ad un uso distorto di risorse.

Inoltre, siccome il rispetto di un patto corruttivo – se eventualmente violato – non ha tutela legale e quindi sono incerti i diritti di proprietà, allora non si verificano le condizioni classiche che sono alla base del teorema di Coase (Farrell, 1987).

Infine, questi modelli ipotizzano che la fonte di inefficienza che il pagamento di una tangente aiuterebbe a superare sia esogena, mentre in realtà le inefficienze emergono perché funzionari corrotti ne hanno bisogno proprio per mettere in pratica le loro strategie illegali (Shleifer - Vishny, 1998), e quindi – più in generale – alcune politiche economiche e sociali adottate dai governi potrebbero non essere indirizzate a eliminare i fallimenti del mercato, ma anzi a determinare inefficienze e creare così opportunità di relazioni corrotte.

Le due contrastanti ipotesi che abbiamo succintamente descritto, ovvero da un lato che la corruzione impedisca il corretto funzionamento del sistema economico (“sand in the wheels”) e dall'altro che la corruzione migliori il funzionamento di un sistema economico consentendo di aggirare le inefficienze che sono presenti (“grease the wheels”) sono state anche sottoposte a verifica empirica e i risultati che sono stati raggiunti sembrano propendere per la seconda ipotesi, ovvero che la corruzione sia più elevata in quei paesi dove la regolamentazione è più pervasiva, la burocrazia meno efficiente e trasparente e quindi più frequenti sono le interazioni tra settore privato e funzionari pubblici (Goel - Nelson, 2010). Questi risultati non devono però portare a pensare che esistano dei livelli ottimali di corruzione o che, in contesti istituzionali degradati e particolarmente ineffi-

cienti, la diffusione della corruzione non debba essere in alcun modo contrastata, perché l'esito finale potrebbe essere ancora peggiore e proiettare il sistema economico in una trappola di bassa efficienza e cattivo governo (Meon - Weill, 2008).

La possibilità che il nesso di causalità tra tasso di crescita di un'economia e diffusione del fenomeno della corruzione possa andare in entrambe le direzioni è stata razionalizzata anche dal punto di vista teorico, partendo dall'ipotesi che i vantaggi di un atto corruttivo siano strettamente legati al contesto istituzionale nel quale si opera, in primo luogo alla diffusione del fenomeno stesso. È evidentemente più difficile monitorare – specie in presenza di risorse scarse – il corretto comportamento di un funzionario pubblico se si sospetta che la pratica della corruzione sia diffusa e quindi sia più elevato il numero di funzionari pubblici da sottoporre a monitoraggio; così come è molto più facile, per un funzionario corrotto, operare in ambienti dove la corruzione è molto diffusa o ha uno scarso stigma sociale negativo, perché è più facile interagire con altri soggetti inclini a tollerare e sottostare a transazioni corrotte. La teoria della corruzione che si basa sull'esistenza di effetti di interazione sociale, infatti, suggerisce che la crescita di una economia e la diffusione della corruzione sono fenomeni che si condizionano a vicenda, e quindi non ci si deve aspettare una relazione lineare – e tantomeno unidirezionale – tra le due. Questi modelli generano degli equilibri multipli (Blackburn e altri, 2006; Aidt e altri, 2008), nel senso che è egualmente probabile che alcuni paesi si trovino intrappolati in un equilibrio caratterizzato da bassa crescita economica ed elevata diffusione della corruzione, così come invece altri possano trovarsi in un equilibrio diametralmente opposto, con elevati tassi di crescita e bassa diffusione della corruzione. Quali dei due esiti prevalga dipende dalle condizioni iniziali, ovvero dalla qualità delle istituzioni politiche e sociali in partenza prevalenti in un paese, e dal tipo di politiche adottate: un paese che adotti politiche che sostengono la crescita economica tende a sperimentare minori livelli di corruzione, che a loro volta sostengono il processo di crescita di quel paese. In presenza di equilibri multipli, quindi, è possibile che un paese si trovi intrappolato in circoli viziosi o virtuosi, per il verificarsi di semplici e, in parte anche, imprevedibili eventi: per sfuggire a queste trappole, nel caso di circoli viziosi, non sono sufficienti le tradizionali politiche di deterrenza ma si rendono necessari radicali cambiamenti strutturali, peraltro da mantenere costanti per un arco temporale sufficientemente lungo. Su questi aspetti, però, si tornerà più avanti.

Altri studi empirici hanno collegato la dimensione dei governi, misurata con la dimensione della spesa pubblica, alla diffusione della corruzione: il ragiona-

mento è che quanto più ipertrofico è il settore pubblico, tanto maggiore è il peso e l'importanza dell'apparato burocratico e tanto minore è la trasparenza, fattori che entrambi costituiscono terreno fertile per lo sviluppo di relazioni corrotte. I risultati ottenuti da questo filone di analisi empiriche, però, non sono stati conclusivi, poiché – a seconda del periodo temporale considerato o dell'insieme di paesi oggetto di indagine – alcuni studi trovano una relazione positiva tra dimensione dei governi e diffusione del fenomeno della corruzione, altri – invece – una relazione negativa (Dimant - Tosato, 2018).

Prendendo in considerazione, poi, le fonti di finanziamento della spesa pubblica, Brollo e altri (2013) mostrano che quando un governo beneficia di ingenti trasferimenti, e quindi non è costretto a finanziare la spesa pubblica con un aumento dell'imposizione fiscale, questo ha un effetto negativo sul processo di selezione, e quindi sulla qualità della classe politica specie locale, e favorisce una maggiore diffusione della corruzione. De Angelis e altri (2020) confermano che fonti di finanziamento non onerose, trasferite dal governo centrale a governi locali, riducono la trasparenza della classe politica locale e contribuiscono alla diffusione della corruzione. Un riscontro a questa tesi viene fornito da una analisi empirica condotta esaminando gli esiti dei finanziamenti comunitari ottenuti da alcuni enti locali del Mezzogiorno di Italia nel periodo 2007-2014: l'analisi ha permesso di accertare un effetto statisticamente significativo dei trasferimenti sul numero dei reati di corruzione osservati, tanto che in assenza di questi trasferimenti di finanziamenti comunitari il numero dei crimini dei c.d. "colletti bianchi" in alcuni territori del Sud Italia avrebbe potuto essere del 4% circa più basso.

Questa evidenza mostra i limiti di quanti, per contenere il potere corruttivo della burocrazia, ipotizzino che possa essere opportuno decentrare la fornitura dei servizi pubblici, ritenendo che l'interesse del politico locale sia maggiormente in sintonia con l'interesse della comunità alla quale fa riferimento, o che comunque per questa sia più facile monitorarne il comportamento ed eventualmente punirlo non rielegendolo, in caso di comportamento contrario agli interessi della comunità. Indubbiamente, un maggiore decentramento attenua il potere monopolistico della burocrazia dello Stato centrale, riducendone la capacità di estrarre rendite di posizione attraverso l'imposizione di tangenti; d'altro canto, la classe politica locale può essere molto sensibile ad interessi specifici locali che possano massimizzare la propria probabilità di essere rieletta, e quindi ad una corruzione della burocrazia centrale potrebbe – attraverso il decentramento di alcune funzioni pubbliche – sostituirsi una burocrazia locale altrettanto corrotta (Bardhan - Mookherjee, 2000).

6.2 *Fattori esogeni ed endogeni del capitalismo clientelare e il legame con la corruzione*

Un filone di studi più recente prende spunto da un libro di Zingales (2012), nel quale l'economista italiano ha analizzato il problema del capitalismo clientelare, descrivendo un'economia in cui il successo negli affari dipende da comportamenti non etici e persino illegali, per superare una maggiore concorrenza cercando soluzioni più semplici basate su imbrogli, nascondendo informazioni e stretti rapporti tra uomini d'affari e funzionari governativi. In questa letteratura, i manager e gli imprenditori, dimenticando che sono le attività intangibili di una azienda a sostenerne il processo di creazione di valore, indulgono eccessivamente nell'accumulare capitale di tipo relazionale, cercando favoritismi nella distribuzione di licenze, contributi pubblici o sostegno del governo per nascondere comportamenti non etici o agevolazioni fiscali speciali. Questi studi (Agrawal - Knoeber, 2001; Faccio, 2006; Li e altri, 2008; Shleifer - Vishny 1994) sono interessati a valutare in che misura un'azienda, per migliorare la propria performance economica e difendersi dalla competizione dei concorrenti, sia disposta ad aumentare la propria esposizione politica con la speranza di ricavarne benefici quali: a) la garanzia di assicurarsi disposizioni normative e regolamentari più favorevoli; b) maggiore conoscenza dei processi in base ai quali gli enti che erogano i finanziamenti selezionano le imprese; c) un trattamento preferenziale che possa consentire un facile accesso a prestiti bancari, agevolazioni fiscali oppure risorse naturali; d) la possibilità di mettere a disposizione di altri attori, in cambio di favori economici o ulteriore capitale relazionale, le proprie connessioni politiche.

Per quanto interessante, in questa letteratura la possibilità che si instaurino relazioni corrotte è considerabile come un fattore esogeno, perché dipende dai vincoli morali ed etici ai quali sono sensibili i manager delle aziende, e dalla loro decisione di rinunciare al rispetto di principi morali pur di massimizzare le proprie funzioni obiettivo e quelle delle aziende che governano.

Parallelamente, si è sviluppato un altro filone di letteratura secondo il quale il fenomeno della corruzione emergerebbe endogenamente, a seguito della incapacità delle aziende di trovare il giusto equilibrio tra il perseguimento di obiettivi di breve e di lungo termine, ed un'eccessiva attenzione a massimizzare le proprie funzioni obiettivo con un'ottica esclusivamente di breve periodo (Demirag, 1995; Davies e altri, 2014; Haldane, 2016). Lo *short-termism* in campo aziendale e finanziario, come osservano Jackson e Petracki (2011), è determinato da un restringimento dell'orizzonte temporale prodotto dall'interazione tra gli azionisti da un lato, e dall'altro dagli amministratori. Il comportamento a breve termine è

amplificato dai titolari delle funzioni di controllo che mediano queste relazioni: analisti di titoli, agenzie di rating del credito, revisori. In definitiva, l'orientamento ossessivo ai risultati di breve termine deve essere considerato come un processo sociale, in cui un certo comportamento è rafforzato dalla reazione di altri, e riflette la complessa interazione tra gli incentivi e gli orientamenti delle diverse parti interessate.

Questo fenomeno è presente in molti campi. Ad esempio, se la politica di un governo è fortemente condizionata dal raggiungimento di risultati di breve termine, ci potrebbero essere conseguenze macroeconomiche e sociali negative, quali una riduzione del tasso di crescita dell'economia, il livello dell'indebitamento pubblico o una dinamica inflazionistica: è il caso di un governo che potrebbe essere tentato di aumentare la spesa pubblica prima delle elezioni con l'obiettivo di ottenere più voti e aumentare la probabilità di essere rieletto. Una tale politica orientata al breve termine, tuttavia, potrebbe comportare dei costi in una prospettiva di lungo termine, perché l'iniziale deficit pubblico dovrà essere compensato da un successivo inasprimento fiscale, determinando un rallentamento economico e una maggiore volatilità del ciclo economico (Nordhaus, 1975; Alesina - Tabellini, 1990).

In secondo luogo, un'attenzione esasperata al breve termine può assumere la forma di un'assunzione eccessiva di rischi eccessivi, nella speranza di massimizzare nel breve termine i guadagni. Ad esempio, istituti finanziari possono essere portati ad investire in attività con un rischio sottostante elevato e non ben determinato, aumentando anche il rischio sistemico e compromettendo la stabilità dell'intero sistema economico. Questo è ciò che è accaduto nel 2007/2008, quando l'assunzione di rischi eccessivi da parte di intermediari finanziari che emettevano mutui subordinati ha finanziato una bolla immobiliare negli USA, il cui scoppio ha provocato una crisi economica e finanziaria che ha rapidamente contagiato anche altre economie (Fratianni - Marchionne, 2009). Pertanto, lo *short-termism* può portare a squilibri macroeconomici seguiti da un'improvvisa recessione economica.

Anche nel governo di un'azienda è necessario trovare il giusto equilibrio tra gli obiettivi di breve periodo e quelli di lungo termine. Un'azienda, per esempio, può decidere di distribuire dividendi ai propri azionisti, in modo da soddisfare le loro aspettative e garantirsi il loro sostegno nel rinnovo delle cariche di amministratori, o in alternativa può utilizzare diversamente i profitti maturati in modo da finanziare attività di ricerca e sviluppo o investimenti in nuove tecnologie che migliorino la posizione competitiva dell'azienda sul mercato e contribuiscano ad

aumentarne la capacità produttiva. Se l'azienda si concentra troppo sugli obiettivi di lungo periodo, può perdere il sostegno degli investitori e delle banche che – tagliando le fonti di finanziamento – metterebbero a rischio la sopravvivenza stessa dell'azienda; d'altro canto, se gli amministratori privilegiano gli obiettivi di breve termine riducono la competitività dell'azienda, rendendola meno capace di rispondere alle sfide internazionali e riducendo il suo potenziale di crescita, con ricadute negative anche per l'intero sistema economico.

Diversi sono i fattori che contribuiscono al prevalere dello *short-termism*. Innanzitutto, l'integrazione dei mercati finanziari e lo sviluppo di nuove tecnologie nel campo dell'informazione e della comunicazione hanno ridotto notevolmente i costi di transazione per gli investitori che devono decidere la composizione ottimale del proprio portafoglio. È molto semplice, per un investitore, cambiare la tipologia di attività nella quale investire, il mercato a cui rivolgersi, l'azienda sulla quale puntare alla ricerca delle migliori opportunità di allocazione del proprio risparmio che rispettino il profilo di rischio e le preferenze personali. Non solo, la rapida diffusione delle informazioni, resa possibile sempre dallo sviluppo tecnologico, apre ad un investitore la possibilità di perseguire profitti di breve termine aumentando i rendimenti immediati. Questa eccessiva attenzione per indicatori di performance di breve-termine, però, può condizionare l'azione delle aziende che, per non perdere finanziamenti, si concentrano su azioni che massimizzino i risultati nel breve termine, anche a scapito di strategie di più largo respiro che potrebbero meglio contribuire a creare valore in modo stabile e duraturo.

Dal canto loro, le strutture di governo di un'azienda sono molto condizionate dalla pressione esercitata dagli investitori per raggiungere risultati di breve termine. In molti paesi, nonostante le differenze culturali e i diversi assetti istituzionali, i rapporti tra proprietà e management di un'azienda sono regolati dal modello di agenzia di Jensen e Meckling (1976), secondo il quale il principale (proprietà/investitore) delega l'agente (amministratore delegato) a rappresentare i propri interessi, con il consiglio di amministrazione che ha il compito di controllare che l'agente rappresenti effettivamente gli interessi del principale. A causa della presenza di asimmetrie di informazione, tuttavia, questi contratti di delega sono incompleti, e non escludono la possibilità che gli agenti assumano dei comportamenti opportunistici, obbligando i principali a studiare soluzioni che riducano i costi di agenzia. Molto diffusa è l'adozione di strutture retributive del management che, oltre a prevedere una quota fissa, considerino anche una retribuzione variabile in base ai risultati dell'impresa e su altri tipi di incentivi (stock option) che contribuiscano a limitare i comportamenti opportunistici dei manager.

6. La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?

L'esistenza di questi schemi redistributivi rappresenta un forte incentivo per il management di concentrarsi sulla redditività di breve periodo. Se i bonus retributivi dipendono dal conseguimento di risultati di breve termine, come un aumento della capitalizzazione di mercato dell'azienda o il tasso di crescita annuale dei profitti, il management presterà maggiore attenzione agli indicatori di performance di breve termine, e cercherà di vendere le stock-options eventualmente possedute prima che si manifestino i costi di lungo-termine determinati dalle decisioni assunte per massimizzare la performance nel breve periodo.

Quali sono, però, le conseguenze di questo eccessivo orientamento alle performance di breve termine? Molto probabilmente, le imprese ridurranno le spese per investimento, che comportano costi immediati ed hanno un impatto negativo sulla situazione finanziaria di una azienda, mentre i benefici si avverteranno soltanto nel lungo termine e sono comunque di incerta realizzazione: se il management si concentra su obiettivi di breve termine ha forti incentivi a ridurre le spese per investimenti, aumentando il flusso di dividendi attesi e migliorando il valore di mercato dell'azienda (Ladika - Sautner, 2020). Nel breve periodo, quindi, il mercato premia la scelta del management ma nel lungo termine questa scelta può compromettere la competitività dell'azienda e la sua capacità di rimanere sul mercato.

Anche l'investimento in capitale umano può risentire negativamente di un eccessivo orientamento al breve termine del management. Ad esempio, i dirigenti che vogliono migliorare i bilanci a breve termine potrebbero avere un incentivo per risparmiare sulla formazione del proprio personale o astenersi dall'assumere ulteriore personale. Il disinvestimento in capitale umano può assumere anche la forma di una eccessiva riduzione dell'occupazione: spesso i licenziamenti sono ritenuti positivi per un'azienda in difficoltà, in quanto contribuiscono ad alleviare la situazione finanziaria e rappresentano un incentivo per aumentare la produttività. Questo è il motivo per cui i licenziamenti sono generalmente accolti molto positivamente dai mercati finanziari, in quanto sono spesso associati alla determinazione della società di attuare riforme dolorose e di realizzare risparmi. Tuttavia, se questo in molte situazioni è vero, in altre i licenziamenti possono essere eccessivi e dannosi, per esempio quando, durante un periodo di crisi economica, il management, spinto da incentivi a breve termine, è indotto ad adottare tutte le misure disponibili per evitare di deludere gli azionisti dell'azienda. In una situazione del genere, ridurre l'occupazione è uno dei modi più rapidi per ridurre i costi e migliorare il bilancio. In effetti, annunciare un licenziamento significativo è uno dei modi più sicuri per aumentare la quotazione di un'azienda sul mercato

azionario. Anche in questo caso, quindi, confondendo l'investimento in capitale umano come semplice costo e non come attività capace di generare maggiori rendimenti nel lungo periodo (Vithana e altri, 2018), il mercato spinge le aziende a scelte di breve periodo che ne compromettono la competitività e la redditività di lungo periodo.

Le conseguenze alle quali abbiamo brevemente accennato, descrivendo il comportamento orientato eccessivamente al breve termine che il management di un'azienda può assumere, rendono quindi più probabile l'emergere di comportamenti che, anche se non strettamente illegali, compromettono comunque la fiducia nell'azienda. In sintesi, il legame tra *short-termism* e forme di turbativa del mercato se non di vera e propria corruzione può essere sintetizzato come segue (Salter, 2012): più breve è il periodo di tempo per misurare le prestazioni individuali e organizzative, più rilevanti sono i premi e le penalità direttamente collegate a queste misure a breve termine, e più debole è la responsabilità per conseguenze negative a lungo termine, maggiore è l'incentivo per il management per assicurarsi premi a breve termine, tollerando l'esistenza di eventuali conflitti di interesse, la violazione degli standard di condotta equa e il ricorso al clientelismo e allo sviluppo del capitale relazionale come mezzo per massimizzare l'interesse personale o per cercare di recuperare le conseguenze negative, in termini di mancata competitività e ridotta redditività nel lungo periodo delle proprie scelte.

6.3 *Il contrasto della corruzione: antichi rimedi e possibili alternative*

Da quanto abbiamo finora argomentato risulta evidente come esistano differenti cause e ragioni per le quali possiamo osservare una qualche forma di legame corruttivo, e la stessa corruzione è un fenomeno che presenta una ricchezza di sfumature tali da rendere molto difficile disegnare un insieme di strumenti che contrastino il fenomeno nella sua organicità. Complice però la diffusione di indicatori che misurano la percezione della corruzione e l'esperienza di eventuali legami corrotti vissuti da interlocutori privilegiati (imprenditori, uomini d'affari, professionisti etc.), le misure di contrasto alla corruzione hanno preso una strada univoca in quasi tutti i paesi interessati dal fenomeno.

Malito (2014) e Cooley (2018) compiono una rassegna delle più diffuse misure della intensità della corruzione, in genere costruite e proposte da organizzazioni non governative, mettendone in luce tutte le criticità nella loro costruzione, e sottolineando come queste misure pongano l'enfasi su un fenomeno specifico,

e cioè l'esistenza di corruzione legata esclusivamente al pagamento di una tangente: altre fattispecie, quali il nepotismo, i rapporti clientelari, la corruzione politica sono trascurate e decisamente sottostimate. Tuttavia, tenuto conto del successo mediatico che questi indicatori stanno via via assumendo, i governi sono fortemente condizionati, nel disegnare le politiche di contrasto, dalla distorsione nell'analisi del fenomeno insita negli indicatori più importanti (Gilman, 2018), e quindi impostano il contrasto alla corruzione concentrandosi esclusivamente sul tentativo di ridurre le possibilità che ci sia uno scambio (il pagamento di una tangente) tra un funzionario pubblico e un operatore privato, e per ottenere questo risultato l'unica strada che percorrono è un inasprimento delle leggi e dei regolamenti, e una previsione di norme che vincolino fortemente il comportamento sia dei funzionari pubblici che degli operatori privati.

Heimann e Pieth (2017) illustrano i principali cambiamenti avvenuti nelle politiche di anticorruzione adottate da diversi paesi in vari campi, negli ultimi decenni, e osservano che, nonostante gli indubbi miglioramenti nei risultati ottenuti, il fenomeno è ancora particolarmente intenso e capillarmente diffuso, tanto da chiedersi quali siano i motivi della inefficacia delle misure di anticorruzione adottate.

Indubbiamente, le caratteristiche specifiche del reato rendono particolarmente complesso il disegno di strumenti di deterrenza efficaci. La corruzione si accompagna ad un accordo collusivo tra due agenti; quando questi sono minacciati da un inasprimento dei controlli o da un aumento della severità della pena alla quale possono essere eventualmente condannati, qualora scoperti, il risultato più comune è che aumenti l'ammontare della tangente coinvolta nello scambio (Rose-Ackerman, 1978). Inoltre, l'inasprimento delle pene può eventualmente modificare gli incentivi dei singoli attori, ma più difficilmente modifica l'attitudine dell'intero management o dell'azienda nel suo complesso, per cui se in ballo ci sono interessi molto importanti può far parte della strategia aziendale la considerazione che uno dei suoi manager possa essere scoperto e condannato. Non sono rari i casi, infatti, in cui i bonus attribuiti a manager che devono guidare l'ingresso di un'azienda su mercati esteri particolarmente complessi e inaccessibili, per esempio per l'approvvigionamento di risorse energetiche, siano talmente elevati da compensare – probabilmente – il rischio di doversi difendere dall'accusa di aver fatto ricorso al pagamento di tangenti pur di assicurarsi il risultato desiderato.

Poiché sono in gioco spesso benefici economici di rilevanti entità, il perseguimento di reati compiuto da grandi aziende è in genere sempre un'attività

complessa, perché è difficile disegnare una pena attesa che superi i benefici e che quindi metta in azione un convincente effetto deterrenza. D'altro canto, non sempre è facile dimostrare l'intento illecito di una attività. Inoltre, le transazioni illecite vengono intermedie dal sistema finanziario, e il ricorso a strutture aziendali molto complicate e articolate, la presenza di trust dei quali è difficile ricostruire la proprietà e il ricorso a paradisi fiscali sono elementi che complicano ancora di più l'attività di contrasto.

Per cercare di superare queste difficoltà, alcuni sistemi giudiziari prevedono la possibilità di accordi negoziali (patteggiamento) che in qualche modo attribuiscono all'azienda la possibilità di determinare l'ammontare della pena alla quale essere sottoposta. A parte altre considerazioni, questi accordi – quando riguardano grandi aziende – minano la fiducia nei confronti della capacità dello Stato di imporre il rispetto delle leggi, e quindi non contribuiscono a creare nella collettività un sentimento condiviso circa l'illiceità di alcuni comportamenti.

Tenuto conto di queste difficoltà e di questi problemi, molti sistemi giudiziari hanno introdotto delle innovazioni per cercare di rendere più efficace il contrasto della corruzione. Le misure più interessanti cercano di sfruttare il carattere collusivo del reato e di far sorgere un contrasto tra le parti coinvolte. Abbiamo già ricordato che, in genere, i patti collusivi possono resistere allo sforzo di deterrenza aumentando convenientemente l'ammontare della tangente. Tuttavia, in alcuni sistemi sono previsti trattamenti di pena più favorevoli per quella parte che – per prima – decide di sconfessare il patto. Sono misure che introducono un serio elemento di sfiducia tra coloro che decidono di stipulare un patto di collusione, perché ciascuna parte deve considerare che la propria controparte avrà un forte incentivo a defezionare per prima dall'accordo: questo meccanismo, noto nella letteratura economica della teoria dei giochi come il “dilemma del prigioniero”, ha un forte effetto di deterrenza, è molto usato nelle procedure antitrust e può contribuire in modo significativo a ridurre il fenomeno della corruzione (Bigoni e altri, 2012).

L'efficacia di questo strumento, però, deve tenere conto di alcune considerazioni. Molto spesso, la costituzione di un cartello è funzionale ad attività che portano a commettere inevitabilmente una serie di altri reati. Esempi possono essere quelli di imprese che costituiscono un cartello e nella loro strategia di massimizzazione del profitto non rispettano la regolamentazione ambientale, oppure corrompono dei funzionari pubblici per occultare le azioni di turbativa d'asta. Se un manager volesse disertare l'accordo collusivo e collaborare con le autorità antitrust dovrebbe forzatamente autodenunciarsi anche per gli altri reati commessi

quando ha partecipato al cartello, e questo ovviamente riduce la convenienza ad uscire dal cartello, rafforzandone il legame.

Come osservano Luz e Spagnolo (2017) questo è un caso in cui gli incentivi legali non sono allineati: l'incentivo contenuto nella legislazione antitrust, che spinge a denunciare la costituzione dei cartelli, e quindi a disertare l'accordo collusivo, può almeno in parte essere neutralizzato dal rischio di essere accusati e condannati di reati concorrenti, introducendo un'incertezza che finisce con il rendere più stabile l'accordo collusivo perché introduce una minaccia credibile che può essere usata per evitare il rischio che qualcuno tradisca l'accordo.

Anche in Italia abbiamo degli strumenti di clemenza, che fanno parte integrante della legislazione antitrust, di cui si possano avvantaggiare coloro i quali infrangono le regole della concorrenza, in linea con quanto previsto a livello europeo dall'EU Model Leniency Program varato nel novembre 2012. Tuttavia, nel sistema italiano il reato di turbativa d'asta è un reato penale e quindi viene perseguito dalla magistratura penale, prevedendo pene fino a 5 anni di carcere. Per questo reato sono previsti degli sconti di pena, fino ai due terzi, per coloro che sono ritenuti colpevoli ma collaborano con la magistratura, per esempio fornendo prove degli atti illeciti commessi, denunciando le altre persone responsabili o rendendo possibile il recupero di somme di denaro. Ma questi sconti di pena non sono certamente paragonabili agli atti di clemenza dei quali si può beneficiare nell'ambito della legislazione antitrust: in mancanza di strumenti analoghi che proteggano coloro che si rendano responsabili di turbativa d'asta e/o corruzione, il management di aziende che prendano parte ad una turbativa d'asta nell'ambito di procedure di appalto e che abbiano corrotto un funzionario pubblico non ha alcun reale incentivo a disertare l'accordo e collaborare con l'autorità giudiziaria.

Nel 2019 l'ANAC ha emanato delle linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing). Il "whistleblower" è un dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza oppure all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro; e che per questa sua attività non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. Il nome "whistleblower"

prende spunto dalla consuetudine dei “Bobbies” del Regno Unito i quali, quando sono testimoni di un reato, soffiano un fischiotto per attirare l’attenzione di altri colleghi ed essere così aiutati a catturare l’autore del reato.

La possibilità che all’interno di un’amministrazione emerga un whistleblower dipende dai costi di monitoraggio e di transazione che deve affrontare chi volesse collaborare e denunciare un episodio di corruzione, peraltro senza ricavarne un rilevante beneficio personale, nemmeno economico. I costi di monitoraggio sono proporzionali al numero di persone che all’interno di un’amministrazione tollerano episodi di corruzione o ne sono direttamente coinvolti. I costi di transazione dipendono anche dalla cultura organizzativa. In alcuni contesti si è addirittura ipotizzato che il whistleblower sia un soggetto che agisce contro gli interessi della propria organizzazione: per quanto paradossale sia il dibattito, è stato però necessario specificare che la fedeltà ad una organizzazione non è al management e/o ai dipendenti dell’organizzazione, bensì alla sua missione, ai valori statutari e ai codici di condotta, nella misura in cui siano legali e legittimi (Street, 1995; Vandekerckhove - Commers, 2004).

Heyes e Kapur (2009) presentano un modello dove sono presenti elementi di diritto ed economia comportamentale con il quale cercano di spiegare quali sono i motivi per i quali, pur in assenza di specifici vantaggi che se ne possano derivare, un dipendente possa impegnarsi nella segnalazione di un episodio di corruzione. Secondo gli autori è probabile che il livello dell’attività di informatori non dipenda solo dalla protezione legale accordata agli informatori, ma anche dalla risposta del regolatore alla segnalazione. Ad esempio, un maggior numero di potenziali informatori potrebbe manifestarsi se il sistema regolatorio fosse ritenuto sufficientemente reattivo, vale a dire se esistesse una maggiore probabilità che una segnalazione venisse accolta anziché ignorata, o se il comportamento illecito scoperto e segnalato comportasse sanzioni gravi.

In linea con questa predizione è il lavoro di Søreide (2008), la quale illustra il comportamento e la reazione potenziale di una multinazionale che abbia perso un contratto ottenuto da un’impresa concorrente grazie al pagamento di una tangente. Le decisioni della multinazionale dipenderanno dalla struttura del mercato e della qualità delle istituzioni: l’impresa non reagirà quanto maggiore è la probabilità di perdere eventuali profitti di oligopolio o quanto maggiore è l’efficienza dell’impresa concorrente che ha commesso il reato; infine, l’impresa terrà nella dovuta considerazione anche eventuali altri danni le potrebbero derivare da una attività di segnalazione qualora l’impresa concorrente abbia significativi legami con il sistema politico locale o con la rete di imprese esistenti in quello stesso mercato.

6. La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?

Date queste difficoltà, quanto è diffuso questo istituto e che contributo fornisce alla scoperta di atti illeciti? Dyck e altri (2010) esaminano 216 casi di presunte frodi aziendali e riscontrano una evidente incapacità degli organismi di controllo, sia interni sia esterni, di mettere alla luce, punire e prevenire tali reati: più in particolare, le segnalazioni di queste presunte frodi solo per il 17% sono ad opera di dipendenti aziendali, per il 13% ad opera di regolatori del mercato non-finanziario e per il 13% degli organi di informazione. Anche l'ANAC raccoglie dati sulle segnalazioni di illeciti che vengono poi pubblicati nella relazione annuale presentata al Parlamento. Nell'ultima relazione disponibile, l'ANAC segnala un progressivo aumento delle segnalazioni, molto accentuato nel 2018 cioè quando è stata resa disponibile una piattaforma informatica per il deposito delle segnalazioni. Nel 2018 sono state effettuate 783 segnalazioni di illeciti: in più della metà dei casi il whistleblower è un dipendente pubblico (55,3 delle segnalazioni), un lavoratore/collaboratore di una impresa fornitrice della Pubblica amministrazione (14,2%) o un dipendente di società controllate o partecipate (14%); i dirigenti sono poco più del 5%. Di queste segnalazioni, però, poche superano il vaglio della fondatezza e quindi vengono inviate alle autorità competenti: nel 2018, 20 sono state inviate alla Procura della Repubblica e 19 alla Corte dei conti; nel primo semestre del 2019, 33 e 29 sono state le segnalazioni inviate alla Procura della Repubblica e alla Corte dei conti, rispettivamente.

Nel loro complesso, per quanto rilevanti, i dati segnalano una precaria qualità delle segnalazioni ed un istituto che al momento rappresenta più uno strumento nella lotta alla corruzione con potere simbolico molto elevato, ma con efficacia molto contenuta.

Conclusioni

Uno dei contributi significativi che la recente letteratura economica ha apportato allo studio del fenomeno della corruzione è l'affermazione della possibile esistenza di equilibri multipli, ovvero della possibilità per un paese di trovarsi sia in una posizione di equilibrio caratterizzato da bassi livelli di corruzione e elevati tassi di crescita sia in un equilibrio dove elevati livelli di corruzione si accompagnano a bassi tassi di crescita economica. Dove effettivamente si troverà un paese dipende dal livello delle sue istituzioni, cioè dalla qualità della sua classe politica, dalla adeguatezza, completezza e coerenza del proprio quadro legislativo e regolamentare, dalle norme e consuetudini prevalenti nella popolazione.

Riguardo l'assetto istituzionale, spesso si ritiene che lo smembramento del potere centrale del governo con l'attribuzione di almeno alcune delle sue funzioni ai governi locali rappresenti una panacea contro la corruzione che normalmente è espressa dalla burocrazia centrale; in realtà, la possibilità di migliorare l'efficienza complessiva del sistema dipende: da come vengono attuati i processi di decentramento di poteri di governo alle realtà locali, da quali sono le fonti di finanziamento che sono disponibili e dalla qualità della classe politica locale. In altre parole, un processo di decentramento potrebbe anche essere l'occasione per sostituire un potere centrale corrotto con una classe politica locale che viene egualmente catturata da interessi locali, non riuscendo quindi ad incidere sul fenomeno della corruzione.

Non solo, prendere coscienza che la classe politica – se di bassa qualità – può avere interessi ad adottare misure che generino inefficienze, in modo da creare uno spazio da sfruttare per estrarre rendite nel rapporto con il settore privato che queste stesse inefficienze cerca di evitare o superare, dovrebbe fare riflettere che proposte che limitino il numero di mandati che ciascun rappresentante politico può servire possono rendere più grave il fenomeno della corruzione, perché – avendo ora a disposizione un arco temporale più ristretto – il politico corrotto cercherà di massimizzare l'estrazione delle rendite nel periodo in cui è in carica.

Un'altra caratteristica dei modelli con equilibri multipli, è che ciascun equilibrio è stabile e presenta una forte componente di inerzia, vale a dire che un paese – una volta raggiunto un punto di equilibrio – con difficoltà potrà cambiare la propria posizione. Ovviamente, questo rappresenta un aspetto problematico per quei paesi che si trovino intrappolati in un cattivo equilibrio, con una diffusa corruzione e con tassi di crescita economica insoddisfacenti. Per vincere l'inerzia di questo equilibrio, e cercare quindi di migliorare la propria condizione, i classici strumenti di deterrenza (inasprimento delle pene, irrigidimento della regolamentazione) sono del tutto inefficaci. Al contrario, bisogna adottare radicali cambiamenti istituzionali che poi vanno mantenuti costanti per un arco di tempo sufficientemente lungo. Tra questi cambiamenti, uno dei più efficaci riguarda la struttura degli incentivi che regola il comportamento degli individui, in modo da rendere meno conveniente il ricorso ad atti illegali.

Nel caso del capitalismo clientelare, per esempio, si è visto che le pratiche illecite anziché dipendere da assenza di valori etici e morali nel top management possano essere causate dalle eccessive pressioni che vengono poste sul management affinché raggiunga risultati a breve termine, anche a costo di compromettere la redditività di un'azienda nel lungo termine. Una delle misure che potrebbe

contenere questa pressione ai risultati di breve termine consiste nella modifica delle strutture retributive garantite al top management, in modo che i loro guadagni siano svincolati dalla performance di breve termine dell'impresa da loro guidata. Per ottenere questo risultato, però, bisogna intervenire sui contratti di agenzia che legano il principale all'agente.

Altro intervento, poi, riguarda gli incentivi che possono essere offerti perché gli individui e/o le aziende siano indotte a rompere i patti collusivi che caratterizzano i fenomeni di corruzione.

In questa prospettiva, bisogna incentivare la segnalazione di atti illeciti, il che a sua volta rende necessario ridurre i costi di transazione per l'informatore: una maggiore attenzione e presa in carico delle segnalazioni ricevute dall'autorità competente, oltre che l'effettivo completamento dell'iter giudiziario a seguito di una segnalazione, possono contribuire a rafforzare il ruolo del whistle-blower nel contrasto della corruzione.

Importante, però, specie per contrastare i reati di corruzione spesso legati alle attività delle grandi imprese, è promuovere un maggiore coordinamento tra la legislazione antitrust, che cerca di ostacolare gli accordi collusivi, e la legislazione anticorruzione, che cerca di contrastare gli atti illeciti che spesso sono realizzati all'ombra di accordi collusivi.

Bibliografia

- ABED G. T., GUPTA S. (a cura di), *Governance, Corruption and Economic Performance*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2002.
- AGRAWAL A., KNOEBER C.R., *Do Some Outside Directors Play a Political Role?*, in «The Journal of Law and Economics», vol. 44, n. 1, 2001.
- AIDT T. S., *Economic Analysis of Corruption: A Survey*, in «The Economic Journal», vol. 113, 2003.
- AIDT T. S., DUTTA J., SENA V., *Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence*, in «Journal of Comparative Economics», vol. 36, 2008.
- ALESINA A., TABELLINI G., *A Political Theory of Fiscal Deficit and Government Debt in a Democracy*, in «Review of Economic Studies», vol. 57, n. 3, 1990.
- BARDHAN P., MOOKHERJEE D., *Capture and Governance at Local and National Levels*, in «American Economic Review», vol. 90, n. 2, 2000.
- BIGONI M., FRIDOLFSSON S., LE COQ C., SPAGNOLO G., *Fines, Leniency, and Rewards in Antitrust*, in «RAND Journal of Economics», vol. 43, 2012.
- BLACKBURN K., BOSE N., HAQUE E. M., *The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development*, in «Journal of Economic Dynamics and Control», vol. 30, 2006.
- BROLLO F., NANNICINI T., PEROTTI R., TABELLINI G., *The Political Resource Curse*, in «American Economic Review», vol. 103, n. 5, 2013.
- COOLEY A., *How International Rankings Constitute and Limit Our Understanding of Global Governance Challenges: the Case of Corruption*, in D.V. Malito, G. Umbach, N. Bhuta (a cura di), *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*, Springer, Cham 2018.
- DAVIES R., HALDANE A.G., NIELSEN M., PEZZINI S., *Measuring the Cost of Short-Termism*, in «Journal of Financial Stability», vol. 12, 2014.
- DE ANGELIS I., DE BLASIO G., RIZZICA L., *Lost in Corruption. Evidence from EU Funding to Southern Italy*, in «Italian Economic Journal», vol. 6, 2020.
- DEMIRAG I., *Short-Term Performance Pressures: Is There a Consensus View?*, in «European Journal of Finance», vol. 1, n. 1, 1995.
- DIMANT E., TOSATO G., *Causes and Effects of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey*, in «Journal of Economic Surveys», vol. 32, n. 2, 2018.
- DYCK A., MORSE A., ZINGALES L., *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?*, in «The Journal of Finance», vol. 65, n. 6, 2010.
- FACCIO M., *Politically Connected Firms*, in «American Economic Review», vol. 96, n. 1, 2006.
- FARRELL J., *Information and the Coase Theorem*, in «Journal of Economic Perspective», vol. 1, n. 2, 1987.
- FRATIANNI M., MARCHIONNE F., *The Role of Banks in the Sub-Prime Crisis*, in «Review of Economic Conditions in Italy», n. 1, 2009.

6. *La corruzione in una prospettiva economica: problemi nuovi e antichi rimedi?*

- GILMAN S. C., *To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index*, in «Public Integrity», vol. 20, n. 1, 2018.
- GOEL R.K., NELSON M.A., *Causes of Corruption: History, Geography and Government*, in «Journal of Policy Modelling», vol. 32, n. 4, 2010.
- HALDANE A.G., *The Cost of Short-Termism*, in «The Political Quarterly», vol. 86, 2016.
- HEIMANN F., PIETH M., *Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies*, Oxford University Press, New York 2017.
- HEYES A., KAPUR S., *An Economic Model of Whistle-Blower Policy*, in «Journal of Law, Economics and Organization», vol. 25, n. 1, 2009.
- JACKSON G., PETRACKI A., *Understanding Short-Termism: the Role of Corporate Governance*, Report to the Glasshouse Forum, Glasshouse Forum, Stockholm 2011.
- JENSEN M.C., MECKLING W.H., *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*, in «Journal of Financial Economics», vol. 3, n. 4, 1976.
- KURER O., *Clientelism, corruption and the allocation of resources*, in «Public Choice», vol. 77, n. 2, 1993.
- LADIKA T., SAUTNER Z., *Managerial Short-Termism and Investment: Evidence from Accelerated Option Vesting*, in «Review of Finance», vol. 24, n. 2, 2020.
- LI H., MENG L., WANG Q., ZHOU L., *Political Connections, Financing and Firm Performance: Evidence from Chinese Private Firms*, in «Journal of Development Economics», vol. 87, n. 2, 2008.
- LUI F.T., *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*, in «Journal of Political Economy», vol. 93, 1985.
- LUZ R.D., SPAGNOLO G., *Leniency, Collusion, Corruption, and Whistleblowing*, in «Journal of Competition Law and Economics», vol. 13, n. 4, 2017.
- MALITO D.V., *Measuring Corruption Indicators and Indices*, EUI Working Paper no.13, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, 2014.
- MEON P.G., WEILL L., *Is Corruption an Efficient Grease?*, BOFIT Discussion Paper no. 20, Bank of Finland, 2008.
- NORDHAUS W.D., *The Political Business Cycle*, in «Review of Economic Studies», vol. 42, n. 2, 1975.
- ROSE-ACKERMAN S., *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York 1978.
- SALTER M. S., *How Short-Termism Invites Corruption...And What to Do About it*, Harvard Business School Research Paper no. 12-094, 2012, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2045522>
- SHLEIFER A., VISHNY R.W., *Politicians and Firms*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 109, n. 4, 1994.
- ID., ID., *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1998.
- SØREIDE T., *Beaten by bribery: why not blow the whistle?*, in «Journal of Institutional and Theoretical Economics», vol. 164, n. 3, 2008.

- STREET M.D., *Cognitive Moral Development and Organizational Commitment: Two Potential Predictors of Whistleblowing*, in «Journal of Applied Business Research», vol. 11, n. 4, 1995.
- TOLLISON R. D., *The Economic Theory of Rent Seeking*, in «Public Choice», vol. 152, n. 1-2, 1997.
- VANDEKERCKHOVE W., COMMERS M.S.R., *Whistleblowing and Rational Loyalty*, in «Journal of Business Ethics», vol. 53, n. 1-2, 2004.
- VITHANA K., JAYASEKERA R., CHOUDHRY T., BARUCH Y., *HR as Cost or Investment: The Distinction Between Short- vs. Long-Term Focus of Firm Valuation*, Academy of Management Proceedings, 2018, <https://doi.org/10.5465/AMBPP.2018.9>.
- WILLIAMS R. (a cura di), *The Politics of Corruption – vol. I: Explaining Corruption*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.
- ZINGALES L., *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, Basic Books, New York 2012.

7. Concorrenza e infedeltà nelle zone d'ombra dell'esercizio di impresa riconducibili al delitto di corruzione privata

Pasquale Troncone

7.1 *La tormentata messa a punto della previsione incriminatrice dell'art. 2635 c.c. "Corruzione tra privati"*

La dominante presenza all'attenzione dell'opinione pubblica italiana del fenomeno della corruzione politico-amministrativa ha da sempre oscurato una figura di reato presente nella nostra legislazione penale da quasi venti anni ma confinata nella disposizione dell'art. 2635 del Codice civile "*Corruzione tra privati*" (Spena, 2007, p. 805).

Tuttavia, la inspiegabile mancata collocazione nel Codice penale di una fattispecie corruttiva innestata sullo stesso ceppo genetico della più generale e onni-comprendiva figura della corruzione, fin dai tempi della Convenzione di Merida delle Nazioni Unite contro la Corruzione (Convenzione ONU 31 ottobre 2003) varata per contrastare il fenomeno corruttivo internazionale, sollecita oggi il giurista a delineare in maniera più utile la potenzialità punitiva della corruzione nel settore privato.

Dopotutto si tratta di una norma che da un punto di vista politico criminale, seppure con accorta opera esegetica, può essere chiamata a svolgere un ruolo utile per contrastare i fenomeni corruttivi meno apparenti.

Nel complesso quadro dei rapporti inquinanti tra mercato e realtà operativa delle imprese questo reato, infatti, potrebbe assumere una funzione di disposizione punitiva di chiusura di quel sistema normativo destinato a disciplinare gli strumenti giuridici di contrasto ai fenomeni di corruzione generalizzata.

Dalla disposizione dell'art. 2635 c.c. emergono in realtà due diverse e distinte direttrici teleologiche. Da un lato si propone di tutelare le operazioni di mercato, traendole fuori dalle distorsioni negoziali indotte da scopi meramente lucrativi di illecita natura. Dall'altro stende un "*velo etico*" sui rapporti all'interno della gestione dell'impresa, facendo leva soprattutto sulla fedeltà dell'intero *management* alle disposizioni interne all'azienda e alla correttezza dei rapporti dei vertici aziendali con terzi soggetti concorrenti appartenenti allo stesso segmento del mercato di riferimento.

Dunque, una duplice prospettiva di tutela penale che si rivolge: all'interno dell'organizzazione imprenditoriale e all'esterno nei rapporti di concorrenza.

Si tratta di una norma che dopotutto presenta una sua modernità e, forse, come nelle remote intenzioni del legislatore, è orientata a svolgere una sua utile funzione sanzionatoria nel settore normativo della disciplina civilistica che regola e scandisce la struttura operativa dell'impresa privata e delle società di persona e di capitale.

L'esperienza documentata della penetrazione della criminalità organizzata nei meccanismi degli appalti pubblici, del resto, non può essere analizzata nella sua interezza senza tenere conto della corretta gestione delle imprese che partecipano alla vita economica del paese.

Bisogna dire che fino ad ora lo spettro dell'indagine giudiziaria ha riguardato il quadro dei rapporti tra imprenditore e pubblica amministrazione, senza tenere nel debito conto un altro versante del fenomeno corruttivo, quello che si incardina sui meccanismi operativi interni che regolano e muovono l'azione gestionale dell'impresa privata.

Si tratta di quei molteplici interessi che all'interno dell'organizzazione aziendale sono orientati a stabilire le relazioni negoziali illecite, anche di tipo corruttivo, tra le imprese che partecipano al mercato di beni e servizi per conseguire il maggior profitto possibile.

Non a caso da quando le organizzazioni criminali hanno coinvolto i *colletti bianchi* nei loro affari economici, abbandonando definitivamente i rudimentali strumenti di accumulazione illecita di capitali realizzata con violenza, lo strumento dell'impresa è divenuto il mezzo privilegiato per inserirsi nei meccanismi della moderna economia di mercato di stampo capitalistico.

Il controllo di legalità, quindi, non dovrà soltanto riguardare le relazioni contrattuali che regolano l'attività di impresa, ma dovrà essere svolto sugli organigrammi interni che producono le strategie di impresa, allo scopo di verificare se gli obiettivi economici conseguiti sono il frutto di una strategia di mercato corretta o infedele rispetto alle disposizioni dettate dalle linee imprenditoriali concordate e deliberate dalla *governance* aziendale.

7.1.1 *La continua metamorfosi dell'art. 2635 c.c.*

L'evoluzione storico legislativa della fattispecie di reato rimasta sempre rubricata all'art. 2635 c.c. è stata piuttosto tormentata, poiché l'attuale formulazione è il prodotto di un'ultima riforma introdotta con il D.lgs. n. 38 del 15 marzo 2017 (Spena, 2013a, p. 40; Dolcini, 2013).

La figura di reato originaria apparteneva al contesto normativo del Codice civile del 1942 e delineava una ipotesi, insieme a quella precedente dell'art. 2634 c.c. (Longobardo, 2013) rimasta immutata, improntata alla violazione del canone di fedeltà aziendale, con la rubrica “*Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*” (Cristiani, 2003, p. 179; Amati, 2005, p. 433).

A seguito della radicale modifica del delitto di corruzione pubblica previsto dal nostro Codice penale agli artt. 318 e 319, intervenuta per effetto della Decisione quadro 2003/568/GAI¹, l'art. 2635 c.c. subiva due parziali variazioni con il D.lgs. 11 aprile 2002, n. 61² e ancora con il D.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 mutandone perfino la rubrica in “*Corruzione tra privati*”³.

Un successivo intervento di modifica interveniva con la legge n. 190 del 6 novembre 2012 *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* che riformava radicalmente quella stessa figura di reato, allontanandone la centralità offensiva dal concetto di infedeltà aziendale (Bricchetti, 2012, pp. XXXIV ss.; Melchionda, 2012, p. 2698; Spena, 2013b, p. 703; Bartoli, 2013, p. 435).

L'attuale formulazione intervenuta nel 2017 dell'art. 2635 c.c. fa un passo indietro e stabilisce che: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altre utilità non dovute, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni. Si applica la stessa pena se il fatto è commesso da chi nell'ambito organizzativo della società o dell'ente privato esercita funzioni direttive diverse da quelle proprie dei soggetti di cui al precedente periodo. Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma. Chi, anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altre utilità non dovuti alle persone indicate nel primo e nel secondo comma, è punito con le pene ivi previste. Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società

¹ Si tratta della “*Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*”, pubblicata in G.U. n. 192 del 31 luglio 2003.

² Si veda Foffani (2002), che titola in maniera chiara il par. 3.2. *La dissoluzione della corruzione nell'infedeltà*; nonché Militello (2003, p. 374).

³ Cfr. Cerqua (2003, p. 41). Sulla complessiva strategia adottata si veda Militello (2000, p. 919).

con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni. Fermo quanto previsto dall'articolo 2641, la misura della confisca per valore equivalente non può essere inferiore al valore delle utilità date, promesse e offerte»⁴.

Occorre aggiungere che soltanto nel 2019 vi è stato un intervento legislativo con la legge n. 13/2019 c.d. "*Legge spazzacorrotti*" che ha eliminato la perseguibilità a querela di questo delitto, seppure fosse stabilita una limitativa perseguibilità d'ufficio che scattava allorché: «... dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi», oltre che a predisporre una specifica ipotesi di confisca.

La locuzione della distorsione della concorrenza è ora scomparsa dalla portata di tipizzazione del fatto, mentre vengono messe in chiara evidenza le ragioni della tutela penale contro questo tipo di corruzione e contro le negoziazioni illecite tra privati, dal momento che il principio di concorrenza ha assunto una rilevanza costituzionale, ora garantita dalla modifica normativa apportata all'art. 117 Cost. nel 2001.

Il Rapporto GRECO del 2018 (Ubiali, 2018) ha condiviso le innovazioni apportate all'attuale fattispecie, in particolare laddove non si tratta solo di società commerciali, ma ad esse si affianca la presenza di qualsiasi "ente privato"⁵, oltre ad aver ampliato il novero dei possibili autori del reato a tutti coloro che svolgono funzioni direttive anche non specificamente qualificate.

7.2 *Le possibili ragioni dell'ineguale trattamento legislativo tra corruzione pubblica e privata*

Non sono chiare le ragioni per cui, neppure analizzando gli atti parlamentari dell'epoca e poi quelli che hanno preceduto i diversi interventi di riforma,

⁴ Si vedano Seminara (2017, p. 713); Cravetto (2017, p. 964); Rossi (2017, p. 751); Bartoli (2017); Rugani (2017, p. 4638). Ci sia inoltre consentito citare Troncone (2018, p. 93). E in ultimo, con una messa a punto più specifica sui punti sensibili della fattispecie, Melchionda (2019).

⁵ Il testo del Rapporto specifica: "*The reform also extends liability for offences of bribery in the private sector to legal persons, other than companies (e.g. foundations, non-profit organisations, political parties, unions, associations, etc.)*".

il legislatore italiano ha ritenuto opportuno mantenere una netta separazione dommatica e topografica della categoria dei delitti di corruzione relativi all'esercizio della pubblica funzione da quelli della corruzione privata. Tutto questo nonostante il rischio di una procedura di infrazione più volte minacciata dalla Commissione europea, l'ultima volta il 18 dicembre 2015, per omessa comunicazione delle misure nazionali di recepimento della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003.

Una prima importante differenza si deve cogliere nella rilevanza dei beni giuridici protetti sui due versanti, dove la corruzione politico-amministrativa comporta la lesione di un interesse di ordine generale che coinvolge la collettività, beni giuridici di livello costituzionale sanciti all'art. 97 Cost e, ancora, la garanzia di ottenere un'opera pubblica realizzata con le migliori soluzioni tecniche e alle condizioni economiche più convenienti (Seminara, 1993, p. 990).

Di contro vi è l'art. 42 Cost. che costituisce il baluardo a difesa della libertà d'impresa che in un modello economico di stampo capitalistico difende a oltranza le prerogative e le libertà di azione dell'imprenditore.

Sono queste le due barriere di protezione i cui principi devono trovare un momento di equilibrio tra gli opposti interessi in gioco.

Va aggiunto che il modello teorico della corruzione, vale a dire i patti negoziali illeciti nel settore privato, non sembravano cogliere in precedenza interessi rilevanti da un punto di vista pubblicistico e l'idea di fondo era di non compromettere la capacità di gestione di un'azienda ossia gli sforzi negoziali capaci di spuntare le condizioni migliori e il prezzo più conveniente secondo i modelli diffusi del *business* e del "buon affare" a tutti i costi.

Vi sono, è vero, da sempre ipotesi di mercimonio nel settore privato, note sotto le figure del mediatore, negoziatore, sensale, agente, broker, ma polverizzate e invalse in usi e consuetudini difficili da ridurre a sistema, perché la coscienza sociale non riconosce in questi casi la rilevanza di un *pactum sceleris* tra soggetti portatori di interessi personali e privati estranei alla gestione di interessi collettivi o pubblici (La Rosa, 2018, p. 145 ss.).

Il quadro di rilevanza giuridica invece cambia con la modifica apportata all'art. 117 Cost. e con essa per la prima volta emerge un principio, seppure innestato su di un fondamento di natura privatistica, che delinea un interesse di carattere generale, pubblico: la concorrenza nel mercato antimonopolistico.

Dispone infatti la lett. E) del comma II dell'art. 117 Cost.: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza...».

Non a caso il problema si pone per la prima volta con le massicce privatizzazioni realizzate in Italia, non solo per ragioni di bilancio statale, ma soprattutto per incentivare il principio di concorrenza a livello di mercato continentale europeo, contro i tentativi dirigistici appannaggio delle sovranità nazionali.

Un primo aspetto va puntualizzato. Il concetto di concorrenza si traduce nella necessità di evitare la distorsione del principio e dei meccanismi di libera concorrenza che, nel modificare le corrette relazioni commerciali, altera i rapporti di forza tra le imprese attraverso il mercimonio e il *pactum sceleris* che finisce per incidere sulla migliore offerta, qualitativa e quantitativa, e attraverso essa impone l'erogazione di prestazioni di beni e servizi al di sotto della qualità che il pubblico dei consumatori si attende.

Il danno, dunque, non è soltanto dell'impresa che non conseguirà il profitto preventivato, ma si concentra soprattutto sul consumatore che si troverà di fronte a una sola offerta, peraltro, al di sotto della soglia di qualità richiesta.

A queste condizioni si è imposta l'esigenza di fornire la necessaria tutela alle relazioni commerciali tra privati con una norma penale chiamata a punire l'illecita negoziazione che determina occasioni di distorsione nell'ambito delle corrette relazioni di libera concorrenza nel vasto mercato di beni e servizi.

Ricondotte sul medesimo livello di rilevanza costituzionale degli interessi protetti dai due contesti negoziali – *privato-pubblico*; *privato-privato* – e di proporzionalità della punizione per ciascuna delle ipotesi ivi contemplate, effettivamente vengono a mancare le ragioni per cui la corruzione privata debba essere trattata in maniera diversa da quella pubblica.

Se il discrimine prima era costituito dalla ricaduta pubblicistica del fatto per cui occorreva contrastare le condotte che avevano per oggetto la gestione illecita di interessi pubblici per lucrare la c.d. tangente, oggi, allo stesso modo, le attività delle imprese private che intessono relazioni commerciali tali da creare reti di mercato sono in grado di compromettere un diritto o interesse pubblico, quello della concorrenza, attraverso la negoziazione di un compenso indebito.

In entrambi i settori va colpita la negoziazione illecita di interessi super-individuali che ledono beni costituzionali di pari valore e creano artificiose condizioni in grado di ledere il pubblico interesse.

Il soggetto agente, l'unico elemento costitutivo del reato, che dovrebbe distinguere la corruzione pubblica da quella privata attraverso la qualifica soggettiva riconosciutagli per la pubblica funzione che ricopre, perde la sua centralità nel quadro generale dell'offesa e impone di rivalutare la differenza tra gli altri elementi tipici del fatto punibile nei due contesti normativi.

Da un punto di vista disciplinare occorre aggiungere che molteplici sono le ipotesi della corruzione pubblica regolata dagli artt. 318 e 319 c.p. (Mongillo, 2012; Sessa, 2014, p.183), così come molteplici sono quelle della corruzione tra privati, anzi quest'ultima si è arricchita di ulteriori segmenti punitivi tipici della prima, come l'«*Istigazione alla corruzione tra privati*» dell'art. 2635-bis c.c.

Non a caso il 5 novembre 2002 il Parlamento europeo approvava la *Decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, nella quale (con il “considerando” n. 7) si ribadiva che «gli Stati membri annettono particolare importanza alla lotta contro la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, poiché ritengono che la corruzione in entrambi tali settori costituisca una minaccia allo stato di diritto, e inoltre generi distorsioni di concorrenza e ostacoli un corretto sviluppo economico».

7.3 *La lesione del principio di concorrenza del mercato e l'infedeltà del management allo statuto aziendale*

Sembra quasi che l'ultimo intervento legislativo abbia voluto caratterizzare in maniera più netta il profilo criminologico della fattispecie di reato a scapito di una pregnanza fattuale dell'illecito.

La categoria del soggetto agente, infatti, non si connota del “chiunque” non qualificato, ma mette nel mirino punitivo della scelta incriminatrice soltanto le figure apicali dell'impresa privata, quelle posizioni che sono di garanzia rispetto all'ordinamento e quelle uniche che sono in grado di esprimere le determinazioni operative e la volontà dell'ente privato all'esterno.

Del resto, sono adeguatamente delineati dalla legge i profili precettivi che devono informare l'azione dell'amministratore di una società, come stabilisce l'art. 2392 del Codice civile «Responsabilità verso la società: Gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze. Essi sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori. In ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma terzo dell'articolo 2381, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose. La responsabilità per gli atti o le omissioni degli

amministratori non si estende a quello tra essi che, essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale».

Per quanto concerne il contrasto alla corruzione privata, occorre distinguere il singolo episodio dalla sistematica strategia di corruzione generalizzata sul mercato. Una cosa è la corruzione che genera da una particolare occasione o condizione che vive l'azienda; altra cosa è la sistematica attività corruttiva, messa in piedi in maniera permanente, al punto tale che l'intera attività di impresa si traduce nello strumento ideale per una gestione imprenditoriale volta alla sistematica commissione di illeciti corruttivi.

La versione vigente della corruzione tra privati è proprio quella che per la categoria degli autori del reato Edwin Sutherland definiva *colletti bianchi*, vale a dire i manager di alto profilo dell'impresa e in realtà tutto il *management* che determina la *governance* aziendale (Sutherland, 1987; Alessandri, 2008).

Questo aspetto di tipicità del fatto punibile marca la particolare posizione apicale degli autori del reato, qualificati in ragione della funzione dirigenziale o manageriale, con l'esclusione di tutti gli altri soggetti che, pur appartenendo all'organigramma societario, svolgono funzioni esecutive o di mero ordine.

Vi è una precisa logica nella scelta di ampliare la categoria degli autori del reato, specificando analiticamente le qualifiche apicali che posseggono, derivante dalla concorrente previsione normativa del c.d. "amministratore di fatto", vale a dire di colui che non possiede una investitura ufficiale ma agisce e pone in essere atti di gestione tipici del manager. L'art. 2639 c.c., infatti, ha efficacia espansiva della categoria dei soggetti attivi dei reati societari e, quindi, in questo caso il legislatore ha preferito procedere alla indicazione analitica, seppure non esaustiva, in ragione dell'eventuale concorso di persone nel reato o di autore mediato che siano però preposti ufficialmente alla funzione gestoria.

Diversamente dalla versione della norma del 2012 che vedeva al centro il *nocumento* come evento materiale del delitto e che offriva uno sfondo di sicura natura patrimoniale alla figura di reato, oggi invece l'offensività è radicata essenzialmente sul dovere di osservare le linee guida aziendali dettate dagli organi di vertici per la gestione dell'impresa e la relazione dei rapporti commerciali ed economici nonché il generico patto di fedeltà e di correttezza aziendale. Per cui la violazione di tali obblighi, il primo normativo interno e il secondo di carattere etico, dà luogo alla consumazione del reato insieme al contestuale *pactum sceleris*

che si instaura tra il manager corrotto e un terzo estraneo che può essere anche un manager di altra impresa.

Si badi che la corruzione privata è punita allo stesso modo nella forma passiva e attiva della condotta. La punibilità e l'orientamento punitivo del legislatore si sposta, quindi, dal piano dell'interesse patrimoniale a quello dei doveri di correttezza della gestione (De Maglie, 2002; Spina, 2018, p. 112). Questo nuovo baricentro dell'offensività si risolve, a ben vedere, in una relazione di contrapposizione tra soggetto e azienda di appartenenza, perché il manager agisce contro l'interesse della società, così come all'opposto avviene per la responsabilità amministrativa dell'ente privato nella legge n. 231/2001 dove l'illecito penale viene commesso dalla persona fisica che agisce illecitamente a vantaggio dell'ente.

La contrapposizione degli interessi gestionali è dunque posta a fondamento dell'incriminazione, così come la connotazione illecita della relazione corruttiva potrebbe avere un antecedente operativo in una forma aggressiva di concorrenza sul mercato, atteso che l'effetto che il legislatore intende impedire è proprio lo stravolgimento dei corretti rapporti di concorrenza. Va da sé che una cosa è la forma di concorrenza aggressiva e prevaricatoria di un'impresa su altra nel mercato dei beni e dei servizi, altra cosa è l'effetto *distorsivo* che nasce da un accordo illecito che danneggia la contrattazione incondizionata.

Il mercato, è noto, contiene in sé un sistema di autoregolazione per stabilire il prezzo e la qualità del prodotto offerto da un'impresa e tende ad escludere i prodotti e i servizi che non vincono il confronto sulla qualità con altri analoghi.

Questo meccanismo, tuttavia, non può essere regolato dal diritto, poiché è lo stesso principio di competizione naturale che esclude quei concorrenti che non sono in grado di offrire prodotti con caratteristiche migliori.

Il diritto civile cede il passo all'*extrema ratio* del diritto penale quando la scelta di un prodotto è indotta per effetto di accordi illeciti che ne fanno prevalere la preferenza. Solo a queste condizioni il diritto viene a ristabilire gli equilibri corretti del mercato, conferendo al principio di concorrenza quella potenzialità operativa in grado di garantire le condizioni migliori alla platea dei consumatori.

La necessità che il diritto intervenga nelle situazioni di patologia gestionale è, quindi, la migliore garanzia del rispetto della libera concorrenza contro ipotesi di interventi dirigistici da parte dello stato che potrebbe condizionare, in una dinamica diversa, il principio costituzionale di libertà di impresa dell'art. 42 Cost.

7.4 *La concorrenza sleale corruttiva come paradigma di un più vasto ambito applicativo. Il criterio selettivo fondato sul duplice modello: lealístico e mercantile*

I continui richiami al mercato, alla distorsione delle sue regole attraverso l'offerta di una tangente, indirizzati unicamente alle società commerciali, prestava il fianco ad una sorta di ridimensionamento della fattispecie di reato.

In realtà, averne declinato con la riforma l'oggetto sul generico tipo di "ente privato" conferisce una maggiore capacità espansiva all'applicazione della norma⁶. Occorre anche aggiungere che il richiamo al mercato e alla concorrenza suggerisce che il paradigma di riferimento della scelta di politica criminale sia appunto la concorrenza sleale.

Non deve tuttavia trarre in inganno tale riferimento poiché al nostro Codice penale è già nota la figura di reato dell'art. 513-bis c.p. *Illecita concorrenza con minaccia o violenza* che segue un percorso identitario del tutto diverso, dove al centro delle ragioni di incriminazione vi è la violenza o alternativamente la minaccia esercitata per dissuadere dal concorrere, la prevaricazione. Salvo poi a recuperare una forma di illiceità alternativa nel settore del diritto civile quando si tratti di concorrenza sleale pura (scorrettezza, denigrazione, diffamazioni, critiche alla qualità dei prodotti durante le contrattazioni), senza alcun riferimento a metodi violenti.

Si tratta in tutta evidenza di punire secondo il criterio delle diverse modalità della condotta e che nel caso della corruzione tra privati il fondamento della sua punibilità si coglie nella infedeltà del manager che riceve un compenso indebito per realizzare obiettivi del tutto estranei all'interesse societario, di tipo esclusivamente egoistico.

I segnali che fanno da sentinella e che provengono dall'interno dell'ente possono essere diversi e connotarsi come abuso di potere, assenza di trasparenza nelle decisioni, mancata circolazione di informazioni sulla base delle quali formulare un adeguato giudizio, false informazioni sulle condizioni di mercato; scelte prive di razionale motivazione che possono sfociare il clientelismo, nepotismo, favoritismo nell'ambito della compagine societaria.

Se da un lato il settore di riferimento non è soltanto l'attività commerciale o produttiva, si possono formulare ipotesi di corruzione tra soggetti privati che

⁶ Non è la sede opportuna per approfondirne l'indagine, ma appare interessante capire se negli enti privati rientrano anche le società partecipate, come a noi sembra. Sul punto si rinvia alla trattazione di Manacorda (2015).

instaurano relazioni illecite tra manager di enti che hanno scopi diversi da quelli strettamente economici, anche di natura politica e fiduciaria.

Va in ultimo considerata la necessità di individuare le dimensioni effettive del contesto delle persone giuridiche private al quale va riferita la normativa in esame. Diversamente dagli assetti economici di altri paesi l'Italia si caratterizza per una sorta di "polverizzazione" delle imprese. Le imprese di grandi e medie dimensioni sono in numero certamente inferiore a quelle costituite su tradizionali realtà familiari che conducono piccole aziende. Questo vuol dire che anche l'organizzazione interna in molti casi è ridotta a centri decisionali unipersonali o comunque a organi collegiali con componenti numeriche minime.

Anche il quadro dell'assetto complessivo delle aziende nazionali è dunque una base da prendere in considerazione per comprendere la potenzialità applicativa del delitto di corruzione tra privati cui vanno ricondotte tutte le innumerevoli realtà aziendali che esercitano la propria attività nello spazio immateriale e transnazionale di Internet.

L'orizzonte applicativo di riferimento diventa, dunque, determinante per tarare l'utilità politico criminale della previsione incriminatrice che, a nostro avviso, meglio si adatta a imprese di medie e grandi dimensioni.

7.4.1 *Una possibile non esaustiva, prospettiva casistica*

Molteplici condotte di manager possono integrare il delitto di corruzione passiva e attiva tra privati, di cui si può tentare di fornire una casistica, sebbene non esaustiva, ma indicativa del disvalore che la norma penale intende sottolineare

a) La corruzione potrebbe essere consumata verso l'**interno** della struttura societaria con la partecipazione dei due poli del rapporto corruttivo che appartengono alla medesima compagine:

- fare promesse di qualsivoglia genere e specie, come assunzione di parenti, *stage*, contratti di consulenza, di fornitura, *benefit* o accordare vantaggi di qualsiasi natura a favore di amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci, liquidatori della medesima società o delle persone sottoposte alla direzione o vigilanza di questi ultimi, nonché a beneficio di altri individui o entità giuridiche comunque riconducibili alla sfera di interesse dei soggetti sopra indicati;
- il caso del manager che per nascondere irregolarità di gestione a lui addebitabili versi o prometta di versare una somma di denaro a un sindaco o all'intero collegio sindacale per omettere controlli sul bilancio;

b) La corruzione potrebbe essere consumata verso l'esterno dell'ente privato di appartenenza:

- effettuare prestazioni in favore di terzi in genere non direttamente correlate e corrispondenti a quanto contrattualmente pattuito con tali soggetti;
- promettere, accordare e corrispondere in favore di soggetti terzi somme di denaro al di fuori degli importi contrattualmente pattuiti;
- distribuire regali od omaggi non dovuti, salvo che si tratti di doni o utilità d'uso di modico valore e che abbiano un valore simbolico e che rientrino nella normale cortesia d'affari⁷;
- accordare e corrispondere agli assegnatari di incarichi di natura tecnico-professionale somme non adeguatamente proporzionate all'attività svolta, anche in considerazione delle condizioni di mercato di riferimento;
- porre in essere qualsiasi situazione di conflitto di interesse nei confronti delle controparti contrattuali;
- effettuare pagamenti a soggetti diversi dalla controparte contrattuale;
- il caso dell'Amministratore che proceda all'acquisto di beni o servizi di particolare rilevanza economica accettando un indebito compenso dall'Amministratore della società che procederà alla fornitura;
- il caso di un manager di una società di smaltimento rifiuti che corrompa l'Amministratore di una società chiamata a certificare la qualità ambientale di una propria area di stoccaggio.

A nostro avviso, comunque, due in particolare si presentano come casi sintomatici della corruzione privata che più di altri segnano la rilevanza politico-criminale che riveste tale ipotesi di reato per la capacità espansiva che può assumere.

Il primo caso è quello relativo alla concessione di una linea di credito cospicua a favore di una società sprovvista delle necessarie garanzie, il cui manager versi un indebito compenso al dirigente dell'istituto di credito che ne ha predisposto e determinato la deliberazione da parte degli organi di governo della banca⁸.

Peraltro, questa condotta potrebbe affiancarsi ad altra, generando una ipotesi di concorso materiale nel reato, vale a dire il reato di *Mendacio bancario*, quando il manager richiedente e il funzionario della banca si accordano di presentare

⁷ Cass. Sez. V pen., Sent. N. 5848 del 13 novembre 2012, in www.cassazione.it. Tribunale penale di Udine, Sent. n. 952 del 6 giugno 2013, in www.penalecontemporaneo.it.

⁸ Il caso esposto è quello oggetto della sentenza del Tribunale penale di Ancona n. 100 del 24 gennaio 2018, in www.ilquotidianodeldiritto.

all'istituto di credito false crediti per dimostrare la solvibilità della linea di credito concessa⁹.

Il secondo caso è quello che lega la corruzione privata a una possibile ipotesi di corruzione pubblica. Si pensi a una società che desista dal partecipare a una gara di appalto pubblico per avere il suo amministratore accettato il pagamento di un compenso illecito da parte dell'amministratore di altra società concorrente, dopo aver convinto gli organi deliberanti del suo ente che tale partecipazione non sarebbe stata economicamente conveniente.

Prima di ogni altra cosa questa condotta dissuasiva integra tutti gli elementi della fattispecie incriminatrice dell'art. 2635 c.c. ma segnala anche diverse possibili ricadute dell'illecito.

Può accadere che il manager corruttore, violando i doveri di fedeltà che lo legano alla propria società dissuada, corrispondendo tangenti, tutti i potenziali concorrenti dal partecipare alla gara pubblica. Gli effetti che ne derivano non sono soltanto legati all'infedeltà ma anche per avere costituito di fatto un monopolio che ha sottratto alla pubblica amministrazione la scelta della più conveniente offerta economica e la prestazione qualitativamente migliore.

In questo modo non esiste più quella sana competizione che consente all'ente pubblico di ottenere la migliore prestazione possibile sul mercato, semplicemente perché non esiste più la concorrenza tra più soggetti economici. Si tratta di una vera e propria distorsione della concorrenza che la norma intende contrastare a protezione di un valore di rango costituzionale.

Questa vicenda corruttiva può presentarsi tuttavia come un mero antifatto significativo della corruzione pubblica, allorché quello stesso manager che ha corrotto i concorrenti proceda a corrompere il pubblico ufficiale incaricato della gara, facendo accettare un bene o un servizio al di sotto della qualità richiesta.

A ben vedere il compenso indebito ossia la tangente viene ad assumere la connotazione di un semplice costo di gestione imprenditoriale, un costo che potrà diventare poi l'oggetto di una falsa fattura e successivamente inserito nel bilancio annuale di esercizio.

Si pensi, infine, alla corruzione di una manager di una clinica privata, costituita nella forma legale della società per azioni che accetti una tangente per l'acquisto di protesi in realtà di scarsa qualità e che, dopo l'utilizzo, le addebiti al servizio sanitario nazionale per il rimborso della prestazione clinica in convenzione.

⁹ Interessante sul punto Cass. Sez. V pen., Sent. n. 38133 del 28 maggio 2018, in www.cassazione.it.

In questo caso la corruzione privata nel suo concreto svolgersi ha una ricaduta di carattere pubblicistico, per effetto dell'uso del denaro pubblico e della prestazione in convenzione per soddisfare un interesse generale.

È il caso solo di accennare che dello stesso tenore appare un'ipotesi di corruzione privata che, per la sua caratteristica di essere autonoma e speciale, impedisce l'applicazione dell'art. 2635 c.c. pur trovandosi in una medesima condizione di relazione corruttiva tra manager e esponente di altra persona giuridica privata.

Si tratta della fattispecie di reato dell'art. 28 del D.lgs. n. 135 del 17 luglio 2016 *“Attuazione della direttiva 2014/56/UE che modifica la direttiva 2006/43/CE concernente la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati”*, e rubricata sotto il titolo di «Corruzione dei revisori: 1. I responsabili della revisione legale, i quali, a seguito della dazione o della promessa di utilità, per è o per un terzo, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocimento alla società, sono puniti con la reclusione sino a tre anni. La stessa pena si applica a chi dà o promette l'utilità».

Appare immediatamente evidente che questa ipotesi riguarda unicamente il revisore contabile che certifica il bilancio della società privata (o anche pubblica), cui la legge conferisce una precisa connotazione con la lett. l) *Revisore legale*: «una persona fisica abilitata a esercitare la revisione legale ai sensi del Codice civile e delle disposizioni del presente decreto legislativo e iscritta nel Registro ovvero una persona fisica abilitata ad esercitare la revisione legale in un altro Stato membro dell'Unione europea».

7.5 Impresa criminale, criminalità d'impresa e gli effetti della conseguente contrapposizione tra interessi gestionali

Le profonde connessioni corruttive che si sono ritrovate nelle relazioni tra impresa privata e pubblica amministrazione in occasione della concessione di appalti di opere pubbliche da parte dello stato e degli altri enti territoriali o economici, pone la questione della corruzione privata in una diversa dimensione di indagine sul campo.

Occorre verificare quali riflessi abbiano sul mercato o quali distorsioni si sono determinate nella concorrenza tra le imprese che partecipano a gare pubbliche, per capire come si attegga l'operatività di una impresa privata e il suo *management* allorché partecipa alla scelta del concorrente per la realizzazione di un'opera pubblica o l'acquisizione di commesse per la fornitura di beni.

Solo osservando il comportamento tenuto all'interno dell'impresa, attraverso le decisioni assunte dagli organi deliberanti e dalle persone fisiche addette all'attività di gestione, è possibile prevedere i comportamenti che l'impresa terrà all'esterno, nel mercato, nei rapporti con i concorrenti e con l'amministrazione pubblica.

In questo modo taluni reati possono costituire dei veri e propri "illeciti spia" per prevenire o reprimere condotte penalmente rilevanti.

Se ad esempio la società privata programma l'accumulazione di risorse economiche ottenute con l'emissione o l'utilizzazione di false fatture e con esse procedere a falsare il proprio bilancio (Militello, 2012, p. 907), proprio seguendo la commissione di questi illeciti penali è possibile prevedere se quel denaro servirà a corrompere pubblici funzionari o far desistere i propri concorrenti dalla corretta partecipazione a una gara pubblica o alla contrattazione con terzi privati.

Volendo affrontare il dato dinamico della cornice di illegalità in cui può agire un'impresa privata, si può dare vita a due diverse realtà imprenditoriali illecite che si inseriscono nel settore economico e scendono sul terreno del mercato e della concorrenza, alterandone però i canoni e tracciando un itinerario operativo del tutto illegale.

Questo scenario favorisce una divaricazione qualitativa tra una forma di criminalità d'impresa da un lato e di vera e propria impresa criminale dall'altro ovvero anche l'ipotesi che la prima si trasformi nell'altra (Arlacchi, 2010; Dalla Chiesa 2012; Fantò, 1999).

Va considerato che l'organizzazione aziendale d'impresa rende del tutto analoghe quella legale e quella illegale, fino a confonderle, se non per le forme di acquisizione dei vantaggi economici, la violenza, la frode, le tangenti, dal momento che il profitto resta il medesimo obiettivo di entrambe.

Perfino l'attività di riciclaggio assume una dimensione operativa fisiologica all'impresa criminale, poiché è proprio dall'interno dei meccanismi finanziari che vengono introdotti capitali illeciti e resi fruibili sul mercato legale (Longo-bardo, 2010, p. 228).

La questione però che è necessario indagare riguarda l'impresa che sistematicamente si propongga, attraverso la corruzione attiva del suo amministratore sul mercato, come strumento per conseguire illeciti profitti.

Se ad esempio una società per azioni viene infiltrata da soggetti legati alla criminalità organizzata che nel pretendere l'intestazione a titolo gratuito di un pacchetto azionario nonché di ricoprire posizioni di vertice, corrompe manager di altri enti privati e amministratori pubblici, il manager mafioso finisce per consumare con la sua complessiva azione corruttiva, violando sistematicamente il

patto di fedeltà che la sua carica deve garantire, sia l'illecito penale dell'art. 2635 c.c. che quello degli art. 318 e seg. c.p.

Proprio in questo caso non si può più discutere di criminalità di impresa ma di impresa criminale, poiché la finalità imprenditoriale dell'ente privato è unicamente rivolta ad ottenere un tale rilevante profitto che non avrebbe mai conseguito se non commettendo molteplici reati di corruzione pubblica e privata.

Naturalmente questo stabile assetto imprenditoriale illecito diventa il più favorevole veicolo per la commissione dei delitti contro il patrimonio e contro l'economia pubblica. Si pensi al caso dell'*insider trading* o dell'abuso di informazioni privilegiate semplicemente perché si è messo in campo uno strumentario tale da costituire il mezzo per la consumazione di una molteplicità di illeciti penali tutti legati alla gestione societaria. Da quelli che riguardano il mercato finanziario, si pensi alle società quotate in borsa e all'usura, fino a quelli che concernono la sfera interna della gestione, vale a dire reati tributari, reati societari sul bilancio, ricorso abusivo al credito, fino alla indotta decozione societaria che si trasfonderà in una bancarotta fraudolenta.

7.6 *Il rinnovato corredo sanzionatorio che accompagna il delitto dell'art. 2635 c.c.*

Con l'ultima riforma del 2017 vi è stato un altro importante intervento sul versante delle conseguenze sanzionatorie che riguardano il complessivo indice di gravità della sanzione finale da irrogare, per effetto di una duplice ragione.

La pena prevista per la corruzione attiva o passiva tra privati è quella della sola detenzione da anni 1 ad anni 3.

Con l'ultimo comma dell'art. 2635 c.c. è stata, peraltro, prevista una specifica ipotesi di confisca che, da misura di sicurezza, oggi viene a conformarsi come una vera e propria pena patrimoniale che in questo caso il legislatore individua nella soglia minima di un valore economico inderogabile: «Fermo quanto previsto dall'articolo 2641, la misura della confisca per valore equivalente non può essere inferiore al valore delle utilità date, promesse o offerte».

Per effetto dell'ultima riforma introdotta con il D.lgs n. 38 del 15 marzo 2017 il reato è stato inserito nell'art. 25-ter, lett. 2-bis, rubricato *Reati societari* del D.lgs. n. 231/2001, che stabilisce: «s-bis) per il delitto di corruzione tra privati, nei casi previsti dal terzo comma dell'articolo 2635 del Codice civile, la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote e, nei casi di istigazione di cui al primo comma dell'articolo 2635-bis del Codice civile, la sanzione pecuniaria da

duecento a quattrocento quote. Si applicano altresì le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2».

Va subito notato che la disposizione sanzionatoria per l'ente di appartenenza scatta soltanto nel caso della corruzione attiva e non di quella passiva. La scelta ha una sua evidente e condivisibile ragione. Nel caso della corruzione attiva, infatti, la società di appartenenza riporta un vantaggio di carattere patrimoniale, avendo conseguito una commessa o comunque una posizione di favore economico derivante dalla corruzione di un soggetto apicale di altro ente privato posta in essere da un proprio manager.

La società in questione, dunque, potrà andare esente da responsabilità amministrativa derivante da reato solo se riuscirà a provare che non vi è stata alcuna colpa di organizzazione, avendo predisposto un modello organizzativo interno valido ed efficace per impedire la commissione di tali fatti.

Diversamente accade per la corruzione tra privati passiva dove, in linea puramente teorica, avendo violato il patto fiduciario, il manager corrotto agisce contro l'interesse della propria società, quindi con danno e non vantaggio di essa. Di fronte ad un quadro sanzionatorio così composito, dove le sanzioni di diversa natura e diverso genere, oltre che di differente afflittività, si sommano tra loro, bisogna riconoscere che la punizione in concreto pone questa figura di reato in una prospettiva di ben maggiore gravità rispetto alla versione originaria.

La corruzione tra privati che sembrava essere punita soltanto con una pena detentiva molto più contenuta di quella che si applica per la corruzione pubblica, viene invece sanzionata in maniera radicalmente diversa. Pertanto, ciò che non era riuscito in origine al legislatore nazionale, nel suo tentativo di calibrare una sanzione più adeguata, lo ha fatto la legislazione che progressivamente ha modificato gli indici di gravità dell'incriminazione.

In ultimo, va aggiunto che, come accade per la corruzione pubblica, anche per quella privata il legislatore si è posto il problema di contrastare il fenomeno corruttivo attraverso la figura del *whistleblower*, vale a dire di colui che segnala irregolarità e reati di cui apprende notizia nel corso dello svolgimento del suo lavoro, come pubblico dipendente o come dipendente da un ente privato.

L'art. 1 della legge n. 179 del 30 novembre 2017 prevede a tale proposito le *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*. Dunque, una fonte di prova del tutto identica a quella che si adotta nel sistema dei reati contro la pubblica amministrazione che finisce ancora una volta per avvicinare le due ipotesi.

7.7 *I possibili interventi di riforma di natura correttiva del precetto*

Occorre a nostro parere fare un bilancio dell'attuale portata della fattispecie di reato, al fine di verificare se i propositi di riforma rispecchiano la effettiva utilità di questa forma di incriminazione.

Va sempre ricordato che la riforma non è stata suggerita dalla esigenza di mettere meglio a fuoco la corruzione tra privati, ma dalla necessità di evitare la procedura di infrazione europea avviata dalla *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione. Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo* del 3 febbraio 2014.

Osservando la giurisprudenza generata sotto le precedenti versioni, risulta che i casi esaminati sono talmente pochi da far supporre che la norma che puniva la corruzione tra privati assumeva un sapore meramente simbolico. Lacci e laccioli, tra cui la perseguibilità a querela, inibivano, peraltro, l'efficacia operativa complessiva della norma penale.

L'eliminazione del requisito oggettivo del nocumento arrecato alla società di appartenenza come effetto della condotta del responsabile sgancia anche la punibilità dalla finalità di natura patrimoniale e ridisegna il perimetro della fattispecie.

Se da un lato il danno cagionato metteva in evidenza con maggiore forza il conflitto di interessi tra dirigente e società di appartenenza, oggi questa contrapposizione dinamica è molto più indebolita.

Attualmente la responsabilità penale è fondata su un profilo di conflitto interno tra la relazione fiduciaria (profilo deontologico) e le direttive (profilo prescrittivo) che la società impone ai suoi uffici di vertice e alle posizioni apicali preposte alla gestione, e la condotta all'esterno che questi soggetti terranno nel corso delle relazioni con altri soggetti privati.

Questa scelta è il portato dell'acquisizione del *modello lealistico* che ne ha fatto il legislatore penale italiano, richiamando lo schema funzionale della corruzione politico-amministrativa dove il fondamento punitivo è giustificato dal dovere di fedeltà al proprio mandato e al perseguimento dell'interesse pubblico, oltre che alla corretta gestione delle risorse cui è chiamata la pubblica amministrazione. Al contempo, seppure adeguando la rubrica del Titolo XI del Libro V del Codice civile, che diventa *Disposizioni penali in materia di società, consorzi ed altri enti privati*, solo apparentemente sembra che il legislatore abbia apprestato una tutela di tipo statico al settore delle strutture societarie private, dove non c'è intervento pubblico nella compagine e dove non vi è danaro pubblico nella gestione economica e finanziaria.

In realtà, da un punto di vista dinamico, l'intervento vede al centro il mondo degli affari e delle libere contrattazioni di beni e servizi, quindi l'oggetto della tutela diventa il mercato e, dunque, l'interesse che la norma dell'art. 2635 c.c. è chiamata a tutelare è l'efficienza, la libera e corretta concorrenza o competizione tra società che offrono prodotti e servizi al mondo dei consumatori.

Questa prospettiva, alla luce dell'art. 117 Cost., non è altro che la tutela di un interesse pubblico volto alla corretta partecipazione alle regole del mercato e orientato a garantire il miglior prodotto possibile e la più conveniente prestazione economica alla indeterminabile platea dei consumatori (si pensi anche al mercato immateriale di Internet).

In questo modo il legislatore non scioglie il nodo della natura giuridica di questa forma di corruzione che in parte risponde al modello di quella pubblica e in parte se ne allontana in ragione di finalità e comportamenti mercantili che sono tipici del mondo degli affari.

Su questo terreno numerosa e decisiva è la presenza di mediatori, facilitatori e imbonitori che, nella libera contrattazione del mercato, non hanno mai destato interesse per l'eventuale rilevanza penale delle proprie condotte. Se è pur vero che il capitalismo italiano è fondato sulla piccola impresa, non mancano ragioni per il proliferare di una rete di contatti e di gruppi di pressione (*lobbies*) che tessono rapporti con altre aziende, anche estere, e agganciano dirigenti e pubblici ufficiali dell'amministrazione pubblica per entrare in relazione di affari.

Del resto, la vasta esperienza del capitale misto, pubblico privato, delle grandi aziende di stato all'epoca dell'IRI e delle numerose altre aziende di rilevanza pubblica, prima della vasta opera di privatizzazione, ha costituito il banco di prova per la commistione di interessi ed affari spesso convergenti nel finanziamento illecito dei partiti.

Con la vigente disciplina vanno riviste, peraltro, anche alcune acquisizioni che possono assumere una diversa connotazione giuridica, un possibile concorso di reati, atteso che la predetta rubrica indica in maniera generica gli "altri enti privati" senza definirne la natura e la funzione strutturale.

Anche questo limite di carente tassatività andrebbe superato, poiché questa generica formula qualificativa subisce ulteriori innesti del tutto inattesi.

Avendo trattato la questione vicaria della responsabilità amministrativa derivante da reato risulta un'inattesa ampiezza della categoria dell'ente privato, dal momento che l'art. 1, comma 2, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 si applica «agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica».

Questa inattesa fusione sistematica fa sì da ampliare il perimetro applicativo della fattispecie, estendendo la sua efficacia anche a soggetti carenti di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, ma dopotutto esattamente rispondenti a *qualsiasi soggetto giuridico collettivo di natura privata*.

Una ipotesi quantomai controversa che potrebbe emergere nel cono d'ombra della generica indicazione qualificativa è quella delle fondazioni che alimentano la linfa finanziaria dei partiti politici; così come le piattaforme che si allestiscono negli ultimi anni per lo svolgimento di attività politica a distanza nel mondo immateriale e incontrollabile della Rete.

Resta comunque il fatto, e su ciò occorre riflettere, che la corruzione tra privati è inquadrata nel sistema del diritto penale societario, in un preciso contesto normativo del Codice civile, la cui collocazione topografica non è tale da far supporre che la norma abbia una forza espansiva più ampia, diversa e orientata a un settore di tutela ulteriore.

Il legislatore, in buona sostanza, non scioglie il nodo della natura esclusivamente privatistica o pubblicistica della figura di reato, lasciando nella totale ambiguità teleologica l'operatività dell'incriminazione.

A nostro parere la disposizione normativa dell'art. 2635 c.c. dovrebbe essere corretta nei requisiti di tipicità del precetto eliminando la violazione del dovere di fedeltà e calibrando l'intervento punitivo soltanto sulla salvaguardia del principio di concorrenza, volto ad assicurare il regolare svolgimento delle operazioni di mercato dei beni e dei servizi.

Una volta assicurato questo deciso ed inequivoco orientamento potrebbe anche essere presa in considerazione l'ipotesi estrema di prevedere sotto una sola fattispecie incriminatrice sia la corruzione pubblica sia la corruzione privata, semplicemente modificando la qualifica soggettiva del soggetto attivo del reato.

Peraltro, altri due interventi sarebbero auspicabili e riguardano i presupposti di consumazione dell'attuale delitto.

La norma punisce i corruttori o i corrotti che «anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, denaro o altre utilità non dovute, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto».

Sotto il profilo delle garanzie la condotta di "sollecitazione" punisce nella stessa identica misura dell' "accettazione", secondo una scelta di iniqua equiparazione. In realtà le differenze sono profonde. Non solo la portata lesiva è completamente diversa, ma sono poste sullo stesso piano condotte meramente preparatorie, equivoche, ipotetiche, e condotte evidentemente materiali e concretamente lesive. Anche il dolo specifico regolato sulla potenzialità di compiere o omettere

7. Concorrenza e infedeltà nelle zone d'ombra dell'esercizio di impresa

un atto andrebbe rettificato, poiché appare evidente la confusione concettuale tra tentativo e delitto consumato, con il pericolo di punire per consumato una condotta appartenente alla sfera meramente preparatoria.

Bibliografia

- ALESSANDRI A., *Presentazione*, in S.P. Green, *I crimini dei colletti bianchi. Mentire e rubare tra diritto e morale*, UBE, Milano 2008.
- AMATI A., *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in A. Rossi (a cura di), *Reati societari*, UTET, Torino 2005.
- ARLACCHI P., *La mafia imprenditrice*, Il Saggiatore, Milano 2010.
- BARTOLI R., *Corruzione tra privati*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino 2013.
- ID., *Corruzione privata: verso una riforma di stampo europeo?*, in «Diritto penale e processo», n. 1, 2017.
- BRICCHETTI R., *Corruzione tra privati: la mutazione dell'etichetta*, in «Guida al diritto», n. 48, 2012.
- CERQUA L.D., *Il nuovo reato di corruzione privata*, in «Il fisco», n. 7, 2003.
- CRAVETTO C., *Il d. legisl. n. 38 del 2017 e la nuova fattispecie di corruzione tra privati*, in «Studium iuris», n. 11, 2017.
- CRISTIANI A., *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in A. Cristiani, *Commentario di diritto penale delle società e del credito*, Giappichelli, Torino 2003.
- DALLA CHIESA N., *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano 2012.
- DE MAGLIE C., *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Giuffrè, Milano 2002.
- DOLCINI E., *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici*, in «Diritto penale contemporaneo», n. 3, 2013.
- FANTÒ E., *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Edizioni Dedalo, Bari 1999.
- FOFFANI L., *Le infedeltà*, in A. Alessandri (a cura di), *Il nuovo diritto penale delle società*, Ipsa, Milano 2002.
- LA ROSA E., *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, Torino 2018.
- LONGOBARDO C., *Il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco tra valorizzazione di esigenze preventive ed ineffettività della repressione penale*, in G. Fiandaca, C. Visconti (a cura di), *Scenari di mafia: orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Giappichelli, Torino 2010.
- ID., *L'infedeltà patrimoniale. Profili sistematici e di politica criminale*, Esi, Napoli 2013.
- MANACORDA C., *Società ed enti controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni e norme anticorruzione: il ruolo del decreto 231 nell'interpretazione dell'Autorità nazionale anticorruzione e del Ministero dell'economia e finanze*, in «Rivista 231», n. 3, 2015.
- MELCHIONDA A., *Corruzione tra privati*, in «Giurisprudenza italiana», n. 12, 2012.
- ID., *La nuova dimensione tipica del delitto di "Corruzione tra privati" dopo la riforma "spazzacorrotti": l'esito di una metamorfosi ancora viziata ed incompiuta*, in «Sistema penale», n. 12, 2019.

7. Concorrenza e infedeltà nelle zone d'ombra dell'esercizio di impresa

- MILITELLO V., *Infedeltà patrimoniale e corruzione nel futuro del diritto societario*, in «Rivista trimestrale di Diritto penale dell'economia», n. 4, 2000.
- ID., *Corruzione tra privati e scelte di incriminazione: le incertezze del nuovo reato societario*, in R. Acquaroli, L. Foffani (a cura di), *La corruzione tra privati: esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano 2003.
- ID., *Fondi neri e corruzione tra privati*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 4, 2012.
- MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale "multilivello" dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Esi, Napoli 2012.
- ROSSI A., *La riforma del 'sistema punitivo' della corruzione tra privati: nuove fattispecie e nuove sanzioni per le persone fisiche e per gli enti*, in «Le società», n. 6, 2017.
- RUGANI A., *Riforma della "corruzione tra privati" (d.lg. n. 38/2017): l'ennesima occasione perduta*, in «Cassazione penale», n. 12, 2017.
- SEMINARA S., *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 3, 1993.
- ID., *Il gioco infinito: la riforma del reato di corruzione tra privati*, in «Diritto penale e processo», n. 6, 2017.
- SESSA A., *Prevenzione e 'selezione primaria' nella legge n. 190 del 2012: l'antiformalismo come metodo per una razionalizzazione del sistema penale*, in A. Jazzeiti, A. Bove, *La legge anticorruzione. Vol. I, La riforma dei reati contro la P.A.*, Giapeto Editore, Napoli 2014.
- SPENA A., *Punire la corruzione privata? Un inventario di perplessità politico-criminali*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 4, 2007.
- ID., *La corruzione tra privati*, in «Diritto penale e processo», n. 8, 2013a.
- ID., *La corruzione privata e la riforma dell'art. 2635 c.c.*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 2, 2013b.
- ID., *Oltre il modello mercantile? Velleità ed inettitudine dell'ennesima riforma della corruzione privata*, in R. Bartoli, M. Papa (a cura di), *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto*, Giappichelli, Torino 2018.
- SUTHERLAND E.H., *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano 1987.
- TRONCONE P., *Il delitto di corruzione tra privati. Adeguamenti eurounitari e riflussi del passato*, in «Indice penale», n. 1, 2018.
- UBIALI M.C., *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del Greco: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in «Diritto penale contemporaneo», n. 7-8, 2018.

8. Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori*

Massimiliano Giacalone

Introduzione

L'analisi quantitativa e qualitativa della corruzione in Italia e nel Mondo richiede l'utilizzo di misure precise e affidabili per fornire un fondamento empirico alle indagini sulla sua crescita, riduzione ed eventuali cause ed effetti del fenomeno, specie se l'osservazione si riduce a scala nazionale o dei singoli contesti locali (Dimant - Schulte, 2016, pp. 53-72). La sua performance, inoltre, risente delle politiche di contrasto realizzate e dell'ambiente sociale, il che conferisce al fenomeno anche aspetti particolari. Ecco perché occorrono misure adeguate per comprendere il peso relativo dei fattori che possono influenzare il livello di corruzione e spiegare l'influenza che esso assume sull'economia del paese o su particolari aree territoriali. Se quindi è necessaria una corretta informazione sugli indicatori di varia natura usati, anche in chiave comparata, per descrivere il fenomeno, è pur vero che siamo ancora lontani dal disporre di fondati per accertare sia il rischio che la corruzione si verifichi in alcune aree piuttosto che altre, sia che essa sia consumata in settori particolari, sia infine che il contrasto possa affidarsi a particolari strategie così efficaci da poter innalzare un livello di consapevolezza tale nell'opinione pubblica del peso della corruzione da tenere lontane categorie di amministratori, soggetti economici, politici e funzionari pubblici (Giacalone, 2009).

Sappiamo che la corruzione è un fenomeno multidimensionale e, in quanto tale, assume una diversa connotazione a seconda che sia il giurista, piuttosto che il sociologo o l'economista, ad esaminarlo. Una definizione di corruzione legata o meno alle specifiche fattispecie giuridiche rappresenta un problema di non facile soluzione perché implica il riferimento a misure di diversa natura: soggettive (o di percezione) oppure oggettive (o esperienziali, giudiziarie come: denunce, sentenze penali e contabili), nonché i divari che spesso esistono tra queste. Per cui, fare riferimento alla corruzione nella sua accezione più ampia come deviazione

* L'Autore ringrazia Maria Franca Lo Verde e Fabio Celotto per la cura dei grafici e delle tabelle.

comportamentale rispetto alle regole vigenti in cambio di una ricompensa o della promessa di essa è sicuramente altra cosa che fare riferimento alle specifiche fattispecie giuridiche del nostro ordinamento (Corica - Scaglione, 2019, pp. 469-478). Analizzare, quindi, i diversi metodi di misurazione della corruzione richiede che sia presupposta la definizione e si distinguano gli indicatori di corruzione percepita da quella esperienziale. Le fonti basate su aspetti soggettivi del fenomeno sono quelle di Transparency International che, non tengono conto degli aspetti oggettivi, infatti esse risultano viziate da una discrezionalità inevitabile quando si considerano aspetti molto personali come la percezione. Invece, le tabelle, che vedremo riportate nei paragrafi successivi, essendo basate sui reati del codice di procedura penale sono oggettive ma presentano come unico limite il fatto che esse misurano aspetti molto vicini alla corruzione ma non la corruzione in sé.

Nell'ambito della corruzione molto importante è il concetto di lobbying ovvero le attività di gruppi organizzati o dei loro rappresentanti volte ad influenzare le decisioni pubbliche. Esso è un fenomeno estremamente diffuso ma al tempo stesso difficile da conoscere. Nonostante il lobbying sia parte integrante di una sana democrazia, la mancanza di regolazione comporta che gli interessi di chi ha maggiori risorse e conoscenze prevalgono sugli interessi della collettività. Il tema delle lobbies, già da alcuni anni al centro del dibattito pubblico, ha finito per occupare una posizione di primo piano nelle politiche anticorruzione, in quanto snodo significativo nel labile confine tra lobbying lecito e traffico di influenze (illecito). Altra importante distinzione è quella tra corruzione politico-amministrativa e le altre forme di cui si rendono responsabili il pubblico ufficiale, il privato, il soggetto politico e quello economico. Anche se è comune il conseguimento di benefici personali, il potere discrezionale di allocare le risorse e di applicare le regole, è evidente che i partecipanti al patto corruttivo presuppongono sempre più bassa la probabilità di essere scoperti, perseguiti e puniti rispetto al risultato (Rose-Ackerman, 1975, pp. 187-203). Sebbene le misure giudiziarie facciano specifico riferimento alle fattispecie dei reati contro la pubblica amministrazione in cui si manifesta un abuso di potere da parte di un agente pubblico al fine di indurre intenzionalmente delle distorsioni nell'attuazione di regole o leggi in cambio di una ricompensa effettiva, promessa o attesa, la corruzione amministrativa spesso si dispiega in rivoli normativi che ne attenuano la portata.

La misurazione della corruzione è, dunque, una questione metodologica complessa soggetta a numerosi ostacoli: difficoltà di definizione, carenza di dati oggettivi nonché errori di misura. La ricerca quantitativa in materia ha fatto notevoli progressi negli ultimi vent'anni ma ulteriori sviluppi in tema di misurazione della

corruzione si indirizzano verso un approccio multi-angolare finalizzato a combinare micro e macro dati in un processo di interazione tra le misure soggettive e oggettive. Nessuno dei diversi metodi di misurazione della corruzione attualmente disponibili, singolarmente, si rivela pienamente soddisfacente e privo di problemi concettuali o statistici (Carloni, 2017, pp. 445-466). La scelta della misura da utilizzare dipende sostanzialmente dal tipo di analisi che si intende effettuare.

Nel presente capitolo verranno analizzate le principali fonti statistiche sulla corruzione, in particolare nel paragrafo 8.1 vengono analizzati i dati sulla corruzione nel mondo considerando le fonti Eurispes e Transparency International che fanno riferimento all'indice di percezione della corruzione CPI (Corruption Perceptions Index), quest'ultimo è stato pubblicato per la prima volta nel 1995 come indicatore composito, ed è utilizzato per misurare la percezione della corruzione nel settore pubblico in diversi Paesi di tutto il mondo (De Nicola Gargano, 2010). Nel paragrafo 8.2 esamineremo le principali fonti (Istat e Formez) riguardanti il fenomeno della corruzione in ambito nazionale. Infine, nel paragrafo 8.4 si evidenzieranno i dati del Piano Triennale di prevenzione della corruzione della Campania 2020-2022 che sottolineano la forte presenza del fenomeno analizzato nella regione.

8.1 *Una comparazione tra le differenti fonti statistiche. La corruzione in ambito mondiale...*

In questo paragrafo esaminiamo la corruzione descritta attraverso l'indice di percezione della corruzione. Nel corso degli ultimi 20 anni, sia le fonti utilizzate per compilare l'indice che la metodologia sono state rinnovate e affinate. Il più recente processo di revisione si è svolto nel 2012, con l'apporto di alcune importanti modifiche metodologiche che permettono, attraverso la selezione di specifiche fonti di dati, di poter confrontare i punteggi nel corso degli anni. L'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) aggrega i dati da una serie di fonti che forniscono la percezione di uomini d'affari e di esperti nazionali sul livello di corruzione nel settore pubblico (il CPI non considera la percezione dei cittadini). Un dato reale non esiste o, meglio, è difficilmente calcolabile e comparabile. La corruzione è infatti un reato difficile, se non impossibile, da rilevare nella sua interezza soprattutto a causa dell'elevatissima cifra oscura, cioè la parte sommersa del fenomeno. Esistono in letteratura anche altri indici come il Global Corruption Barameter (GCB), il più grande sondaggio che segue l'opinione pubblica sulla corruzione indagando su 114.000 persone, e il Quality of Government Institute che si occupa di misurare la

qualità del governo su una serie di aspetti (politica, salute, ambiente, povertà). Ciononostante, la misura più utilizzata a livello mondiale è il CPI, in quanto, essendo basata sulla percezione degli individui ne determina le scelte, influenza la qualità della vita e valorizza gli aspetti soggettivi del fenomeno, inoltre, dal punto di vista quantitativo la metodologia di creazione del CPI è l'unica misura che permette di operare confronti con altri Paesi (Aidt, 2003).

Sarebbe molto difficile, e metodologicamente scorretto, fare raffronti tra dati più oggettivi (es. numero di inchieste, procedimenti giudiziari, o condanne) tra Paesi con definizioni giuridiche di corruzione diverse. L'Italia è ad esempio un Paese con un numero di condanne per corruzione tutto sommato basso, per via dei termini di prescrizione e del ricorso al patteggiamento¹. Se si guardassero solo questi dati "oggettivi" ne usciremmo come un Paese meno corrotto di altri dove invece, più semplicemente, prescrizione e patteggiamento funzionano meglio.

Tab. 1. Numero di condanne per reati di corruzione (2010-2017).

Tipo di reato	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tot
Corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.)	2	8	5	2	3	3	18	9	48
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.)	109	95	99	91	121	129	127	126	788
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.)	0	0	0	5	0	2	6	3	16
Corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.)	6	4	8	6	4	3	5	8	38
Rivelazione segreti di ufficio (326 c.p.)	16	12	15	16	10	19	16	18	106
Per atti di concussione (317 c.p.)	113	146	135	102	70	49	59	49	610
Peculato (314 c.p.)	340	334	369	354	316	402	373	412	2.560
Abuso d'ufficio (323 c.p.)	39	40	57	50	50	56	45	57	355
Istigazione alla corruzione (322 c.p.)	110	107	101	114	90	97	82	86	677
Totale condanne	735	746	789	740	664	760	731	768	

Fonte: Istat

¹ Nel 2017 l'Istat registra che l'applicazione della pena su richiesta (il c.d. patteggiamento, che garantisce uno sconto di pena) relativamente al reato di corruzione è stata utilizzata dal 5,9% del sottoinsieme dei richiedenti per i diversi reati (Istat, 2019a, pp. 187-188).

Risulta evidente dalla tabella 1, che il numero di condanne negli otto anni considerati mantiene un trend costante, anche se possiamo notare che alcuni reati riportati sono in crescita (peculato, rivelazione di segreti di ufficio e corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) mentre altri tendono a ridursi come nel caso dell'istigazione alla corruzione. Dall'analisi dei dati sembrerebbe che nonostante gli interventi del governo per arginare il fenomeno in esame i miglioramenti ottenuti siano ancora impercettibili.

Ritornando all'analisi del CPI, possiamo affermare che la metodologia segue quattro passaggi fondamentali (Gründler - Potrafke, 2019):

Selezione delle fonti di dati. Ogni fonte dati che viene utilizzata per costruire il CPI, in totale 13 per questa edizione, deve soddisfare i seguenti criteri per qualificarsi come una valida fonte:

- quantificare la percezione della corruzione nel settore pubblico;
- basarsi su una metodologia riconosciuta, affidabile e valida in grado di comparare diversi Paesi su una stessa scala di valori;
- essere detenuta da un'istituzione credibile e autorevole;
- permettere che si verifichino variazioni dei punteggi tra i diversi paesi sufficienti a identificare delle differenze;
- assegnare punteggi a un numero consistente di Paesi;
- il punteggio deve essere assegnato da un esperto nazionale o una persona che opera nel mondo del business;
- l'istituzione deve ripetere la valutazione almeno ogni due anni.

I dati vengono standardizzati su una scala 0-100, dove 0 indica il più alto livello di corruzione percepita e 100 il più basso.

Perché un paese possa entrare nel CPI devono essere disponibili almeno tre fonti di dati per quel dato paese. Il punteggio finale viene quindi calcolato come la media di tutti i punteggi standardizzati disponibili. I punteggi sono arrotondati a numeri interi.

Il punteggio del CPI è accompagnato da un intervallo di confidenza, che cattura la variazione nei punteggi delle fonti disponibili per il paese.

Di seguito mostriamo la mappa e l'andamento dell'indice nell'anno 2019 riportando solo alcuni paesi tra i più virtuosi, quelli posizionati in un'area vicino all'Italia e quelli più viziosi (Transparency International, 2019).

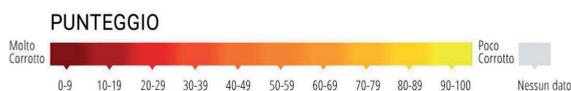
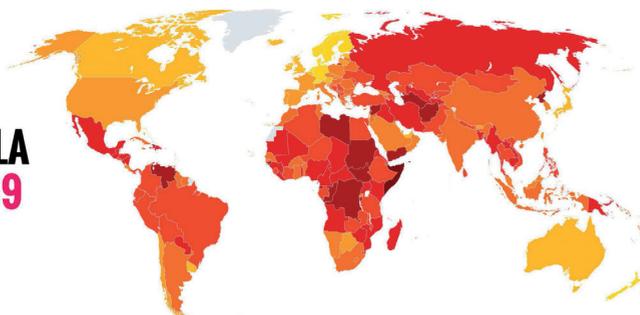
Il grafico 1 fa riferimento alla mappa e al punteggio ottenuto dai paesi mondiali in riferimento al CPI 2019. Nel grafico abbiamo riprodotto (per le posizioni indicate di principale interesse) la classifica dei paesi secondo l'indice di percezione della corruzione dell'anno 2019: si può constatare che Nuova Zelanda,

Graf. 1 - Andamento CPI in 180 paesi del mondo.



INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2019

Il livello di corruzione percepito nel settore pubblico in 180 paesi nel mondo.



87	Denmark	1
87	New Zealand	1
86	Finland	3
85	Singapore	4
54	Malta	50
53	Grenada	51
53	Italy	51
52	Oman	56
16	Venezuela	173
15	Yemen	177
13	Siria	178
12	South Sudan	179

Fonte: Transparency International, dati del 2019

Danimarca, Finlandia e Singapore sono nelle prime posizioni. Non riportate, ma meritano un commento, le cadute di Canada (-4 punti), Francia e Regno Unito (-3), mentre colpiscono in positivo la Spagna (+4) e la Grecia (+3). Tra i Paesi del G20 rimangono stabili Germania e Russia mentre perdono due punti gli USA. L'Italia guadagna 12 punti dal 2012 ad oggi, ma l'ultimo anno segna un rallentamento rispetto ai precedenti. Nelle posizioni basse della classifica ritroviamo Paesi dell'America latina, del Medio Oriente e dell'Africa. Realtà socio-economiche e istituzionali nelle quali si susseguono spesso élite corrotte.

8. *Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori*

Il CPI è correlato con altre variabili quali la trasparenza del processo decisionale e degli attori coinvolti, facilitando così sui media l'accostamento tra legittime attività di lobbying a traffici di influenza illecita o sviamento e abuso di potere. Più di due terzi dei paesi ottengono un punteggio inferiore a 50 sul

Tab. 2 - I paesi che regolano le lobby in Europa.

UE	Codice etico delle lobby	Registro	Obbligatorio
Austria	Si	Si	Si
Belgio	No	No	No
Bulgaria	No	No	No
Cipro	No	No	No
Croazia	Auto-regolati	Auto-regolati	No
Danimarca	Auto-regolati	Auto-regolati	No
Estonia	No	No	No
Finlandia	Auto - regolati	No	No
Francia	Si	Si	No
Germania	No	Si	No
Grecia	No	No	No
Irlanda	Si	Si	Si
Italia	Auto-regolati	No	No
Lettonia	Auto-regolati	No	No
Lituania	Si	Si	Si
Lussemburgo	No	No	No
Malta	No	No	No
Paesi Bassi	No	No	Si
Polonia	No	Si	Si
Portogallo	No	No	No
Regno Unito	No	Si	Si
Repubblica Ceca	Auto-regolati	No	No
Romania	Auto-regolati	Auto-regolati	No
Slovacchia	No	No	No
Slovenia	Si	Si	Si
Spagna	Auto-regolati	No	No

Fonte: “Transparency of lobbying in Member States” by European Parliament Research Service, 2016

CPI di quest'anno, con un punteggio medio di appena 43. Analogamente agli anni precedenti, i dati mostrano che, nonostante alcuni progressi, la maggior parte dei paesi non riesce ancora ad affrontare efficacemente la corruzione del settore pubblico. Riguardo alle lobbies, in Europa solo 6 paesi hanno un registro obbligatorio della trasparenza sull'attività di lobby: Austria, Irlanda, Lituania, Polonia, Regno Unito e Slovenia (20,69%).

Nella tabella 2 si riportano i paesi che regolano le lobby nel Mondo. Nei primi posti della classifica ci sono paesi come Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro e altri, mentre negli ultimi ci sono paesi come Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria, ecc².

Nel Registro dell'UE sono quasi 10.000 le strutture accreditate, per lo più organizzazioni non governative o lobbisti interni di aziende e associazioni di categoria, di cui circa 712 con sede in Italia (7,29%) e 834 con sede fuori dall'Europa (8,53%). Altro parametro importante è quello dei codici etici di comportamento per i lobbisti, presenti nel 20,69% dei casi (United nations, 2006). Mentre nel 31,03% dei casi si rintracciano proposte della società civile alle unioni di lobby, che decidono di stipulare un codice indipendente colmando una lacuna normativa (vedi tab. 2).

Anche per un ente come il Formez PA una regolamentazione del fenomeno del lobbying e un approfondimento sul tema dei conflitti di interesse potrebbero assumere particolare rilevanza e generare un miglioramento in termini di trasparenza delle dinamiche che si generano nell'Istituto (Sequeira, 2012).

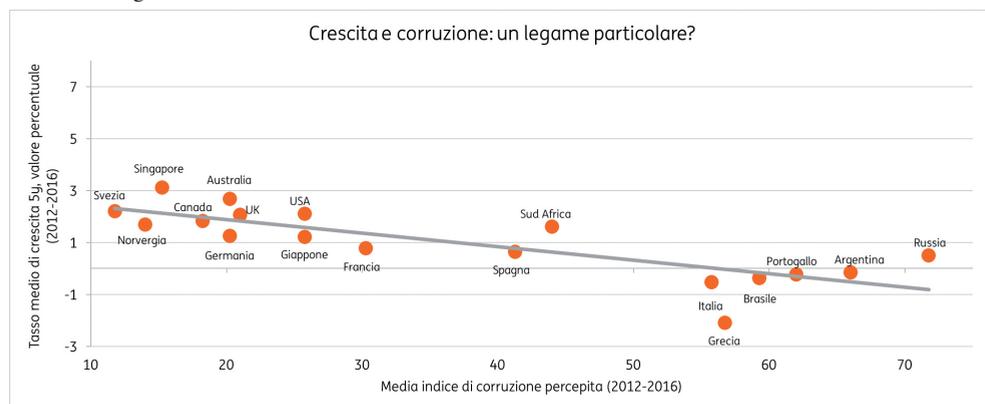
8.1.1 *Corruzione e crescita economica*

Nell'ambito delle scienze economico-sociali da diverso tempo è dimostrata l'evidenza empirica della correlazione negativa tra la corruzione e la crescita economica, che rappresenta una possibile forma di misurazione indiretta del fenomeno. A tal proposito, considerando per alcuni Paesi, oltre ai dati sulla crescita economica (misurata con la variazione del PIL), l'indice di Transparency International, che cattura il livello di corruzione percepita, ricaviamo il grafico 2.

In questo grafico sull'asse orizzontale abbiamo il livello di corruzione percepita; sull'asse verticale la media del tasso di crescita per il periodo considerato. Gli Stati con un indice compreso tra 10-30 sono quelli che hanno avuto in media una crescita economica maggiore (intorno al 2%); invece i Paesi con un indice compreso

² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/558779/EPRS_IDA\(2016\)558779it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/558779/EPRS_IDA(2016)558779it.pdf).

Graf. 2 - Legame tra crescita e corruzione.



Fonte: Elaborazione su dati Transparency International, 2019

tra 60-70 hanno avuto un tasso di crescita pari allo 0% circa o addirittura negativo. Prendendo come punti di riferimento i Paesi al centro del grafico (Sud Africa e Spagna), si delineano due gruppi differenti in termini di crescita e reputazione. La linea di interpolazione mostra la relazione inversa tra le due variabili. Anche gli investimenti diretti esteri (IDE) contribuiscono alla crescita di un paese. Tra i fattori che possono impattare sull'afflusso degli IDE rientrano la qualità delle istituzioni e la corruzione, insieme al costo del lavoro, la struttura del mercato, le barriere protezionistiche, il tasso di cambio e di interesse, la stabilità politica, l'efficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario, la presenza di criminalità, la dotazione di servizi e la qualità del capitale umano. Oltre all'indice CPI, prestremo attenzione ad un altro indice chiamato GAI (Global Attractiveness Index) che rende disponibile ai *decision maker* un Indice-paese, in grado di rappresentare l'attrattività e sostenibilità competitiva dei paesi e di fornire indicazioni a supporto delle scelte di sistema in tema di crescita e ottimizzazione dell'ambiente *pro-business*. Secondo questo indice l'Italia viene posizionata al 16° posto in termini di attrattività per gli Investimenti Diretti Esteri (IDE), come rappresentato nella tabella 3.

Nella tabella 3 si può sottolineare che, nell'ultimo triennio, i flussi di IDE hanno subito una battuta d'arresto, a causa del protrarsi della crisi economica e finanziaria e della riduzione globale del volume degli scambi. Nel 2017 l'Italia si è posizionata al 19° posto tra i Paesi al mondo che più attraggono investimenti secondo il World Investment Report 2018 dell'UNCTAD; nel triennio 2015-2017 il nostro Paese ha attratto circa 59 miliardi di USD rispetto ai 47 miliardi del triennio precedente 2012-2014.

Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo rapporto

Tab. 3 - Global Attractiveness Index 2019 in termini di IDE (Investimenti Diretti Esteri).

	GAI Rank 2019	GAI Score 2019	GAI Rank 2018	GAI Score 2018	Dinamicità 2019	Sostenibilità 2019
Germania	1	100,00	2	99,03		
Usa	2	99,62	1	100,00		
Singapore	3	93,59	5	90,83		
Giappone	4	91,49	3	92,37		
Uk	5	90,77	4	91,37		
Hong Kong	6	89,43	9	76,99		
Cina	7	88,63	6	89,03		
Francia	8	88,36	7	83,69		
Australia	9	81,10	10	76,91		
Paesi Bassi	10	80,56	12	76,40		
Canada	11	78,66	11	76,85		
Svizzera	12	76,29	13	74,46		
Corea Del Sud	13	75,23	8	77,46		
Austria	14	71,03	14	70,11		
Svezia	15	66,16	18	62,06		
Italia	16	66,06	17	64,04		
Belgio	17	65,56	15	65,65		
Irlanda	18	64,70	22	61,01		
Spagna	19	64,56	21	61,40		
Danimarca	20	64,47	16	64,69		
Emirati Arabi	21	63,06	20	61,99		
Nuova Zelanda	22	62,11	19	62,02		
Norvegia	23	61,24	23	59,97		
India	24	60,01	25	58,10		
Qatar	25	58,84	27	56,10		
Finlandia	26	58,23	26	57,31		
Lussemburgo	27	57,57	24	58,41		
Russia	28	55,30	33	51,80		
Bahrain	29	54,82	31	52,75		
Islanda	30	54,64	28	55,12		
Polonia	31	54,62	32	52,66		
Rep. Ceca	32	54,15	30	52,92		
Estonia	33	54,11	29	53,75		
Slovenia	34	52,98	36	51,10		
Ungheria	35	52,46	34	51,51		
Israele	36	52,38	35	51,32		



Fonte: Global Attractiveness Index 2019 - elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019 (prime 36 posizioni)

8.2 ...E in ambito nazionale

Nel 2021, un forum internazionale dell'Unione Europea (UE) nato nel 1999 con l'obiettivo di discutere le politiche per la promozione della stabilità finanziaria internazionale (G20) sarà presieduto dall'Italia. Tra i vari dossier economico-finanziari, il nostro Paese intende preparare anche quelli concernenti la lotta alla corruzione. La corruzione in Italia è un problema diffuso in diverse fasce della società, molto spesso, però, è stata pesantemente e ingiustamente penalizzata da giudizi poco affidabili, portandola, in fondo alle graduatorie stilate sull'attendibilità dei paesi. Per esempio, il CPI di Transparency International, nel 2018 pone l'Italia al cinquantunesimo posto nel mondo su 180 paesi. Il sistema di contrasto alla corruzione in Italia si fonda sull'autonomia del pubblico ministero, l'indipendenza della magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale, un buon funzionamento delle attività d'indagine e l'assoluta libertà di stampa anche per la pubblicazione di notizie di reato fin dall'inizio delle indagini. Fatte salve le prerogative del Presidente della Repubblica, tutti i funzionari pubblici, possono essere sottoposti a investigazione anticorruzione.

Oltre alla corruzione classica, vi sono altre forme tra cui la frode, l'appropriazione indebita e l'estorsione. Gli effetti negativi della corruzione sull'economia e sul sistema del Paese sono la distrazione di risorse, riduzione dei livelli degli investimenti, della competitività e della produttività.

La collocazione nei posti bassi degli indici indebolisce la reputazione del Paese e ciò scoraggia gli investimenti internazionali (Balbi, 2012). L'applicazione della normativa in materia di contrasto alla corruzione e il grado di tutela legale offerto dal sistema giudiziario incide sull'evoluzione del fenomeno corruttivo che resta in linea con il trend osservato negli ultimi anni. I dati della Cassazione penale aggiornati al 2018 fanno registrare – in seguito alla diminuzione avvenuta dopo la promulgazione della Legge n. 190/2012 seguita da un picco nel 2016 – una leggera ripresa della numerosità dei reati contro la pubblica amministrazione. Il calo di attenzione rispetto al fenomeno e la scarsa fiducia negli strumenti di prevenzione, che si rileva nelle organizzazioni come Formez PA, rendono difficile la coesione del personale rispetto all'implementazione delle misure di prevenzione e di quelle sanzionatorie (<http://www.formez.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>).

Si evidenziano i procedimenti per reati contro la Pubblica Amministrazione definiti dalla Corte di Cassazione negli anni tra il 2011 e il 2018 (tab. 4, graf. 3). La tabella racchiude i dati relativi ai reati consumati nella pubblica amministra-

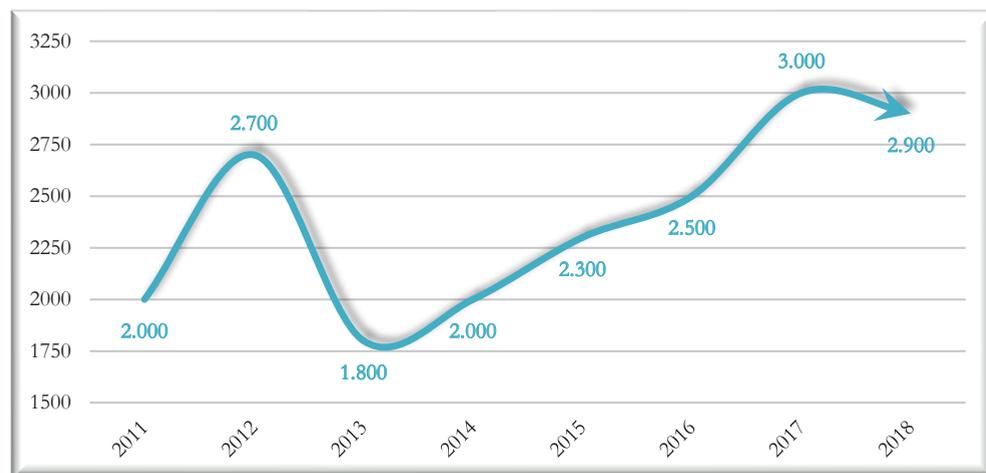
zione, non riferiti unicamente al fenomeno della corruzione. Tuttavia, la casistica dei dati analizzati influenza la percezione degli individui e l'eventuale sicurezza che ripongono nelle istituzioni.

Tab. 4 - Procedimenti per reati contro la P.A. - Anni 2011-2018.

Anno	Valori assoluti	Composizione %
2011	2.092	4,00%
2012	2.486	5,00%
2013	1.925	4,00%
2014	2.159	4,00%
2015	2.232	4,30%
2016	2.623	5,00%
2017	2.457	4,30%
2018	2.533	4,90%

Fonte: Corte Suprema di Cassazione - Ufficio di Statistica

Graf. 3 - Delitti contro la Pubblica Amministrazione. Anni 2011-2018.



Fonte: Banca dati Corte dei conti anni 2011-2018

Il grafico 3 evidenzia le sentenze relative ai reati contro la P.A. estratte dalla banca dati della Corte dei conti per gli anni 2011-2018, descrivono il fenomeno concentrato sul reato di concussione (art. 317 c.p.), seguito dalla corruzione per atti d'ufficio (art. 318 c.p.) e dalla corruzione in atti giudiziari (art.319 ter c.p.). I dati di trend dimostrano che i reati per corruzione rappresentano più della metà (il 58% circa) dei reati contro la P.A.

8. *Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori*

Tab. 5 - Composizione dei reati contro la P.A. per anno.

Reati	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tot
Concussione (art. 317 c.p.)	53	73	56	58	54	27	20	38	379
Corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.)	21	27	19	23	29	39	44	29	231
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	15	19	13	16	19	34	38	22	176
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)	23	27	19	18	26	19	24	23	179
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.)	22	33	22	19	11	8	9	15	139
Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	9	6	2	6	2	31	34	27	117
Peculato (art. 314 c.p.)	ND	ND	ND	ND	5	30	39	59	133
Abuso d'ufficio (art.323 c.p.)	ND	ND	ND	ND	6	11	16	8	41

Fonte: Elaborazione su dati sentenze Corte dei conti

Nella tabella 5 si evidenzia la composizione dei reati contro la pubblica amministrazione, relativi agli anni 2011-2018 (<http://www.istat.it>).

I rapporti annuali pubblicati dalla Guardia di Finanza confermano che a seguito degli interventi di accertamento eseguiti, il numero di persone denunciate nell'ultimo anno è in crescita in quasi tutte le aree. Una particolare impennata si registra sia nel settore degli appalti pubblici che in quello dei reati contro la PA che vede quasi quintuplicato il valore assoluto.

Tab. 6 - Interventi eseguiti dalla GdF nelle principali attività ispettive e di contrasto alla corruzione.

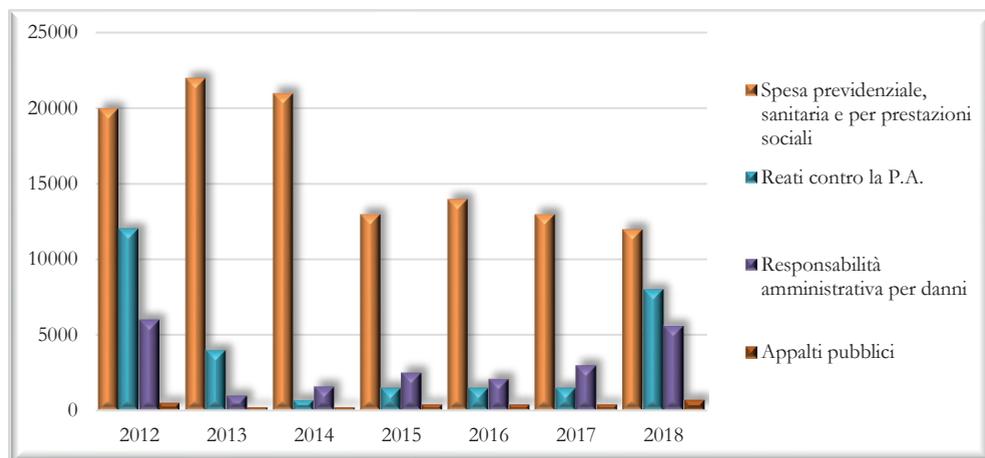
Anni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Appalti pubblici	118	296	257	210	411	521	644	1.099
Spesa previdenziale, sanitaria e per prestaz. sociali	20.151	20.318	22.523	21.975	13.497	14.585	12.741	11.872
Reati contro la PA	1.927	11.713	4.326	1.079	1.684	1.680	1.625	8.047
Responsabilità amministrat. per danni erariali	2.101	5.803	1.265	2.275	2.644	2.058	3.188	5.715

Fonte: Elaborazione su dati annuali Guardia di Finanza

La tabella 6 descrive gli interventi eseguiti dalla Guardia di Finanza nelle principali attività ispettive e di contrasto alla corruzione tra il 2011 e il 2018, si nota un

crescente numero negli anni dei reati contro la P.A., mentre c'è una discesa della spesa previdenziale, sanitaria e per prestazioni sociali (<http://www.gdf.gov.it>).

Graf. 4 - Trend su interventi eseguiti dalla Guardia di Finanza in materia di spesa pubblica anni 2012- 2018.

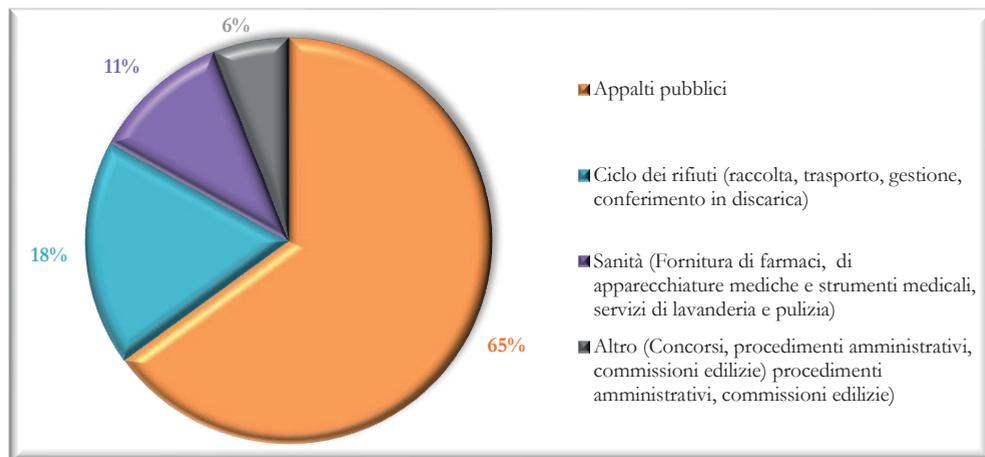


Fonte: Dati elaborati dalla Guardia di Finanza

Nel grafico 4 si può notare che c'è un minore incremento col passare degli anni di tutti i settori comprendenti la spesa pubblica. Dalle relazioni annuali al Parlamento presentate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione si evince che, fermo restando un trend di crescita del numero assoluto delle segnalazioni pervenute ad ANAC da parte di *whistleblower*, la distribuzione in termini percentuali relativamente all'area di rischio "Personale", conferma la vulnerabilità dei contesti amministrativi che rientrano nell'Associazione Formez PA e nei quali, si concentra parte del volume di attività dell'Istituto nell'ultimo biennio. Nell'area di rischio cd. "Personale" rientrano attività quali i conferimenti di incarichi dirigenziali, le progressioni di carriera, il conflitto di interessi e altri; tutte attività che impattano sulla vita organizzativa di molte amministrazioni destinatarie di interventi di sviluppo della *capacity building* realizzati dall'Istituto nell'ambito di programmi europei nazionali o regionali. Il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito dalla corruzione. Dall'analisi del rapporto dell'ANAC, si evidenzia che settore più a rischio è quello dei lavori pubblici, pari al 40% del totale degli episodi. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti con il 22% e quello sanitario equivalente al 13%. Quanto alle modalità "operative", il 18% dei casi riguardano affidamenti diretti, nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione (<http://www.giustizia.it>).

8. Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori

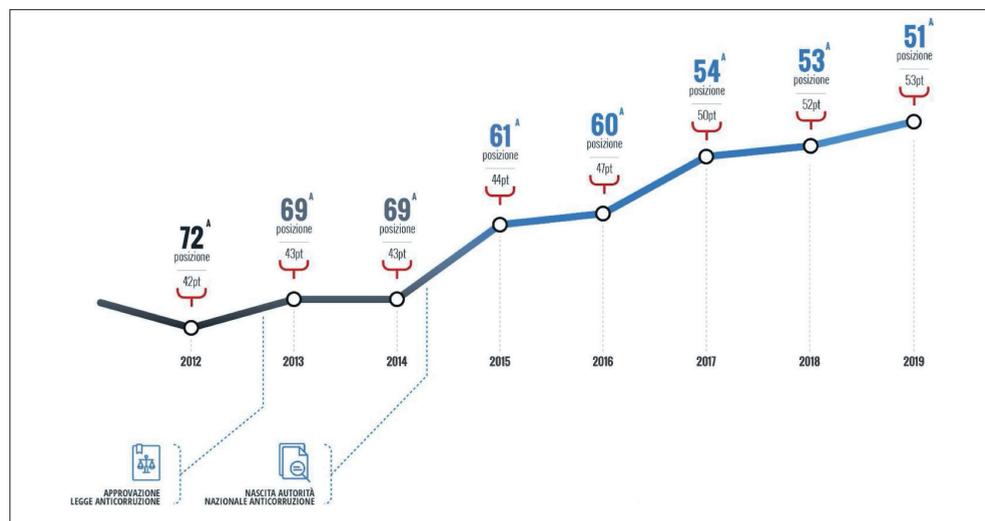
Graf. 5 - Ambiti della corruzione in Italia.



Fonte: Elaborazione su dati ANAC

Il grafico 5 mette in luce gli ambiti (sanità, concorsi, ciclo dei rifiuti, procedimenti amministrativi, ecc.) della corruzione in Italia nel triennio 2016-2019. L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International relativo al 2019 evidenzia un peggioramento della situazione italiana collocando il nostro Paese al 51esimo posto nel ranking dei 180 Stati esaminati, con un punteggio di 53 punti su 100.

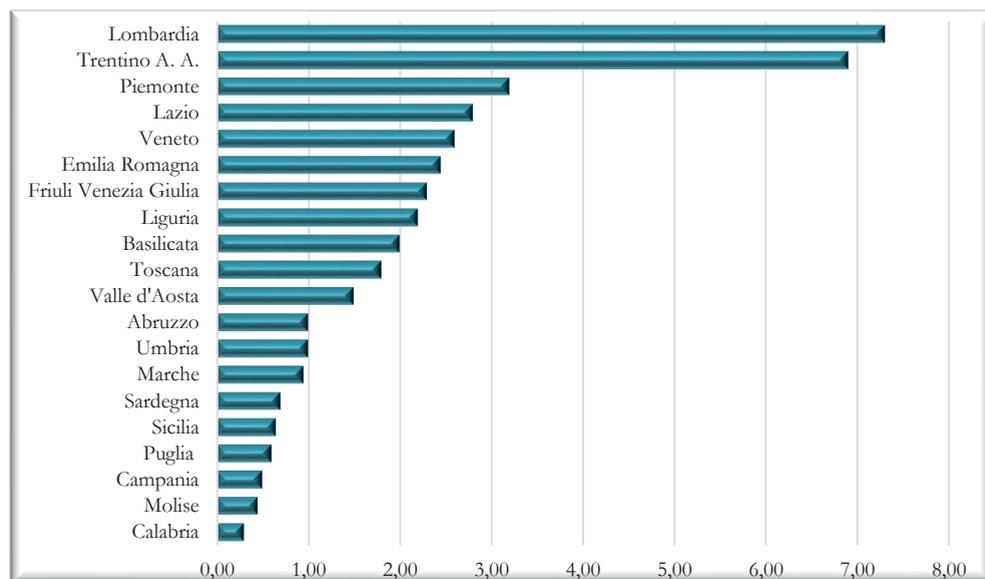
Graf. 6 - Evoluzione del CPI dell'Italia.



Fonte: Transparency International

Nel grafico 6, come già riscontrato nella tabella 5, si può vedere appunto che l'Italia dal 2012 al 2019 è salita di diverse posizioni nella classifica del CPI mondiale, arrivando al 51mo posto in tema di corruzione, migliorando molto la sua posizione nella graduatoria mondiale. Ciò ci porta a concludere che il nostro Paese si mantiene sui livelli medi di corruzione.

Graf. 7 - Incidenza multinazionali ogni 1000 imprese attive.



Fonte: ICE Agenzia per la Promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, 2015

Nel grafico 7 si evidenzia sulla base dei dati ICE 2015 che, nell'anno in questione nelle zone con minor corruzione c'è la presenza fittizia di imprese multinazionali, mentre nelle regioni ad altro tasso di corruzione c'è una scarsa presenza di imprese multinazionali che investono nel nostro Paese, nelle regioni in cui il livello di corruzione è più basso, si riscontra una maggiore presenza di imprese multinazionali. In Italia la Lombardia è la regione con la maggiore presenza di multinazionali, seguita da Trentino-Alto Adige, Lazio, Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna; mentre in coda troviamo le regioni del Sud, Campania, Molise e Calabria. Nella sola Lombardia, poi, più del 7% delle imprese attive (6.000 circa) sono multinazionali; un risultato superiore rispetto alla media italiana, che si colloca poco sotto il 3%.

8. Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori

Le statistiche della corruzione tra gli anni 2013-2016 stilate dal Ministero della Giustizia Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa vengono riportate nelle pagine seguenti (<https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Statistiche%20sulla%20corruzione.pdf>).

Tab. 7 - Procedimenti iscritti (I) e definiti (D) nei tribunali italiani sezione dibattimento contenenti reati di concussione, corruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite negli anni 2013-2016.

Reati	2013		2014		2015		2016	
	I	D	I	D	I	D	I	D
Concussione (art. 317 c.p.)	131	106	97	105	115	124	110	117
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)	18	13	19	8	35	17	27	17
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	218	197	300	192	196	163	206	180
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)	11	10	22	14	17	12	10	9
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)	8	15	16	11	18	10	13	9
Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	136	115	122	127	118	105	95	103
Millantato credito (art. 346 c.p.)	76	71	76	76	74	56	66	53
Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)	0	0	0	0	1	1	1	3

Fonte: Ministero della Giustizia Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Dalla tabella sopra descritta, si può capire che per quanto riguarda la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio ci sono elevate quantità di reati tra quelli definiti e quelli iscritti, quindi per questo tipo di reato si è avuto un maggior incremento per tutti e quattro gli anni in evidenza.

Tab. 8 - Modalità di definizione nei tribunali italiani – sezione dibattimento – dei procedimenti contenenti reati di concussione, corruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite 2013 (in blu) e 2016 (in rosso).

Reato	Sentenze									
	Condanne	Patteggiamento.	Promiscue	Absoluzioni	Non procedere per prescrizione	Non procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	Totale sentenze	Definiti in altro modo	Totale definiti
Concussione (art. 317 c.p.)	32% 44%	0% 0%	22% 4%	31% 27%	12% 7%	3% 3%	1% 3%	100% 88%	0% 12%	100% 100%
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)	24% 62%	0% 0%	6% 0%	29% 23%	41% 8%	0% 0%	0% 0%	100% 92%	0% 8%	100% 100%
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	22% 34%	0% 4%	24% 4%	22% 18%	27% 18%	4% 2%	1% 2%	100% 81%	0% 19%	100% 100%
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)	56% 60%	0% 0%	0% 0%	33% 18%	11% 20%	0% 10%	0% 0%	100% 100%	0% 0%	100% 100%
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)	11% 47%	0% 0%	44% 0%	33% 20%	11% 7%	0% 0%	0% 0%	100% 73%	0% 27%	100% 100%
Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	59% 52%	4% 12%	5% 3%	24% 10%	6% 3%	1% 0%	1% 0%	100% 79%	0% 21%	100% 100%
Millantato credito (art. 346 c.p.)	51% 70%	0% 0%	9% 1%	19% 10%	15% 4%	6% 1%	0% 0%	100% 87%	0% 13%	100% 100%
Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)	33% 0%	0% 0%	0% 0%	33% 0%	0% 100%	33% 0%	0% 0%	100% 100%	0% 0%	100% 100%

Fonte: Ministero della Giustizia Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Dalla tab. 8, che analizza le sentenze in relazione al tipo di reato negli anni 2013 (in blue) e 2016 (in rosso), si evince che:

- 1) nel 2013, il reato per cui si registra un elevata percentuale di sentenze totali è il reato di corruzione per esercizio della funzione (art.318 c.p.) che fa registrare il 92%;
- 2) le condanne registrano un forte decremento percentuale dal 2013 al 2016. Sicché si nota un decremento tra il 10% e il 20% circa, fino ad arrivare ad un decremento del 36% per il reato di corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.). L'unico reato per cui si registra un incremento delle condanne è il reato di traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.) che registra un aumento del 33% rispetto al 2013.

8.3 *La Corruzione in Italia secondo il punto di vista delle famiglie*

Nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016, l'Istat ha introdotto un modulo di studio della corruzione che mira ad offrire una stima del numero di famiglie coinvolte nel corso della propria vita in dinamiche corruttive: sono state intervistate 43mila persone tra i 18 e gli 80 anni a cui è stato chiesto se a loro stessi o ad un familiare convivente sia stato suggerito o richiesto di pagare, fare regali o favori in cambio di facilitazioni nell'accesso a un servizio o di un'agevolazione. È stato anche chiesto se vi sia stato uno scambio, in quale modo sia avvenuto, la sua entità e il suo esito, il comportamento di denuncia. Al contempo è stata rilevata la conoscenza indiretta di casi di corruzione, cioè se si è venuti a conoscenza di persone che abbiano ricevuto richieste di denaro, favori o regali in cambio di servizi. Da ultimo, è sembrato importante rilevare il voto di scambio e le raccomandazioni. Nella progettazione dell'indagine sono stati definiti otto settori chiave in cui esplorare tutte queste componenti: sanità, assistenza, istruzione, lavoro, uffici pubblici, giustizia, forze dell'ordine, public utilities. Su questi primi risultati si fondano ulteriori sviluppi inerenti alla tematica della corruzione, così come stabilito dal protocollo d'intesa con Anac in materia di integrità, trasparenza e analisi del fenomeno della corruzione. Si stima che il 7,9% delle famiglie abbia ricevuto richieste di denaro, favori o altro in cambio di servizi o agevolazioni; il 2,7% le ha ricevute negli ultimi 3 anni, l'1,2% negli ultimi 12 mesi (vedi tabella 12). Le percentuali cambiano in relazione ai diversi temi: negli ultimi 3 anni, la quota di famiglie che ha ricevuto tali richieste nel corso della vita è del 3,2% nel settore lavorativo

(0,8%), del 2,4% in ambito sanitario (1,2%). Sempre sul fronte sanità, il 9,7% delle famiglie (5,5%) ha ricevuto la richiesta di fare, per un suo componente, una visita a pagamento nello studio privato del medico prima di accedere al servizio pubblico.

Tab. 9 - Famiglie almeno cui un componente ha ricevuto richieste di denaro, favori, regali, o altro in cambio di favori e servizi, per tipo di settore, nel corso della vita, negli ultimi 3 anni e negli ultimi 12 mesi. Anno 2017, valori in migliaia e percentuali.

	Nel corso della vita		Negli ultimi 3 anni		Negli ultimi 12 mesi	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Almeno un caso di corruzione	1,742	7,9	597	2,7	255	1,2
Settori						
Sanità	518	2,42	252	1,2	107	0,5
Assistenza	150	2,7	79	1,4	24	0,4
Istruzione	132	0,6	12	0,1	6	0,03
Lavoro						
Uffici pubblici	411	2,1	149	0,8	67	0,3
Giustizia	115	2,9	31	0,8	13	0,3
Forze dell'ordine	58	1	7	0,1	4	0,1
Public utilities	102	0,5	59	0,3	27	0,1

Fonte: Istat

Quanto al settore giustizia, sono il 2,9% le famiglie che hanno avuto una richiesta di denaro, regali o favori da parte di un giudice, un pubblico ministero, un avvocato, un testimone o altri. In particolare, per il 2,1% delle famiglie la richiesta si è esplicitata nell'ambito delle cause civili. La richiesta di denaro o scambi ha coinvolto il 2,7% delle famiglie che hanno fatto domanda di benefici assistenziali e il 2,1% delle famiglie che si sono rivolte agli uffici pubblici.

In particolare, si stima all'1,5% la percentuale delle famiglie a cui è accaduto quando si sono recate presso uffici pubblici. Percentuali ancora inferiori si hanno per le richieste di denaro o favori in cambio di facilitazioni da parte delle forze dell'ordine o delle forze armate (1%), nel settore dell'istruzione (0,6%), al momento dell'iscrizione a scuole universitarie o per essere promosso, rispettivamente lo 0,2% e lo 0,5%.

8. Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori

La percentuale più bassa riguarda le *public utilities*: sono lo 0,5% le famiglie che al momento della domanda di allacci, volture o riparazioni per l'energia elettrica, il gas, l'acqua o il telefono, hanno avuto richieste di pagamenti in qualsiasi forma per ottenere o velocizzare i servizi richiesti.

Il 9,8% delle famiglie che ha ricevuto almeno una richiesta di denaro, favori o regali ha almeno un componente con titolo di studio elevato (contro il 7,3% delle famiglie senza componenti con titolo di studio elevato) (tabella 13). A liberi professionisti e imprenditori è stato chiesto se hanno vissuto esperienze dirette di corruzione nella propria attività (ad esempio per ottenere o velocizzare licenze, permessi o concessioni).

Si stima che tali episodi si siano verificati nel 2,5% dei casi, più frequenti al Centro (5,7%) meno al Nord-ovest (0,8%).

Tab. 10 - Famiglie in cui almeno un componente ha avuto richieste di denaro, favori, regalo o altro in cambio di favori o servizi nel corso della vita per titolo di studio dei componenti e per settore. Anno 2017, per 100 famiglie.

	Famiglie che hanno avuto richieste di denaro, favori o altro	di cui: con almeno un componente con titolo di studio elevato	di cui: senza componenti con un titolo di studio elevato
Almeno un caso di corruzione	7,9	9,8	7,3
Settori			
Sanità	2,4	3	2,2
Assistenza	2,7	2,3	2,9
Istruzione	0,6	1,1	0,4
Lavoro	3,2	3,9	3
Uffici pubblici	2,1	2,5	2
Giustizia	2,9	2,3	3,3
Forze dell'ordine	1	0,4	1,2
Public Utilities	0,5	0,4	0,5

Fonte: Istat

La situazione sul territorio appare diversificata. L'indicatore complessivo di corruzione stimato varia tra il 17,9% del Lazio e il 2% della Provincia autonoma di Trento. Valori elevati presentano anche l'Abruzzo (11,5%) e la Puglia (11%), la Basilicata e il Molise, mentre all'opposto si collocano alcune regioni

del Nord come la provincia autonoma di Bolzano, il Piemonte e la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Marche. La corruzione in sanità è più frequente in Abruzzo (4,7%) e in Campania (4,1%). A tale proposito la richiesta di effettuare una visita privata prima del trattamento nella struttura pubblica è elevata in Puglia (20,7%), Basilicata (18,5%), Sicilia (16,1%) e Lazio (14,4%). La richiesta di tangenti o favori in cambio di benefici assistenziali è invece superiore al dato medio nazionale (2,7%) in Molise (11,8%), Puglia (9,3%), Campania (8,8%) e Abruzzo (7,5%). In ambito lavorativo i casi di corruzione sono più segnalati nel Lazio (7,4%) e in Puglia (6,3%), seguono Liguria (4,2%), Sardegna (4,2%) e Basilicata (4,1%). Nel Lazio (5,7%) e in Puglia (4,8%) è presente la percentuale più alta di famiglie che hanno avuto richieste di denaro quando si sono rivolte a uffici pubblici.

Tab. 11 - Famiglie in cui almeno un componente ha avuto richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di favori o servizi nel corso della vita, per tipo di settore, ripartizione geografica, tipo di comune. Anno 2017, per 100 famiglie.

Ripartizioni	Almeno un caso di corruzione	Sanità	Assistenza	Istruzione	Lavoro	Uffici pubblici	Giustizia	Forze dell'ordine	Public Utilities
Nord-ovest	5,5	2,1	0,5	0,4	2	0,7	1,4	0,5	0,5
Nord-est	5,9	1	1,3	0,2	2,2	1,6	3,1	0,7	0,5
Centro	11,6	2,6	2,7	1,1	4,6	3,7	3,2	1,6	0,6
Sud	9,6	3,6	7,6	0,8	4,2	2,8	4,3	1,2	0,5
Isole	7,9	3,2	3,3	0,7	3,5	2,3	2,9	0,9	0,2
Tipi di comune									
Comune centro dell'area metropolitana	11,3	3,1	2,8	0,9	5,3	2,8	2,1	1,5	0,7
Periferia dell'area metropolitana	9,4	3,7	4,9	0,5	2,7	2,4	2,7	2,2	0,9
Fino a 10.000 abitanti	6	1,8	2,2	0,5	2,4	1,5	2,5	0,5	0,4
Da 10.001 a 50.000 abitanti	8,1	2,3	3,7	0,5	3,5	2,5	4,1	0,8	0,4
50.001 abitanti e più	6,5	2	1	0,7	2,6	1,7	2,9	0,7	0,1
Totale	7,9	2,4	2,7	0,6	3,2	2,1	2,9	1	0,5

Fonte: Istat

Le famiglie dell'area metropolitana hanno ricevuto una richiesta di denaro o favori in cambio di servizi in proporzione quasi doppia rispetto a chi vive nei comuni più piccoli fino a 10 mila abitanti (rispettivamente 11,3% e 6%); le percentuali sono elevate anche nei comuni delle periferie delle aree metropolitane (9,4%) (tabella 14). Rispetto al quadro generale il panorama degli ultimi 3 anni è leggermente diverso. Il Sud detiene il primato di casi di corruzione, seguono il Centro e le Isole; tra le regioni emergono Abruzzo, Lazio e Puglia. Le famiglie che hanno avuto richieste di denaro o favori in cambio di servizi è maggiore nei comuni delle periferie delle aree metropolitane con un sorpasso netto dei comuni centro delle aree stesse (4,1% le prime, 3,6% le seconde contro la media del 2,7%) (Istat, 2017).

Nella tabella 11 si mette in evidenza soprattutto nel Centro Italia la ripartizione di almeno un caso di corruzione che si attesta sull'11,6%, per quanto riguarda la sezione dei tipi di comune si può notare come c'è una concentrazione della corruzione nel centro dell'area metropolitana con un 11,3% di valore.

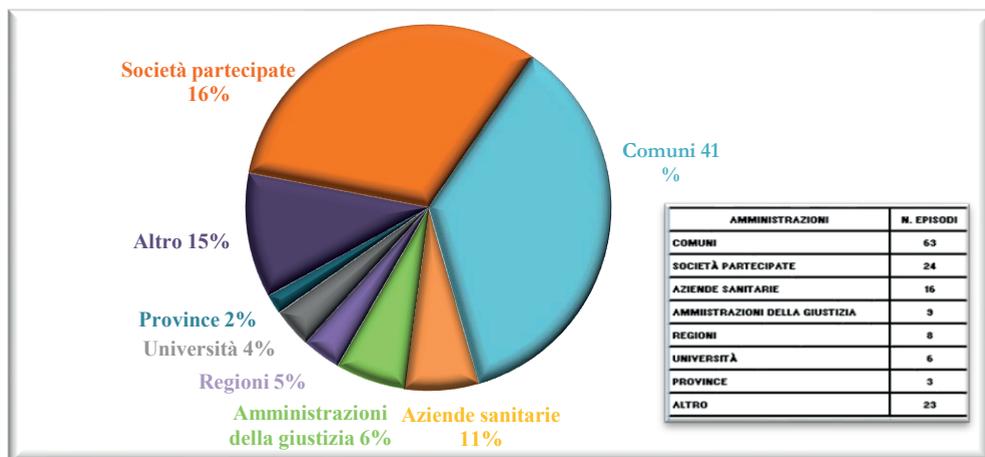
8.4 *Una comparazione tra le differenti fonti statistiche: l'ambito regionale campano*

In questa sezione relativa al fenomeno della corruzione e criminalità in Campania, ci siamo avvalsi delle fonti statistiche del piano triennale della corruzione e della trasparenza 2020-2022 della regione Campania (<http://www.regione.campania.it/regione/it/amministrazione-trasparente-fy2n/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza>).

8.4.1 *La Corruzione in Campania. Le analisi dell'ANAC*

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", l'ANAC sta lavorando al progetto "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*" che punta a definire un *set* di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione. Dai dati presentati sul rapporto ANAC "La Corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare" si legge che «Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale» (p. 4).

Graf. 8 - Incidenza fenomeni corruttivi nella PA - Amministrazioni coinvolte.



Fonte: ANAC La Corruzione in Italia (2016-2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare

Il grafico 8 descrive l'incidenza dei fenomeni corruttivi nei vari ambiti della P.A. Come si può notare il numero complessivo maggiore di episodi di corruzione avviene nell'ambito del comune con un numero di episodi pari a 63, seguito dall'ambito delle società partecipate con un numero di episodi pari a 24.

Tab. 12 - Distribuzione territoriale degli "Episodi di corruzione 2016-2019" nella PA.

Regione	Episodi	%	Regione	Episodi	%
Sicilia	28	18,4%	Veneto	4	2,6%
Lazio	22	14,5%	Basilicata	3	2,0%
Campania	20	13,2%	Emilia-Romagna	2	1,3%
Puglia	16	10,5%	Marche	2	1,3%
Calabria	14	9,2%	Piemonte	2	1,3%
Lombardia	11	7,2%	Trentino-Alto Adige	2	1,3%
Abruzzo	6	3,9%	Valle D'aosta	2	1,3%
Liguria	6	3,9%	Umbria	1	0,7%
Toscana	6	3,9%	Stato Estero	1	0,7%
Sardegna	4	2,6%	Totale	152	100%

Fonte: ANAC La Corruzione in Italia (2016-2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare

Nella tabella 12 si evidenzia la corruzione in Italia nel triennio (2016-2019), in particolare, presenta il numero di episodi di corruzione e la percentuale con il quale avvengono sul totale dei casi, nelle prime posizioni troviamo la Sicilia (28; 18,4%), seguita dal Lazio (22; 14,5%), al terzo posto abbiamo la Campania (20; 13,2%).

Più in generale, l'ANAC rivolge la sua attenzione all'efficienza dei contratti pubblici quale principale indicatore di rischio corruttivo ritenendo, che la registrazione di elevati eccessi dei prezzi rispetto a quelli di riferimento elaborati dalla stessa Agenzia, «...può presumibilmente essere imputabile a fattori di inefficienza, che possono a loro volta celare dei potenziali fenomeni corruttivi» (Anac, 2018, p. 2); in tal senso la comparazione delle performance delle stazioni appaltanti, consente di individuare, attraverso i sistemi di *ranking*, le stazioni appaltanti “meritevoli” di approfondimento istruttorio (Fidone, 2019).

8.5 *Il punto di vista dell'Istat sul fenomeno corruttivo*

Dai contenuti di una recente pubblicazione dell'Istat (2019b) sulla ricerca statistica e sociologica del fenomeno corruttivo emerge che circa un terzo dei cittadini ritiene inutile denunciare la corruzione. Un quarto delle persone di 14 anni e più considera la corruzione un fatto naturale e inevitabile (il 25,8% si dichiara molto o abbastanza d'accordo con tale affermazione); oltre il 60% ritiene pericoloso denunciare fatti di corruzione e oltre un terzo (36,1%) lo ritiene inutile. La percezione dell'inevitabilità della corruzione è di poco più elevata al Sud (27,9%) mentre, nei confronti della denuncia, i residenti del Nord ritengono in misura maggiore che sia pericolosa (66,7% degli abitanti del Nord-ovest e 64,7% di quelli del Nord-est) o inutile (37,2% e 38,6%).

Tab. 13 - Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche).

Fasce d'età	La corruzione è naturale e inevitabile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è inutile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso (a)*
14-17	23,7	31,3	53,4
18-24	29,3	33,4	57,9
25-34	27,9	36,2	58,4
35-44	24,7	36,4	60,1
45-54	25,9	35,2	60,3
55-64	25,5	38,2	60,7
65 e più	24,7	36,8	63,5
18 anni e più	25,9	36,3	60,7
14 anni e più	25,8	36,1	60,4

Fonte: Istat *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019* *(a) molto/abbastanza d'accordo

La Campania fa registrare valori percentuali più alti rispetto al dato medio nazionale per tutti e tre i comportamenti percepiti nei confronti del fenomeno corruttivo e ciò ci mostra l'elevata incidenza del fenomeno corruttivo nella regione analizzata.

Tab. 14 - Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per zona di appartenenza. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche).

Zona d'appartenenza	La corruzione è naturale e inevitabile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è inutile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso (a)*
Campania	31,7	38,1	55
Nord-Ovest	26,7	37,2	66,7
Nord-Est	26,9	38,6	64,7
Centro	23	33,6	57,7
Sud	27,9	36,2	55,3
Isole	22,3	33,2	53,2
Italia	25,8	36,1	60,4

Fonte: Istat *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019*

8. Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori

Singolare è riscontrare come i valori dei predetti indicatori di percezione della corruzione restino sostanzialmente invariati anche al mutare dei profili professionali del campione indagato dall'Istat.

Tab. 15 - Persone di 15 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per condizione occupazionale. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche).

Condizione occupazionale	La corruzione è naturale e inevitabile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è inutile (a)*	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso (a)*
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professionisti	23	32,5	53,2
Direttivi, Quadri, Impiegati, Intermedi	22,4	31,3	57,6
Operai, Apprendisti	28,9	39,9	63,4
Lavoratori in proprio e coadiuvanti	30,5	38,5	61,5
In cerca di nuova Occupazione	27,2	38,8	60,2
In cerca di prima Occupazione	28,8	34,5	53,9
Casalinghe	25,8	38,8	62,1
Studenti	25,1	29,6	54,9
Ritirati dal lavoro	24,4	36,9	64,3
Altra condizione	28,1	38,1	58,7
Totale	25,8	36,1	60,5

Fonte: Istat *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019*

Infine, osserviamo che nella tabella 15, viene sottolineata l'importanza dell'atteggiamento dei giovani di 15 anni o poco più e adulti.

Conclusioni

La misurazione della corruzione risulta una questione metodologica molto complessa, sia per la difficoltà di definizione di questa entità e sia per l'elevata componente sommersa relativa a tale fenomeno, che rende estremamente complicata l'adozione di metodi ed indici di misurazione statistica.

In questo capitolo abbiamo esaminato le principali fonti statistiche sulla corruzione per diversi livelli di disaggregazione territoriale. Le fonti utilizzate per l'analisi della corruzione presentano, come già noto nel capitolo, dei limiti che sono strettamente connessi ai limiti degli indicatori statistici. È possibile soffermarsi sulla differenza tra soggettività e oggettività che esiste tra indici e indicatori; in statistica in genere, utilizziamo gli indici per misurare aspetti oggettivi dei fenomeni e, gli indicatori per gli aspetti soggettivi. Quest'ultimi essendo delle forme di misura indiretta sono sottoposti a possibili errori dovuti alla percezione dei soggetti interessati e, ciò ne limita l'applicabilità. In tale ambito ulteriori esempi oltre la corruzione sono: la qualità della vita, la criminalità e la sicurezza dei cittadini.

Un altro aspetto che può essere interessante analizzare per la misurazione della corruzione è la sua correlazione negativa con la crescita economica; infatti, in letteratura esiste una relazione inversa tra queste due variabili, dove all'aumentare dell'una l'altra diminuisce. La corruzione, infatti, può portare a molteplici effetti negativi: essa è in grado di alterare la produttività nel mercato del lavoro favorendo alla lunga una bassa crescita economica; può inoltre impedire alla popolazione e al paese di crescere in maniera uniforme favorendo solo alcune parti dell'economia e ciò può provocare una riduzione totale della crescita.

In aggiunta a ciò, i dati analizzati nei paragrafi precedenti ci hanno mostrato che il fenomeno corruttivo è percepito maggiormente al Sud, in particolar modo in Campania; infatti, qui si registrano valori percentuali più alti rispetto alla media nazionale e ciò in risposta ad un problema che rimane aperto: l'inefficienza della Pubblica Amministrazione. Questo perché si verificano episodi di corruzione come diretta conseguenza dell'obsolescenza e della macchinosità dell'apparato burocratico.

Le domande, quindi, restano: come ridurre la corruzione e quali azioni si possono compiere per raggiungere questo scopo? Di sicuro occorre agire sulla pubblica amministrazione snellendo l'iter burocratico. Poi bisogna accelerare l'iter dei processi e renderli più veloci, nonché effettive le pene. Inoltre, non si può sottovalutare di intervenire sui fattori che influenzano la percezione della corruzione (ad esempio, per ciò che riguarda gli uomini d'affari) (Gnaldi - Ponti, 2018) come se ci trovassimo di fronte a un semplice rapporto di causa ed effetto.

Bibliografia

- AIDT T.S., *Economic analysis of corruption: a survey*, in «The Economic Journal», vol. 113, n. 491, 2003.
- ANAC, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, Gennaio 2018, http://www.sossanita.org/wp-content/uploads/2018/02/2018_02_ANAC-efficienza-contratti-pubblici.pdf.
- ID., *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 17 ottobre 2019, <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/RELAZIONE%20+%20TABELLE.pdf>.
- ANDREAZZA G., PISTORELLI L., *Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)*, 20 novembre 2012, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/1881-una-prima-lettura-della-l-6-novembre-2012-n-190-disposizioni-per-la-prevenzione-e-la-repressione-de>.
- BALBI G., *Alcune osservazioni in tema dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in «Diritto Penale Contemporaneo», n. 3-4, 2012.
- CARLONI E., *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in «Politica del diritto», n. 3, 2017.
- CORICA G., SCAGLIONE A., *Il fenomeno della corruzione. Gli approcci di studio*, in «Polis», n. 3, 2019.
- DE NICOLA GARGANO, *Il Bribery Act 2010: la nuova legge inglese anticorruzione*, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2011/07/il-bribery-act-2010-la-nuova-legge-inglese-anticorruzione.html>, 2010.
- DIMANT E., SCHULTE T., *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, in «German Law Journal», vol. 17, n. 1, 2016.
- FIDONE G., *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valoriale di Riferimento*, in «DPCE Online», n. 1, 2019.
- GELMINI L., *Piani contro la corruzione, modelli organizzativi e whistleblowing: l'esperienza italiana*. Universitas Studiorum, 2018.
- GIACALONE M., *Manuale di Statistica Giudiziaria*, Bel-Amì Edizioni, Roma 2009.
- GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- GRÜNDLER K., POTRAFKE N., *Corruption and economic growth: new empirical evidence*, in «European Journal of Political Economy», vol. 60, 2019.
- ROSE-ACKERMAN S., *The Economics of Corruption*, in «Journal of public economics», vol. 4, n. 2, 1975.
- ISTAT, *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, 12 ottobre 2017, <https://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf>.
- ID., *La percezione della sicurezza*, 22 giugno 2018, <https://www.istat.it/it/files/2018/06/Report-Percezione-della-sicurezza.pdf>.

- ID., *Annuario statistico italiano 2019*, Roma 2019a.
- ID., *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana*, 20 marzo 2019b, <https://www.istat.it/it/files//2019/03/Report-Senso-civico.pdf>.
- SEQUEIRA S., *Advances in measuring corruption in the field*, in D. Serra, L. Wantchekon (a cura di), *New Advances in experimental research on corruption. Research in experimental economics*, Emerald Books, UK 2012.
- THE EUROPEAN HOUSE - AMBROSETTI, *Global Attractiveness Index, 2019*, https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/GAI-2019_RAPPORTO-ITA_DEF-PER-PUBBLICAZIONE.pdf.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index, 2019*, <http://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS, & CRIME. DIVISION FOR TREATY AFFAIRS, *Legislative guide for the implementation of the United Nations convention against corruption*. United Nations Publications, New York 2006.
- UNCTAD, *World Investment Report 2018*, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2018_en.pdf.

Sezione terza

La corruzione: analisi
di un fenomeno trasversale e pervasivo

Illegalità diffusa e criminalità organizzata: come sono strumentalizzate le diverse forme di corruzione

Federico Cafiero de Raho

Il *Terzo Rapporto sulla Criminalità e la sicurezza a Napoli*, sebbene esca con alcuni mesi di ritardo risentendo anch'esso degli sviluppi della pandemia da Covid-19, costituisce tuttavia un segnale del costante lavoro che da oltre dieci anni si va dispiegando attorno all'attività formativa del primo Master di II livello in "Criminologia e analisi criminale" svolto presso il Dipartimento di Scienze Politiche della più grande Università del Mezzogiorno, quale la Federico II.

Non c'è dubbio che costituisce un utile strumento di analisi dei diversi fenomeni criminali e aggiornamento della banca dati. Ma ciò che rende utile ognuno dei singoli *Rapporti* è l'approfondimento che in esso vi si dedica di volta in volta a quelli che rappresentano i reati più rilevanti che inquinano l'economia dei contesti locali, alterano gli scambi economici, rendono i tessuti sociali più insicuri e facilitano l'espansione del crimine organizzato di tipo mafioso. Con un presupposto fondamentale condivisibile: la geografia delle sfide che il crimine organizzato mafioso lancia alle società non è più contenuta entro i confini degli Stati nazionali e le crisi economiche che interessano vaste regioni dei Paesi europei e occidentali rendono ancora più difficile espellere dai mercati legali tale presenza.

Il team di ricerca, coordinato da anni dai Proff. Di Gennaro e Marselli che ne curano l'edizione, ci offrono ogni volta una chiave di lettura sia delle trasformazioni e dell'evoluzione che i reati presentano, sia dei più ampi cambiamenti socio-economici connessi all'espansione di tali crimini, con una visione capace di leggere le connessioni e le ripercussioni appunto tra globale e locale.

Nel primo *Rapporto* l'attenzione è stata prestata al fenomeno delle estorsioni e nel secondo a quello dell'usura. In entrambi i lavori il pregio non è dato solo da una puntuale descrizione dello stato del fenomeno mediante l'analisi di quelli che – pur con importante riserva – gli autori discutono come dati ufficiali, ma attraverso il lungimirante uso dei materiali giudiziari essi ci restituiscono, al di là della dimensione quantitativa, una più particolareggiata analisi della dimensione qualitativa dei fenomeni che, solo attraverso fonti giudiziarie di prima mano, è possibile ricostruire specialmente se, come essi fanno, vengono corroborate le

interpretazioni da contemporanee ricerche di vittimizzazione. Ecco, una combinazione di tecniche e metodi di analisi proprie delle scienze sociali che aiutano gli operatori di altri ambiti (magistrati, forze dell'ordine, investigatori, politici, giornalisti giudiziari, enti di ricerca e comuni cittadini) a cogliere aspetti che un operare quotidiano selettivo spesso non intercetta in quanto privo di una visione d'insieme.

Sono esattamente quelle connessioni a monte e a valle, che in lavori come questi vengono approfondite, che aiutano anche noi magistrati a capire in modo più efficace e sintetico gli orientamenti, le evoluzioni e i cambiamenti che i fenomeni criminali – anche organizzati – assumono. Ed è così che tali riflessioni ci hanno indicato strade diverse assunte sia dal fenomeno estorsivo che da quello usuraio – quest'ultimo in questa fase postpandemica emergente in forme ancora più sofisticate – i cui plurimi caratteri hanno disvelato la dimensione più moderna e imprenditoriale con cui sono realizzati senza, al contempo, oscurare quei tratti arcaici permanenti e resistenti che in non poche realtà le organizzazioni mafiose conservano nel proprio repertorio predatorio.

Questo Terzo *Rapporto* – aggiornando le interpretazioni sulla delittuosità delle aree metropolitane – offre spunti interessanti per l'organizzazione delle politiche della sicurezza urbana. Un aspetto che non può ricondursi all'esclusivo *rumors* degli immigrati o concentrarsi sulla debolezza delle politiche di integrazione degli stessi o ancora identificarsi con la percezione di insicurezza espressa dai cittadini e connessa talvolta ad eventi particolari. L'insicurezza, infatti, alimenta una paura che sempre più appare come un tratto caratteristico della modernità avanzata in quanto gravida di nuovi rischi che – e la pandemia li ha materializzati – rendono più precarie molte condizioni di vita e vulnerabili quelle che un tempo erano abituali certezze. Per quanto, tuttavia, alla percezione di insicurezza dei cittadini si debba rispetto e attenzione, costituendo essa un pungolo e una spia per rendere le diverse nostre comunità più sicure, solo una integrata e sistematica azione di prevenzione da parte degli organismi dello Stato, delle diverse forze dell'ordine e di quelle componenti della vita sociale e civile che operano in questo campo sui terreni pubblici limitrofi (es. evasione ed elusione scolastica; recupero delle devianze più leggere; impegni a contrastare la diffusione della povertà culturale, lotta al degrado urbano ecc.) può garantire che siano soddisfatte le condizioni per aumentare e rendere più efficace il senso di sicurezza. Non è quindi solo con strategie di contrasto, anche militare, che innalziamo i livelli di sicurezza dei nostri concittadini nelle realtà urbane. Interventi, questi, che pur devono essere realizzati, ma il contrasto, specie a quell'ammontare di crimini predato-

ri che è molto spesso alla base dell'insicurezza, richiede che siano sperimentati nuovi modelli di controllo del territorio, non affidati solo alla videosorveglianza o alle tecniche di *safety* ma all'impiego di strategie coordinate di azione incentrate proprio sull'analisi delle probabilità che un evento accada. Uno spostamento del costruito strategico che passa da una visione riparatoria del danno ad una visione probabilistica del rischio. È questo l'invito che emerge dai *Rapporti* e che grazie proprio all'interpretazione dell'andamento della delittuosità, dei crimini minorili, della formazione delle aggregazioni giovanili (quelle che il linguaggio giornalistico definisce gang) e di quelle mafiose appare come un sentiero nuovo da percorrere, una sfida da lanciare a chi si occupa di sicurezza urbana e a chi punta a rimuovere le barriere all'innovazione.

Ma come detto, il pregio del *Rapporto* risiede nell'esaminare per ogni edizione uno specifico reato e in questo terzo appuntamento editoriale è affrontato il fenomeno della corruzione. Nel *Rapporto* non si parla solo di corruzione politica o di quella corruzione che vede protagoniste le organizzazioni mafiose, ma anche della corruzione spicciola, della piccola corruzione praticata dal singolo cittadino che, per eludere qualche ostacolo, ritardo o penalità offre al pubblico ufficiale qualche cosa. La corruzione è la grande sfida che gli Stati sono chiamati sempre più marcatamente ad affrontare, essendo un fenomeno globale e contemporaneamente trasversale a tutti gli strati sociali. Certo c'è la grande corruzione, quella che vede reti specifiche di imprenditori, politici e alti funzionari pubblici generare patti invisibili idonei ad aggredire risorse pubbliche. Questi patti corruttivi sempre più sono invasi dalle mafie. E poi ci sono le miriadi di opportunità che vengono intercettate direttamente dalle mafie nelle diverse amministrazioni periferiche, negli enti sanitari, negli enti locali. Si potrebbe dire la corruzione intermedia. E infine c'è la *petty corruption*. Quella parcellizzata e immensa fenomenologia corruttiva connessa al mal funzionamento delle amministrazioni pubbliche, quella che si consuma nel rapporto diretto tra il cittadino e il pubblico ufficiale per bypassare una pratica, una sanzione, una procedura da accelerare. Quella che, insomma, si connette ai diversi sottosistemi della vita sociale e vede protagonisti i cittadini nelle loro interazioni, occasionali o non, con le istituzioni e gli apparati dello Stato. Insomma, come notano gli autori, la corruzione è trasversale e si dispiega su un asse verticale (componenti delle diverse classi e ceti sociali) ed uno orizzontale (la relazione tra il cittadino e le istituzioni o chi le rappresenta). Ma la domanda legittima che nel *Rapporto* ci si pone è: cosa lega macro e micro corruzione? Esiste un filo che ne spiega anche l'aumentata intensità, ancorché estensione? Ed è ovvio che, attesa la risposta, ne consegue un'altra

domanda: cosa si può e si deve fare? È sufficiente l'attrezzatura che disponiamo da qualche anno sul piano giudiziario e normativo?

I curatori del *Rapporto* mettono in evidenza lucidamente le principali linee interpretative che in queste decine di anni le diverse discipline hanno prodotto mediante i propri campi di studi. Analizzano i meccanismi alla base dello scambio corruttivo e mettono in risalto come per la regolazione di questa forma di illegalità si acquisiscano vere e proprie competenze. Ma rilevano anche un limite che si può tradurre in un linguaggio medico: spesso la tessitura interpretativa illumina le singole patologie ma non spiega né come la cellula cancerogena metastatizza gran parte del corpo sociale, né l'origine della cellula. La corruzione non è un dato naturale. *È il prodotto nefasto di un innervamento culturale e dell'affermarsi di perversi effetti propri del modo in cui il capitalismo si è andato trasformando.* Questa combinazione dispone una persona a compiere un atto in cambio di un vantaggio. L'adesione ad un network di corrotti è sempre l'esito di una scelta soggettiva. I vincoli che agevolano questa scelta sono diversi e, se prevalgono gli orientamenti ad accettare lo scambio corruttivo, vuol dire che il sistema di deterrenza è debole e sono più forti le pressioni ad accettare i rischi. Sulla scia di questi presupposti il *Rapporto* delinea una chiave di lettura che non si riduce a spiegare le diverse forme o modelli di corruzione, gli ambiti ove essa si consuma e gli attori che entrano nel patto corruttivo, ma mette in connessione i limiti più negativi che la trasformazione del capitalismo dal suo interno e dall'esterno ha espresso nel corso di questi decenni e la spinta che ciò ha avuto nel determinare – ad esito di una visione più mercatistica degli interessi economici e politici – l'espansione della corruzione. Non è solo importante, quindi, spiegare i diversi tipi di corruzione che, nella letteratura sul fenomeno, si sintetizzano nei termini di corruzione sistemica, mercato della corruzione, corruzione politica, degenerazione dei sistemi sociali e politici, corruzione associativa, corruzione economica, corruzione pulviscolare, quanto offrire una chiave di lettura sintetica che metta in connessione i diversi moduli di comportamento illecito, tra loro assai dissimili, ad una medesima matrice teorica. Ci sono terreni ideali che permettono alla corruzione di prosperare (clientelismo, familismi e particolarismi vari, ricerca del consenso politico, cattiva amministrazione, ipernormatività ecc.), ma la corruzione è altra cosa e non va confusa con tali comportamenti o fenomeni. E il fatto che la corruzione abbia un carattere multidimensionale non vuol dire che non abbia una comune radice. Oltretutto la corruzione accresce il potere dei corruttori e questo fa espandere la corruzione. L'interrelazione tra potere e corruzione è un aspetto importante della corruzione mafiosa. La mafia non corrompe solo

per accrescere l'intensità delle risorse economiche, ma per aumentare il proprio potere ed esercitarlo nei diversi ambiti della società. Essendo la corruzione anche un reato di mercato, le diverse organizzazioni mafiose, attraverso la stessa, vedono accrescere il rendimento dei servizi che esse prestano nelle arene pubbliche. È proprio l'espansione nei segmenti dei mercati pubblici connessi, ovvero grazie all'offerta dei servizi che gli enti locali esternalizzano, alle gare che essi sono necessitati a produrre, agli appalti e forniture che, trasformandosi in opportunità economiche per le mafie, queste ultime vedono inevitabilmente incrementare il loro potere economico che agevolmente retroagisce anche in termini politici. Non è con l'utilizzo della violenza, quindi, che le mafie vedono potenziare la loro influenza, ma esattamente regolando la relazione occulta e includendo nel sistema degli affari economici connessi alla distrazione delle risorse pubbliche, quanti sono nei punti nodali delle amministrazioni pubbliche.

La regolazione razionale degli interessi che promuove la corruzione vede le mafie rafforzarsi proprio perché esse hanno diversi strumenti per imporre le regole del gioco. E nonostante le regole del gioco siano cambiate sui tavoli della politica internazionale, ancorché nazionale e della grande finanza, le mafie si sono adattate ad esse e il rischio è che ne assumano lentamente il comando. C'è un degenerato capitalismo, che gli economisti chiamano *Crony capitalism*, basato su intrecci relazionali tra affari e politica che privilegia paesi e settori *rent-seeking*, quelli, ovvero, significativamente dipendenti dalla regolazione politica che soffoca le imprese dinamiche, la concorrenza, la spinta all'innovazione. Questo capitalismo clientelare si associa al volto più cinico del capitalismo finanziario che ha generato gli Npl, i derivati tossici, le bolle speculative, i *commercial papers*, gli *hedge funds* e che, influenzando sempre più il modo di fare economia, corrode dall'interno la visione economica che fonda le ragioni del profitto sul lungo termine, sul sacrificio e l'investimento in innovazione e sviluppo, dando spazio – invece – in campo aziendale e finanziario, ad un restringimento dell'orizzonte temporale degli obiettivi di profitto, dei risultati, alla disponibilità ad assumere rischi eccessivi nella speranza di massimizzare nel breve termine i guadagni, non preoccupandosi più di assumere strategie di più largo respiro che potrebbero meglio contribuire a creare valore in modo stabile e duraturo. Questo clima speculativo e clientelare prodotto dal cambiamento interno all'economia capitalistica che ha intossicato le negoziazioni di mercato, ha facilitato la diffusione del profilo corruttivo, essendo l'identità di tale profilo disinvoltamente coincidente con l'orientamento speculativo, con la disposizione a raggiungere una utilità immediata, costi quel che costi, con l'agire cinico e disinteressato degli effetti dell'azione sui terzi.

Le mafie sfruttano questo clima e le distorsioni che ne derivano. Non solo si adattano, ma lo promuovono. Essendo costitutivamente avidi di potere e ricchezza, mettono in campo tutte le strategie più opportune per promuovere occasioni che redistribuiscano utilità per altri, sapendo consapevolmente, invece, che tale agire consolida il loro potere e maschera un circuito perverso che premia solo esse stesse. Ecco perché le mafie prima si infiltrano negli interstizi dello Stato, poi collaborano con esso, mascherando i veri intenti speculativi, e poi lo combattono allorquando qualche esponente dello Stato vi si pone contro.

9. Corruzione e criminalità organizzata.

Il ruolo della DNA

Maria Vittoria De Simone, Giovanni Russo

Premessa

La corruzione e la criminalità organizzata sono due fenomeni teoricamente distinti, ma di fatto profondamente connessi in ragione del perverso rapporto che li lega.

La situazione di fatto dell'intima connessione della corruzione con la criminalità organizzata non è facilmente definibile, poiché, per sua natura, il fenomeno prolifera nella segretezza della collusione tra corrotto e gruppi criminali. Questa è la ragione per la quale qualsiasi statistica fondata su dati giudiziari non presenta elementi di certezza. Al di là dell'incidenza dei dati giudiziari è la percezione del fenomeno che ne attesta la pervasività.

L'analisi dei dati che emergono dalle molteplici attività investigative in materia di criminalità organizzata attesta, in modo incontestabile, che la corruzione è uno degli elementi su cui si fonda l'azione della criminalità organizzata che, oggi, è parte attiva nei circuiti economici e delle commesse pubbliche grazie alle collusioni con la politica e la burocrazia. Questi sono il fertile terreno entro il quale prolifera la corruzione; entro cui la forza economica e intimidatrice della criminalità organizzata collude o si impone alle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, è agevole osservare come il potere mafioso, nell'ambito della sua pluriennale storia, abbia mostrato straordinarie capacità strategiche e adattive. Esso ha saputo modulare la propria azione in stretto rapporto alle evoluzioni sociali, economiche e persino politiche. Gli interessi criminali, originariamente ancorati a forme più rudimentali di violenza e sopraffazione, si sono via via diversificati, conoscendo un numero crescente di ambiti operativi.

9.1 Le differenti risorse in dotazione alle diverse mafie

Venute meno le barriere morali e le preclusioni para-etiche (si pensi alle resistenze all'ingresso nel business della droga), la mafia ha imparato a spaziare in

tutti i contesti, in essi collocando la propria carica intimidatoria a servizio della perturbazione delle regole e del conseguimento di vantaggi illeciti.

All'attività meramente parassitaria costituita dalle pretese estorsive sulla ricchezza altrui, si è affiancato un ricco e variegato catalogo di "prestazioni" offerte (per meglio dire: imposte) a strati sempre più vasti della comunità sociale. Contrabbando, contraffazione, usura, controllo aste giudiziarie, false fatturazioni, prostituzione, falsificazione di banconote e documenti, traffici di armi, di rifiuti, persino di esseri umani, scommesse illegali e videogiochi, riciclaggio sono solo alcuni dei settori in cui la famelica voracità della criminalità organizzata ha via via trovato occasioni di business.

In realtà essa stava concretamente prendendo coscienza del pressoché illimitato raggio di azione delle proprie risorse e propri capitali. Non solo capitali economici ma anche quel "capitale sociale" caratterizzato dalle interazioni stabili che hanno dato vita alla rete di relazioni tessuta in senso orizzontale, verticale e obliquo, in grado di creare scambi utilitaristici con i vari attori della società (soggetti economici, ceti professionali, apparati amministrativo/politico/istituzionali e ovviamente gli strati marginali utilizzati come esercito di riserva): un vero e proprio network illecito in cui si incontrano i bisogni e le disponibilità del mondo criminale e del mondo "civile"¹ (Di Gennaro, 2009, pp. 45-135).

Quindi, un capitale economico, costituito da ingenti e continuativi flussi di danaro e valori, derivanti da una miriade di attività illecite, molte delle quali caratterizzate da un elevatissimo indice di redditività del capitale investito (in termini economici, il ROI: Return Of Investment).

Un capitale costituito dalle risorse di intimidazione, in grado di indurre nella collettività un grave e perdurante stato di timore, così diffuso da produrre una generalizzata situazione di assoggettamento e omertà, che si traduce in asservimento agli interessi (anche) economici del gruppo mafioso.

Infine, come anticipato, un capitale sociale fondato sulla capacità di tessere e utilizzare relazioni entro le quali far circolare, in una logica di scambio, utilità reciproche, beni e servizi personali.

¹ Sul tema e l'applicazione del capitale sociale alle forme organizzate del crimine rimandiamo al lavoro di G. Di Gennaro, *Mercati illegali e struttura di classe: perché si parla poco di "borghesia camorrista"*, in Id. e D. Pizzuti (a cura di), *Dire camorra oggi. Forme e metamorfosi della criminalità organizzata in Campania*, Guida, Napoli 2009, pp. 45-135.

A ben considerare, è “fisiologico” che dalla compresenza dei suindicati tre fattori “produttivi” sarebbero scaturite nuove modalità di affermazione, espansione e realizzazione del potere mafioso.

Nel nuovo scenario la criminalità organizzata, affrancatasi dagli angusti recinti del catalogo delinquenziale classico, è entrata appieno nei meccanismi moderni del mercato, della globalizzazione, della smaterializzazione. Possedendo risorse economiche smisurate e potendo contare su una rete relazionale potente, ha imparato a dosare le manifestazioni di violenza, avvantaggiandosi di una “carica di intimidazione” di riserva. Ma, soprattutto, ha sperimentato occasioni in cui la prevaricazione non costituisce un connotato indefettibile della sua azione. Occasioni in cui il rapporto incube/succube sfuma in un negozio vagamente sinallagmatico (e ovviamente illecito).

L'archetipo di questa costruzione è costituito dal “patto del tavolino” per l'assegnazione e la spartizione dei grandi appalti: politici, imprenditori e uomini di Cosa nostra tutti assieme, attorno ad un “tavolino”, voluto da Totò Riina e Bernardo Provenzano, per gestire i finanziamenti delle grandi opere, nazionali e regionali.

I decenni successivi, invero, hanno mostrato che non occorre convocare, a quel “tavolino” metaforico, tutti e tre i soggetti rappresentativi dei rispettivi “mondi”. Ora l'uno ora l'altro dei “convitati” può mancare del tutto, o essere sostituito da uno degli altri. Quel che resta è l'accordo per fare affari. In dispregio delle leggi, delle regole della concorrenza e della trasparenza.

9.2 *La modernizzazione investe anche le mafie: nuove modalità comportamentali*

Criminalità mafiosa e criminalità economica sono, dunque, due momenti di un'unica realtà: l'esperienza giudiziaria ha dimostrato che la criminalità organizzata si fa criminalità economica attraverso la corruzione, l'inquinamento dell'economia, la edificazione di un'area, la “zona grigia”, entro cui i gruppi criminali si mimetizzano operando in modo silente. In alcuni casi, addirittura, il crimine organizzato non avrà competenze criminali da trasmettere ma apprenderà le tecniche per commettere nuovi reati ai quali non sono adusi – quelli dei colletti bianchi – con i quali si trova a convivere.

Da un lato, il crimine organizzato contribuisce a diffondere la corruzione, dall'altro, la stessa corruzione, ampiamente diffusa in ambito sociale, economico, politico, favorisce il prosperare del crimine organizzato. L'organiz-

zazione criminale più evoluta è quella che si caratterizza per la capacità di effettuare transazioni con persone culturalmente distanti, una organizzazione composta da soggetti culturalmente disomogenei. Quando il crimine accede a tale stadio, e dunque al mondo dell'economia e della politica, e diviene parte del contesto sociale ufficiale attraverso le alleanze e le collusioni che si stabiliscono tra il crimine organizzato e attori legittimi, l'uso dei metodi più tipicamente mafiosi diviene superfluo, la negoziazione prende il sopravvento sul conflitto e l'accomodamento finisce per sostituire il ricorso alla forza e alla violenza. Le reti criminali che operano nella società legale – costituite da unità interdipendenti collegate grazie ad una serie di transazioni – sono adattabili e flessibili, rapporti e collaborazione con questo o quel soggetto legittimo possono essere di lungo periodo o episodici, opportunistici o finalizzati ad una singola operazione.

Così le reti criminali si caratterizzano per la disomogeneità dei soggetti coinvolti e per le alleanze, collaborazioni e collusioni tra agenti ufficiali e criminali stabilmente intranei ad organizzazioni mafiose. Ed è proprio all'evoluzione attuale delle reti criminali che si collegano lo sviluppo di economie inquinate e inquinanti, di carriere imprenditoriali poco trasparenti, in altri termini l'espansione di aree grigie di economia e attività politica dove il crimine tradizionale si sovrappone a quello non convenzionale dei "comitati di affari" cui partecipano imprenditori, professionisti, esperti di economia, politici, componenti della società civile.

Un'alterazione delle regole del gioco, dei compensi, dei prezzi, della qualità dei servizi: una pluralità di fattori la cui convergenza accresce il potere mafioso.

In altri termini, la corruzione è ormai uno dei fattori strategici per l'espansione mafiosa. Il fenomeno riguarda l'intero sistema nazionale e sovranazionale, e non è sempre legato alla presenza e al radicamento di una forte criminalità organizzata. È evidente che, nei territori ad alto rischio criminale, la corruzione diventi uno strumento utilizzabile per accrescere la pressione mafiosa, inquinando gli atti delle amministrazioni pubbliche.

Negli ultimi anni, il tema della corruzione si è indiscutibilmente imposto sempre più nello scenario internazionale, come fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità, per gli effetti negativi che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di compromettere la legittimazione delle istituzioni democratiche (Anac, 2018).

Cattiva allocazione delle risorse pubbliche, lievitazione dei costi del credito per le imprese, scarsa qualità dei funzionari pubblici locali: la criminalità orga-

nizzata inquina il sistema politico-economico di una nazione in ogni suo aspetto, ostacolandone lo sviluppo e la crescita.

«L'impatto economico più significativo della criminalità» si legge nella *Relazione della Banca d'Italia* pubblicata nel maggio 2019 «non consiste tanto nel valore di quanto prodotto attraverso attività criminali, ma, con effetti di ben più lungo periodo, nel valore di quanto non prodotto a causa delle distorsioni generate dalla diffusione della criminalità» (Banca d'Italia, 2019, p. 154).

Uno dei settori ove maggiormente si insinuano le pratiche di corruzione è nel sistema degli appalti pubblici. Il tema dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nel settore degli appalti pubblici è stato oggetto, da sempre in Italia, di una straordinaria attenzione, in considerazione della rilevanza che il mercato degli appalti pubblici riveste non solo sotto il profilo dell'importanza economica ma dell'indiscussa appetibilità del settore. L'ingerenza negli appalti pubblici è, infatti, considerata strategica anche e soprattutto perché rappresenta una porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, con la prospettiva di conseguire – attraverso stabili relazioni – posizioni di vantaggio che vanno al di là della semplice possibilità di condizionare l'esito di un singolo appalto.

L'effetto più dirompente dell'infiltrazione della criminalità organizzata può consistere in una forma di “eterodirezione” della stazione appaltante/pubblica amministrazione, concretandosi, in questi casi, in un'influenza condizionante sulle scelte di programmazione in cui si incanala la spesa pubblica.

9.3 Come si infiltrano le mafie

Le analisi prodotte dalla Direzione Nazionale antimafia negli ultimi anni hanno fotografato diverse modalità di infiltrazione nel sistema degli appalti, con attività volte a pilotare i procedimenti di evidenza pubblica, alterare le procedure di affidamento, consentire l'accesso ad informazioni riservate, predisporre documentazione falsa, sviare le attività investigative. Quanto al sistema attraverso cui le mafie ottengono gli affidamenti in favore delle ditte ad esse riconducibili, si è già detto come esse non abbiano alcun bisogno di ricorrere ad azioni intimidatorie o violente, ma sfruttino piuttosto la vulnerabilità dei politici o dei funzionari preposti all'aggiudicazione, “sensibili” ai meccanismi corruttivi e collusivi, solo raramente associati all'intimidazione.

Le modalità concrete con cui, attraverso tali accordi corruttivi, vengono pilotate le gare di appalto sono davvero varie, anche se, di fatto, l'appoggio com-

piacente di funzionari pubblici ha ridotto la necessità di ricorrere a tecniche di manipolazione delle gare particolarmente sofisticate².

Non va sottovalutato nemmeno il rischio di infiltrazioni mafiose nell'immissione dei capitali di finanziamento e nell'attività di materiale realizzazione dell'opera. L'intento di partenza di scongiurare che risorse pubbliche possano essere intercettate dalla criminalità organizzata attraverso l'insinuazione di imprese colluse – intento che riflette in primo luogo un'istanza di non contaminazione della P.A. ispirata a principi di trasparenza e di corretto andamento dell'azione amministrativa – viene opportunamente arricchito dalla collaterale finalità di controllo dell'intera filiera, secondo un punto di vista in cui non viene solo in gioco un'esigenza di tutela amministrativa ed erariale. La penetrazione mafiosa riguarda in maniera molto accentuata la fase di esecuzione del contratto. In effetti, l'avvio dei lavori, con l'apertura dei cantieri, la selezione dei subappaltatori e fornitori, il reclutamento delle ditte che forniscono calcestruzzo e inerti, l'individuazione delle cave di prestito, ecc. segna uno dei momenti più delicati nella vita dell'opera, in cui l'appaltatore appare più esposto e vulnerabile rispetto alle possibili pressioni delle mafie locali. È un dato di fatto che la “cantierizzazione” dei lavori è considerata dalle organizzazioni criminali radicate su un territorio come un affare di loro competenza, nel senso che il controllo dell'indotto a valle dell'affidamento dell'opera equivale ad una forma più o meno esplicita di controllo del territorio, esercitato secondo rigide logiche spartitorie.

Altra fase di particolare delicatezza appare quella legata alla provvista delle risorse finanziarie, in particolare nella realizzazione degli interventi strategici ove è elevato il rischio di ingerenza mafiosa nel processo di attivazione dei canali di

² Tra quelle più frequentemente utilizzate si possono citare i capitolati redatti inserendo specifiche caratteristiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire; la formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici, composte da soggetti disponibili, in cambio di denaro o altre utilità, ad avvantaggiare una determinata ditta; le offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara; i cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l'aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse; l'adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l'urgenza; le varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state affidate grazie ai forti ribassi praticati. In vari contesti è emerso il ripetuto ricorso – in carenza dei presupposti richiesti dalla normativa sui contratti pubblici – ad affidamenti diretti, a cottimi fiduciari e a proroghe di servizi, disposti in favore di imprese riconducibili al locale contesto criminale, a volte persino in favore di imprese colpite da interdittive antimafia.

finanziamento dell'opera. Qui l'infiltrazione appare conformarsi a metodi parassitari, nel senso che le organizzazioni criminali sono interessate ad intercettare la domanda di risorse finanziarie sfruttando la posizione di rendita costituita dall'enorme disponibilità di capitali generati dal circuito delle attività illegali. Ma la strumentazione di controllo non può essere indirizzata solo alla trasparenza delle fonti di approvvigionamento finanziario che alimentano il capitale di debito negli interventi sostenuti, anche parzialmente, con finanza di progetto. Invero, il rischio di ingerenza mafiosa non è meno presente nella fase di anticipazione dei mezzi finanziari che il *general contractor* è tenuto ad assicurare attenendosi alle indicazioni riportate nel bando di gara e correlate al valore dell'opera.

In questa delicata fase il pericolo di infiltrazione criminale può risultare collegato soprattutto ad una crisi di liquidità o ad altre temporanee difficoltà di autofinanziamento suscettibili di interessare anche soggetti di impresa che dispongano di un consistente portafoglio d'ordini. Lo scenario di rischio mafioso prefigura l'ipotesi (che tuttavia non esclude altre) secondo cui le organizzazioni criminali, intercettando la domanda di capitale e ingerendosi nei canali di provvista finanziaria, risulterebbero poi in grado di acquisire la compartecipazione al *business* economico dell'opera. Rischio che è naturalmente molto più grave e allarmante, consideratene le ricadute in termini di inquinamento dell'economia del Paese, rispetto a quello di intromissione di imprese colluse nel ciclo dei lavori.

9.4 Come è organizzato il contrasto all'azione delle mafie e qual è il ruolo della DNA

In Italia il contrasto alla corruzione si fonda su un sistema "misto" (penalistico e amministrativo). La funzione amministrativa di "prevenzione" è caratterizzata dal ruolo centrale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ma anche da una serie di altri presidi volti ad ostacolare l'inquinamento mafioso dell'economia. La soglia anticipata di salvaguardia è rappresentata dall'azione di controllo delle Prefetture attraverso la quale si mira ad intercettare i soggetti economici mafiosi, o ad essi contigui, prima che gli stessi instaurino rapporti con la P.A. con l'obiettivo di preservare le amministrazioni pubbliche e soggetti ad esse equiparabili funzionalmente (concessionari di opere pubbliche, società soggette al controllo dello Stato o di ente pubblico) dal rischio di entrare in contatto con imprese mafiose o contigue a organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Le informazioni interdittive antimafia del Prefetto sono uno strumento fondamentale per il contrasto dell'infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti. Altro snodo

essenziale dell'azione di prevenzione amministrativa è rappresentato dalle attività del CCASIIP (Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari), un organismo interistituzionale dello Stato che costituisce uno degli assi portanti dell'azione di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale.

Il CCASIIP è il cardine di un quadro operativo di lotta alle mafie attualmente recepito nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50 (Codice degli appalti) che si fonda su analisi preventiva, normazione e monitoraggio a difesa delle opere pubbliche di rilievo per lo sviluppo del Paese. Il codice degli appalti stabilisce, infatti, che i controlli antimafia su appalti, contratti e subcontratti relativi alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari, vengano effettuati secondo le procedure fissate dalle Linee-guida elaborate dal Comitato, alle quali fa seguito l'adozione di protocolli di legalità curati dalle prefetture territorialmente competenti³.

Le competenze del CCASIIP, normativamente circoscritte ai controlli antimafia sulla realizzazione delle opere che rappresentano le infrastrutture e gli insediamenti prioritari del Paese, nel tempo sono state notevolmente ampliate, a seguito di puntuali interventi normativi, che hanno esteso la sua operatività ad una serie di interventi in cui lo Stato effettua grandi investimenti pubblici o a situazioni del tutto particolari che rappresentavano eventi di particolare rilievo⁴.

In tale settore la Direzione Nazionale, destinataria di tutte le informazioni interdittive antimafia emesse sul territorio nazionale, svolge un ruolo fondamentale nell'elaborazione e analisi degli elementi che emergono dal provvedimento prefettizio a supporto delle procedure di amministrazione giudiziaria e di controllo giudiziario⁵ – che si pongono in stretta connessione con il sistema della

³ Nel CCASIIP sono presenti numerose professionalità, ritenute capaci di esprimere le competenze tecniche per individuare i presidi più idonei per contrastare i tentativi di infiltrazione criminale nella realizzazione delle opere pubbliche. Ne fanno dunque parte – tra gli altri – i rappresentanti del Ministero dell'Interno, del DIPE, del Ministero della Giustizia, del MIT, del MEF, dell'ANAC, di tutte le Forze di polizia, e della stessa DNA.

⁴ E così il Comitato (in origine CCASGO) è stato chiamato ad elaborare le linee guida per i controlli sulla ricostruzione, pubblica e privata, dopo gli eventi sismici dell'Abruzzo nel 2009, dell'Emilia nel 2012, e dell'Italia centrale nel 2016; nonché per la realizzazione delle infrastrutture e delle opere connesse ad EXPO 2015 Milano; per l'attuazione del piano Carceri; per gli interventi di bonifica nella cd. "terra dei fuochi".

⁵ Art. 34 L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende: *1. Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19 o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92, ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del*

prevenzione amministrativa – oltre che a fini propulsivi e/o di intervento diretto in presenza dei presupposti di legge per la formulazione di una proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca.

Le informazioni interdittive antimafia, inserite sistematicamente nella banca dati della Direzione Nazionale, costituiscono un patrimonio informativo di straordinario rilievo che viene valorizzato grazie all'incrocio con i dati contenuti in BD e all'approfondimento investigativo svolto dal gruppo ricerche della DNA, al fine di fornire supporto alle procure distrettuali direttamente interessate ai procedimenti penali e/o ai procedimenti di prevenzione – comprese le procedure di amministrazione giudiziaria e/o di controllo giudiziario c.d. volontario – ovvero possono essere sviluppate a fini investigativi in un'ottica di esercizio dell'azione di prevenzione da parte del PNA, sia per la richiesta di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche o delle aziende – quando l'esercizio di tali attività è sottoposta, direttamente o indirettamente, a condizioni di intimidazione o assoggettamento di tipo mafioso – che per la proposta di sequestro e confisca, ai sensi degli artt. art. 20 e 24 d. lgs 159/2011, qualora ne sussistano i presupposti di legge. Analoga attività viene svolta con riferimento alle comunicazioni inviate dall'ANAC in esecuzione di un protocollo d'intesa sottoscritto il 13.11.2017 con la DNA.

La Direzione Nazionale, in ragione delle sue competenze istituzionali, ha avuto ed ha un ruolo di assoluto rilievo nelle attività del CCASIIP volte ad intercettare

codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'Autorità nazionale anticorruzione, sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-bis), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo I del presente titolo, il tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 17 del presente decreto.

Articolo 34-bis Controllo giudiziario delle aziende: 1. Quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività.

effettivamente e concretamente le situazioni di ingerenza criminale nel mondo degli appalti pubblici. Ha contribuito ad individuare schemi di controllo suscettibili di adattarsi alle nuove dinamiche imprenditoriali, sempre più mutevoli a seconda dei contesti in cui i soggetti economici si trovano ad operare e, proprio per tale motivo, sempre più “schermate” nelle situazioni di ingerenza criminale. Benché le indicazioni formulate dal Comitato abbiano tenuto conto delle diverse e specifiche caratteristiche degli interventi da realizzare, alcune prescrizioni costituiscono ormai fattore irrinunciabile di ogni presidio rafforzato, e sono state pertanto replicate nelle varie linee guida adottate per ogni specifico ambito. Ma soprattutto sono stati creati canali di collaborazione istituzionale per rendere più agevole l’acquisizione delle informazioni utili, *in primis* quelle giudiziarie. Infatti, l’esperienza maturata nel corso del tempo ha dimostrato come, per arrivare al cuore di questi fenomeni, occorra mettere a sistema il patrimonio informativo disponibile ed *attivare canali di collaborazione tra il sottosistema della prevenzione amministrativa e il sistema giudiziario*. A tale riguardo, già nel 2009 con “l’emergenza Abruzzo” presso la DNA era stata costituita una *task force* di 4 magistrati delegati a svolgere compiti di sorveglianza sulle infiltrazioni nella ricostruzione, supportando l’attività della Prefettura di L’Aquila ove, per la prima volta, erano stati accentrati i controlli antimafia su tutta la ricostruzione post sisma. Ma molto più significativa è stata l’esperienza di collaborazione maturata per EXPO 2015, evento per il quale (come già accaduto per L’Aquila) il legislatore ha accentrato nella Prefettura di Milano la competenza per i controlli su tutta la filiera degli esecutori impegnati nelle varie opere, anche se con sede legale in altre città, ed anche per le ditte straniere. Si è trattato di un evento di enorme rilievo, per l’entità degli investimenti e degli interventi necessari alla realizzazione del sito e delle infrastrutture. Ma proprio l’entità degli affidamenti in corso ha rappresentato una formidabile attrattiva per le organizzazioni criminali, determinate ad infiltrarsi nelle aziende che lavoravano al sito, utilizzate come veicolo per la penetrazione mafiosa e per la realizzazione di ingenti guadagni.

Nel supportare l’attività della Prefettura in tale complesso ed importante lavoro, il Comitato (che ha costituito una sezione specializzata espressamente dedicata ad EXPO) ha riscontrato una serie di criticità⁶ che rischiavano di com-

⁶ Il ritardo con cui pervenivano le informazioni destinate a verificare e riscontrare le iscrizioni contenute nello SDI del CED interforze; le problematiche attinenti l’acquisizione dei provvedimenti giudiziari, il cui esame da parte del Prefetto era fondamentale per l’individuazione degli elementi da cui desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa.

promettere l'efficacia del sistema di controllo. La DNA si è assunta il compito di supportare concretamente l'azione del Prefetto, secondo un modello che è stato poi replicato in altri contesti (terremoto dell'Italia centrale, "terra dei fuochi"), istituendo una costante collaborazione volta all'acquisizione e comunicazione dei provvedimenti giudiziari "ostensibili" per reati c.d. "di mafia" e degli esiti processuali. Inoltre, per alcuni casi selezionati di particolare importanza e per i quali gli approfondimenti risultino di particolare complessità, la DNA può disporre un'attività di ricerca ed analisi degli atti giudiziari depositati nella banca dati SIDNA il cui esito viene preventivamente sottoposto alla DDA competente per accertarne l'ostensibilità e, solo in caso positivo, gli elementi emersi a seguito dell'analisi condotta dalla DNA viene comunicata al Prefetto per l'eventuale emissione di un provvedimento interdittivo.

La collaborazione della DNA si estende, nei medesimi termini, alle misure di prevenzione emesse nei confronti di soggetti ritenuti portatori di pericolosità qualificata perché indiziati di appartenenza ad una organizzazione mafiosa o per un reato c.d. "di mafia". Attraverso tale collaborazione, e grazie alle linee guida elaborate dal Comitato, sono stati raggiunti risultati importanti. Ad esempio, solo con riferimento alla vicenda EXPO 2015, il Prefetto di Milano ha emesso interdittive antimafia nei confronti di oltre 80 ditte. Relativamente invece alla ricostruzione post sisma nell'Italia centrale, il Comitato, oltre a replicare il modello adottato per EXPO 2015, ha rafforzato i controlli antimafia istituendo un'Anagrafe degli esecutori a cui – previo svolgimento delle verifiche antimafia – possono iscriversi le ditte interessate a lavorare sulla ricostruzione.

La DNA ha svolto un fondamentale ruolo anche con riferimento al rafforzamento dei controlli sulle ditte che si occupano dello smaltimento dei rifiuti in ragione della stretta correlazione tra criminalità ordinaria di natura ambientale e criminalità di stampo mafioso. L'esperienza giudiziaria ha dimostrato che in tale segmento economico si riscontrano frequentemente fenomeni di illegalità, in molti casi riconducibili al crimine organizzato la cui ingerenza criminale risulta particolarmente significativa in occasione di importanti interventi pubblici – come quello in esame – aventi un vasto impatto sia dal punto di vista economico che territoriale e, quindi, sociale.

Sulla base delle indicazioni e del contributo conoscitivo della DNA, il Comitato ha disposto un presidio rafforzato in tale settore imprenditoriale, stabilendo che il Prefetto – nello svolgere il controllo di imprese appartenenti a tale categoria – possa tenere conto, oltre che dei cd. reati spia indicati dal Codice antimafia, anche delle condanne riportate per alcuni specifici reati in materia ambientale.

Le esperienze maturate in tale settore e i risultati raggiunti testimoniano la validità ed efficacia di un modello di collaborazione interistituzionale che dovrebbe essere replicato il più frequentemente possibile. Tanto più in un campo delicato e strategico come la prevenzione antimafia che rappresenta un segmento fondamentale per il rafforzamento della legalità e del circuito sano dell'economia del Paese.

In conclusione, tutte le analisi confermano, seppure in maniera differenziata, che la lotta alla corruzione costituisce un segmento significativo delle politiche contro la criminalità organizzata, soprattutto contrastando – anche a livello di opinione pubblica – quel milieu di illegalità diffusa, che costituisce terreno fertile di crescita della criminalità organizzata.

Bibliografia

ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), *Relazione annuale*, 2018.

BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2019*, Roma, 29 maggio 2019.

DI GENNARO G., *Mercati illegali e struttura di classe: perché si parla poco di “borghesia camorrista”*, in G. Di Gennaro, D. Pizzuti (a cura di), *Dire camorra oggi. Forme e metamorfosi della criminalità organizzata in Campania*, Guida, Napoli 2009.

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie. Un riscontro dal materiale giudiziario della banca dati SIDNA

Giacomo Di Gennaro, Riccardo Marselli

Premessa

Le riflessioni proposte in questo contributo daranno conto dell'esame degli atti che sono stati estratti e analizzati dalla banca dati Sidna, ovvero quella in dotazione alla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo¹. Il periodo di riferimento dei diversi documenti giudiziari esaminati va dal 2013 al 2020. Abbiamo deciso, così come per le altre fonti, di mantenere inalterato un arco temporale di riferimento più o meno costante in modo da poter capire se una eventuale densità o una contrazione potessero essere spiegate in base a fattori esterni al fenomeno². La differenza di qualche anno tra le fonti non inficia le caratteristiche emergenti e le tipologie delle relazioni ricostruite in base al profilo degli attori implicati ma, nello specifico delle informazioni raccolte presso la DNA, arricchisce le analisi che vengono svolte sul *modus operandi* realizzato dai diversi raggruppamenti mafiosi e sui meccanismi che regolano le relazioni tra i diversi contraenti il patto collusivo.

Dall'esame degli atti giudiziari ricevuti dalla DNA (anni 2013-2020) sono stati estrapolati 253 episodi relativi a reati contro la Pubblica Amministrazione aggravati dal metodo mafioso. Gli episodi sono stati individuati analizzando 102 atti giudiziari scaturiti da 61 procedimenti, in alcuni casi da un singolo atto giu-

¹ Un ringraziamento è riservato dal team di ricerca al Procuratore nazionale della Dna dr. Cafiero de Raho e ai procuratori nazionali aggiunti dr.ssa Diana De Martino, dr.ssa Maria Vittoria De Simone, dr. Sandro Dolce, dr. Antonio Laudati e dr. Giovanni Russo per l'intensa collaborazione e disponibilità manifestati e garantiti nel corso del lungo periodo di analisi dei materiali. Senza i loro contributi ricchi di approfondimenti nei diversi incontri realizzati e le sollecitazioni e riflessioni la ricerca non sarebbe stata possibile.

² Avremmo potuto arretrare il periodo ma la disponibilità della banca dati Sidna in fase di aggiornamento ha suggerito di non estendere di molto il periodo. Inoltre, i procedimenti in possesso della Dna sono archiviati innanzitutto in base al 416bis e solo di recente la selezione può essere fatta in base alle fattispecie (sebbene aggravate dall'ex art.7) di reati contro la P.A. piuttosto che usura o estorsione o altro.

diziario sono stati estrapolati più episodi di reato, in altri, invece, per esaminare un singolo episodio si sono potuti consultare più atti. Considerando l'atto giudiziario più recente, come riportato nella tabella 1, nel 71,5% dei casi gli episodi sono stati ricavati da ordinanze di custodia cautelare/rinvio a giudizio, nel 25,7% da sentenze di primo o secondo grado e nel 2,8% da decreti di sequestro.

Tab. 1 - Numero di episodi per i reati in oggetto in base al tipo di atto giudiziario più recente. Anni 2013-2020.

Tipo di provvedimento	N	%
Sentenza di primo grado/appello	65	25,7
Ordinanza di custodia cautelare/rinvio a giudizio	181	71,5
Decreto di sequestro	7	2,8
Totale	253	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10.1 *Aree territoriali, distribuzione geografica degli affari e ampiezza delle reti mafiose*

Con non poca superficialità, si è sempre sostenuto che il Mezzogiorno, area tradizionalmente caratterizzata da una densità mafiosa più intensa, costituisca da sempre anche la ripartizione territoriale ove vi si contemplasse un tasso di corruzione superiore a quello registrabile nell'altra metà del Paese. Siamo sempre stati convinti, invece, che in realtà la datata strategia violenta della camorra e di Cosa Nostra, costituendo una matrice che ha suscitato allarme sociale, ha da sempre attirato l'attenzione degli investigatori e della magistratura che, oltretutto, proprio nei territori meridionali "si son fatti le ossa", ovvero hanno accumulato quell'*expertise* specifico – nel senso di Giddens – capace di divenire una fonte legittima di saperi, esperienze, fiducia e guida (cfr. Giddens, 1991). Ciò ha consentito di estendere alle omologhe compagini operanti in altre parti del Paese quella gamma di conoscenze, competenze e professionalità che hanno disvelato esattamente come alcuni reati – con o senza reti mafiose – si consumassero nell'intero territorio nazionale, contraddicendo posizioni e atteggiamenti negazionisti spesso ancora oggi presenti in molte procure e tra gli investigatori.

In base al materiale giudiziario esaminato, la concentrazione maggiore di episodi si registra solo in alcune delle regioni tradizionalmente connaturate dalla

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

presenza di organizzazioni di tipo mafioso, specificatamente la Campania e la Calabria, rispettivamente con il 39,9% e il 29,1% dei casi, mentre è marginale il peso della Sicilia e della Puglia che, messe assieme, raggiungono appena il 6% del totale. Questa distribuzione non va interpretata come concentrazione di maggiore corruzione coincidente con territori ad alta intensità mafiosa, perché tale esito dipende da una quantità di elementi che *ex ante* possono alterare i risultati³. Per quei territori nei quali l'infiltrazione mafiosa ha una datazione più recente, i dati registrano una significativa presenza del Lazio con il 19,0% dei casi; principalmente per vicende connesse al filone della cosiddetta "Mafia Capitale". Le altre regioni del centro-nord hanno un peso trascurabile, raggiungendo tutte percentuali inferiori al 5% (tab. 2, graf. 1)⁴.

Tab. 2 - Numero di episodi per i reati in oggetto in base alla regione nella quale è stata intrapresa l'azione giudiziaria. Anni 2013-2020.

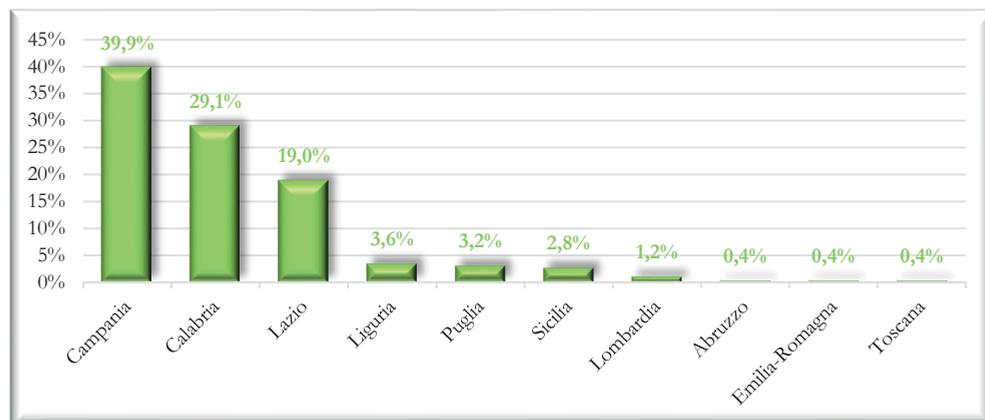
Regione	N	%
Calabria	74	29,1
Abruzzo	1	0,4
Campania	101	39,9
Emilia-Romagna	1	0,4
Lazio	48	19,0
Liguria	9	3,6
Lombardia	3	1,2
Puglia	8	3,2
Sicilia	7	2,8
Toscana	1	0,4
Totale	253	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

³ Innanzitutto, il numero di inchieste aperte e condotte nonché terminate con rinvii a giudizio di responsabili; il trasferimento degli atti dalle DDA locali alla DNA in tempo utile, dal momento che in alcune Procure i dataset vengono aggiornati con minore tempestività; la contestazione, a seguito di indagine approfondita, del reato di corruzione o concussione che in molti casi risulta, specie per le mafie, di difficile applicazione.

⁴ Non va trascurato, in conseguenza di ciò che si è detto in precedenza, che il numero degli episodi scoperti è funzione della capacità investigativa dell'intelligence e delle procure, nonché dello stesso ambiente locale ove fattori diversi possono o meno incrinare il muro di omertà che si edifica attorno alla corruzione.

Graf. 1 - Distribuzione geografica degli episodi analizzati. Valori percentuali. Anni 2013-2020.



Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Gli atti giudiziari esaminati, generalmente, non sono limitati solo ai reati della pubblica amministrazione ma raccolgono informazioni a più ampio spettro su indagini condotte nei confronti di presunti esponenti delle organizzazioni di tipo mafioso. Quindi, considerando tutti i reati contestati, in oltre il 30% dei casi, si tratta di atti con un numero di indagati/imputati che va dai 31 ai 50, nel 24,9% di atti con un numero di imputati compreso tra i 16 e i 30, nel 28,5% il numero di imputati è inferiore a 15 e nel restante 15,4% si raggiunge un numero superiore a 50 (tab. 3). Si può evincere che le inchieste che vedono responsabili gruppi criminali di tipo mafioso contemplano sempre una estensione interna delle fattispecie di reato contestate per cui, in questo caso, il reticolo di persone imputate non necessariamente rientra nell'esclusivo patto corruttivo, ma sono titolari di contestazioni penali multiple.

Tab. 3 - Numero di imputati/indagati in generale per episodio esaminato. Anni 2013-2020.

Numero imputati	N	%
Fino a 15	72	28,5
Da 16 a 30	63	24,9
Da 31 a 50	79	31,2
Oltre 50	39	15,4
Totale	253	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Andando invece ad osservare l'ampiezza del numero di indagati/imputati per i reati specifici contro la pubblica amministrazione, osserviamo che nel 44% circa dei casi ci troviamo dinanzi a gruppi che vanno dai tre ai cinque componenti, nel 37,9% a gruppi più estesi che superano le cinque unità e solo nel 17,8% lo scambio corruttivo o il reato che lo sostituisce ma genera un vantaggio contempla una diade o è opera di un singolo (tab. 4).

Tab. 4 - Numero di imputati/indagati per i reati specifici per episodio esaminato. Anni 2013-2020.

Numero imputati	N	%
Fino a 2	45	17,8
Da 3 a 5	112	44,3
Più di 5	96	37,9
Totale	225	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10.2 *Tipi di reati, distribuzione degli affari per tipo di organizzazione criminale e settori di attività*

Nella tabella sottostante gli episodi sono stati suddivisi in base al reato principale contestato: nel 44,3% dei casi è la corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio; nel 22,9% è l'abuso di ufficio; nel 14,6% la turbata libertà degli incanti e nell'8,3% la corruzione per esercizio della funzione. Altre fattispecie di reati contro la pubblica amministrazione come il peculato, la concussione, l'induzione alla corruzione e la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio hanno raggiunto valori inferiori al 5%. Come si può comprendere, la presenza di una rete di tipo mafiosa coincide direttamente con quegli specifici reati che presuppongono l'individuazione di una opportunità che gestiscono o direttamente, o come garanti degli accordi, o come interlocutori che consentono che lo scambio occulto produca sempre un risultato positivo per tutti gli attori. I mafiosi, ovvero, giocano ruoli diversi nelle dinamiche corruttive e, come si vedrà avanti, è proprio questa diversità nell'equilibrio criminale a dare vita a tipizzazioni differenti dipendenti da chi sono gli altri attori che entrano o animano il gioco e dalle condizioni entro cui si configura ciascun affare.

Tab. 5 - Numero di casi per reato principale. Anni 2013-2020.

Tipo di reato	N	%
Peculato	4	1,6
Concussione	5	2,0
Corruzione per esercizio della funzione	21	8,3
Corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio	112	44,3
Induzione alla corruzione	2	0,8
Abuso di ufficio	58	22,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	12	4,7
Turbata libertà degli incanti	37	14,6
Omissione di atti d'ufficio	2	0,8
Totale	253	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

La suddivisione degli episodi per organizzazione di tipo mafiosa (tab. 6, graf. 2), pur rispecchiando in larga parte quella già osservata su base regionale (tab. 2), presenta delle variazioni significative dovute fondamentalmente agli episodi registrati nelle regioni del centro-nord. Infatti, questa variabile restituisce una informazione chiara: il confronto tra area regionale e tipi di organizzazione criminale ci dice che la differenza tra camorra e 'ndrangheta è pari all'8,3% ed è inferiore a quella riscontrata tra Campania e Calabria, pari al 10,8%. Questo dato – fermo restando che i casi di gruppi mafiosi e quelli afferenti alla sacra corona unita si sovrappongono alle regioni della Sicilia e della Puglia e che il dato della criminalità organizzata romana riflette quasi fedelmente il dato laziale (-2,4%) – suggerisce, in base agli atti acquisiti, che l'estensione territoriale della camorra e della 'ndrangheta non si esaurisce nei territori di origine ma, come molte inchieste hanno già mostrato, la penetrazione nei territori del centro-nord da anni delle 'ndrine è maggiore e si avvale dello strumento della corruzione rendendo latente, invisibile il processo di espansione verso le nuove aree e per non pochi aspetti più efficace dal momento che aggregano attorno a sé, legano a sé, mediante proprio la corruzione, altri soggetti che abitano il campo dell'illegalità (amministratori e politici locali, imprenditori, funzionari pubblici, professionisti, intermediari)⁵.

⁵ Questa strategia accresce e consolida i diversi tipi di capitale sociale che sono in dotazione delle e prodotti dalle organizzazioni mafiose (Di Gennaro - Pizzuti, 2009).

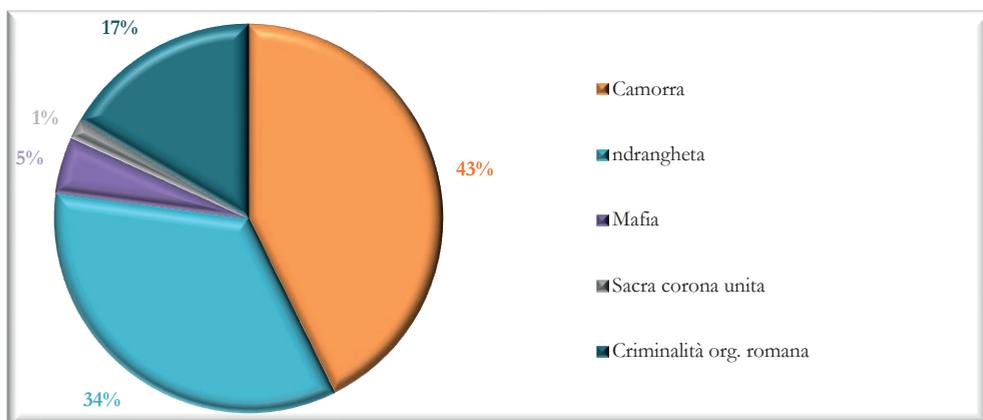
10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Tab. 6 - Numero di episodi per tipo di organizzazione criminale. Anni 2013-2020.

Organizzazione criminale	N	%
Camorra	108	42,7
'ndrangheta	87	34,4
Mafia	12	4,7
Sacra corona unita	4	1,6
Criminalità organizzata romana	42	16,6
Totale	253	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Graf. 2 - Percentuale degli episodi per organizzazione criminale. Anni 2013-2020.



Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Dall'analisi degli atti è stato possibile delimitare e individuare gli ambiti o i settori nei quali sono avvenuti gli episodi (253 in totale) per i quali è stata contestata l'aggravante mafiosa a pubblici ufficiali. I tre ambiti o settori di attività che fanno registrare una incidenza maggiore sono: i lavori e le opere pubbliche con il 24,5%; gli appalti per le concessioni di servizi di vario tipo con il 23,7% e il settore dei permessi e concessioni per opere di edilizia privata con il 18,2%. Più distanziati, con valori che oscillano attorno al 10%, abbiamo l'ambito dell'ambiente e dei rifiuti (10,5%), il sostegno in varie forme a politici (10,7%) e il settore delle omissioni nei controlli o violazioni nelle indagini che sono commesse dagli appartenenti alle forze dell'ordine o alla magistratura con il 13% (tab. 7).

Come si evince, i settori di attività sono molto ampi e vanno da quelli “tipici”, come gli appalti, le opere pubbliche nell’edilizia o l’infrastrutturazione nell’ambito sanitario – terreni monopolistici sui quali si giocano gran parte degli scambi corruttivi – alle forniture e ai servizi connessi all’edilizia, al movimento terra, allo smaltimento dei detriti, fino a quelli più peculiari che ineriscono la tessitura delle relazioni con l’ambiente politico e amministrativo funzionale alla riproduzione degli eventi corruttivi per intercettare la spesa pubblica. La parsimonia della classificazione non rende ragione della gamma intercettata, ma la sinteticità dei risultati copre quasi il 100% degli ambiti, a conferma di una estesa frequentazione dei settori coinvolti che oltretutto intercetta, ai fini del raggiungimento degli scopi corruttivi, l’attività di *influencer* che viene esercitata sui pubblici ufficiali per omettere l’attività di controllo o renderla inefficace o addirittura sviare le indagini di appartenenti all’Autorità giudiziaria. L’articolazione dei settori interessati dagli scambi corruttivi in ragione dei diversi territori e tipi di organizzazioni mafiose contribuisce a far capire alcune significative differenze. Ma prima ancora, è opportuno segnalare che non sono i settori a determinare forme di specializzazione nella costruzione dello scambio corruttivo, semmai vi è una propedeuticità temporale nell’attuazione strategica che scandisce la penetrazione nei mercati legali⁶. Nel senso che l’infiltrazione nell’economia legale inizia con l’attività nel campo dell’edilizia (ambito di cui si gode di alta specializzazione) e prosegue, dopo aver intessuto relazioni con i diversi livelli societari locali, con l’acquisizione di lavori pubblici, con il sostegno di politici locali fino alla fornitura di servizi per le amministrazioni locali.

Una specificità emerge a riguardo dei settori inerenti alla raccolta dei rifiuti – ambito scoperto dalle mafie negli ultimi decenni – particolarmente critici nel Mezzogiorno, ove i casi registrati e inerenti questo campo di attività economica si concentrano in misura maggiore nelle regioni meridionali.

⁶ Non è possibile dalle informazioni acquisite mostrare che gli scambi corruttivi si consumano maggiormente in un settore piuttosto che in un altro, sì da determinare una sorta di specializzazione gerarchica di preferenze. L’ipotesi che formuliamo è che il settore degli appalti nell’edilizia e l’ambito delle forniture sia – per effetto della maturata esperienza nelle regioni di origine dei gruppi mafiosi – la porta di ingresso in un territorio quando si fa uso dello strumento corruttivo, ma l’esercizio del controllo che nel tempo viene esercitato in una forma a geometria variabile permette l’estensione da un settore ad un altro. È piuttosto la condizione economica del territorio e la dinamica del mercato pubblico a influenzare la risposta.

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Tab. 7 - Settore o ambito dove si è compiuto l'illecito. Anni 2013-2020.

Ambito	N	%
Ambiente/Rifiuti	25	10,5
Appalti per concessioni di servizi	60	23,7
Edilizia privata	46	18,2
Lavori e opere pubbliche	62	24,5
Controlli delle forze dell'ordine e magistratura	33	13,0
Politica (voto di scambio o sostegno elettorale)	27	10,7
Totale	253	100

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Infatti, osservando il territorio ove si sono registrati gli episodi di corruzione per il settore di attività, come mostra la tabella sottostante, emergono alcune interessanti differenze: in Calabria l'attività illegale delle 'ndrine si concentra innanzitutto sui lavori e le opere pubbliche (47,3%) e in seconda battuta l'attività corruttiva è orientata ad intercettare gare e appalti per la concessione di servizi (16,2%).

Tab. 8 - Settori nei quali si registrano episodi di corruzione rispetto alle aree territoriali.

	Ambiente/ Rifiuti	Appalti per con- cessioni di servizi	Edilizia privata	Lavori e opere pubbliche	Controlli delle forze dell'or- dine e magi- stratura	Politica (voto di scambio o sostegno elettorale)	(N)
Calabria	9,5%	16,2%	10,8%	47,3%	10,8%	5,4%	(74)
Campania	6,9%	24,8%	22,8%	21,8%	14,9%	8,9%	(101)
Lazio	16,7%	37,5%	12,5%	4,2%	2,1%	27,1%	(48)
Sud (Puglia, Sicilia)	20,0%	0,0%	26,7%	6,7%	40,0%	6,7%	(15)
Centro-nord	0,0%	33,3%	33,3%	13,3%	20,0%	0,0%	(15)
Totale	9,9%	23,7%	18,2%	24,5%	13,0%	10,7%	(253)

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

L'edilizia privata e il settore dei rifiuti, invece, sono settori secondari ma la leggibilità del risultato non vuol dire che non siano di interesse ma che probabilmente il volume delle indagini si concentra – e quindi fa emergere – una più consistente atti-

vità corruttiva nei settori precedenti piuttosto che nell'ambito dell'ambiente. Inoltre, il livello di controllo e protezione territoriale è così elevato che le 'ndrine non hanno bisogno di corrompere investigatori o magistrati né tanto meno di influenzare il ceto politico locale, molto spesso espressione diretta delle compagini criminali o facilmente e ampiamente integrabile nella stipulazione del patto corruttivo.

Ragionamento diverso vale per l'ambito campano, ove l'attività dei casalesi da un lato, e quella dei diversi clan di camorra distribuiti sul territorio specie metropolitano dall'altro, esercita una influenza su più settori. Infatti, intercettare appalti inerenti alla concessione di servizi (24,8%), speculare nell'ambito dell'edilizia privata (22,8%) (realizzata talvolta con concessioni di edilizia *ad hoc* predisposte da amministratori compiacenti) e aggiudicarsi lavori pubblici, gare e appalti (21,8%) costituiscono modalità operative per le quali l'autorità criminale dei clan si distribuisce con quasi pari intensità. È interessante notare che la stipulazione del patto corruttivo nell'ambito campano fa registrare una più significativa presenza come *attore esterno* di esponenti della polizia, investigatori e magistrati (14,9%) le cui informazioni o la fornitura di materiale è funzionale, propedeutico o comunque favorisce il raggiungimento dello scopo corruttivo. Il ché configura una più facile permeabilità dei settori di contrasto al crimine ma anche una maggiore necessità che l'attività corruttiva si serva di tali esponenti per garantirsi il risultato positivo. Strategia che, come abbiamo visto, o trova maggiore difficoltà a realizzarsi in alcuni casi da parte delle 'ndrine calabresi, oppure il controllo territoriale è talmente elevato che la finalizzazione positiva del risultato non ha bisogno che siano raggiunti tali livelli elevati della società civile. Il dato più basso relativo alla raccolta dei rifiuti (6,9%) è interpretabile quale esito dei maggiori controlli che sul territorio si esercitano da anni dopo le grandi inchieste giudiziarie e le condanne che nei decenni precedenti (fine anni '90 e inizio nuovo secolo) hanno rivelato il dramma dello sversamento illegale di rifiuti nel triangolo delle "terre dei fuochi" ai confini tra l'area napoletana e quella casertana. Che gli accordi corruttivi intercettino anche il ceto politico non è una novità. Ma che ciò abbia un carattere molto locale (8,9%), ovvero distribuito sul territorio perché connesso all'attività politico-amministrativa dei comuni, è una risultante confermata dall'elevato numero ancora persistente di comuni campani sciolti per infiltrazione mafiosa⁷.

⁷ Tra il 1991 e il 2020 sono stati sciolti per mafia 342 comuni: il 34,8% in Calabria, il 31,9% in Campania e il 24% in Sicilia. Le tre regioni addensano il 91% quasi dei commissariamenti disposti nel periodo; cfr. i relativi siti di Avviso Pubblico e Openpolis.

La polarizzazione del dato nel Lazio è sostanzialmente influenzata dall'inchiesta "Mafia capitale" che, come si vede, fa registrare nel settore dei servizi appaltati e conferiti (37,5%) il numero di episodi più elevato, cui fa seguito l'ambito politico (27,1%) e quello dei rifiuti (16,7%). I risultati riflettono esattamente ciò che è venuto a galla nei più recenti anni con le inchieste sui Casamonica e il "mondo di mezzo" ove crimine organizzato, faccendieri, amministrativi, burocrati e politici locali hanno intessuto reticoli illegali per l'aggiudicazione di appalti connessi ai servizi.

L'ambito territoriale del centro-nord, generalmente coincidente con territori di nuova presenza mafiosa, restituisce informazioni che appaiono coerenti con le dinamiche economiche e le strategie delle mafie. Innanzitutto, l'attività corruttiva si aggrega attorno ai settori dei servizi (33,3%) e dell'edilizia privata (33,3%). La contaminazione, poi, interessa anche qui l'esercizio di un'attività di aggregazione nell'ambito dei settori di contrasto (20%). Influenzare gli investigatori, legare a sé le diverse autorità giudiziarie è strategicamente efficace ed è certamente un'attività intrapresa – rispetto alle tradizionali aree meridionali – molto più di recente. Ciò conferma quanto dicevamo all'inizio: il processo di penetrazione territoriale delle mafie nelle regioni del centro-nord avviene innanzitutto attraverso le imprese che nel settore delle costruzioni private (ove hanno maturato una elevata specializzazione) trovano mercati vergini e possono competere (non necessariamente ricorrendo alla violenza) su questi segmenti economici. La presenza territoriale permette di edificare relazioni, intrecciare affari con professionisti, aggregare i *white collars*, conoscere burocrati locali, amministratori di livello locale e regionale e tutta questa tessitura di legami e relazioni viene in seconda battuta utilizzata per costruire le reciproche convenienze, stabilire convergenze di condotte, produrre scambi di favore che sfociano in accordi e patti corruttivi. E infatti, all'iniziativa nell'ambito privato dell'edilizia succede in una temporalità non lunga la presenza nell'ambito del mercato dei servizi (pubblici; sanitari; alla persona, ecc.) ove gli appalti, le gare, le concessioni si cumulano ad esito dell'efficace attività che sta a monte dell'intreccio delle relazioni tra mafie e mondo "altro" (Pignatone - Prestipino, 2019, p. 152).

Quanto fin qui, sinteticamente detto, per ciò che riguarda il rapporto tra territorio ed eventi di corruzione trova ancora un più interessante approfondimento se il dato della distribuzione degli episodi corruttivi consumati nei settori di attività viene incrociato con quello delle specifiche organizzazioni criminali di stampo mafioso. Ovvero, mentre l'ipotesi che le regioni di tradizionale radicamento coincidono anche con le tipiche organizzazioni mafiose, per cui la sovrapposizione geografica con l'organizzazione è canonica, non altrettanto possiamo dire per

le aree di nuovo insediamento ove, come molte inchieste hanno fatto emergere, la presenza di camorra, 'ndrangheta e gruppi mafiosi siciliani è molto spesso determinata o dalle catene migratorie criminali che si sono costruite nel tempo, o da taciti accordi fra le compagini, o, molto più raramente, a seguito della supremazia di un gruppo su un altro esercitata attraverso l'uso della violenza.

Partiamo, innanzitutto, dall'osservazione dei dati emergenti dalla tabella 9: si noterà che i gruppi di camorra, come già anticipato in precedenza, utilizzano la strategia corruttiva in maniera molto trasversale sia agli ambiti relazionali che ai settori di attività. La 'ndrangheta, invece, è fortemente incentrata nel tessere patti corruttivi per acquisire lavori e opere pubbliche (41,4%), così come la capacità performativa e regolativa della corruzione è indirizzata verso il settore degli appalti e delle concessioni di servizi (19,5%).

Tab. 9 - Tipologia di organizzazione mafiosa per settore di attività.

	Am- biente/ Rifiuti	Appal- ti per conces- sioni di servizi	Edilizia privata	Lavori e opere pubbli- che	Control- li delle forze dell'or- dine e magi- stratura	Politica (voto di scambio o sostegno elettorale)	(N)
Camorra	6,5%	23,1%	24,1%	22,2%	15,7%	8,3%	(108)
'ndrangheta	8,0%	19,5%	14,9%	41,4%	11,5%	4,6%	(87)
Mafia	25,0%	41,7%	8,3%	0,0%	25,0%	0,0%	(12)
Sacra corona unita	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	(4)
Criminalità org. romana	19,0%	31,0%	14,3%	4,8%	0,0%	31,1%	(42)
Totale	9,9%	23,7%	18,2%	24,5%	13,0%	10,7%	(253)

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Si può notare che i due dati appena richiamati quasi si sovrappongono con quelli analizzati in precedenza a conferma che l'attività delle 'ndrine configura un movimento nelle aree centro-settentrionali caratterizzato da investimenti nel settore dell'edilizia privata, nell'acquisizione di lavori pubblici e nell'offerta di servizi. La forza della criminalità pugliese – oltretutto molto eterogenea – è molto dispiegata in un'attività di contaminazione delle diverse autorità giudiziarie (75%), indicatore che delinea: *a*) una circoscritta attività intraregionale se non addirittura limitata ad alcune aree locali; *b*) la necessità di intraprendere attraver-

so la corruzione un'attività di *incorporazione* – sebbene restino fiancheggiamenti esterni – di soggetti che sono portatori di informazioni privilegiate e operanti all'interno delle diverse forze dell'ordine e anche della magistratura al fine di realizzare quella che in terra pugliese è maggiormente un'attività criminale che mantiene ancora un profilo sostanzialmente predatorio, connesso ovvero alle estorsioni, all'usura, al contrabbando, al traffico illegale di immigrati, al commercio e spaccio della droga⁸. A questa attività si collega e si spiega il nuovo e contemporaneo processo di reclutamento o commistione che va affermandosi tra i gruppi criminali dell'area e il personale politico e amministrativo locale. È il caso di ricordare che l'attività nell'edilizia è l'espressione della vocazione imprenditoriale della mafia imprenditrice locale e che l'ingerenza nell'attività amministrativa nei territori ha portato recentemente allo scioglimento per mafia dei comuni di Cerignola (Fg) e Manfredonia⁹. Sebbene l'attività di corruzione nell'ambito politico faccia registrare solo un 25% di casi, l'eterogeneità dei gruppi criminali pugliesi riflette la differenza tra clan molto strutturati (specie dell'area barese o tarantina) che si muovono cercando alleanze con i colletti bianchi e con gruppi criminali calabresi e gruppi più giovani dediti sostanzialmente allo spaccio della droga¹⁰.

10.3 *Chi sono gli attori dei reticoli corruttivi e quali le utilità percepite*

Per ragioni di chiarificazione nell'esame delle diverse vicende corruttive, abbiamo cercato di categorizzare lo scambio corruttivo isolando le figure del corruttore, quale soggetto tendenzialmente esterno alla pubblica amministrazione, e del corrotto quale pubblico ufficiale che si rende responsabile di un reato

⁸ Proprio il carattere violento e di acuta aggressività ha comportato nel febbraio 2020 l'apertura di una sezione operativa della Dia a Foggia in considerazione dell'aumento delle faide interne ai gruppi criminali e a nuovi equilibri che l'ingresso di giovani leve cercano di imporre (cfr. DIA, 2019, pp. 294 ss).

⁹ Lo scioglimento del comune di Cerignola è stato disposto con provvedimento D.P.R. del 14 ottobre 2019; quello di Manfredonia con D.P.R. del 22 ottobre 2019.

¹⁰ Nella relazione della Dia si sottolinea che la realtà criminale barese può essere considerata «evoluta». Cioè, composta «da mafiosi e da colletti bianchi, con elevate competenze tecniche e in grado di interagire con il mondo economico finanziario locale, nazionale ed estero»; componenti della sacra corona unita, invece, hanno aggiornato «antiche relazioni criminali con la 'ndrangheta, e ne sottolineano la capacità di interagire, quali autorevoli interlocutori, anche con esponenti delle cosche più potenti» (cfr. DIA, 2019, p. 297).

specifico al fine di favorire un'associazione criminale di stampo mafioso. Tale categorizzazione non è esemplificativa della complessa dinamica che talvolta si può osservare nel compimento di azioni corruttive e non rispecchia fedelmente il contenuto giuridico specifico previsto per alcuni reati presi in esame: ad esempio, nel caso dell'abuso di ufficio, all'indagato viene contestato di aver posto in essere una certa condotta per favorire un'organizzazione criminale senza che emerga specificatamente una controparte che si fosse attivata per avviare lo scambio corruttivo. Oppure, in altri casi, il pubblico ufficiale, politico o funzionario amministrativo, può essere parte attiva in uno scambio corruttivo determinatosi al fine di agevolare un'associazione di stampo mafioso.

Il corruttore, la parte attiva dello scambio, è rappresentato nel 29,6% dagli imprenditori, ovvero dai diretti proprietari e gestori delle imprese che sono interessati ad aggiudicarsi un determinato tipo di appalto o ad ottenere una concessione o un'agevolazione per perseguire i propri fini aziendali. Il fatto che quasi nel 30% dei casi l'origine dello scambio corruttivo sia da attribuirsi ad una figura imprenditoriale conferma quanto in letteratura da più parti già è stato evidenziato: la dinamica corruttiva non nasce sempre dall'organizzazione mafiosa ma è frequente che il reticolo corruttivo sia originato da un attore economico per acquisire un appalto, una commessa, una gara, un servizio. Insomma, servirsi della regolazione mafiosa per avvantaggiarsi sul mercato pubblico, per superare la barriera della concorrenza costruendo o avvalendosi, con modalità esterne al nucleo centrale mafioso, di relazioni vincenti¹¹. La molteplicità delle relazioni che un imprenditore ha costituisce una matrice funzionale all'attività economica. È un tratto che lo caratterizza e di cui ha necessità per lo svolgimento del suo lavoro. Il sistema delle relazioni inevitabilmente contempla rapporti con le pubbliche amministrazioni, con gli enti locali, con il ceto politico, i funzionari, i professionisti, gli altri imprenditori. È questo *network* di relazioni che l'imprenditore mette a disposizione dell'organizzazione mafiosa accettando spontaneamente la tangente, la regolazione del patto ma consapevolmente sapendo che ciò gli permette di accedere a mercati che diversamente potrebbero essere chiusi (Pignatone - Prestipino, 2019, pp. 166 ss.).

¹¹ Sciarone e Storti (2016, pp. 353-390) tipizzano tre distinti modelli di protezione che caratterizzano le relazioni tra gli attori economici e i mafiosi, ognuno dei quali, pur affermandosi in "ambienti istituzionali" con opportunità adeguate per l'infiltrazione del gruppo mafioso, offre vantaggi differenti presentando strutture relazionali e interconnessioni di fiducia al punto da "istituzionalizzare" peculiari "campi organizzativi" entro i quali si consumano scambi illegali tra attori che abitano quella che usualmente è chiamata "zona grigia" o "area grigia".

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

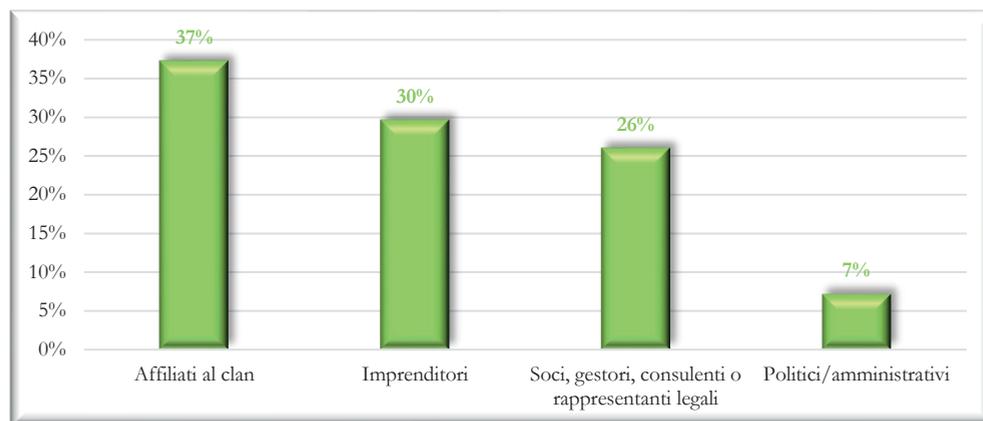
Nel 26% dei casi l'indagato non è il proprietario, ma un amministratore, socio o rappresentante legale dell'azienda. Nel 37,2% dei casi è direttamente una persona riconosciuta come appartenente ad un clan ad attuare l'azione corruttiva al fine di favorire un'impresa o azienda, direttamente o indirettamente, collegata ad un sodalizio criminale. Infine, nel 7,2% dei casi, è un pubblico ufficiale a farsi portatore degli interessi del clan per attivare l'azione criminosa (tab. 10, graf. 3).

Tab. 10 - Tipologia di soggetto "corruttore".

Tipologia di corruttore	N	%
Imprenditori	74	29,6
Politici/Amministrativi	18	7,2
Soci, gestori, consulenti o rappresentanti legali	65	26,0
Affiliati al clan	93	37,2
Totale	250	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Graf. 3 - Tipologia di soggetto "corruttore". Valore percentuale. Anni 2013-2020.



Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Analizzando invece la figura del corrotto, ossia del pubblico ufficiale infedele, emerge che nella quasi metà dei casi (46,2%) ci troviamo dinanzi a soggetti che ricoprono un incarico di natura amministrativa nella macchina statale in qualità di pubblici dipendenti. È come si arguisce un contributo strategico importante senza il quale l'avanzamento e la riuscita del patto corruttivo avrebbero difficoltà a darsi. Sono quei contributi che si esplicitano con omissioni o forzature o alte-

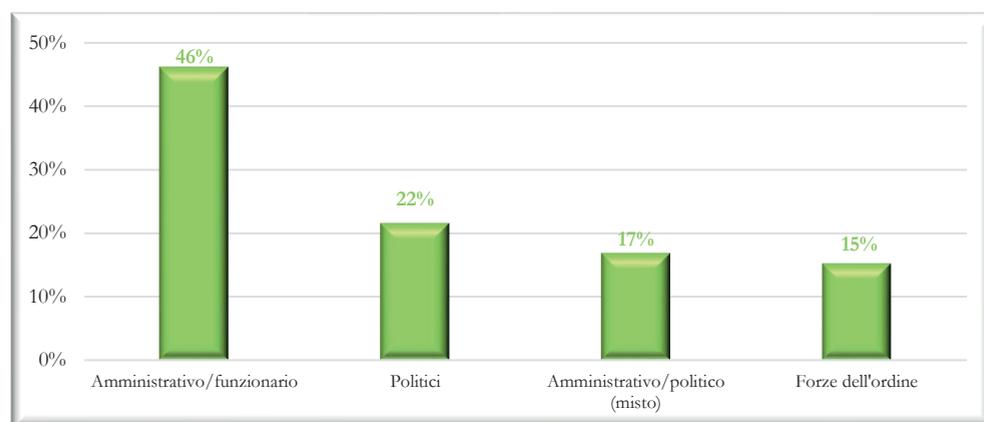
razioni che i buoni amministrativi fanno come realizzare. Nel 21,6% dei casi i corrotti sono soggetti che, ricoprendo un incarico di natura elettiva o di nomina politica, lo utilizzano per attuare azioni favorevoli alle organizzazioni criminali. In circa il 15% dei casi, invece, sono appartenenti alle forze dell'ordine ad essere corrotti per allentare controlli sul territorio, per passare informazioni riservate di natura investigativa o per mettersi direttamente a disposizione dei clan mafiosi per trasmettere ad affiliati in stato di detenzione notizie o far giungere beni di varia natura. In ultimo, nel 16,9% dei casi esaminati negli episodi corruttivi vengono coinvolti più soggetti con incarichi di tipo differente (tab. 11, graf. 4).

Tab. 11 - Tipologia di soggetto "corrotto" per episodi.

Tipologia di soggetto corrotto	N	%
Amministrativo/funziionario	109	46,2
Forze dell'ordine	36	15,3
Politici	51	21,6
Amministrativo/politico (misto)	40	16,9
Totale	250	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Graf. 4 - Tipologia di soggetto "corrotto". Anni 2013-2020.



Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Il corrotto può trarre beneficio dallo scambio illecito ricevendo vantaggi di varia natura. Non sorprende che, in quasi il 60% dei casi, il corrotto per le sue prestazioni riceva somme di denaro e/o il pagamento in beni mobili. Però la casistica può essere

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

molto più variegata e andare dall'ottenimento di privilegi professionali o lavorativi per sé o per i propri congiunti (16,1%), alla richiesta di sostegno elettorale in pacchetti di voti o di una sponsorizzazione per campagne politiche locali (15%), all'ottenimento di favori di vario tipo anche se di natura illecita (ad esempio la richiesta di protezione privata o l'interessamento per il recupero di un'auto trafugata) (tab. 12).

Tab. 12 - Utilità percepite dal corrotto. Anni 2013-2020.

Tipologia di utilità	N	%
Assunzioni, affidamenti diretti, incarichi professionali	29	16,1
Servizi vari, favori di varia natura, prestazioni sessuali	19	10,6
Denaro/Beni mobili/immobili	105	58,3
Sostegno politico	27	15,0
Totale	180	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Il corruttore, invece, opera al fine di condizionare il regolare funzionamento della pubblica amministrazione: nel 40,4% dei casi pone in essere atti corruttivi per condizionare l'andamento delle gare pubbliche o per ottenere il pagamento dei lavori prima del completamento dell'opera; nel 32,5% dei casi si attiva per procurarsi false attestazioni o per far avanzare delle procedure in maniera irregolare; nel 22,8% per vanificare o falsificare tutta una serie di controlli o verifiche previsti dalla legge e nell'8,4%, specie nell'ambito dell'edilizia privata, per ottenere concessioni edilizie o cambi di destinazione d'uso di terreni. La gamma delle richieste è ovviamente ampia e direttamente connessa al settore di attività, alla specificità della procedura e alla tipologia dell'atto (tab. 13).

Tab. 13 - Vantaggio del corruttore. Anni 2013-2020.

Tipologia di vantaggio	N	%
Appalti, condizionamento gare, pagamento dei lavori	97	40,4
Autorizzazioni, accelerazione pratiche, false ricevute	78	32,5
Concessioni edilizie, cambio destinazione d'uso, relazioni favorevoli	17	8,4
Condotte omissive o esito positivo accertamenti, controlli o verifiche. Rivelazione informazioni riservate	45	22,8
Totale	240	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

La contestazione dell'aggravante mafiosa è stata confermata in circa il 60% dei casi e rigettata nel restante 39,4% (tab. 14). L'elaborazione dei dati di questa variabile tiene conto della pronuncia della Cassazione sull'inchiesta di "Mafia Capitale".

Tab. 14 - Contestazione dell'aggravante mafiosa. Anni 2013-2020.

Aggravante mafiosa	N	%
Confermata	140	60,6
Esclusa	91	39,4
Totale	231	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Come già emerso dall'analisi monovariata, la gran parte degli episodi corruttivi sottoposti ad analisi è stata operata da esponenti di clan camorristici e delle 'ndrine calabresi ed è fortemente localizzata nei loro insediamenti tradizionali regionali. La terza realtà associativa rilevata nel corso dell'analisi è rappresentata dalla criminalità organizzata laziale, e anche qui si osserva una quasi totale sovrapposizione tra organizzazione criminale e proprio territorio di pertinenza, infatti solo il 12,5% degli episodi registrati nel Lazio attiene a infiltrazioni di tipo camorristico o mafioso. La voce "Altro" comprende Mafia e Sacra Corona Unita che, stante l'esiguità del numero degli episodi sono state accorpate (tab. 15).

Tab. 15 - Tipo di organizzazione criminale per regione. Valore percentuale. Anni 2013-2020.

	Camorra	Ndrangheta	Criminalità org. laziale	Altro	N
Calabria	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	(74)
Campania	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	(101)
Lazio	2,1%	0,0%	87,5%	10,4%	(48)
Altro	20,0%	43,3%	0,0%	36,6%	(30)
Totale	42,7%	34,4%	16,6%	6,3%	(253)
Test del chi-quadrato					
	Valore	Gl	Significatività asintotica (bilaterale)		
Chi-quadrato di Pearson	518,6	112	,000		

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Come già sottolineato, gli episodi analizzati sono stati estrapolati da provvedimenti giudiziari che non necessariamente riguardano esclusivamente contestazioni relative ai reati contro la pubblica amministrazione, ma che possono riferirsi ad inchieste più ampie contenendo una serie più ampia di fattispecie di reato che vanno dall'associazione a delinquere di stampo mafioso ai vari delitti tipici delle organizzazioni criminali (omicidi, estorsioni, traffico di stupefacenti, etc.). Nella tabella 16, è indicato il numero di imputati in generale per atto giudiziario esaminato a seconda della regione.

Gli atti con un numero di imputati fino a 15 sono il 28,5% del totale. A livello territoriale, in questa fascia troviamo, con percentuali comprese tra il 31,1% e il 35,6%, la Campania, il Nord e la Calabria, invece il Lazio e le restanti regioni meridionali hanno percentuali inferiori, comprese tra l'8,3% e il 26,7%. Il Lazio e le restanti regioni meridionali, con il 35,4% e il 26,7%, fanno registrare valori superiori nella fascia da 16 a 30 soggetti perseguiti. Per i provvedimenti giudiziari che coinvolgono complessivamente un numero di imputati che va dai 31 ai 50 soggetti il dato totale è pari al 31,2%, in tale fascia nel Lazio si arriva al 56,3% mentre in Campania e Calabria si giunge a valori che vanno dal 26,7% al 33,8%. Infine, gli atti con un numero di indagati superiore a 50 sono il 15,4% del totale.

Tab. 16 - Numero di imputati in generale per regione. Anni 2013-2020.

	Fino a 15	Da 16 a 30	Da 31 a 50	Oltre 50	N
Calabria	31,1%	12,2%	33,8%	23,0%	(74)
Campania	35,6%	23,8%	26,7%	13,9%	(101)
Lazio	8,3%	35,4%	56,3%	0,0%	(48)
Resto del Sud	26,7%	26,7%	0,0%	46,7%	(15)
Nord	33,3%	60,0%	0,0%	6,7%	(15)
Totale	28,5%	24,9%	31,2%	15,4%	(253)

Test del chi-quadrato

	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	630,657 ^a	12	,000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Nella tabella 17 invece, sono riportate le informazioni relative al numero di imputati per reati specifici contro la pubblica amministrazione. Andando ad analizzare la dinamica propria del reato corruttivo si osserva che, con l'eccezione del Nord (66,7%), la coppia diadica, ovvero la relazione diretta tra il corruttore e il corrotto, risulta essere sempre la meno rappresentativa, raggiungendo dei valori che oscillano tra il 7,9% della Campania e 20,8% del Lazio. Osservando le reti di corruttela più ampie, in Calabria prevalgono i gruppi da 3 a 5 soggetti con il 43,2% rispetto ai gruppi più ampi composti da oltre 5 persone (37,8%), la medesima dinamica la possiamo ritrovare pure in Campania (53,5% vs. 38,6%). In senso contrario va il dato del Lazio, dove è maggiore la presenza dei gruppi che superano le 5 persone (47,9%) rispetto ai gruppi che vanno dalle 3 alle 5 persone (31,3%).

Tab. 17 - Numero di imputati per reato specifico in base alla regione. Anni 2013-2020.

	Fino a 2	Da 3 a 5	Oltre 5	Totale
Calabria	18,9%	43,2%	37,8%	(74)
Campania	7,9%	53,5%	38,6%	(101)
Lazio	20,8%	31,3%	47,9%	(41)
Resto del Sud	20,0%	46,7%	33,3%	(15)
Nord	66,7%	26,7%	6,7%	(15)
Totale	17,8%	44,3%	37,9%	(253)

Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	36,09 ^a	8	,000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Prima di dare uno sguardo alla distribuzione dei reati per regione si deve premettere che per ragioni statistiche, a causa dell'elevata eterogeneità dei reati contro la pubblica amministrazione, si sono dovuti effettuare degli accorpamenti tra diversi reati. Se da un lato, l'aver aggregato in un'unica voce le varie tipologie di corruzione non pone problemi sul piano della coerenza giuridica, dall'altro nella voce "Altro" sono state inserite fattispecie di reato molto eterogenee tra loro ma esigue da un punto di vista numerico nella nostra rilevazione: ad esempio, la rivelazione dei segreti di ufficio e il peculato. Detto ciò, si può evidenziare come i diversi territori si differenziano notevolmente rispetto alla distribuzione complessiva dei reati.

In Calabria rileviamo una distribuzione equilibrata tra le varie tipologie di reato, infatti nel 29,7% dei casi si tratta di corruzione, nel 29,8% di abuso di ufficio e nel 33,8% di turbata libertà degli incanti. Nel Lazio, invece, gli episodi analizzati rientrano quasi totalmente nelle fattispecie di corruzione (95,8%) e nel restante 4,2% nella turbata libertà degli incanti. Pur se con un peso meno preponderante anche in Campania osserviamo una netta prevalenza della corruzione (59,4%), seguita poi dall'abuso di ufficio (25,7%) e dalla turbata libertà degli incanti (6,9%) (tab. 18).

Tab. 18 - Distribuzione dei reati principali per regione. Anni 2013-2020.

	Corruzione	Abuso di ufficio	Turbata libertà degli incanti	Altro	(N)
Calabria	29,7%	29,8%	33,8%	6,8%	(74)
Campania	59,4%	25,7%	6,9%	7,9%	(101)
Lazio	95,8%	0,0%	4,2%	0,0%	(48)
Resto del Sud	53,3%	0,0%	20,0%	26,7%	(15)
Nord	26,7%	66,7%	0,0%	6,7%	(15)
Totale	55,3%	22,9%	14,6%	7,1%	(253)
Test del chi-quadrato					
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)		
Chi-quadrato di Pearson	94,7 ^a	16	,000		

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Nella tabella 19 gli episodi sono stati classificati in base all'ambito nel quale si è realizzata la pratica corruttiva. Anche per questa variabile le dinamiche territoriali mostrano delle differenze notevoli, il settore dei lavori e opere pubbliche raccoglie la quasi metà dei casi in Calabria (47,3%), circa un quarto dei casi in Campania (21,8%) e percentuali più irrisorie nelle altre ripartizioni territoriali. L'ambito degli appalti per concessioni di servizi rappresenta oltre un terzo dei casi nel Lazio (37,5%), circa il 25% in Campania e solo il 16,2% in Calabria, si nota, infine, il 33,3% osservato nelle regioni settentrionali. Il comparto dell'edilizia privata riguarda il 22,8% degli episodi registrati in Campania, il 10,8% degli episodi calabresi e solo il 12,5% di quelli avvenuti nel Lazio. Negli altri settori corruttivi, spicca lo scarto che fa registrare il Lazio nell'ambito dell'ambiente e dei rifiuti (16,7% vs 6,9% della Campania e 9,5% della Calabria) e nell'ambito della politica (27,1% vs 5,4% della Calabria e 8,9% della Campania).

Tab. 19 - Ambito nel quale si è compiuto il reato per regione. Anni 2013-2020.

	Ambiente/ Rifiuti	Appalti per concessioni di servizi	Edilizia privata	Lavori e opere pubbliche	Controlli delle forze dell'ordine e magistratura	Politica (voto di scambio o sostegno elettorale)	N
Calabria	9,5%	16,2%	10,8%	47,3%	10,8%	5,4%	(74)
Campania	6,9%	24,8%	22,8%	21,8%	14,9%	8,9%	(101)
Lazio	16,7%	37,5%	12,5%	4,2%	2,1%	27,1%	(48)
Resto del Sud	20,0%	0,0%	26,7%	6,7%	40,0%	6,7%	(15)
Nord	0,0%	33,3%	33,3%	13,3%	20,0%	0,0%	(15)
Totale	9,9%	23,7%	18,2%	24,5%	13,0%	10,7%	(253)

Test del chi-quadrato

	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	84,883 ^a	20	,000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Considerando invece il tipo di utilità percepita dal corrotto, si evince che nei diversi contesti territoriali la modalità prevalente resta sempre quella del versamento di una somma di denaro combinata con la cessione di beni mobili. Tale tipologia di pagamento la ritroviamo nel 57,5% degli episodi campani, nel 57,1% dei casi settentrionali e nell'oltre 70% degli episodi laziali. La Calabria invece si distingue perché solo nel 32,4% dei casi il corrotto riceve un beneficio in denaro e in beni mobili, in questa regione a livello comparativo è maggiore l'incidenza dei servizi e dei favori di varia natura (29,4% vs 5,0% della Campania). Lo scambio attraverso assunzioni o incarichi professionali mantiene un peso percentuale simile nelle principali regioni oggetto di indagine, dal 17,6% della Calabria al 20,5% del Lazio, mentre il sostegno politico ha un'incidenza di poco superiore al 20% in Campania e in Calabria e raggiunge solo il 6,8% nel Lazio (tab. 20).

Tab. 20 - Principali utilità percepite dal corrotto in base alla regione. Anni 2013-2020.

	Assunzioni, affidamenti, incarichi professionali	Servizi vari, favori di varia natura, prestazioni sessuali	Denaro/ beni mobili	Sostegno politico	Totale
Calabria	17,6%	29,4%	32,4%	20,6%	(34)
Campania	17,5%	5,0%	57,5%	20,0%	(80)
Lazio	20,5%	0,0%	72,7%	6,8%	(44)
Resto del Sud	0,0%	20,0%	80,0%	0,0%	(15)
Nord	0,0%	28,6%	57,1%	14,3%	(7)
Totale	16,1%	10,0%	58,3%	15,0%	(180)
Test del chi-quadrato					
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)		
Chi-quadrato di Pearson	39,03*	12	,038		

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Analizzando i diversi tipi di vantaggi perseguiti dal corruttore tramite l'azione criminosa, osserviamo una distribuzione differente in base alla collocazione territoriale. In Calabria come in Campania, l'azione criminale è finalizzata in gran parte all'aggiudicazione di appalti pubblici e al condizionamento del regolare svolgimento delle gare, in maniera più marcata in Calabria con il 52,9% rispetto al 38,9% della Campania. Nel Lazio, invece, in quasi la metà degli episodi (47,8%) l'interesse dell'attività illegale è indirizzato alla richiesta di autorizzazioni e pareri favorevoli in procedure amministrative. L'attività corruttiva è finalizzata al conseguimento di informazioni riservate relative ad indagini o attività di controllo del territorio da parte di pubblici ufficiali infedeli in percentuali che vanno dal 18,6% della Calabria al 13,0% della Campania (tab. 21).

Tab. 21 - Vantaggio del corruttore per regione. Valore percentuale. Anni 2013-2020.

	Appalti, condizionamento gare	Autorizzazioni, rilascio pratiche	Concessioni edilizie, relazioni favorevoli	Informazioni indagini/mancati controlli	Sostegno politico/Voto di scambio	Totale
Calabria	52,9%	15,7%	12,9%	18,6%	0,0%	(70)
Campania	38,9%	36,8%	4,2%	17,9%	2,1%	(95)
Lazio	32,6%	47,8%	6,5%	13,0%	0,0%	(46)
Resto del Sud	26,7%	26,7%	0,0%	46,7%	0,0%	(15)
Nord	28,6%	42,9%	7,1%	14,3%	7,1%	(14)
Totale	40,4%	32,5%	7,1%	18,8%	1,3%	(240)

Test del chi-quadrato

	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	33,918 ^a	16	.005

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Concentrandoci ora sulla figura del corrotto, osserviamo che nella maggior parte dei casi è un pubblico ufficiale che svolge una mansione di carattere amministrativo in un'istituzione dello Stato. Per tale figura, in Calabria e nel Lazio registriamo una percentuale che oscilla attorno al 50% (51,7% e 52,1%), in Campania invece è leggermente inferiore attestandosi sul 43,6%. I rappresentanti delle forze dell'ordine o di altre autorità adibite al controllo nel ruolo di corrotti, variano dal 4,2% del Lazio al 17,8% della Campania. Il personale che ricopre un mandato di natura politica invece ha il suo peso maggiore nel Lazio (27,1%) e in Calabria (26,7%). Inoltre, si tenga conto che talvolta, trattandosi di episodi che coinvolgono più soggetti, si può avere tra gli indagati la compresenza di appartenenti al corpo amministrativo e al personale politico. Tale condizione è stata riscontrata nel 22,8% degli episodi campani, nel 16,7% dei casi del Lazio e nel 10,0% di quelli calabresi (tab. 22).

Tab. 22 - Tipologia di corrotto per regione. Valore percentuale. Anni 2013-2020.

	Amministrativo/ funzionario	Forze dell'ordine	Politici	Amministrativo/politico (misto)	Totale
Calabria	51,7%	11,7%	26,7%	10,0%	(60)
Campania	43,6%	17,8%	15,8%	22,8%	(101)
Lazio	52,1%	4,2%	27,1%	16,7%	(48)
Resto del Sud	33,3%	41,7%	25,0%	0,0%	(12)
Nord	33,3%	26,7%	20,0%	20,0%	(15)
Totale	46,2%	15,3%	21,6%	16,9%	(236)
Test del chi-quadrato					
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)		
Chi-quadrato di Pearson	22,308	12	,034		

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

La tabella 23 mostra i vari tipi di corruttore così come sono emersi dalla lettura del materiale giudiziario nel corso dell'indagine. L'azione corruttiva viene attuata direttamente da un membro riconosciuto di un clan nel 37,2% dei casi, l'incidenza di tale figura è maggiore nelle regioni caratterizzate dalla presenza consolidata delle organizzazioni criminali (Calabria con il 43,2%, Campania con il 40,4% e le restanti regioni del Sud con il 73,3%), mentre è meno riscontrata nel Lazio dove raggiunge il 18,8%. L'imprenditore invece si espone in prima persona in circa un terzo dei casi campani (32,3%), in circa un quarto di quelli calabresi (25,7%) e nel 22,9% degli episodi verificatisi nel Lazio. La corruzione laziale si distingue dalle altre, per il peso predominante della figura del socio, delegato, rappresentante legale che è presente nel 45,8% dei casi totali, valore decisamente superiore al 25,7% registrato in Calabria e al 20,2% della Campania. Nel Lazio, rispetto alla Campania e alla Calabria, si registra anche una presenza maggiore di politici e amministrativi nel ruolo di corruttori (12,5% vs 7,1% e 5,4%).

Tab. 23 - Tipologia di corruttore per regione. Valore percentuale. Anni 2013-2020.

	Imprenditori	Politici/ Amministrativi	Soci, gestori, consulenti o rappr. legali	Affiliati al clan	Totale
Calabria	25,7%	5,4%	25,7%	43,2%	(74)
Campania	32,3%	7,1%	20,2%	40,4%	(99)
Lazio	22,9%	12,5%	45,8%	18,8%	(48)
Resto del Sud	13,3%	6,7%	6,7%	73,3%	(15)
Nord	71,4%	0,0%	21,4%	7,1%	(14)
Totale	29,6%	7,2%	26,0%	37,2%	(250)
Test del chi-quadrato					
	Valore	Gl	Significatività asintotica (bilaterale)		
Chi-quadrato di Pearson	34,842 ^a	12	,000		

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Tab. 24 - Accertamento dell'aggravante mafiosa per regione. Valore percentuale. Anni 2013-2020.

	Confermata	Esclusa	Totale
Calabria	75,4%	24,6%	(65)
Campania	62,4%	37,6%	(101)
Lazio	16,2%	83,8%	(31)
Resto del Sud	66,7%	33,3%	(15)
Nord	92,3%	7,7%	(13)
Totale	60,6%	39,4%	(231)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	17,4 ^a	4	,000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Sulla scia di queste informazioni si possono configurare ambienti maggiormente corrotti e altri di intensità inferiore. Ambienti ove l'agire di amministratori e funzionari è altamente permeabile alla corruzione e ove il patto corruttivo ha una facilità riproduttiva determinata sia dalla densa omertà che caratterizza il reticolo corruttivo, sia dall'elevato controllo territoriale esercitato dall'organizzazione di tipo mafioso.

Un altro dato che conferma quanto, ormai, da anni si va sostenendo negli ambienti della magistratura, dell'antimafia, degli investigatori e tra gli studiosi è che il ruolo dell'imprenditore o di chi ha il controllo e l'orientamento dell'attività economica dell'impresa non è esclusivamente a traino delle diverse mafie ma svolge funzione di *take-off* o entra nella fase operativa quando si sono delineati in modo preciso ruoli, vantaggi e obiettivi.

10.4 Quali tipi di relazioni si configurano in ragione dell'organizzazione criminale, quali meccanismi regolano il patto corruttivo, qual è l'ammontare delle risorse stornate

Come osservato, la capacità delle diverse organizzazioni mafiose di sapersi infiltrare nella pubblica amministrazione (enti locali, asl, organismi pubblici, ecc.) intercettando bandi, gare, appalti, servizi, ecc. è strategicamente realizzata mediante lo scambio corruttivo. Ciò che ha rilevanza è capire se il *modus operandi* è diverso in ragione di alcuni elementi o è indifferente, oppure è la combinazione

di qualcuno di questi che genera il *profilo* dello scambio configurando un rapporto particolare. Gli aspetti che a nostro avviso entrano come fattori in gioco sono: *a)* tipo di organizzazione; *b)* territorio ove ricade l'opportunità; *c)* settore nel quale si crea l'opportunità; *d)* condizione che determina l'opportunità, ovvero se l'organizzazione mafiosa è l'attore promotore o regolatore; *e)* presenza nello scambio di più attori (PA, imprenditore, terzi) ed equilibrio criminale garantito da uno o fra più gruppi criminali mafiosi.

I fattori ipotizzati come determinanti le diverse tipologie relazionali e i differenti meccanismi regolativi, sono stati sottoposti, alla luce dei documenti giudiziari – e quindi delle evidenze empiriche ricostruttive – a conferma o confutazione del quadro ipotizzato. Le condizioni che abbiamo simulato *ex ante* sono in genere quelle che caratterizzano la casistica entro cui si dà vita al patto corruttivo. Tuttavia, ci interessava cogliere qualche eterogeneità e specificità di rilievo ad elemento di prova per dare conto eventualmente di un *modus operandi* specifico dipendente da uno o più dei fattori indicati. L'interrogativo riguarda i casi in cui vi è:

- a)* una condizione corrispondente alla presenza di uno (o più) soggetto/i politico/i (es. sindaco, assessore all'urbanistica, all'edilizia, o altro) direttamente *espressione di*, o *collusi con*, o *propositori nei confronti di* consorceria mafiosa;
- b)* una condizione corrispondente alla presenza di uno o più funzionari/burocrati dell'amministrazione pubblica che autonomamente sfruttano quella che è ritenuta una occasione;
- c)* una condizione in cui funzionari infedeli e imprenditori sono direttamente collusi, o affiliati al gruppo mafioso;
- d)* una condizione corrispondente alla presenza di uno (o più) soggetto/i imprenditoriale/i attivo/i come produttore/i o referente/i esterno/i di un clan mafioso;
- e)* una condizione corrispondente alla presenza di un clan, 'ndrina, famiglia ecc. che produce e regola il patto corruttivo anche mediante accordi tra cosche (gruppi) operanti in articolazioni territoriali diverse;
- f)* una condizione corrispondente alla presenza di imprenditore/i attivo/i che corrompe/ono funzionario/i e si sottopongono all'azione protettrice di un clan o si rivolgono alla criminalità organizzata (c.o.) per rimuovere le difficoltà della concorrenza. Intercettano l'evento e accettano che la c.o. richieda somme di denaro senza averne titolo, sotto forma di percentuale o altro pur di aver successo per l'affidamento.

La narrazione ricostruttiva delle vicende in forma sintetica darà conto delle diverse condizioni e dell'esito delle ipotesi.

10.4.1 Quando il volano del patto è un politico locale

La vicenda intreccia più delitti e atti illegali compiuti in territorio campano a partire dal 2008 da due personaggi politici con ruoli diversi: il primo P.D.L. – già sindaco del Comune di San Felice a Cancellò (CE), consigliere provinciale e consigliere regionale e la seconda, operatore dello staff di P.D.L. e più volte consigliere del Comune di Castel Volturno (CE). Entrambi vengono accusati, tra l'altro, di essere capi ed organizzatori di un'associazione per delinquere "semplice" finalizzata alla commissione di un numero indeterminato di delitti contro la pubblica amministrazione (abuso d'ufficio, concussione, corruzione, turbativa d'asta, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, peculato)¹². Il desiderio smisurato di denaro e potere ha portato gli indagati, non solo a strumentalizzare costantemente le proprie cariche pubbliche per programmare e portare a termine una serie di attività corruttive e malversazioni, ma a stringere accordi con le consorterie criminali operanti sul territorio ed in particolare con il clan dei Casalesi (soprattutto con la famiglia Zagaria). A differenza di altre vicende simili, pure caratterizzate dall'esistenza di accordi tra politica e criminalità, nel caso in esame, non è il clan malavitoso a cercare il contatto con le istituzioni ma è direttamente la "politica" a sollecitare l'intervento della più potente consorteria criminale del tempo per ottenere l'apporto finanziario sufficiente per la gestione illecita di grossi appalti pubblici. «La politica premia» è la frase emblematica che una compiaciuta R.D.G.¹³ pronuncia al cospetto di Antonio Zagaria, fratello del boss Michele Zagaria, proprio per indicare che alla crescita del suo ruolo politico nel corso degli anni doveva naturalmente accompagnarsi un'espansione delle mire dell'associazione dei Casalesi sugli affari pubblici. Il riferimento va all'affare riguardante il condizionamento della milionaria gara, in *Project Financing*, relativa alla progettazione urbanistica e realizzazione delle

¹² Tribunale di Napoli, Sezione Gip, ordinanza di custodia cautelare n. 514 del 7 dicembre 2016 (R.G.N.R n. 10139/2014).

¹³ Proprio la R.D.G. è uno dei personaggi di maggiore spessore criminale dell'indagine, strettamente legata agli ambienti camorristici sia di Casal di Principe che di Casapesenna. Grazie alla sua attività politica (eletta per due volte nel consiglio comunale di Castel Volturno nel 2000 e nel 2005; zona da sempre ricadente nella sfera di influenza della famiglia Bidognetti) e agli ottimi rapporti, anche familiari, con il gruppo Zagaria, ella intesse relazioni tali che, sebbene il ruolo femminile in un contesto comunque arcaico ne disponesse la secondarietà, in realtà possedendo una personalità decisamente prevaricante, la donna giocava un ruolo di direzione e programmazione delle varie operazioni illecite, perfino sovraordinando quello di P.D.L. i cui incarichi politici rivestiti erano più apicali all'epoca dei fatti.

opere di urbanizzazione della zona industriale del Comune di San Felice, località Ischitella-Cancello, che rappresenta la vicenda corruttiva di maggior rilievo. Dall'analisi delle fonti probatorie, costituite prevalentemente da intercettazioni telefoniche ed ambientali di conversazioni succedutesi dal mese di dicembre 2009 fino quasi alla fine del 2010, emerge la prova del raggiungimento di un accordo tra gli amministratori del Comune di San Felice a Cancello, da un lato, e Antonio Zagaria, dall'altro, ritenendo i primi che la "famiglia di Casapesenna", per risorse economiche ed organizzative, fosse l'unica in grado di poter gestire una simile operazione. Accordo perfettamente realizzatosi con lo scambio delle reciproche promesse: quella dell'assegnazione del progetto summenzionato a ditte indicate dallo Zagaria e quella sinallagmatica relativa alla ripartizione degli utili, preceduta anche dalla promessa di anticipazioni di tangenti durante le varie fasi di approvazione del progetto da versare al sindaco, al suo capo staff politico e ai loro esecutori (sono coinvolti, infatti, anche altri funzionari deputati al compimento di una serie di operazioni e passaggi burocratici). La portata dell'affare, il fatto che lo stesso dovesse protrarsi per anni, comportando enormi guadagni per il gruppo Zagaria durante tutta la fase di realizzazione dei lavori, sono circostanze che difficilmente consentono di considerare, secondo il Gip, tale vicenda come un episodio isolabile e circoscrivibile ad un'unica operazione, rappresentando senza alcun dubbio una delle principali attività economiche progettate dall'associazione P.D.L.-R.D.G. e di fatto finalizzata anche a consentire al gruppo Zagaria non solo di incrementare il proprio potere economico, ma anche di reinvestire i proventi illeciti dell'attività del gruppo malavitoso e costituire uno schermo a tutela delle proprie risorse: «il modo migliore per legalizzare i soldi», come osservato dalla spregiudicata R.D.G.

Il sistema di favori, di permessi a costruire illegittimamente, il conferimento di appalti senza procedure di gara, atti illeciti nel settore della ristorazione, delle sponsorizzazioni di società calcistiche, nella costruzione di supermercati, negli appalti per conferimenti di kit per la raccolta differenziata, la truffa della falsa pesatura dell'umido con aumento di costi per i cittadini, rappresentano la gamma dell'illecito che nei vari settori è programmata dal sindaco e dai suoi accoliti. Come l'indagine e il processo hanno poi confermato, l'origine del sistema corruttivo è data dall'individuazione nell'ambito politico di relazioni di scambi non più diadici per accrescere il consenso e il potere politico. Le ricompense costituiscono il meccanismo regolatore attivato dal sindaco e tutte le forme di sanzionamento positivo che si allargano a imprenditori, amministrativi, intermediari fino ad incorporare – soggiogando l'ambiente amministrativo e politico – una costola del

clan dei casalesi, sono le forme strutturate che si dispiegano ad esito dei continui patti corruttivi. Questa vicenda conferma che la forza delle consorterie criminali è data spesso dal riconoscimento che l'ambito politico esercita nei confronti di esse attribuendo ruoli regolatori o funzioni risolutive per il raggiungimento di risorse quali consenso, potere, capacità di soggiogare gli altri. In più la dinamica corruttiva, quando parte da una figura politica in un ambiente controllato da organizzazioni di tipo mafioso, se supera una soglia considerata "normale", necessariamente deve pagare dazio al crimine organizzato se intende propagarsi e incorporare sempre più figure economiche.

10.4.2 Circuiti corruttivi prodotti da funzionari infedeli

Dalla sentenza del Tribunale di Roma n. 1843/15 emergono due distinti episodi corruttivi. Il processo in esame si presenta come un giudizio costola del procedimento principale denominato "Mafia Capitale", in quanto i quattro imputati (e poi condannati) avevano optato per il rito abbreviato. Il procedimento finale non ha confermato l'aggravante mafiosa, ma la vicenda è sintomatica del ruolo autonomo, talvolta, dei funzionari amministrativi. Il primo episodio corruttivo riguardava la funzionaria comunale E.S. (responsabile coordinamento amministrativo – Attuazione Piano Nomadi e interventi di inclusione sociale di Roma Capitale) e l'imprenditore S.B., amministratore dei soggetti economici cui erano stati commissionati i lavori per il campo nomadi di Castel Romano (RM). I fatti di causa attenevano alcune informazioni sullo stato delle pratiche amministrative in corso e, in particolare, la compilazione di determinazioni dirigenziali (DD), per i lavori svolti nel campo nomadi individuato come "campo F"¹⁴. Le DD venivano puntualmente rinviate all'ufficio della responsabile E.S. (*ergo* non approvate) perché non in linea con la verità dei fatti: il numero dei soggetti realmente occupanti i prefabbricati del campo era la metà rispetto a quello indicato, per cui il conteggio degli importi doveva essere inferiore rispetto a quello richiesto. A seguito di più modifiche da parte della funzionaria E.S. (la quale innalzava il numero da 150/180 nomadi a 300), l'imprenditore S.B. otteneva l'approvazione della DD e il relativo pagamento dei lavori svolti al campo F. In cambio la funzionaria era stata remunerata con l'assunzione della figlia presso uno dei soggetti economici che materialmente amministrava S.B. Da questo episodio se ne evinceva un secondo (non fruttato), nel quale si accertava la disponibilità di

¹⁴ Tribunale di Roma, Ufficio Gup, sentenza n. 1843 del 3 novembre 2015 (RGNR n. 22918/15).

E.S. nel porre in essere un progetto (falso) al fine di trovare un secondo impiego alla figlia. In tale episodio, non presente nel capo d'imputazione, la funzionaria E.S. da corrotta diventava corruttrice.

Il secondo episodio corruttivo vedeva come imputato E.G., ma riguardava il funzionario comunale C.T. (responsabile del servizio programmazione e gestione del verde pubblico) e l'imprenditore S.B., amministratore dei soggetti economici cui erano stati commissionati determinati lavori. La corruzione continuata di C.T. era perpetuata in quattro occasioni – due chiaramente delineate nella sentenza e due no. Si traduceva in manovre contabili per lo stanziamento di fondi, per il recupero e lo spostamento di risorse sul settore in oggetto, per l'annullamento di una gara per finanziare proroghe e per nuovi affidamenti. Al funzionario C.T. erano stati devoluti 25.000,00 euro a fronte di una promessa di 40.000,00 euro per l'emergenza maltempo; mentre, per quanto atteneva la manutenzione della pista ciclabile, la dazione promessa era di 30.000,00 euro. L'imputato E.G è stato riconosciuto colpevole del reato in esame, in quanto socio fondatore della *coop. 29 giugno*, nonché procuratore e collaboratore diretto di S.B.

Queste vicende si consumano entro un rapporto diadico tra funzionari pubblici e imprenditori. La corruzione è l'esito di una occasione utilizzata, di una opportunità sfruttata ove si delineano in modo chiaro, diretto e immediato i vantaggi reciproci che ne derivano. Da un lato, il piccolo "potere" esercitato dal funzionario pubblico, dall'altro, l'innalzamento del rendimento di una opportunità che l'attore economico tende a massimizzare. È tipico del circuito circoscritto nel quale il pubblico ufficiale si avvale del ruolo e l'attore economico prova o a reiterare la prestazione o a massimizzare l'occasionalità dello scambio. Il patto si gioca e s'impenna sulla reciproca fiducia che entrambi le parti onorino l'impegno. Tuttavia, l'esito della vicenda si oscura perché entrambi non palesano molta esperienza nella conduzione e mascheramento del patto corruttivo. È questo il rischio che spesso aumenta in relazioni diadiche di questo tipo ove una o entrambe le parti non risultano altamente specializzate nello scambio occulto.

Un'altra vicenda che mostra come siano i pubblici ufficiali a rendere permeabili le organizzazioni amministrative proviene dall'esame di questa ordinanza di custodia cautelare. P.G., incaricato di pubblico servizio in qualità di dipendente della Prefettura di Napoli, accettava la promessa dell'assunzione in società operative nel settore della vigilanza privata di propri familiari per compiere atti contrari ai doveri d'ufficio, consistenti nel sollecitare la pratica in essere presso la Prefettura di Napoli da parte della società RS SRL riconducibile a D'A.A., V.E. e V.C., al fine di ottenere autorizzazioni prefettizie per l'esercizio della vigilanza

armata¹⁵. D'A.A., V.E. e V.C., interessati alla società e al rilascio delle autorizzazioni, vengono individuati quali promettenti l'utilità corruttiva, agendo inoltre al fine di consentire a V.E., legato alla famiglia B., esponente del clan dei Casalesi, di infiltrarsi nel settore della vigilanza privata e di ottenerne il controllo, sfruttando anche la forza di intimidazione della citata associazione camorristica. R.A., in qualità di dipendente della Prefettura di Napoli, comunicava a D'A.A., V.E., V.C. notizie segrete relative alla pratica in essere presso la Prefettura di Napoli per il rilascio di titoli autorizzativi per l'esercizio della vigilanza armata della società RS SRL riconducibile a D'A.A., V.E. e V.C. Ancora, D'A.A., V.E., V.C. e B.A., in accordo tra loro, stipulavano un fittizio e formale contratto di fitto di ramo d'azienda da parte della società P in favore della società RS SRL, riconoscendo di fatto un ruolo di socio occulto in favore di V.E., occultando il ruolo di socio di fatto nella società P. di V.E., legato alla predetta organizzazione criminale, al fine di impedire l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniale dovute alla sua figura camorristica e comunque criminale. Il Gip disponeva la misura della custodia in carcere nei confronti di V.E. Applicava nei confronti di D'A.A., V.C. e V.E. la misura degli arresti domiciliari, riqualificando i reati in art. 346 *bis* e 416 *bis*. 1 c.p. (discostandosi dalla richiesta del PM che, per le persone sottoposte ad indagini, era relativa ai reati di cui agli artt. 110, 319, 320, 321 c.p. e 416 *bis*. 1 c.p. e 326 co. 1 c.p.).

Dallo stralcio dell'ordinanza cautelare analizzata, si evince come in seguito ad una ordinanza custodiale, di cui quella analizzata rappresenta il seguito, «veniva disvelato un sistema di intestazioni fittizie di società di vigilanza ritenute, a dispetto del dato formale, direttamente riconducibili a V.E., cognato di R.B. detto "ò puff", [...] indicato da numerosi collaboratori di giustizia come componente della "fazione Bidognetti" del clan dei Casalesi del Comune di Parete». V.E., esponente dell'organizzazione criminale (affiliato al clan, addetto alle estorsioni e agli investimenti dei soldi del clan – scommesse clandestine e istituti di vigilanza) viene individuato, in seguito alle intercettazioni effettuate, come promotore e regolatore della trattativa illecita, in quanto è punto di riferimento dei soci non solo nella gestione dell'attività ma anche nella risoluzione di qualsivoglia problema, oltre a intervenire nelle assunzioni, nel controllo e gestione del personale, nella gestione di eventi, nel procacciare nuovi clienti,

¹⁵ Tribunale di Napoli, Ufficio del Gip, ordinanza applicativa della misura cautelare della custodia in carcere e arresti domiciliari n. 567 del 20 novembre 2019 (RGNR n. 17655/17).

nella gestione delle entrate economiche ecc. Pertanto, è individuabile come un socio di fatto che garantisce alle società protezione sul territorio. L'influenza camorristica di V.E. e il controllo esercitato nel Comune di Parete sono note agli intestatari formali delle società di cui trattasi. Nelle intercettazioni più volte si legge dell'esplicito riferimento allo spessore criminale di V.E. che si manifesta appieno allorquando le società vengono utilizzate per richieste estorsive. Si legge inoltre, così come appreso dai collaboratori di giustizia in diverse occasioni, che l'imposizione del servizio di vigilanza è una delle tipiche attività estorsive dei clan. Risultano, pertanto, descritte le condotte contestabili ex art. 416 *bis*.1 c.p. in quanto «proprio attraverso l'occultamento giuridico delle predette attività economiche, l'indagato V.E., già affiliato al clan, ha di fatto implementato la forza del gruppo di appartenenza, determinando un accrescimento di posizione del sodalizio criminale sul territorio».

10.4.3 *Quando la pubblica amministrazione diventa la “gallina dalle uova d'oro”, oppure quando si esercita il potere dell'informazione*

L'ordinanza applicativa di custodia cautelare si innesta nel procedimento penale n. 5781/17 volta a indagare sul clan di stampo camorristico D'Abramo-Sforza, propaggine del clan Parisi di Bari, insediatosi nel territorio del comune di Altamura (conosciuta come *camorra barese*). Nel procedimento si possono identificare quattro imputazioni per turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) (tre condotte consumate e una condotta non consumata) ed una imputazione per corruzione (ex art. 318 c.p.).

Il primo episodio inquadrato nella fattispecie di cui all'art. 353 c.p. vede sei imputati intenti a turbare e allontanare alcuni offerenti dalla gara per pubblici incanti concernente un immobile in Pisticci (MT), con la promessa di una dazione di 10.000,00 euro. Il secondo episodio inquadrato nella fattispecie di cui all'art. 353 c.p. vede cinque imputati intenti a turbare e allontanare alcuni offerenti dalla gara per pubblici incanti concernente un immobile in Altamura (BR), con la promessa di una dazione di 10.000,00 euro. Il terzo episodio inquadrato nella fattispecie di cui all'art. 353 c.p. vede due imputati (e un terzo soggetto attinente) intenti a turbare e allontanare alcuni offerenti dalla gara per pubblici incanti concernente un immobile in Bari, con la promessa di una dazione di 9.000,00 euro.

L'episodio corruttivo ex art. 318 c.p. vede imputati la funzionaria corrotta del Dipartimento delle risorse finanziarie e strumentali della Regione Puglia C.M. e l'affiliato V.T. in qualità di corruttore, il quale – in un rapporto perpetuato dal novembre 2012 al dicembre 2016 – chiedeva di verificare la regolarità contabile

di pagamenti della Regione Puglia. Più in particolare, l'attività intercettiva, unitamente ai riscontri eseguiti, hanno consentito di accertare che C.M., funzionaria presso il servizio di regolarità contabile della Regione Puglia, ha asservito le proprie funzioni agli interessi di V.T., favorendo quest'ultimo nel compimento di specifici atti del suo ufficio (la verifica di regolarità contabile sui mandati di pagamento effettuati dalla Regione Puglia in favore del Comune di Grumo Appula (Ba), in corrispondenza degli stati di avanzamento dei lavori presentati all'ATI Restyle Costruzioni srl e Gruppo Edile Giordano srl), ricevendo in cambio utilità quali un'autovettura Y10 e la realizzazione di una pensilina presso la sua abitazione di Capurso (Ba), i cui lavori ammontavano a circa 1.500-2000 euro, nonché lavori di manutenzione ordinaria presso la propria abitazione¹⁶.

Il procedimento in esame è frutto di una complessa attività d'indagine che ha preso avvio a seguito della collaborazione di ex membri. All'origine delle investigazioni vi sono le dichiarazioni di giustizia che hanno consentito di accertare come il clan D'Abramo-Sforza fosse attivo nel settore dei delitti contro il patrimonio. I collaboratori hanno riferito di aver fatto parte di associazioni criminali di stampo camorristico operanti nella zona di Altamura (Bari).

Un altro caso che rende ragione di come un ambiente sociale diventa, grazie all'allargamento della contaminazione corruttiva, prigioniero dell'attività criminale, è questo che vede responsabili di infedeltà rispetto al mandato alcuni esponenti delle forze dell'ordine. Oggetto dell'ipotesi accusatoria sono i rapporti illeciti instaurati tra alcuni Carabinieri della Tenenza di Sant'Antimo e taluni soggetti affiliati o, comunque, vicini alle organizzazioni camorristiche operanti sul territorio della provincia di Napoli, note come clan Verde, Ranucci e Puca, attive nella zona compresa tra i comuni di Sant'Antimo, Grumo Nevano e Casandrino. Rapporti che, per le modalità di svolgimento, ovvero per la frequenza dei contatti telefonici e degli incontri, nonché per il registro confidenziale utilizzato dagli interlocutori, appaiono del tutto anomali. Dalle risultanze investigative sono emerse allarmanti condotte, poste in essere da militari in servizio presso il suddetto comando, consistite in omissioni o violazioni dei propri doveri di ufficio (rivelazione di notizie sullo svolgimento di servizi di controllo del territorio, su indagini in corso, omissione di controlli) realizzate in cambio di utilità di vario tipo ed in favore di alcune persone del clan che, per effetto di tali condotte infe-

¹⁶ Tribunale di Bari, Sezione Gip-Gup, ordinanza di custodia cautelare del 6 novembre 2019 (RGNR n. 5781/17).

deli, hanno beneficiato di protezione, in modo continuativo¹⁷. Come si arguisce, l'attività esterna svolta da alcuni carabinieri è consistita nel garantire informazioni o omettere controlli beneficiando sul piano concreto esponenti dei clan. La disponibilità di pubblici ufficiali diventa una risorsa importante per il raggiungimento di obiettivi di volta in volta programmati dai clan. Queste relazioni sono l'esempio di quel capitale sociale che i clan costruiscono mediante la corruzione e di cui dispongono all'occorrenza. Qui non è tanto la fiducia a "legare" i diversi attori, quanto la reciprocità di utilità scambiate propedeutiche all'avanzamento del processo di *cattura* dell'attività amministrativa e di infiltrazione in settori dell'economia del territorio. Quando nel corso del *Rapporto* abbiamo parlato di *State capture* per indicare come si edifica la corruzione sistemica e come un ambiente istituzionale viene catturato dal crimine organizzato, il profilo di questa indagine descrive esattamente il *take-off* del processo. E proprio la vicenda successiva ne dimostra gli stadi di avanzamento e cosa accade quando un ambiente istituzionale finisce nelle mani del crimine organizzato.

Infine, questa terza vicenda delinea che vuol dire svolgere un'attività lavorativa che permette di avere informazioni riservate.

Nel procedimento penale per associazione finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti si evidenziano, tra le diverse richieste formulate dal PM, in riferimento ai reati oggetto di ricerca, indagini per un episodio di corruzione ex art. 319 c.p. e due episodi di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio ex art. 326 c.p. Nell'episodio corruttivo, C.S., militare dei Carabinieri in servizio presso il Comando Stazione dei Carabinieri di Palagonia (Catania), quindi pubblico ufficiale, riceveva somme di denaro da S.S., O.M., C.A., R.R., S.C., per aver compiuto e compiere ulteriormente atti contrari ai doveri d'ufficio e, in particolare, per non aver espletato le dovute attività di denuncia, indagini e sequestri in relazione alle illecite attività poste in essere dai corruttori. In merito al primo episodio di cui all'art. 326 c.p., O.M., assistente capo della Polizia di Stato, in concorso con soggetti ignoti, violava i doveri d'ufficio inerenti alle funzioni, rivelando notizie di ufficio che dovevano rimanere segrete e aiutava i sodali ad eludere le investigazioni dell'AG in relazione a diversi delitti. Relativamente al secondo episodio ex art. 326 c.p., B.G., assistente capo della Polizia di Stato in servizio presso la Squadra Mobile di Catania e dunque pubblico ufficiale, violava

¹⁷ Tribunale di Napoli, Sezione del Gip, ordinanza di applicazione di misure cautelari n. 12 dell'8 gennaio 2020 (RGNR n. 29358/17)

i doveri inerenti alle funzioni, rivelando notizie di ufficio che dovevano rimanere segrete aiutando, peraltro, i sodali ad eludere le investigazioni dell'AG in relazione a diversi delitti e, inoltre, procurando un indebito profitto a C.A. e agli altri sodali consistito nelle ingenti somme connesse all'attività di spaccio. All'esito del procedimento, veniva applicata la misura della custodia cautelare in carcere nei confronti di C.S. per il reato di corruzione ex art. 319 c.p.; per O.M. per il delitto di corruzione ma non per quello di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio; per B.G., veniva applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari per altro reato, ma veniva rigettata la misura cautelare per il reato ex art. 326 c.p. Viene a configurarsi l'associazione finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti ma senza l'aggravante mafiosa.

Il sospetto è che C.A. appartenga ad una famiglia mafiosa, ma questo dato non viene mai confermato da nessuno dei collaboratori di giustizia, sebbene dalla lettura dell'atto si evincano diversi elementi e fatti a conferma della suddetta appartenenza. L'esame dell'ordinanza di custodia cautelare esplicita che grazie alle dichiarazioni del collaboratore di giustizia e ad esito di riscontri investigativi è confermato che l'organizzazione criminale si avvaleva della collaborazione di personale di forze di polizia, ottenendo protezione (al fine di eludere e scongiurare i controlli), informazioni riservate e collaborazione attiva «nella gestione delle serre aventi ad oggetto la coltivazione di marijuana». In particolare, S.S. viene individuato come promotore e finanziatore dell'organizzazione criminale, mentre C.A., O.M. e S.C. vengono individuati con funzione di direzione e organizzazione dell'attività¹⁸.

Il Giudice ritiene che, in seguito all'attività d'indagine svolta, unitamente a quelle riguardanti i singoli delitti-scopo di cui trattasi nel provvedimento, gli indagati (R.R., S.C., C.A.) appartengono all'organizzazione criminale, seppur svolgendo un ruolo di supporto rispetto a quello di O.M. Inoltre, C.A., O.M., S.C. hanno il ruolo di organizzatori di illecite attività dell'organizzazione nonché quello di spacciare e procurare lo stupefacente da fornitori esterni e O.M. anche quello di trasportarlo, certo di non essere scoperto dalle forze dell'ordine in considerazione del ruolo ricoperto all'interno della squadra mobile e di rivelare segreti d'ufficio finalizzati al mantenimento dell'associazione.

¹⁸ Tribunale di Catania, Sezione Gip, ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere e degli arresti domiciliari e di rigetto della richiesta di applicazione della misura cautelare del 1° ottobre 2018 (RGNR n. 4035/17).

Infine si legge che «il sodalizio criminale non risulta essersi estinto né risulta che alcuno degli associati per i quali è stata chiesta l'applicazione della misura cautelare in carcere abbia troncato il legame con l'organizzazione di appartenenza dopo la collaborazione con la giustizia di S.S. (dissociatosi); inoltre, l'estrema gravità dei fatti, la personalità criminale manifestata da ciascuno degli indagati [...] evidentemente dediti ad attività criminali per trarre i propri mezzi di sostentamento e il denaro da reinvestire nell'acquisto di stupefacente da rivendere, nonché il contesto criminale nel quale i soggetti coinvolti operano (connesso al Clan Cappello-Bonaccorsi per il tramite di C.A. e, prima dell'intervenuta collaborazione con la giustizia, di S.S) e l'appartenenza di due di essi alle forze dell'ordine [...] lascia ritenere con probabilità prossima alla certezza che [...] l'associazione sia ancora in vita e che gli indagati, se non adeguatamente controllati, potranno nuovamente in essere nuovi, gravi reati anche del tipo di quelli per cui si procede».

10.4.4 *L'attività economica svolta sotto l'egida della protezione mafiosa*

Una casistica molto diffusa è la disponibilità di imprenditori a svolgere la propria attività economica garantendosi un ombrello protettivo grazie all'azione di un clan o di una famiglia mafiosa. Questa strategia è stata interpretata dalla letteratura sulle mafie denominando la condotta "imprenditoria mafiosa", per sottolineare la differenza tra la disponibilità di un imprenditore a "buttarsi nelle braccia della mafia" rispetto all'azione strategica di un sodalizio criminale che – come variante – direttamente esprime un proprio affiliato come attore economico, svolgendo in nome e per conto del gruppo criminale l'attività di impresa. Tutti gli accordi di questo tipo si consumano con la complicità di uno o più funzionari interni alle amministrazioni locali o addirittura nascono ad esito di un patto collusivo con esponenti politici.

L'inchiesta è stata svolta dai Ros di Napoli a partire dal 2015 e ha permesso di fare luce sugli affari criminali realizzati da camorra ed imprenditoria sul territorio di Marano di Napoli. È stata infatti individuata una frangia di imprenditori in società occulta con il clan Polverino e/o con l'ala imprenditoriale del suo sodalizio criminale. Le indagini si sono dipanate attraverso intercettazioni ed acquisizioni delle dichiarazioni di diversi collaboratori di giustizia. È emerso un solido quadro indiziario a carico degli allora indagati che si fondava sull'assunto che gli stessi (imprenditori legati al clan) avessero esercitato pressioni sull'amministrazione comunale. Gli accertamenti successivi, tuttavia, svelavano una realtà ben più complessa ed articolata: gli amministratori pubblici coinvolti, ben lungi

dall'essere vittime, avevano fornito un contributo consapevole e volontario ricevendo vantaggi personali¹⁹.

Una delle vicende dalle quali emerge con chiarezza il ruolo fondamentale svolto dai pubblici ufficiali coinvolti è, senza dubbio, quella afferente alla progettazione e la realizzazione del Piano di insediamento produttivo (Pip) di Marano di Napoli. L'episodio corruttivo in questione vede come protagonisti B.M. (sindaco pro-tempore del Comune di Marano di Napoli), S.A. (dirigente dell'ufficio tecnico del Comune), i fratelli C.A. e C.R. (imprenditori aggiudicatari dell'opera Pip), l'Ing. S.N. (uomo di fiducia dei fratelli C., quale progettista dell'opera) e S.A. (ala imprenditoriale del clan Polverino). Le indagini hanno consentito di accertare che i fratelli C.C. avevano realizzato l'affare Pip (e tramite loro gli stessi Polverino quali soci occulti) grazie ad un accordo con la componente politica, in particolare nella persona del sindaco B.M., suggellato con la promessa prima, e la dazione poi, di un'ingente somma di denaro (l'accordo prevedeva 200.000 euro di tangente). Dagli accertamenti svolti emerge l'intervento, in qualità di mediatore, di S.A. (ala imprenditoriale del clan Polverino), che non solo aveva posto come condizione per l'esecuzione delle opere da parte dei fratelli C.C. il pagamento della tangente al sindaco B.M., ma poi aveva effettivamente agevolato quest'ultimo incassando per suo conto gli assegni. Sono stati gli stessi fratelli C.C. ad ammettere l'intesa con S.A. (e per il suo tramite con il sindaco B.) precisando di essersi accollati l'importo che lo stesso S.A. aveva stretto con B. quando era stato originariamente lui stesso designato per la realizzazione del Pip. Il quadro delineatosi all'esito delle indagini è dunque rappresentativo di una totale sinergia tra gli attori coinvolti. Il Pip era un'opera frutto di un accordo politico-criminale-imprenditoriale.

10.4.5 *La forza regolativa e l'equilibrio criminale dettato dalle mafie*

Le diverse arene della corruzione come visto non sempre vedono protagonista una organizzazione mafiosa, ma quando essa è presente svolge ruoli molteplici. Tra questi uno dei principali è quello connesso alla regolazione del patto corruttivo e alla garanzia che gli impegni siano osservati. La vicenda è emblematica perché, sebbene la 'ndrangheta costituisca una struttura organizzativa che tra le diverse forme di criminalità organizzata è quella con una particolare forma di

¹⁹ Tribunale di Napoli, Sezione del Gip, ordinanza di misure cautelari n. 26 del 17 gennaio 2020 (R.G.N.R. n. 25889/17)

società segreta (Catino, 2014, pp. 259-302) è anche l'organizzazione il cui vertice controlla e regola attraverso un complesso organigramma di ruoli e compiti i rapporti federati fra le diverse 'ndrine. Pertanto, su uno o più territori possono ricadere opportunità che interessino più 'ndrine (appartenenti anche a mandamenti diversi) e ciò necessita allora che gli interessi tra le parti siano composti ed equilibrati (Ciconte, 2008). In questo caso non è il "capo 'ndrina" a svolgere tali funzioni ma il triumvirato della "locale" (la "Copiata") che risponderà, attese le acquisite informazioni, successivamente al "crimine" o "provincia", organo di coordinamento e di riferimento per tutte le locali attive²⁰. La richiesta di rinvio a giudizio in esame, è avanzata nei confronti di 215 imputati per accuse a vario titolo di associazione mafiosa, estorsione, porto e detenzione illegale di armi da fuoco, turbativa d'asta, illecita concorrenza con violenza e minaccia, fittizia intestazione di beni, riciclaggio, truffa e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e numerosi altri delitti collegati, tutti aggravati dalla finalità di agevolare l'organizzazione mafiosa denominata 'ndrangheta.

Nel mirino presunti affiliati alle locali di 'ndrangheta di Locri, Roghudi, Condofuri, San Lorenzo, Bova, Melito Porto Salvo, Palizzi, San Luca, Bovalino, Africo, Ferruzzano, Bianco, Ardore, Platì, Cirella di Platì, Careri, Natile di Careri, Portigliola, Sant'Ilario, tutte rientranti nel mandamento ionico; nonché alcuni presunti affiliati alle locali di Reggio Calabria, cosca Ficara-Latella e cosca Serraino e alla locale di Sinopoli del mandamento tirrenico. Oltre a delineare le gerarchie e gli organigrammi delle consorterie criminali, emergono alcune dinamiche associative particolarmente indicative del grado di pericolosità e del livello di infiltrazione nel tessuto sociale ed economico dell'organizzazione. Esempio, a riguardo, i retroscena dell'appalto pubblico per i lavori di "*ripristino e sistemazione tubazione rete idrica nella frazione di Natile S. del Comune di Careri (RC)*", indetto dall'Ente Pubblico Comunità Montana Aspromonte Orientale di Reggio Calabria²¹. Secondo la prospettazione accusatoria (capo M), gli indagati (imprenditori appartenenti al sodalizio criminoso) si sarebbero consultati più volte

²⁰ Tribunale di Reggio Calabria, "*Operazione crimine*", D.D.A., Procedimento penale n. 1389/2008. La caratteristica distintiva della 'ndrangheta è non solo il fondarsi su una famiglia di sangue; per cui i membri vengono reclutati prevalentemente in base ai legami di sangue, ed i vincoli parentali tra le varie famiglie vengono rinsaldati con matrimoni incrociati, ma l'ordine organizzativo verticale si regge su un potere tendenzialmente accentrato.

²¹ Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, richiesta di rinvio a giudizio del 19 aprile 2018 (RGNR n. 5194/17)

al fine di raggiungere un accordo collusivo finalizzato ad individuare la ditta che si sarebbe aggiudicata l'appalto in questione sulla base di una logica spartitoria dettata dagli equilibri mafiosi esistenti nel territorio interessato dai lavori (Natile di Careri), mediante intese segrete tra gli esponenti delle realtà criminali della zona (ndrine Barbaro di Plati, Cua-Pipicella-Ietto di Natile, Pelle di S. Luca).

In questo caso, la vicenda ha richiesto l'intervento del livello superiore della gerarchia mafiosa calabrese, essendo l'appalto relativo ad una opera rientrante nell'alternanza degli affidamenti ad imprese controllate direttamente dalla 'ndrangheta e, per ciò stesso, titolari di una redistribuzione degli utili derivanti dalla conquista dell'appalto. Proprio la necessità di coordinare la strategia di accaparramento delle risorse pubbliche e quella di perseguire efficacemente gli obiettivi impongono ai gradi superiori dell'organizzazione di dirimere ogni eventuale controversia e riportare ogni competizione nell'alveo dei *trade-offs* che le diverse 'ndrine devono garantire per la sopravvivenza dell'organizzazione. D'altra parte, il riconoscimento di ogni 'ndrina come parte dell'organizzazione si basa proprio non solo sulla capacità di controllare una fetta di territorio e di tutto ciò che su esso accade e ricade come opportunità economica, ma sulla capacità di saper "rinunciare" in nome dell'appartenenza *alla* e della supremazia *dell'*organizzazione a qualche quota di profitti nella certezza che altre risorse saranno in futuro garantite e distribuite.

Una variante del rapporto di collusione tra amministratori e funzionari pubblici e gruppo mafioso è quando nello scambio corruttivo sono presenti tutti gli attori (funzionario; imprenditore; clan) ma il rapporto è diretto, prodotto e regolato dal gruppo mafioso. R.O., pubblico ufficiale, in quanto responsabile dell'ufficio tecnico del Comune di Cutro (qualificato pacificamente come Comune con forte inquinamento mafioso), concorrente esterno nell'associazione criminosa 'ndrangheta, nella specie la locale di Cutro diretta dai membri della cosca Grande Aracri, poneva in essere il reato di abuso di ufficio in concorso e previo accordo con L.R., titolare della omonima ditta, istigatore dell'altrui condotta, anch'egli concorrente esterno della suddetta associazione criminosa²². In particolare, R.O. procurava (con una serie di atti contrari ai propri doveri d'ufficio e in violazione della normativa vigente) a L.R., ingiusto vantaggio patrimoniale legato all'ottenimento del servizio di gestione e manutenzione della rete idri-

²² Tribunale di Catanzaro, Sezione Gip-Gup, ordinanza di applicazione di misura coercitiva n. 2021 del 25 novembre 2019 (RGNR n. 6959/15).

ca e reflua del comune di Cutro. Per tali fatti, il Gip applicava la misura della custodia cautelare in carcere per i reati di cui agli artt. 110, 323, 416 *bis* e 416 *bis*. 1 c.p. In tale provvedimento, vengono inoltre analizzate le posizioni di altri soggetti in relazione al delitto previsto e punito dall'art. 416 *bis* co. 1-8 c.p. oltre ai delitti di cui agli artt. 110, 56, 629 co. 1-2 e 416 *bis* co. 1 c.p. per i quali solo uno degli indagati viene attinto dalla misura della custodia cautelare in carcere. Dall'analisi del provvedimento in esame risulta come quella che viene definita da R.O. in termini di "mera contiguità", si sia tradotta in un concreto, rilevante e consapevole contributo al raggiungimento degli scopi dell'organizzazione, al suo rafforzamento e all'accrescimento del prestigio dei suoi vertici, con indubbio vantaggio personale anche per lo stesso R.O. Dalle intercettazioni si evince, data la documentata circolarità e condivisione di informazioni sensibili tra membri, che trattasi di una medesima organizzazione criminale; soprattutto in quanto si legge che «la cosca Grande Aracri aveva "violato" una regola fondamentale dell'organizzazione, quella di non recarsi mai dalla vittima ma di richiedere un incontro in un luogo sicuro». Pertanto, risulta evidente come la collusione tra il pubblico funzionario e il soggetto imprenditoriale, entrambi concorrenti esterni dell'o.c., volta all'ottenimento del servizio di gestione e manutenzione della rete idrica e reflua del comune di Cutro, abbia effettivamente apportato un concreto ausilio all'associazione 'ndranghetista.

10.4.6 *È solo domanda di protezione o è vincere la competizione sui mercati con trade-offs segreti e sicuri?*

La stigmatizzazione negativa del comportamento dell'imprenditore che si sotmette alla protezione mafiosa deriva molto spesso dall'idea che le mafie garantiscono agli imprenditori, attraverso accordi di collusione, segmenti di mercato, mettendoli nelle condizioni di superare gli ostacoli che la concorrenza di mercato produce e, al contempo, di avere certezze relativamente a produzioni o servizi da offrire. Ci sono settori, per esempio l'edilizia, che non sfuggono affatto all'azione estorsiva delle organizzazioni criminali e ciò comporta, molto spesso, che *ex ante*, gli imprenditori decidano di "mettersi a posto" prima di iniziare un'opera sia essa nell'edilizia privata o pubblica, concordando la cifra da pagare per poter lavorare in sicurezza e senza alcun tipo di "disturbo" (Di Gennaro - La Spina, 2010). La disponibilità degli attori economici in ambienti altamente mafiosi o è azzerata, per cui defezionano dalle gare, non partecipano agli appalti, non offrono servizi, oppure il processo decisionale accoglie l'idea di concordare il *costo della partecipazione*, o addirittura sollecita una domanda di protezione nella consapevolezza

che gli scambi generano reciproci vantaggi. Ci sono poi condizioni che vengono alimentate da imprenditori che giocano un ruolo cruciale perché hanno la competenza professionale specialmente per fronteggiare le richieste del settore pubblico e la mettono a disposizione della politica e del crimine organizzato, il quale fornisce tutte le garanzie perché quella presenza sul mercato si sviluppi e traini ulteriori risorse in un crescendo che – come nel caso in esame – diventa una vera e propria rete organizzativa che distribuisce affari.

La vicenda analizzata rientra in una più complessa indagine condotta nel 2017 dalla DDA di Napoli e i cui fatti si riferiscono al periodo che va dal 2013 al 2015 e ha visto coinvolti personalità politiche regionali, il sindaco di Aversa (Ce) e gli ex primi cittadini di Pompei e San Giorgio a Cremano, funzionari pubblici, imprenditori, professori universitari, commercialisti, ingegneri e “faccendieri”, coinvolti con vari ruoli e responsabilità nelle gare di appalto pubblico realizzate in varie province campane.

L'investigazione condotta dal Nucleo Tributario della Guardia di Finanza di Napoli, denominata “The Queen” ha portato all'epoca all'esecuzione di 69 ordinanze di custodia cautelare rivelando un intreccio di complicità tra clan di camorra, esponenti delle amministrazioni locali, imprenditori e colletti bianchi. Le accuse gravissime hanno riguardato corruzione, turbativa d'asta, fino al concorso esterno in associazione mafiosa. I bandi che sono risultati modificati nel periodo indicato erano 18 e la strategia di base era favorire gli imprenditori vicini ai casalesi e in particolare gli affiliati del clan di Zagaria.

L'elenco dei lavori era ampio e andava dalla Mostra d'Oltremare di Napoli ad una scuola in provincia di Caserta; dall'Azienda regionale di diritto allo studio (Adisu) per la seconda Università di Napoli, ad un impianto di cremazione al cimitero di Pompei; dall'appalto per il restauro della torre civica medioevale del Comune di Cerreto Sannita (Bn) ai lavori per mostre, musei, castelli e monumenti in tutta la regione. Insomma: la camorra mette le mani anche sulla cultura e sui relativi, ricchi finanziamenti.

Secondo l'accusa nelle commissioni di gara venivano inserite persone vicine ad un ingegnere imprenditore G.L.R. (indagato per concorso esterno in associazione mafiosa e considerato personaggio centrale nell'inchiesta), che poi veicolavano gli appalti alle ditte segnalate in cambio di promesse di denaro da corrispondere a sindaci e funzionari degli enti appaltanti.

La vicenda stralciata e riportata qui, dà conto dell'esame dell'ordinanza applicativa delle misure cautelari n. 9/2020 riguardante un primo episodio corruttivo ad opera di A.B. nei confronti del funzionario G.A., poi mutata nella fattispecie

di turbata libertà degli incanti di cui all'art. 353 c.p. ad opera della figura centrale dell'inchiesta G.L.R.²³.

L'episodio riguarda il patto corruttivo instauratosi tra l'imprenditore A.B. e G.A. nel ruolo di RUP (Responsabile Unico del Procedimento) al fine di orientare l'aggiudicazione della gara per la realizzazione della fognatura di Polvica in Nola (Na). A.B. incontrava, insieme agli "intermediari" A.S. e L.D.G., il RUP della gara promettendogli la corresponsione di una somma di denaro (divisa tra gli intermediari A.S., L.D.G., l'imprenditore vivaista L.M. e il funzionario G.A.) in cambio della consegna di dati riservati. L'assenza iniziale di garanzie sulla effettiva aggiudicazione della gara comporta un primo congelamento dell'accordo. Tuttavia, la caparbia di G.L.R. abituato ad utilizzare le scorciatoie pur di garantirsi appalti e la protezione goduta, produceva il riavvicinamento al funzionario amministrativo. Proprio l'intermediazione di A.S. e l'azione dell'imprenditore vivaista L.M. (già funzionale alla presentazione di G.L.R. al RUP) permetteva che G.A. consegnasse finalmente all'imprenditore e al suo tecnico progettista i files editabili delle tavole tecniche relative al progetto, in modo da permettere all'impresa di G.L.R. di effettuare l'offerta in maniera molto più celere (nonché di permettere a L.M. di subentrare). G.A. veniva remunerato con un importo di 70.000,00 euro, mentre l'intermediario A.S. otteneva un compenso di 15.000,00 euro versati per la campagna elettorale dell'ex assessore regionale. Atteso che l'imputato A.S. intraprendeva un percorso di collaborazione con la giustizia, emergeva che l'iniziativa era partita da L.M., imprenditore vivaista e amico di A.S., il quale, essendo venuto a conoscenza della contiguità tra L.M. e l'imprenditore G.L.R., aveva richiesto di conoscerlo al fine di beneficiare della capacità corruttiva di quest'ultimo. L'indagine investigativa faceva emergere l'esistenza di un vero e proprio "sistema": il cd. "Sistema La Regina", adottato per deviare dagli schemi legali e sacrificare le finalità pubbliche per fini privatistici, ovvero distribuire appalti, lavori, risorse alle ditte segnalate in cambio di promesse di denaro da corrispondere a sindaci e funzionari degli enti appaltanti. Scrive il Gip Federica Colucci: «il "sistema La Regina" è lo studio tecnico Archicons che si fa Comune; diventa Comune, ovvero rimpiazza in tutto e per tutto i passaggi che competerebbero alla pubblica amministrazione obbligata ai doveri dell'imparzialità e correttezza». La conferma di ciò viene da una intercettazione del 27

²³ Tribunale di Napoli, Sezione del Gip, ordinanza applicativa della misura cautelare della custodia in carcere e degli arresti domiciliari n. 9 del 3 gennaio 2020 (RGNR n. 37157/17).

luglio 2014. G.L.R. è al telefono con un altro indagato A.A. che dichiara: «però ... per l'accelerazione di spesa loro avrebbero bisogno di una grande mano ... di una buona struttura di supporto al RUP».

L'aspetto preoccupante per L.G.R. è il dissesto dei comuni che non hanno in sede la competenza e le capacità per fronteggiare tali impegni. Il paradosso è che si perdono i finanziamenti perché non vengono presentati i progetti mentre, secondo l'imprenditore, sarebbe più corretto fare una legge che permettesse di chiedere a terzi l'eventuale loro interesse a fare un progetto gratis e poi seguire tutta la procedura politica fino al finanziamento, dopodiché gli verrebbe dato l'incarico.

Risponde G.L.R.: «No, tu fai questo, li aiuti, gli fai di tutto, vai tu e scrivi le determine, gli scrivi le delibere, fai tutto il lavoro dei comuni, e cioè diventi Comune, dopodiché, dopo che hai fatto questo, hai fatto il passaggio politico che devi fare, gli fai ...cioè hanno avuto il finanziamento? Dopodiché mò dobbiamo fare la gara, cioè ti stressi talmente tanto che dici, ma tutto stò lavoro, dici sì ho avuto l'incarico. Ma, se non vengo arrestato, aspetta, se non vengo arrestato e magari non hai fatto ancora niente, se praticamente, anzi gli hai fatto pure avere i soldi a questa gente».

Si scopre così un sistema illecito che vede G.L.R. in diretto contatto con sindaci del Casertano e del Napoletano che gli vengono presentati da vari imprenditori. È un meccanismo che si autoalimenta e che finisce per coinvolgere professionisti di grido. È all'Archicons che si stipulano i patti e si concludono gli affari.

10.5 *Ma quanto denaro va nelle tasche dei corrotti? Il costo della corruzione*

Un ultimo aspetto che abbiamo approfondito, derivante dall'esame del materiale giudiziario fornitoci dalla DNA, è quello che attiene all'ammontare complessivo che è stato calcolato quale dazio economico frutto dello scambio corruttivo. Occorre sottolineare che gli importi segnalati sono solo quelli indicati esplicitamente nei singoli eventi di corruzione, per cui l'elaborazione non ha alcuna pretesa di calcolare la stima effettiva del costo della corruzione in Italia. Anche perché: *a)* in primo luogo stiamo parlando del solo costo calcolato su un numero relativo di atti; *b)* l'elaborazione attiene alle sole tangenti pagate da attori che hanno visto quali protagonisti o regolatori o inclusi le organizzazioni criminali di tipo mafioso; *c)* l'utilità a cui facciamo riferimento attiene solo al passaggio di denaro e non abbiamo quantificato il valore di beni mobili o immobili che pur sono presenti e sono oggetto del patto corruttivo.

Il complesso degli episodi individuati, ove è presente una utilità per il corrotto in *denaro*, è pari a 105 episodi. Il riferimento diretto ad una controprestazione totale o parziale precisamente quantificabile in denaro è stato rilevato in 48 episodi. La contrazione del *dataset* è dovuta al fatto che in molti atti non è specificata la somma di denaro corrisposta. Inoltre, in presenza di politici, il vantaggio si concretizza nei sostegni elettorali. Poi, molti vantaggi attengono beni materiali che andrebbero quantificati (ristrutturazione appartamento; auto regalate o riparate; regali vari, soggiorni di vacanze, posti di lavoro, sponsorizzazioni, fornitura gratis di droga, ecc.). Questo è il motivo che ha ridotto il numero degli atti dai quali *direttamente* si può evincere la somma di denaro corrisposta. In più, ovviamente, non abbiamo ritenuto di quantificare la gamma delle altre utilità ricevute.

Pertanto, l'ammontare complessivo delle tangenti che abbiamo registrato è pari ad € 4.142.540,00 (in media: € 86.302,92) per fatti commessi tra il 2005 ed il 2017 (tab. 25). Ovvero, il denaro scambiato per uno o più atti di corruzione assomma alla cifra indicata. Non siamo in grado di stabilire se è molto o poco, se ci si aspettava di più o di meno. Le considerazioni possono essere molteplici a cominciare dall'uso della violenza che costituisce, ovviamente, un mezzo sempre a disposizione delle diverse mafie e il fatto che vi ricorrano in misura sempre più rara non vuol dire che vi abbiano rinunciato. Il quesito è: le organizzazioni criminali mafiose disponendo nel retroscena della violenza possono permettersi di fare loro il "prezzo"? Oppure questi è l'esito di una contrattazione finale? Generalmente si sostiene che la forza delle mafie consiste sia nell'aggregare che nel regolare i processi di scambio occulto. Giocoforza ciò spingerebbe a confermare allora quest'idea, sostenendo che in ragione del tempo analizzato (12 anni) l'ammontare è contenuto. Se, viceversa, lo correliamo con il numero degli episodi (48) la somma è notevole. Risponderebbe al principio: *una quota per ogni possibilità!* Ovvero, "del maiale non si butta niente"...

Inoltre, un aspetto da non sottovalutare è che l'intervento delle mafie non si realizza solo sui grandi appalti e gare, ma è proprio sulla frammentazione di queste e la capacità di intercettarle con serialità che si rende il gioco efficace e vantaggioso.

Tab. 25 - Ammontare complessivo delle tangenti e media.

	N. episodi con specificazione della somma di denaro	Ammontare complessivo delle utilità percepite e/o sottratte indebitamente	Media
Atti DNA	48	€ 4.142.540,00	€ 86.302,92

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Per approfondire alcuni aspetti connessi al ragionamento iniziale, abbiamo isolato in una variabile nuova gli episodi dove era presente una quantificata controprestazione parziale o totale in denaro e l'abbiamo incrociata con le principali variabili. Inoltre, nelle ultime tabelle (26-33) abbiamo relazionato la nuova variabile con l'ampiezza e tipologia delle reti corruttive.

In generale la presenza di una controprestazione quantificata in denaro è stata registrata nel 19% dei casi, dalla sovrapposizione su base territoriale emerge una maggiore incidenza tra i casi del Lazio (37,5%), sintomo di una corruzione più predatoria quindi più propensa al ricorso diretto al denaro. All'opposto troviamo la Calabria dove la presenza di un corrispettivo in denaro è stata riscontrata solo nel 4,1% degli episodi, probabilmente la 'ndrangheta non ha necessariamente bisogno di ricorrere al denaro per gratificare i membri del patto corruttivo nelle proprie terre. E ciò, verosimilmente, per l'efficacia persuasiva di cui si nutre essendo "Stato nello Stato".

La Campania, invece, con il suo 20,8% fa registrare una tendenza di poco superiore al dato generale. Infine, nel nord, probabilmente a causa della maggiore infiltrazione 'ndranghetista, si nota un ricorso minore al denaro (13,3%) e ciò si potrebbe spiegare con la *felpata* strategia scelta di non presentarsi con il volto agguerrito di chi sottomette a regole stringenti e svantaggiose i partner dello scambio occulto (tab 26).

Tab. 26 - Presenza di un corrispettivo in denaro per regione.

	Soldi		Totale (N)
	Sì	No	
Calabria	4,1%	95,9%	(74)
Campania	20,8%	79,2%	(101)
Lazio	37,5%	62,5%	(48)
Sud (Puglia, Sicilia)	26,7%	73,3%	(15)
Nord	13,3%	86,7%	(15)
Totale	19,0%	81,0%	(253)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	22,537 ^a	4	.000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

La correlazione con il tipo di organizzazione criminale, per larga parte, rispecchia le dinamiche già osservate su base territoriale. Negli episodi che rientrano nel filone di “Mafia capitale” il denaro è presente in quasi il 40% dei casi, invece negli episodi di mafia e camorra lo rileviamo in circa il 25% dei casi, infine nella ‘ndrangheta il denaro viene riscontrato solo nel 3,4% dei casi. È evidente che la sovrapposizione tra l’area laziale e il caso di Mafia capitale distorce il risultato. Ma è pur vero che le investigazioni sulla presenza mafiosa nella capitale non hanno una lunga datazione e molte sono in corso (tab. 27).

Tab. 27 - Presenza di un corrispettivo in denaro per tipo di organizzazione criminale.

	Soldi		Totale (N)
	Si	No	
Camorra	24,1%	75,9%	(108)
'ndrangheta	3,4%	96,6%	(87)
Mafia	25,0%	75,0%	(12)
Sacra corona unita	0,0%	100,0%	(4)
Criminalità org. romana	38,1%	61,9%	(42)
Totale	19,0%	81,0%	(253)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	26,678 ^a	4	.000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

L'analisi della correlazione tra la presenza di una controprestazione in denaro e tipo di reato contestato fa emergere una dinamica meno complessa, come ipotizzabile, tra gli episodi rientranti nelle varie fattispecie di corruzione si registra un 30,7% di scambi dove è presente il denaro. Negli episodi di abuso di ufficio come preventivabile, invece, non se ne rileva la presenza, mentre per la turbata libertà degli incanti il dato si attesta sul 10,8% (tab. 28).

Tab. 28 - Presenza di un corrispettivo in denaro per reato.

	Soldi		Totale (N)
	Sì	No	
Corruzione	30,7%	69,3%	(140)
Abuso di ufficio	0,0%	100,0%	(58)
Turbata libertà degli incanti	10,8%	89,2%	(37)
Altro	5,6%	94,4%	(18)
Totale	19,0%	81,0%	(253)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	29,848 ^a	3	.000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

In riferimento ai vari settori nei quali si realizzano scambi corruttivi, si rileva che la quota maggiore di scambi in denaro si accerta nell'ambito dell'ambiente e dei rifiuti (28%), segue il settore degli appalti nel quale la presenza del denaro è rilevabile in un episodio su quattro (25,0%) e il settore dei lavori e delle opere pubbliche (22,6%). Percentuali inferiori si riscontrano nella politica (18,5%), in quest'ambito spesso si predilige la corresponsione di pacchetti di voti e nell'edilizia privata (10,9%), dove si riscontrano compensi in beni immobili. Nell'ambito dei controlli delle forze dell'ordine e magistratura solo nel 6,1% degli episodi si è riscontrato uno scambio diretto in denaro (tab. 29).

Tab. 29 - Presenza di un corrispettivo in denaro per settore attività.

	Soldi		Totale (N)
	Si	No	
Ambiente/Rifiuti	28,0%	72,0%	(25)
Appalti per concessioni di servizi	25,0%	75,0%	(60)
Edilizia privata	10,9%	89,1%	(46)
Lavori e opere pubbliche	22,6%	77,4%	(62)
Controlli delle forze dell'ordine e magistratura	6,1%	93,9%	(33)
Politica (voto di scambio o sostegno elettorale)	18,5%	81,5%	(27)
Totale	19,0%	81,0%	(253)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	8,815 ^a	5	.117

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Andando ad esaminare la presenza di controprestazioni in denaro per tipo di vantaggio perseguito dal corruttore, osserviamo variazioni meno significative. Il corruttore adopera il denaro come corrispettivo nel 23,5% dei casi in cui è interessato ad ottenere concessioni edilizie, relazioni favorevoli o cambi di destinazione d'uso dei suoli. La presenza del denaro è di poco inferiore (22,7%) negli episodi in cui il corruttore vuole condizionare l'andamento regolare di gare in corso o *ex ante* gli appalti per concessione di servizi. Diversamente, si rileva una presenza minore di scambi in denaro nei restanti ambiti, infatti è pari al 16,7% negli episodi di corruzione riguardanti la velocizzazione di pratiche burocratiche (autorizzazioni, accelerazione pratiche, false ricevute). Infine, in quegli episodi concernenti l'ambito investigativo-giudiziario quando l'interesse del corruttore è focalizzato alla rilevazione di informazioni riservate o all'acquisizione di comportamenti infedeli dei pubblici ufficiali, la presenza del denaro è rilevabile solo nel 13,3% dei casi (tab. 30).

Tab. 30 - Presenza di un corrispettivo in denaro per tipo di vantaggio del corruttore.

	Soldi		Totale (N)
	Si	No	
Appalti, condizionamento gare, pagamento dei lavori	22,7%	77,3%	(97)
Autorizzazioni, accelerazione pratiche, false ricevute	16,7%	83,3%	(78)
Concessioni edilizie, cambio destinazione d'uso, relazioni favorevoli	23,5%	76,5%	(17)
Condotte omissive o esito positivo accertamenti, controlli o verifiche. Rivelazione informazioni riservate	13,3%	86,7%	(45)
Sostegno politico/elettorale	0,0%	100,0%	(3)
Totale	18,8%	81,3%	(240)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	26,918 ^a	16	.000

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Nella tabella 31 abbiamo correlato le tipologie aggregate di reato con la numerosità di imputati coinvolti in ogni episodio corruttivo. L'andamento complessivo vede nel 62,8% dei casi la formazione di reti composte da più di tre imputati e nel 37,2% di reti con un numero fino a tre imputati. La dinamica per singola tipologia di reato è rilevatrice di alcune tendenze. Se per l'abuso di ufficio e la corruzione osserviamo un andamento simile a quello generale, con la formazione di reti composte da più di tre imputati rispettivamente nel 62,1% e 61,4% dei casi, per la turbata libertà degli incanti si riscontrano reti superiori ai tre imputati in oltre l'80% dei casi.

Tab. 31 - Numero imputati coinvolti per episodio in base al reato aggregato.

	Fino a 3	Più di 3	Totale (N)
Corruzione	38,6%	61,4%	(140)
Abuso di ufficio	37,9%	62,1%	(58)
Turbata libertà degli incanti	18,9%	81,1%	(37)
Altro	61,1%	38,9%	(18)
Totale	37,2%	62,8%	(253)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	9,829 ^a	3	.020

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

10. Attori e reticoli mafiosi. Quando la corruzione vede protagoniste le diverse mafie

Isolando gli episodi nei quali è stata riscontrata una presenza quantificata di denaro, abbiamo generato una nuova variabile in base all'entità della cifra. Dall'incrocio con la rete di imputati emerge che nelle reti più piccole, composte fino a tre persone, nel 72,7% dei casi l'importo dello scambio è inferiore ai 50.000 euro e nel 27,3% supera tale cifra. Nelle reti più estese resta maggioritaria la quota di scambi fino ai 50.000 euro (62,2%), ma aumenta la quota percentuale di episodi con cifre superiori (37,8%) (tab. 32).

Tab. 32 - Numero imputati coinvolti per episodio in base alla corresponsione in denaro.

	Fino a 50.000	Più di 50.000	Totale (N)
Fino a 3	72,7%	27,3%	(11)
Più di 3	62,2%	37,8%	(37)
Totale	64,6%	35,4%	(48)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	0,414	1	,520

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

L'incrocio della nuova variabile con il tipo di organizzazione criminale è indicativo di alcune dinamiche. Negli episodi romani è perfettamente paritetica la quota di episodi con importi fino a 50.000 euro con quelli che superano tale cifra (in entrambi i casi 50,0%). Negli episodi di 'ndrangheta la cifra corrisposta non supera mai i 50.000 euro, mentre la camorra e la mafia fanno registrare percentuali prossime al 70% (69,2% e 66,7%) per la fascia fino a 50.000 euro e nei restanti casi, rispettivamente il 30,8% e il 33,3%, arrivano a cifre superiori ai 50.000 euro (tab. 33).

Tab. 33 - Tipo di organizzazione criminale in base alla corresponsione in denaro.

	Fino a 50.000	Più di 50.000	Totale (N)
Camorra	69,2%	30,8%	(26)
'ndrangheta	100,0%	0,0%	(3)
Mafia	66,7%	33,3%	(3)
Criminalità org. romana	50,0%	50,0%	(16)
Totale	64,6%	35,4%	(48)
Test del chi-quadrato			
	Valore	gl	Significatività asintotica (bilaterale)
Chi-quadrato di Pearson	3,384	3	.336

Fonte: ns. elaborazione dati DNA

Conclusioni

In un saggio di alcuni anni addietro, Mark Granovetter (2006a) ha sostenuto che l'approccio economico alla corruzione – fondato sull'analisi delle strutture di incentivi che rendono probabile la corruzione e sugli effetti della corruzione sull'efficienza economica – è limitativo perché, sebbene corretto in astratto, impedisce di considerare gli aspetti sociali sottesi alla definizione degli incentivi e il valore e il significato che ad essi è attribuito. Collocandosi fuori da una prospettiva economica il nostro, nel sottolineare gli elementi sociali, culturali e storici, ritiene che ciò che percepiamo come “doveri”, onestà, integrità, abuso di fiducia, responsabilità formale connessa ad un ruolo pubblico non sono altro che costruzioni sociali, ovvero il significato ad essi attribuito può essere neutralizzato in modo da «evitare la macchia della pecca morale» (Granovetter, 2006b, p. 345). Il che vuol dire che i corrotti e i corruttori sono consapevoli degli atti che compiono ma elaborano delle spiegazioni in base alle quali *giustificano* l'appropriazione di determinati beni grazie alla posizione ricoperta; oppure, scagionano se stessi dando rilevanza alle *particolari circostanze*, o ancora, motivano le ragioni dello scambio riconoscendo la connessione causale tra un pagamento e un servizio.

La legittimità dello scambio – come i teorici dello scambio hanno rilevato – è correlata alla percezione che localmente o globalmente gli individui maturano (e condividono) di cosa è giusto ed equo in una relazione di scambio. Pertanto, essendo le norme e i significati che attribuiamo alle nostre azioni funzione delle circostanze e dei principi sociali che governano le interpretazioni che diamo alle diverse transazioni, sono le valutazioni di cosa è “appropriato” o di cosa risulta “eccessivo” a richiedere di essere analizzate perché esse sono regolate dalla cultura. Ci possono essere “regole organizzative” (Darr, 2003), oppure tradizioni che governano una relazione di scambio a *dimensionare* l'appropriatezza in tali relazioni. Così come il giudizio di corruzione può essere neutralizzato allorché alcuni comportamenti dall'opinione di un gruppo (es. lavoratori di un'azienda), o comunità locali, sono giudicati idonei perché o compensativi di violazioni di precedenti regole formali, oppure perché considerate – per es. quando ci si trova di fronte ad appropriazioni indebite – azioni che “ricompensano” informalmente chi si sente in debito. Spesso è il differente *status* sociale delle parti che entrano in una relazione di scambio a determinare il coinvolgimento nella corruzione. Maggiore è l'uguaglianza di *status* minore o più difficile è attivare azioni corruttive, dal momento che chi si lascia corrompere riconoscerebbe la propria inferiorità sociale.

Se, allora, i quadri normativi sono definiti, riprodotti e/o trasformati durante l'attività sociale quotidiana di ogni gruppo, e da essi dipendono i giudizi di legittimità, è pur vero che la struttura delle differenze di *status* tra i gruppi che sono coinvolti nella corruzione (es. funzionari pubblici, imprenditori) è un elemento importante, sia perché cambiano in ragione delle circostanze politiche e sociali, sia perché vi possono essere culture ove ricoprire ruoli burocratici governativi può essere riconosciuto più importante rispetto a chi svolge attività economica, come nel caso della Cina (Wank, 2002). Se questi aspetti analitici valgono per la corruzione, nel caso della concussione, quando il pagamento è richiesto piuttosto che offerto, non ci si distanzia di molto rispetto alle argomentazioni utilizzate, perché nel caso di burocrati che "domandano" benefici, il pagamento si configura come una forma di allineamento *momentaneo* «alla direzione del differenziale di *status*», ovvero accettare il pagamento diventa una transazione che la persona di affari acconsente trattandola come una relazione di mercato e nella consapevolezza che ciò non muta il differenziale di *status*.

Per Granovetter, quindi, «la configurazione delle reti sociali e le differenze di *status* sociale tra coloro che hanno bisogno di favori e quanti sono in grado di fornire gli stessi favori in una economia può influenzare in maniera rilevante le modalità, i costi e la probabilità che tali favori siano elargiti» (Granovetter, 2006b, p. 354). Quando il patto corruttivo è attivato da una rete criminale, ovvero quando è un gruppo mafioso a governare le regole del patto, il rispetto degli obblighi sottostanti accresce la reputazione e affidabilità del *network* criminale. Quando una rete di corrotti e corruttori dà vita ad un patto corruttivo, la corruzione assume il carattere di una vendita di beni o servizi pubblici al miglior offerente.

Ciò che si può, in ultima analisi, sottolineare, allora, è che proprio perché le regole, le norme sono il risultato di processi interattivi e si trasformano e riproducono attraverso questi, nel momento in cui cambiano al livello dell'economia e le stesse istituzioni sociali e politiche adattano i propri sistemi e orientamenti ad esse beneficiando maggiormente alcuni gruppi e attori sociali piuttosto che la collettiva, è inevitabile che i comportamenti tendono ad uniformarsi, specialmente se le azioni non godono di un etichettamento negativo, di una riprovazione sociale forte, estesa. La definizione di ciò che è corruzione non risulta essere in contrasto tra i gruppi e coloro che ne beneficiano. La molteplicità delle situazioni che sono state indicate configura l'esistenza di molteplici *modelli di corruzione*, dipendenti sia da chi sono gli attori, quanto è ampio il reticolo corruttivo, sia qual è la reattività che l'ambiente sociale inscena.

Il fatto stesso che si ricorre allo strumento della corruzione per piccoli o grandi affari, piccole o grandi situazioni rende conto che ormai ogni forma di transazione se presenta una qualche difficoltà essa viene superata ricorrendo senza difficoltà alla condotta corruttiva, ma ciò costituisce una *trappola* perché, per quanto estesa sia ormai la quota dei corrotti e dei corruttori non beneficiando la collettività, ovvero la società nel suo insieme dal momento che i beni e i servizi pubblici ne restano influenzati negativamente, paradossalmente essendo intaccato il benessere collettivo anche quello che risulta raggiunto come benessere personale ha una intensità così *macchiata* dall'avidità che mina il senso soggettivo della pura e piena felicità.

Bibliografia

- CATINO M., *L'organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», a. LV, n. 2, 2014.
- CICONTE E., *Ndrangheta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.
- DARR A., *Gifting Practices and Interorganizational Relations: Constructing Obligation Networks in the Electronic Sector*, in «Sociological Forum», vol. 18, n. 1, 2003.
- DI GENNARO G., PIZZUTI D. (a cura di), *Dire camorra oggi. Forme e metamorfosi della criminalità organizzata in Campania*, Guida, Napoli 2009.
- DI GENNARO G., LA SPINA A. (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, il Mulino, Bologna 2010.
- DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (DIA), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti*, luglio-dicembre 2019, Roma 2019.
- GIDDENS A., *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Polity, Cambridge 1991.
- GRANOVETTER M., *L'influence de la structure sociale sur les activités économiques*, in «Sociologies pratiques», n. 2, 2006a.
- ID., *La costruzione sociale della corruzione*, in «Stato e mercato», 3, n. 78, 2006b.
- PIGNATONE G., PRESTIPINO M., *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma 2019.
- SCIARRONE R., STORTI L., *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in «Stato e mercato», n. 3, 2016.
- WANK D., GOLD T., GUTHRIE D., *Social Connections in China: Institutions, Culture, and the Changing Nature of Guanxi*, Cambridge University Press, 2002.

11. Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari di alcuni distretti di Corte d'Appello*

Giacomo Di Gennaro, Filomena Gaudino, Antonia Sarnataro, Valeria Savarese

Introduzione

In questo capitolo si presentano i risultati dell'analisi del materiale giudiziario inerente a procedimenti su casi di corruzione¹ relativi al periodo 2002-2019 e proveniente dalle tre regioni *focus* della nostra ricerca: Campania, Lazio e Lombardia.

La documentazione empirica utilizzata per la ricerca è stata reperita a partire dalla consultazione della banca dati *De Jure*² e dalla successiva richiesta di collaborazione alle Corti d'Appello delle regioni oggetto di indagine e ad alcuni Tribunali Ordinari³. Tale esigenza, in primo luogo, è sorta dopo aver riscontrato alcuni limiti intrinseci propri delle sentenze di Cassazione recuperate dalla summenzionata banca dati, spesso caratterizzate da una scarna e sintetica descrizione dei fatti illeciti e maggiormente incentrate su questioni procedurali e formali di diritto. Nonché, in ragione del fatto che solo una minima parte dei procedimenti giunge all'ultimo grado di giudizio. Si è dunque ritenuto opportuno ampliare il materiale a disposizione per un verso attingendo alla consultazione degli atti relativi a precedenti gradi di giudizio (in modo da arricchire le informazioni su vicende sinteticamente descritte dalla Corte di Cassazione), per l'altro intercettando nuovi procedimenti. Al termine di questo lavoro di reperimento del

* L'introduzione è di G. Di Gennaro. Il § 11.1 è stato scritto da V. Savarese, il § 11.2 da F. Gaudino, il § 11.3 da A. Sarnataro.

¹ Tale espressione non è qui intesa in senso strettamente giuridico, ma in senso più ampio comprendendo le fattispecie di reato tipiche della pubblica amministrazione che sono emerse nel corso della rilevazione, di seguito illustrate nel grafico 1.

² *De Jure* è una banca dati gestita da Giuffrè Editore che offre l'accesso a varie tipologie di materiali giuridici: massime, sentenze, legislazione, dottrina. L'archivio telematico contiene, tra l'altro, la raccolta integrale delle sentenze della Cassazione dal 2006 in poi, ad eccezione di quelle della sezione VII di inammissibilità.

³ Si coglie l'occasione per ringraziare i Presidenti di Corti di Appello e Tribunali che hanno dato la loro disponibilità al reperimento e all'acquisizione del materiale giudiziario.

materiale giudiziario, esito della consultazione incrociata di diverse fonti, ed in seguito ad una prima fase di *screening*⁴, è risultato un *corpus* di 217 atti giudiziari corrispondenti a diversi gradi di giudizio⁵ così distribuiti rispetto ai territori oggetto di indagine: il 62,7% proviene dalla Campania, il 24,9% dalla Lombardia e il 12,4% dal Lazio (tab. 1)⁶.

Tab. 1 - Territorio di provenienza degli atti analizzati (%).

Territorio	%
Campania	62,7
Lazio	12,4
Lombardia	24,9
Totale (N)	100,0 (217)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Le informazioni presenti in ciascun atto giudiziario analizzato, sono state sintetizzate all'interno di una griglia di rilevazione suddivisa in quattro sezioni tematiche: la prima sezione comprende i dettagli relativi agli atti registrati (autorità giudiziaria procedente, numero identificativo e data di emissione, quantità di atti disponibili in riferimento alle singole vicende estrapolate), la specificazione della tipologia di reati contestati (e le eventuali riqualificazioni) nonché le modalità di genesi dei procedimenti (denuncia/investigazione); la seconda sezione raccoglie le informazioni sugli attori protagonisti delle vicende illecite riscontrate (numero di soggetti coinvolti, ruolo istituzionale dei pubblici ufficiali "corrotti", tipologia di corruttori/concussi, eventuale presenza di soggetti

⁴ La consultazione delle diverse fonti ci ha restituito un totale di 252 atti giudiziari. Dopo una prima fase di lettura finalizzata alla verifica dell'adeguatezza del materiale empirico raccolto agli scopi conoscitivi della nostra ricerca, sono stati esclusi 35 atti per le seguenti ragioni: non risultano contestati i reati oggetto dell'analisi (n. 12); il fatto non sussiste (n. 19); non è presente alcuna descrizione in merito alle vicende illecite (n. 4).

⁵ Nel dettaglio: nel 29,5% dei casi si tratta di sentenze della Cassazione, nel 47,5% dei casi di sentenze di secondo grado e nel 23,0% dei casi di sentenze di primo grado.

⁶ In riferimento agli atti della Cassazione, è stata considerata l'Autorità giudiziaria che ha emesso l'atto impugnato. Così, ad esempio, se la Cassazione si è pronunciata su una sentenza della Corte di Appello di Napoli, è stato registrato come territorio di provenienza dell'atto, la Campania.

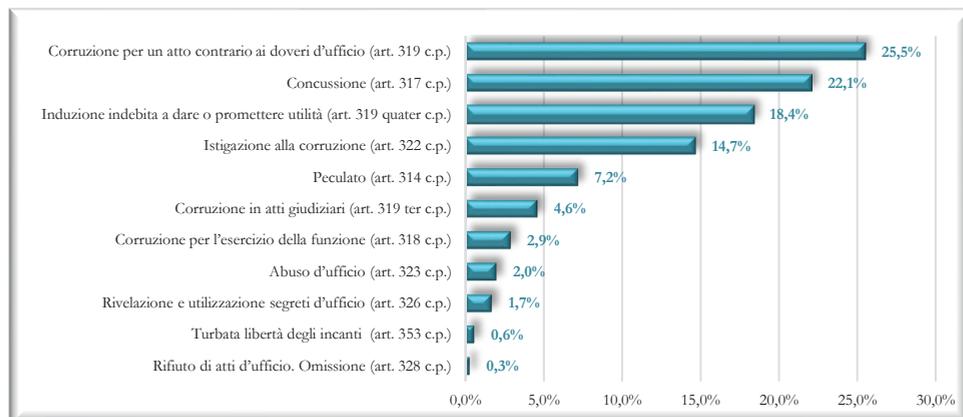
terzi e specificazione del ruolo svolto); la terza sezione prende in esame le risorse oggetto degli scambi illeciti (utilità e vantaggi perseguiti rispettivamente da pubblici ufficiali e parti private) ed i settori della pubblica amministrazione in cui gli stessi avvengono; la quarta sezione, infine, include le notizie relative al periodo temporale e al luogo in cui il fatto è avvenuto. Le informazioni, così raccolte, sono state codificate con la guida di un *codebook* e successivamente sottoposte ad elaborazione quantitativa.

In un singolo atto giudiziario possono essere presenti più episodi “corruttivi”⁷ che si differenziano tra loro in ragione della tipologia di attori coinvolti e/o delle risorse oggetto delle trattative occulte. Si possono cioè avere casi in cui in riferimento agli stessi pubblici ufficiali, si rilevano una pluralità di fatti illeciti in relazione a differenti partner privati o, viceversa, casi in cui gli stessi soggetti privati, con lo scopo di ottenere benefici eterogenei, instaurano (o tentano di instaurare) relazioni illecite con attori pubblici diversi. E ancora, si possono trovare vicende in cui pur non mutando gli attori coinvolti, né dal lato pubblico né da quello privato, mutano, nel corso del tempo, i vantaggi perseguiti attraverso l’attuazione di una pluralità di condotte illecite⁸. In tutti questi casi, le informazioni corrispondenti sono state codificate come distinti episodi illeciti. Il grafico sottostante (graf. 1) mostra che dal totale dei 217 atti giudiziari registrati sono stati estrapolati 348 episodi di reato contro la pubblica amministrazione: nel 40,5% dei casi si tratta di concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità (artt. 317 e 319 *quater* c.p.), nel 33,0% di varie fattispecie corruttive (artt. 318, 319 e 319 *ter* c.p.), nel 14,7% di istigazione alla corruzione da parte di soggetti privati (art. 322 c.p.) e nell’11,8% di altre tipologie (artt. 314, 323, 326, 328, 353 c.p.).

⁷ Intendiamo per “episodio corruttivo” qualsiasi evento caratterizzato dalla strumentalizzazione della funzione pubblica (anche solo potenziale) finalizzata al perseguimento di interessi personali da parte di agenti pubblici e/o soggetti privati, a prescindere dalla qualificazione giuridica del fatto contestato (corruzione, concussione, abuso d’ufficio, turbata libertà degli incanti, etc.).

⁸ Nei casi di più atti giudiziari che si riferiscono alle medesime vicende criminali (perché, ad esempio, si tratta di atti relativi a differenti gradi di giudizio o di più ricorsi da parte di diversi indagati nell’ambito di uno stesso procedimento giudiziario) le informazioni presenti sono state integrate in modo tale da arricchire con maggiori dettagli le diverse sezioni della griglia di rilevazione in riferimento ad ogni singolo episodio.

Graf. 1 - Tipologia di reato (%).



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Il 72,4% degli episodi avviene in Campania, il 16,4% in Lombardia e l'11,2% nel Lazio (tab. 2).

Tab. 2 - Territorio in cui si sono verificati gli episodi corruttivi (%).

Territorio	%
Campania	72,4
Lazio	11,2
Lombardia	16,4
Totale (N)	100,0 (348)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

L'indagine ci ha permesso di ricostruire alcune dinamiche del fenomeno indagato: la tipologia di attori pubblici e privati coinvolti nelle vicende illecite (paragrafo 1); la natura delle risorse che entrano in gioco nei rapporti tra strutture pubbliche e soggetti privati, le forme e l'entità della tangente (paragrafo 2); le aree della pubblica amministrazione maggiormente esposte alla pratica corruttiva (paragrafo 3). La presentazione dei risultati è stata arricchita da un ampio richiamo ad alcune vicende ricostruite negli atti analizzati ritenute rappresentative, ciascuna per ragioni diverse, delle molteplici forme di manifestazione dei comportamenti corruttivi⁹.

⁹ Sul totale delle 348 vicende corruttive estrapolate dagli atti analizzati, quelle che risultano collocate in un contesto associativo sono n. 83 (23,9%). Nel dettaglio, il reato associativo è stato

11.1 *Gli attori della corruzione*

Chi sono gli attori coinvolti nella corruzione? E quali sono i ruoli che essi ricoprono? Nell'illustrare la dinamica che sottende il complesso fenomeno corruttivo, Vannucci, ci aiuta a tracciare una prima importante differenziazione tra le due figure chiave dello *scambio occulto* (Pizzorno, 1992, p. 3): i corrotti e i corruttori. Vannucci afferma, infatti, che «per capire la logica elementare della corruzione è utile pensare ad Arlecchino servo di due padroni. Il corrotto è una sorta di Arlecchino, cui il vero padrone ha affidato la cura dei propri interessi, ma che all'insaputa di questi vende i suoi servizi anche a un secondo padrone, il corruttore. La corruzione è dunque un "gioco a tre" e si realizza con il tradimento da parte di un agente di un rapporto fiduciario che lo lega al suo principale o datore di lavoro, a vantaggio di un terzo soggetto con cui si accorda di nascosto» (2012, p. 22).

Dopo questo sintetico richiamo teorico¹⁰, procediamo quindi ad analizzare nello specifico i profili degli attori della corruzione così come emersi dall'indagine condotta¹¹.

Nella maggioranza dei casi (51,8%), il corruttore è un soggetto privato¹². La categoria comprende un'ampia varietà di figure: detenuti, utenti dei servizi, automobilisti, prostitute, spacciatori, venditori ambulanti, professionisti. Nella restante parte degli episodi, il corruttore opera nell'interesse di un'azienda o di un'impresa economica, nel 31,4% dei casi è l'imprenditore/proprietario in prima persona a intraprendere l'azione criminosa, nel 14,3% dei casi invece ad operare è un soggetto che ricopre un incarico a vario titolo nell'impresa (soci, gestori, amministratori, etc.). Infine, nel 2,4% è un pubblico ufficiale che ricopre o un incarico politico o amministrativo (tab. 3).

contestato solo in 18 procedimenti: in 16 casi si tratta di associazione per delinquere "semplice" (art. 416 c.p.), in 2 casi di associazione di tipo mafioso (416 bis c.p.). Gli episodi in cui (pur non essendo contestato agli imputati il reato associativo di stampo mafioso) risulta invece contestata l'aggravante ex art. 7 della l. n. 203 del 1991, sono n. 23 sul totale di 348 (6,6%).

¹⁰ Non ci soffermiamo sui diversi modelli teorici che hanno per oggetto la corruzione essendo stati già ampiamente affrontati in altra parte del volume.

¹¹ La categoria di corruttore non è qui intesa in senso strettamente giuridico ma comprende tutti i soggetti che, a prescindere dallo specifico reato contestato (concussione, abuso di ufficio, peculato, etc.), hanno tratto un beneficio privato dall'accordo illecito con un pubblico ufficiale.

¹² Quando lo scambio illecito non rientra in ambito politico/economico ma concerne la sfera degli interessi personali di singoli cittadini (sanatoria di abuso edilizio, tentativo di corruzione al posto di blocco, trattamenti privilegiati, etc.) utilizziamo la categoria soggetti privati.

Tab. 3 - Profilo del corruttore (%).

Tipologia corruttore	%
Imprenditori	31,4
Politici o Amministrativi/Funzionari	2,4
Soci, gestori, amministratori, rappresentanti legali e consulenti	14,3
Soggetti privati	51,8
Totale (N)	100,0 (328)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

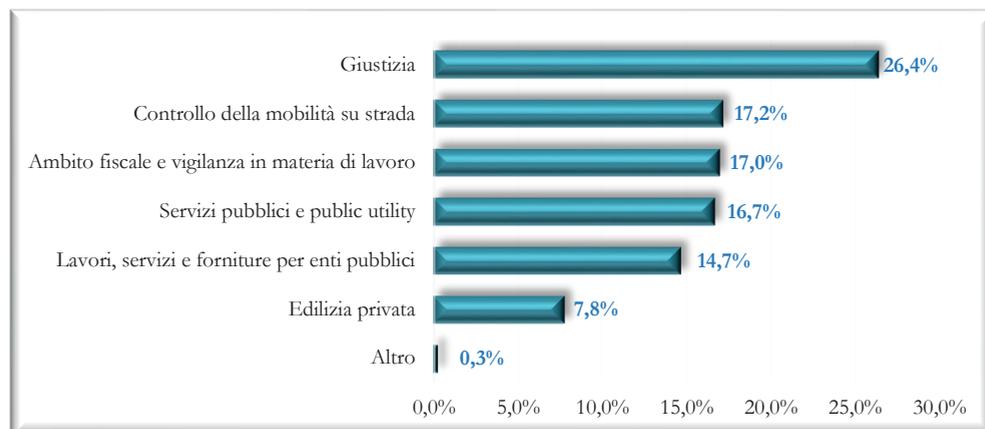
Da questo primo iniziale sguardo ai dati relativi ai profili dei soggetti corruttori, vediamo che ci troviamo indubbiamente di fronte ad una pluralità di situazioni corruttive. La prevalenza di soggetti privati tra le varie tipologie di attori che vestono i panni dei corruttori ci consente di produrre una semplice ma non scontata riflessione: la corruzione è un fenomeno che coinvolge anche il singolo cittadino che nella sua routine quotidiana si affida alla pratica dello scambio occulto per ottenere piccoli benefici e privilegi personali. A riguardo, la giurista Amisano afferma: «La corruzione ha raggiunto tutti i livelli sociali, senza distinzione. L'ampiezza di un fenomeno, nato con riferimento alle classi sociali più elevate, ora tocca tutti gli strati sociali» (2012, p. 8).

Come si avrà modo di approfondire in seguito (§ 11.3), la gran parte degli episodi registrati avviene nel settore della giustizia (26,4%). Richieste, offerte o scambi illeciti di somme di denaro e/o di altre utilità, inoltre, sono stati registrati nel settore fiscale e della vigilanza in materia di lavoro ed in quello del controllo della mobilità su strada (rispettivamente nel 17,0% e 17,2% dei casi). Seguono poi con il 16,7% il settore dei servizi pubblici e delle public utility e con il 14,7% quello dell'affidamento di lavori, di servizi e forniture per enti pubblici. Solo il 7,8% degli episodi, invece, avviene nel settore dell'edilizia privata¹³ (graf. 2).

¹³ A conferma della trasversalità della pratica corruttiva, sono state individuate sei macro-aree di riferimento: ambito fiscale e vigilanza in materia di lavoro (include i rapporti tra cittadino o impresa con fisco ed organismi preposti alla sicurezza e tutela dei lavoratori); controllo della mobilità su strada (rapporti tra cittadino e forze dell'ordine impegnate nel controllo e nella regolazione della circolazione stradale); edilizia privata (rapporti tra proprietari di terreni o immobili e pubblica amministrazione); giustizia (rapporti tra cittadino e forze dell'ordine o personale giudiziario inerenti investigazioni, processi, esecuzione penale, incarichi giudiziari); lavori, servizi e forniture per enti

11. Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari

Graf. 2 - Ambito dello scambio corrotto (%).



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Ciò premesso, dall'incrocio tra la tipologia di corruttore e l'ambito nel quale si realizza l'attività di corruttela, emergono alcune indicazioni di rilievo. Le attività corruttive che vedono protagonisti i soggetti privati si concentrano nell'ambito del controllo della mobilità su strada (33,5%), in quello della giustizia (41,8%) e in quello dell'offerta di servizi pubblici e public utility (21,8%). Sono questi i settori nei quali il cittadino si trova in situazioni in cui può essere sottoposto a controlli, investigazioni o si trova a dover sanare alcune pendenze con l'amministrazione pubblica. Volendo dare uno sguardo alle altre tipologie vediamo invece che gli imprenditori sono dediti ad altri ambiti corruttivi: nel 39,8% dei casi sono coinvolti in episodi che interessano l'ambito fiscale, nel 35,9% quello dei lavori, servizi e forniture per enti pubblici e nel 14,6% quello dell'edilizia privata. La categoria degli amministratori, rappresentanti legali e consulenti fa registrare un andamento non dissimile da quello degli imprenditori ma con alcune variazioni: nell'ambito fiscale rientra il 36,2%, il settore lavori, servizi e forniture per enti pubblici si attesta sul 29,8% e l'edilizia privata sul 14,9%. Infine, quando il corruttore è un politico o un amministrativo la corruzione rientra in larga parte nell'ambito delle investigazioni e dell'esecuzione della pena (tab. 4).

pubblici (rapporti tra soggetti economici e pubbliche amministrazioni inerenti appalti, concessioni, forniture, etc.); servizi pubblici e public utility (rapporti tra utenti e servizi).

Tab. 4 - Ambito dello scambio corrotto a seconda della tipologia di corruttore (%).

Ambito	Tipologia corruttore				Totale
	Imprenditori	Politici o Amministrativi/Funzionari	Soci, gestori, amministratori, rappresentanti legali e consulenti	Soggetti privati	
Ambito fiscale e vigilanza in materia di lavoro	39,8	/	36,2	0,6	18,0
Controllo della mobilità su strada	/	/	6,4	33,5	18,3
Edilizia privata	14,6	12,5	14,9	2,4	8,2
Giustizia e "Altro"	5,8	75,0	10,6	41,8	26,8
Lavori, servizi, forniture per enti pubblici	35,9	/	29,8	/	15,5
Servizi pubblici e public utility	3,9	12,5	2,1	21,8	13,1
Totale (N)	100,0 (103)	100,0 (8)	100,0 (47)	100,0 (170)	100,0 (328)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Dalla correlazione tra la tipologia di corruttore e il tipo di pubblico ufficiale corrotto si evince che nel caso dei soggetti privati, il corrotto è un appartenente alle forze dell'ordine nel 65,3% dei casi, nel 33,5% ricopre un incarico di natura amministrativa nella macchina statale e solo nell'1,2% è un esponente politico (tab. 5).

11. Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari

Tab. 5 - Profilo del corrotto a seconda della tipologia di corruttore (%).

Tipologia corrotto	Tipologia corruttore				Totale
	Imprenditori	Politici o Amministratori/Funzionari	Soci, gestori, amministratori, rappresentanti legali e consulenti	Soggetti privati	
Amministrativi / Funzionari	49,5	37,5	66,0	33,5	43,3
Forze dell'ordine	41,7	37,5	14,9	65,3	50,0
Politici e "Mista"	8,7	25,0	19,1	1,2	6,7
Totale (N)	100,0 (103)	100,0 (8)	100,0 (47)	100,0 (170)	100,0 (328)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Dal materiale giudiziario analizzato possiamo selezionare due procedimenti che hanno il pregio di delineare in maniera evidente le dinamiche illecite tipiche di questa relazione. Nel primo atto, due individui, in concorso tra loro, offrono ad un ispettore della Polizia di Stato una somma di denaro sotto forma di assegni su un conto corrente di una società di comodo utilizzata per truffare banche e finanziarie. Il denaro è versato come compenso affinché il poliziotto fornisca informazioni riservate, ricavate dalla banca dati SDI, su determinati soggetti che si ha intenzione di adoperare per richiedere truffaldine domande di finanziamento personale presso istituti finanziari e bancari. Nell'ambito del medesimo procedimento è emerso che lo stesso ispettore in un'altra circostanza ha ricevuto in dono un'autovettura da due indagati. In questo caso il poliziotto si limitava ad acquisire le spontanee dichiarazioni degli indagati, in merito a delle indagini scaturite da una querela per truffa, senza svolgere ulteriori accertamenti. L'accordo corruttivo posto in essere ha un fine ben chiaro: indirizzare l'attività investigativa delle forze dell'ordine verso una direzione favorevole ai denunciati¹⁴.

Nel secondo atto, invece, un cittadino straniero promette ad un'impiegata comunale del settore anagrafe una somma di denaro affinché sia favorita l'iscrizione anagrafica del cugino nel registro dei residenti. Il *modus operandi* adottato

¹⁴ Corte d'Appello di Milano, II sez. penale, sentenza n. 1886 del 10 marzo 2015.

dalla dipendente è il seguente: in cambio della corresponsione di una cifra in danaro, pur non avendo competenze di sportello, riceve direttamente le domande di iscrizione e pone subito in esecuzione la pratica, anche in assenza di requisiti legali, alterando così l'ordine cronologico di trattazione, violando il principio di imparzialità della pubblica amministrazione e occultando eventuali impedimenti che non consentirebbero l'iscrizione nel registro anagrafico¹⁵.

Secondo quanto emerge da queste vicende, vediamo che – specie per l'ultima – è possibile evocare quel carattere di *petty corruption*, molto richiamato nella letteratura sul fenomeno, che si sovrappone ai grandi fatti che la cronaca riporta, dando conto del livello patologico cui è giunta la vita sociale. Il giurista Musacchio delinea la grande corruzione come quella che «riguarda generalmente alti funzionari (ministri, sottosegretari, capi dipartimento di Ministeri), decisioni o contratti importanti e grosse somme di denaro» (2012, p. 320), la piccola corruzione, invece, si caratterizza «per lo più in termini di favori o trattamenti preferenziali su temi di minore portata ottenuti in virtù di conoscenze personali o del pagamento di tangenti singolarmente considerate di non rilevante entità» (Alto Commissario Anticorruzione, 2007, p. 6). In definitiva, la piccola corruzione si presenta quando un cittadino è «disposto a trasformare un diritto in uno scambio privatistico, a ricorrere al mercato interstiziale» (Cazzola, 1992, p. 15) e, a tal fine, adopera una somma economica di modesta consistenza.

Una corruzione di ben altra entità è quella che tocca il mondo dell'imprenditoria, pari al 31,4% del totale. Gli imprenditori tendono spesso a dar vita a delle vere e proprie aggregazioni informali, dei veri e propri cartelli al fine di ottenere vantaggi che non gli sarebbero garantiti dalle procedure regolari improntate secondo una logica concorrenziale. Vannucci, a tal proposito afferma: «gli imprenditori coinvolti nella corruzione spesso allacciano intese collusive, raccogliendo informazioni sui lavori pubblici o sulle forniture da spartirsi in modo scientifico, assicurandosi così una rendita di posizione grazie al pagamento di prezzi più elevati – ovvero l'offerta di beni di qualità inferiore – rispetto a quella possibile in un ambiente concorrenziale» (2012, p. 46). Va da sé che una siffatta logica aggregativa richiede necessariamente la presenza di una forte componente fiduciaria tra sodali e al contempo la rinuncia ad un'egoistica brama di potere canalizzata verso i propri interessi. Chi riesce ad abbracciare tale logica aggregativa può ve-

¹⁵ Corte d'Appello di Milano, II sez. penale, sentenza n. 2890 del 10 luglio 2008.

dere garantiti, in un'ottica di reciprocità, i vantaggi in gioco. Che decidano di associarsi o meno tra loro, gli imprenditori, soprattutto quando cercano di mettere le mani sui centri di spesa pubblica, hanno la necessità di rivolgersi a quelli che Vannucci definisce *interlocutori fissi* (Ivi, p. 47) i quali, il più delle volte, sono attori politici. Questi ultimi, sin dagli anni di Tangentopoli, si presentano come il più potente punto di riferimento degli imprenditori sia nella forma associata dei partiti che successivamente in quella di singoli referenti. La diade che si costituisce vede solitamente gli imprenditori nel ruolo di corruttori e i politici in quello di corrotti. Le informazioni emerse dalla nostra rilevazione fanno riferimento ad una casistica molto più variegata che non si riduce alla sola corruzione politica. Pertanto, in circa la metà dei casi (49,5%) l'imprenditore si interfaccia con un amministrativo/funziionario, nel 41,7% con un rappresentante delle forze dell'ordine e solo nell'8,7% con un politico (tab. 5). Gli imprenditori che per stare sul mercato si rivolgono al mondo della politica e usano lo strumento della corruzione alterando le regole della concorrenza.

Focalizzandoci sulla corruzione degli attori politici, interessante è la visione che ci propone la filosofa Ceva secondo la quale «ci si trova di fronte a un caso politicamente rilevante di corruzione politica quando si danno le seguenti tre condizioni, individualmente necessarie e congiuntamente sufficienti: un pubblico ufficiale agisce in modo corrotto quando, (1) nell'esercizio delle sue funzioni, (2) abusa del potere associato al ruolo che ricopre (3) per perseguire fini che contrastano con il mandato con il quale tale potere gli è stato affidato. In sintesi, la corruzione politica – così concepita – si configura come un'azione surrettizia, che implica un utilizzo del potere pubblico che non può essere giustificato perché sorretto da un'agenda le cui ragioni fondanti non possono essere generalmente rivendicate come basi appropriate per la condotta di un pubblico ufficiale» (2018, p. 239). Ciò che sostiene l'autrice in sostanza è che si ha corruzione politica tutte le volte che viene meno quel rapporto fiduciario che il pubblico ufficiale ha istituito con il popolo nel momento in cui quest'ultimo ha legittimato il suo mandato. Come appena evidenziato, nella corruzione politica rientra una minima parte degli episodi esaminati mentre la gran parte dei casi riguarda altre due tipologie di corrotti¹⁶: gli amministrativi/funzionari (45,1%) e le forze dell'ordine (48,6%) (tab. 6).

¹⁶ Con il termine corrotti si fa sempre riferimento al pubblico ufficiale qualunque sia il reato contro la pubblica amministrazione in cui è coinvolto.

Tab. 6 - Profilo del corrotto (%).

Tipologia corrotto	%
Amministrativi/Funzionari	45,1
Forze dell'ordine	48,6
Politici e "Mista"	6,3
Totale (N)	100,0 (348)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Continuando dunque a considerare l'altra faccia della medaglia, ovvero il lato dei corrotti, in primo luogo ci troviamo dinanzi a casi che coinvolgono esponenti delle forze dell'ordine. A tal proposito, sono rappresentative alcune sentenze analizzate che fanno emergere degli spaccati di tale scenario. In un primo caso, abbiamo un sottoufficiale dei Carabinieri appartenente alla Dia, che fornisce informazioni ad un affiliato ad un'associazione per delinquere circa il procedimento penale in cui quest'ultimo è indagato, inducendolo a corrispondergli una considerevole somma di denaro¹⁷. Oppure, in un'altra sentenza, un maresciallo e un brigadiere della compagnia della Guardia di Finanza, che lasciano intendere ad uno dei soci di un'impresa che avrebbero potuto attenuare le circostanze sanzionatorie derivanti da un accertamento fiscale negativo inducendolo a dare indebitamente loro una consistente somma di denaro suddivisa in quattro distinte rate¹⁸. E ancora: in un ulteriore procedimento un maresciallo dei Carabinieri nel corso di un servizio di perlustrazione sul territorio ferma una persona che si era appartata con una prostituta, prima inizia col minacciarla di redigere un verbale rendendo pubbliche le circostanze della situazione e, in seguito, dopo una perquisizione del tutto arbitraria, si appropria delle poche decine di euro rinvenute in una borsa¹⁹.

Senza enfatizzare la portata di tali fenomeni, bisogna considerare però che tali comportamenti comportano il rischio di incidere negativamente sulla percezione sia dell'onestà di apparati dello Stato, sia del senso di sicurezza garantito essendo questo sottomesso all'arbitrio di chi lo esercita.

La fiducia costituisce una risorsa importante nella vita sociale, sia nel rapporto tra cittadino e istituzioni, sia tra le persone nelle loro relazioni sociali (an-

¹⁷ Corte d'Appello di Roma, III sez. penale, sentenza n. 6046 del 19 ottobre 2011.

¹⁸ Corte d'Appello di Napoli, II sez. penale, sentenza n. 10647 del 27 ottobre 2016.

¹⁹ Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 5214 del 18 giugno 2018.

corché personali). Quando si affronta il tema della corruzione la fiducia può assumere un carattere ambivalente. Abbiamo, infatti, evidenziato in precedenza che determinati comportamenti illegali – sebbene circoscritti a frange limitate delle forze dell'ordine – possono minare il senso di fiducia che la collettività ha verso le istituzioni. È esattamente ciò che accade tra gli attori che governano un evento corruttivo: perché si porti a successo l'opportunità costruita, occorre che i partecipanti allo scambio corruttivo sviluppino un processo (sebbene limitato nel tempo) di reciproca fiducia. Anzi, maggiore è l'esperienza di fiducia affermata tra i membri del patto corruttivo, più alta è la probabilità che lo scambio si ripeta. Spesso in condizioni di incertezza, o perché determinata dal timore di essere “traditi” dalla controparte, o perché dalla paura di essere troppo esposti rispetto all'altro e quindi “scoperti”, o perché sono più alti i rischi, gli attori dello scambio occulto fanno ricorso al ruolo di una terza figura che si pone come garante del patto, ovvero l'intermediario. Secondo Vannucci gli intermediari «assicurano una sponda fiduciaria a tutti quelli volenterosi di entrare in contatto, ma dubbiosi sulla buona fede degli interlocutori. Individuare partner disponibili, esplorare possibilità, condurre in porto negoziati, trasmettere materialmente le contropartite, assicurare una conclusione secondo le attese, socializzare alle regole della corruzione e neofiti: sono questi i principali compiti che normalmente l'intermediario – in cambio di un equo compenso, ossia una quota dei proventi della corruzione – si accolla» (2012, pp. 58-59). Nell'indagine condotta la figura del mediatore risulta essere tuttavia poco presente; infatti, solo nel 20,7% dei casi si registra la presenza di soggetti terzi. Quando gli intermediari scendono in campo, essi giocano un ruolo fondamentale nel garantire la buona riuscita del piano illecito. Ciò emerge chiaramente ad esempio in una sentenza analizzata in cui un gruppo di individui guidati da un coordinatore capo, promettono e poi concretamente corrispondono ad un Procuratore della Repubblica, affinché li nomini consulenti tecnici e di conseguenza conferisca loro gli incarichi, somme di denaro contante pari al 20% circa degli importi loro liquidati. Affinché tutto ciò si possa realizzare, fondamentale è il ruolo svolto da un intermediario/collettore. È lui, infatti, a coordinare l'intera attività illecita e a consegnare materialmente il denaro al pubblico ufficiale dopo che ciascun consulente ha provveduto a “monetizzare” il contante a seguito della ricezione degli accrediti relativi alle consulenze da parte della Procura²⁰. Volendo conoscere più nel dettaglio il profilo dei

²⁰ Corte d'Appello di Milano, IV sez. penale, sentenza n. 128 del 17 gennaio 2011.

soggetti che nell'indagine realizzata ricoprono il ruolo di collettori/intermediari possiamo osservare che si tratta nel 41,7% dei casi di professionisti/consulenti, nel 20,8% di familiari o conoscenti, si attestano invece intorno all'11,1% due categorie, ossia i soggetti legati ad associazioni per delinquere o di tipo mafioso e la categoria "mista"²¹. Infine, l'8,3% dei casi è costituito da titolari e dipendenti di società e il 6,9% da pubblici ufficiali (tab. 7).

Tab. 7 - Profilo dell'intermediario (%).

Tipologia intermediario	%
Familiari o conoscenti	20,8
Professionisti/Consulenti	41,7
Pubblici ufficiali	6,9
Soggetti legati ad associazioni per delinquere o di tipo mafioso	11,1
Titolari e dipendenti di società	8,3
Categoria "Mista"	11,1
Totale (N)	100,0 (72)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

La presenza di professionisti/consulenti nel ruolo di soggetti intermediari può essere spiegata dal fatto che questi ultimi sono in possesso di competenze professionali chiave e conoscenze tecniche con le quali riescono a dar vita ad un meccanismo di intermediazione di successo. Nelle parole di Vannucci: «Queste figure professionali, in virtù delle informazioni e delle conoscenze specialistiche di cui dispongono in via pressoché esclusiva, possono fare opera credibile di mediazione, tessere la tela di relazioni, rinsaldare la fiducia in una buona riuscita dei patti siglati» (2012, p. 62). Incrociando la variabile categorie intermediari e settore di scambio constatiamo che i professionisti/consulenti ricoprono il ruolo di intermediari proprio nei settori in cui, per potervi operare, sono richieste determinate competenze professionali e specifiche abilità conoscitive, ossia: nell'edilizia privata (76,9%), nel settore dei servizi e delle public utility (66,7%) e nell'ambito fiscale (63,6%).

²¹ Con l'espressione "categoria mista" si fa riferimento ad episodi nei quali si è registrata la compresenza di più profili che hanno svolto contemporaneamente il ruolo di collettori/intermediari.

In una delle sentenze prese in esame, proprio in uno dei settori sopra citati, quello dell'edilizia privata, emerge quanto i professionisti/consulenti possano giocare un significativo ruolo di intermediazione. Nell'atto analizzato, infatti, un consulente tecnico deve compiere, su un incarico di una Procura campana, una serie di accertamenti in merito ad alcuni lavori edilizi realizzati nei locali che ospitano una casa di cura. Il consulente propone ai due amministratori della struttura di sottoscrivere un "contratto disciplinare d'incarico professionale per lo svolgimento di attività di consulenza e direzione di lavori" (che avrebbe comportato per la società un impegno di spesa stimato in circa 200.000,00 euro), indicando come controparte alcune figure professionali, nello specifico ingegneri, a lui ben noti. Le mire del consulente sono molto chiare ossia, una volta avuta contezza dell'ampiezza delle problematiche giuridiche connesse alle opere realizzate presso la casa di cura, il suo intento è quello di trarre vantaggi economici mediante l'affidamento dei lavori a tecnici da lui indicati. A tal fine, dunque, il corruttore si mobilita per proporre un giovane ingegnere, suo stretto collaboratore. Tuttavia, si profila un incidente di percorso poiché gli amministratori della casa di cura, nonostante la sua intercessione, decidono di rivolgersi ad un altro ingegnere secondo loro più esperto e sul cui conto circolano positive informazioni. Ciononostante, il progetto criminale non sfuma del tutto, in quanto anche il secondo ingegnere è una persona a lui nota oltre che suo tecnico di fiducia in una causa civilistica che lo vede coinvolto. In questo specifico episodio, nonostante non ci sia alcun "lieto fine" per il corruttore dal momento che c'è il rifiuto opposto dalla controparte, emerge chiaramente il potenziale contributo che il consulente/professionista, in veste di mediatore, può dare per rendere realizzabile il piano corruttivo. Quest'ultimo infatti gioca su due tavoli differenti in quanto condivide il programma criminoso del soggetto corruttore rendendosi disponibile alla stipula del contratto di prestazione d'opera e agevola il suo proposito in ragione della fiducia che in lui avevano riposto i potenziali corrotti²². Sempre in riferimento a questa tipologia di intermediari, Vannucci sostiene infatti che: «i professionisti servono spesso da catalizzatori di quelle aggregazioni eterogenee di soggetti dette comitati d'affari, indirizzandone il funzionamento verso occasioni di comune profitto, di cui si ritagliano una fetta generosa. Si tratta di aggregazioni eterogenee di corrotti e corruttori, con una partecipazione trasversale di soggetti pubblici e privati che provvedono a coordinare le rispettive attività, for-

²² Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 2955 del 16 marzo 2017.

nendo una camera di compensazione degli squilibri rispetto a istanze e opportunità di guadagno» (2012, p. 62). Molto spesso però il mediatore riveste tale ruolo non solo per poter partecipare alla successiva spartizione dei proventi illeciti che deriveranno ma anche per fornire il proprio indispensabile aiuto ad un familiare o conoscente. Il più delle volte, nelle sentenze analizzate, l'intermediario è un familiare o conoscente del corruttore, specie quando il contesto che fa da sfondo è il carcere. In tal caso, il pubblico ufficiale è solitamente un agente penitenziario e il corruttore è un detenuto che deve rivolgersi alla sua cerchia di familiari o amici più stretti per fare in modo di vedersi "riconosciuti" determinati benefici e vantaggi. In un atto analizzato ci troviamo di fronte ad un detenuto che, in accordo con il cognato e la moglie, corrompe un assistente capo della Polizia Penitenziaria affinché: a) sia consentita l'immissione illegale nel contesto carcerario di una serie di vivande e merci di vario genere; b) sia resa possibile la ricezione e la trasmissione di messaggi e comunicazioni con l'esterno; c) infine, sia concessa la possibilità di spostarsi liberamente all'interno del carcere ed avere così contatti non consentiti con altri detenuti. Affinché tutto ciò sia realizzabile, fondamentale è il ruolo di mediatore svolto dal cognato del detenuto che si attiva su un duplice fronte: da un lato per soddisfare ogni richiesta del congiunto procurandogli beni materiali di varia natura ed assicurandogli la continuità dei contatti con l'esterno; dall'altro, per ricompensare dovutamente l'assistente capo della Polizia Penitenziaria. Ecco, quindi che è già pronta una somma di denaro per l'agente ed un impiego presso una cooperativa, gestita da una persona politicamente legata al detenuto, per sua moglie: la contropartita per i benefici ottenuti!²³

11.2 *Le risorse della corruzione*

La difficoltà di individuare un significato condiviso di cosa debba intendersi per corruzione, la varietà di approcci analitici sviluppati e la pluralità di criteri utilizzati per delimitare la gamma di condotte ad essa riconducibili²⁴, riflette il carattere eterogeneo, multiforme, multidimensionale del fenomeno corruttivo.

²³ Corte d'Appello di Napoli, II sez. penale, sentenza n. 9272 del 17 ottobre 2017.

²⁴ L'insieme delle condotte illecite, qualificabili come forma di corruzione, varia a seconda dei parametri interpretativi utilizzati. Per un approfondimento sui vantaggi e i limiti dei criteri analitici individuati dalla letteratura sulla corruzione (norme giuridiche, opinione pubblica, interesse collettivo), si veda A. Vannucci (2012, pp. 18 ss.).

Ad ampliare la complessità dello scenario di riferimento contribuisce la molteplicità di interessi sottesi agli scambi occulti che, com'è facile immaginare, possono essere di varia natura e assumere connotazioni differenti a seconda dei contesti in cui gli scambi si realizzano. La tipologia del fatto corruttivo, infatti, può variare enormemente già solo considerando la numerosità di benefici che possono essere perseguiti dai soggetti privati o la vasta gamma di utilità che questi possono mettere a disposizione degli agenti pubblici corrotti (Alto Commissario Anticorruzione, 2007, p. 6). Invero, sotto l'etichetta "corruzione", si ascrivono tanto le grandi inchieste giudiziarie su appalti, commesse, concessioni, urbanistica quanto i casi di "piccola corruzione" su temi di minor portata (accelerazione di passaggi procedurali, mancata contestazione di illeciti, trattamenti privilegiati e così via).

Illustrare i risultati dell'analisi sulle tipologie di utilità e vantaggi ricercati o conseguiti dai protagonisti delle vicende corruttive registrate, è l'obiettivo di questo paragrafo. Considerando la molteplicità di servizi che possono essere messi a disposizione da politici e funzionari "infedeli" grazie all'abuso del ruolo pubblico ricoperto, di seguito si darà conto della loro eterogeneità e della trasversalità della pratica corruttiva a tutti i settori della pubblica amministrazione²⁵.

Come si vede dalla tabella 8, il condizionamento del regolare svolgimento dell'attività di controllo, ispezione e vigilanza ricopre oltre la metà della casistica emersa (51,4%), in tale tipologia rientrano: omissione di sanzioni per violazione del codice della strada, addomesticamento o elusione di accertamenti fiscali, mancati controlli su costruzioni abusive, omissione di denunce, indagini, sequestri, verifiche.

Nella restante parte degli episodi, gli scambi illeciti sono invece così orientati: nel 16,2% dei casi, all'acquisizione di informazioni su indagini in corso, al favoritismo processuale o all'ottenimento di trattamenti privilegiati, soprattutto nell'ambito della vita detentiva; nell'11,9% dei casi al condizionamento delle gare di appalto e al pagamento tempestivo dei lavori; nel 10,7% dei casi

²⁵ Muovendo da un approccio di tipo economico e politologico, Della Porta e Vannucci individuano il fondamento ultimo del mercato della corruzione nel potere degli agenti pubblici di influenzare discrezionalmente l'assegnazione di diritti di proprietà su risorse scarse. In tutti i settori della pubblica amministrazione, attraverso articolati meccanismi di produzione della rendita, politici e funzionari corrotti possono mettere a disposizione dei corruttori risorse di vario tipo: decisioni di assegnare particolari benefici pubblici, informazioni, inazione o inattività, promesse o minacce, protezione (1994, pp. 34 ss.).

all'ottenimento di autorizzazioni, di false ricevute di pagamento o alla velocizzazione dell'iter burocratico nell'ambito dei servizi pubblici e, infine, nel 6,1% dei casi all'ottenimento di concessioni edilizie o cambi di destinazione d'uso di terreni.

Tab. 8 - Vantaggio del corruttore (%).

Tipologia di vantaggio	%
Appalti, condizionamento gare, pagamento dei lavori	11,9
Autorizzazioni, accelerazione delle pratiche, false ricevute	10,7
Concessioni d'uso, cambi destinazione d'uso e relazioni favorevoli	6,1
Condotte omissive ed esito positivo di accertamenti, controlli e verifiche	51,4
Rivelazione di informazioni, falsa testimonianza, favoritismo in un processo/ Trattamenti privilegiati	16,2
Altro	3,7
Totale (N)	100,0 (327)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Dall'incrocio tra il tipo di vantaggio perseguito dal corruttore con la specifica fattispecie di reato contestata, una prima riflessione che emerge riguarda la maggiore vulnerabilità dei privati nelle situazioni di controllo e verifica a farsi promotori degli accordi corruttivi o a subire costrizioni da parte degli agenti pubblici. Infatti, l'opportunità di sottrarsi a costi e sanzioni può determinarsi con dinamiche opposte ma convergenti, per cui da un lato, il cittadino è l'istigatore del pubblico ufficiale con l'offerta di tangenti, dall'altro, invece, è il destinatario di pressioni o minacce provenienti da rappresentanti della pubblica amministrazione qualora si trovi sottoposto a verifiche di vario genere. A tal riguardo, si osserva che le condotte omissive e l'alterazione di verifiche e accertamenti, sono il principale vantaggio riscontrato nei reati di concussione (64,3%) e totalizzano le ipotesi di istigazione alla corruzione passiva registrate (ne sono un esempio, le patenti "farcite").

Le fattispecie corruttive, invece, risultano maggiormente caratterizzate dalla richiesta di informazioni, trattamenti privilegiati e favoritismi in ambito processuale (33,0%), dall'ottenimento di false attestazioni e avanzamento irregolare delle procedure (20,9%) e dal condizionamento del regolare svolgimento delle gare pubbliche e delle tempistiche di pagamento dei lavori (18,3%) (tab. 9).

Sul piano teorico, la rilevanza della funzione di controllo pubblico sull'attività di cittadini e imprese come fondamentale *occasione di corruzione*, trova risposta in quegli studi che hanno evidenziato l'incidenza di fattori politici, istituzionali ed economici sul calcolo economico-razionale degli agenti. Muovendo dal modello teorico dell'agenzia, Moliterni individua tre elementi che rendono particolarmente critica questa specifica attività della pubblica amministrazione. Innanzitutto il carattere ampiamente discrezionale che generalmente caratterizza il potere delegato all'agente (funzionario pubblico) dal principale (amministrazione), una discrezionalità che investe sia i criteri che regolano l'esercizio di quel potere, sia gli effetti a cui lo stesso può condurre in termini di sanzioni o di altre conseguenze negative²⁶; in secondo luogo, l'inevitabile contatto o cooperazione tra controllori e controllati (ciò anche al fine di superare il contesto di asimmetria informativa in cui si trovano ad agire i primi) che favorisce la possibilità di una collusione tra gli interessi dei soggetti coinvolti; infine, la difficoltà di esercitare controlli interni ed esterni sull'attività del controllore che, secondo il modello del rapporto di agenzia, dovrebbero consentire al principale di limitare l'agente nell'esercizio della propria discrezionalità (2016, pp. 196 ss.). Ad ampliare il rischio di corruzione in quest'ambito, contribuisce anche il contesto istituzionale in cui l'attività di controllo viene esercitata: proliferazione di disposizioni regolamentari e normative, ambiguità sui contenuti, sui criteri di adempimento, pongono i soggetti privati in una condizione di costante incertezza che, di fatto, li espone a forme di pressione arbitraria da parte dei controllori (Vannucci, 2015, p. 53). Si creerebbero, così, le precondizioni per la deviazione del potere delegato dagli interessi della collettività delegante. Le possibili conseguenze di questa deviazione sono descritte da Vannucci, secondo il quale, nel settore specifico dei controlli pubblici sui privati «la pratica della corruzione moltiplica a livello sociale gli effetti negativi che scaturiscono da una duplice violazione delle regole»: il mancato rispetto delle norme da parte dei privati crea l'opportunità di stringere accordi corruttivi che, di fatto, assicurano l'impunità a soggetti che realizzano attività ad altissimo costo sociale (inquinamento, mancata

²⁶ Nello stesso senso Vannucci sottolinea che l'agente pubblico incaricato di esercitare l'attività di controllo può utilizzare il proprio potere discrezionale, ad es. per non operare il controllo, per non rilevare le irregolarità riscontrate, per contestare una violazione diversa e meno grave e, dunque, ridurre il costo della sanzione corrispondente. Si tratta di una molteplicità di risorse, di decisione e di "non" decisione, che consentono ai soggetti pubblici preposti ai controlli, di esercitare i propri margini di discrezionalità per creare posizioni di rendita da spendere come risorsa negli accordi illeciti (2015, p.52).

igiene sul lavoro); allo stesso tempo, tuttavia, la diffusa convinzione che il ricorso alla tangente possa rappresentare «una via d'uscita praticabile e redditizia all'eventuale contestazione, incoraggia l'inosservanza di disposizioni su cui vigilano agenti corruttibili» (Ibidem).

Tab. 9 - Tipologia di vantaggio del corruttore a seconda del tipo di reato (%).

Tipologia di vantaggio del corruttore	Tipologia di reato				Totale
	Concussione e induzione indebita (artt. 317 e 319 quater c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319 ter c.p.)	Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	Altro	
Appalti, condizionamento gare, pagamento dei lavori	11,4	18,3	/	9,5	11,9
Autorizzazioni, accelerazione delle pratiche, false ricevute	7,9	20,9	/	/	10,7
Concessioni d'uso, cambi destinazione d'uso e relazioni favorevoli	10,0	4,3	/	4,8	6,1
Condotte omissive ed esito positivo di accertamenti, controlli e verifiche	64,3	19,1	100,0	23,8	51,4
Rivelazione di informazioni, favoritismo processuale/Trattamenti privilegiati	4,3	33,0	/	42,9	16,2
Altro	2,1	4,3	/	19,0	3,7
Totale (N)	100,0 (140)	100,0 (115)	100,0 (51)	100,0 (21)	100,0 (327)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

11. Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari

Passando adesso a considerare la tipologia di utilità offerte o richieste dai pubblici ufficiali corrotti²⁷, dall'analisi emerge che il pagamento della tangente in denaro rappresenta di gran lunga la pratica più diffusa: l'offerta o la richiesta di controprestazioni monetarie ricorre nel 73,3% degli episodi registrati, percentuale a cui si aggiungono i casi in cui al pagamento in denaro è associata anche la corresponsione di risorse di diversa natura (13,2%). Tali risorse, come si avrà modo di vedere oltre, spaziano dall'ottenimento di beni materiali alla ricezione a titolo gratuito di una serie di servizi e favori. Negli accordi corruttivi il ricorso esclusivo a forme di scambio non monetarie è stato riscontrato solo nel 13,5% dei casi (tab. 10).

Tab. 10 - Utilità offerte o richieste dal corrotto (%).

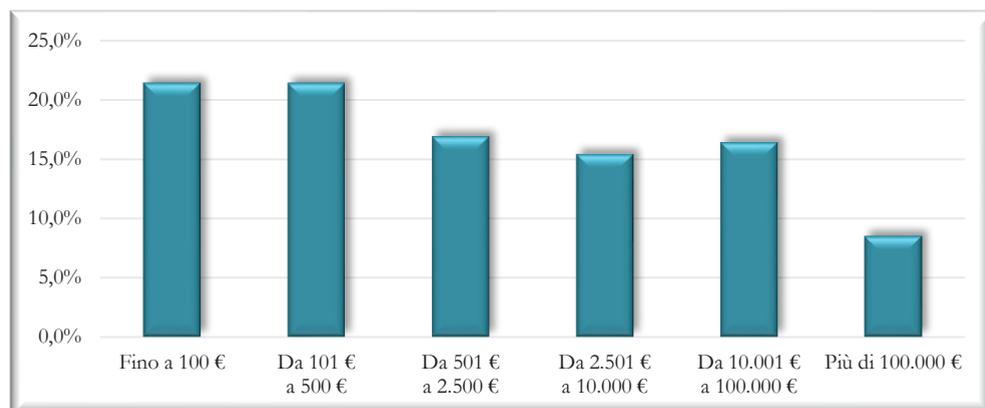
Tipologia di utilità	%
Denaro	73,3
Altre utilità	13,5
Combinazione di denaro e altre utilità	13,2
Totale (N)	100,0 (311)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

L'informazione sull'entità della tangente è stata rilevata in 201 episodi sul totale dei 269 in cui la controprestazione prevedeva l'elargizione di una somma di denaro (74,7%). Premesso che talvolta gli importi si riferiscono al valore unitario di più dazioni e al compimento di più atti illeciti da parte degli amministratori pubblici coinvolti, si osserva quanto segue: nel 42,8% dei casi si tratta di cifre esigue, il cui valore non supera i 500 euro; nel 32,3% dei casi di cifre che vanno da 501 euro a 10.000 euro; nel 16,4% dei casi di cifre comprese fra i 10.001 euro e i 100.000 euro, mentre, nel restante 8,5%, la dazione illecita ha un valore superiore a 100.000 euro (graf. 3).

²⁷ La natura delle risorse offerte o richieste dagli agenti pubblici è stata rilevata nell'89,4% degli episodi di reato registrati (n. 311). La gran parte dei casi in cui l'informazione non è presente (88,2%), corrisponde a quegli episodi di reato diversi dalla concussione e dalla corruzione (artt. 314, 326, 328, 353 c.p.) in cui, pur essendo contestato al pubblico ufficiale di aver agito per soddisfare l'interesse di un soggetto estraneo all'amministrazione, non emerge la controprestazione ricevuta. Sono invece il 5,7% (n. 20) i casi in cui il pubblico ufficiale agisce per il soddisfacimento di interessi propri e non è presente alcun corruttore.

Graf. 3 - Entità della tangente offerta o richiesta dal corrotto (%).



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Gli episodi di piccola corruzione (cifre inferiori a 500 euro), caratterizzano prevalentemente il settore del controllo stradale (89,6%) e quello dell'offerta di servizi e prestazioni (64,9%). Dazioni più consistenti (superiori ai 10.000 euro), e ciò non sorprende, si registrano invece primariamente nei settori dell'edilizia privata (69,6%) ed in quello dei lavori, servizi e forniture per enti pubblici (57,9%) (tab. 11).

Tab. 11 - Entità della tangente a seconda dell'ambito dello scambio corrotto (%).

Entità della tangente	Ambito						Totale
	Ambito fiscale e vigilanza in materia di lavoro	Controllo della mobilità su strada	Edilizia privata	Giustizia e "Altro"	Lavori, servizi e forniture per enti pubblici	Servizi pubblici e public utility	
Fino a 500 €	7,9	89,6	4,3	38,9	5,3	64,9	42,8
Da 501 € a 10.000 €	68,4	8,3	26,1	33,3	36,8	27	32,3
Più di 10.000 €	23,7	2,1	69,6	27,8	57,9	8,1	24,9
Totale (N)	100,0 (38)	100,0 (48)	100,0 (23)	100,0 (36)	100,0 (19)	100,0 (37)	100,0 (201)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

11. *Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari*

Mentre i primi vedono come principali protagonisti da un lato, privati cittadini in situazioni tipiche della loro quotidianità (70,3%) e dall'altro, esponenti delle forze dell'ordine (62,6%), le controprestazioni che superano il valore di 10.000 euro sono corrisposte prevalentemente da imprenditori o soggetti che operano nell'interesse di un'azienda o di un'impresa economica (rispettivamente 37,3% e 62,1%) a politici (nel 76,9% dei casi) e a funzionari (nel 34,0% dei casi) (tabb. 12 e 13).

Tab. 12 - Entità della tangente secondo il profilo del corruttore (%).

Entità della tangente	Tipologia corruttore				Totale
	Imprenditori	Politici o Amministrativi /Funzionari	Soci, gestori, amministratori, rappresentanti legali e consulenti	Soggetti privati	
Fino a 500 €	10,2	/	6,9	70,3	42,8
Da 501 € a 10.000 €	52,5	/	31,0	22,5	32,3
Più di 10.000 €	37,3	100,0	62,1	7,2	24,9
Totale (N)	100,0 (59)	100,0 (2)	100,0 (29)	100,0 (111)	100,0 (201)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Tab. 13 - Entità della tangente secondo il profilo del corrotto (%).

Entità della tangente	Tipologia corrotto			Totale
	Amministrativi/ Funzionari	Forze dell'ordine	Politici e "Mista"	
Fino a 500 €	28,9	62,6	7,7	42,8
Da 501 € a 10.000 €	37,1	29,7	15,4	32,3
Più di 10.000 €	34,0	7,7	76,9	24,9
Totale (N)	100,0 (97)	100,0 (91)	100,0 (13)	100,0 (201)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

La piccola corruzione s'intercetta, ad esempio, nelle "mazzette" offerte ai posti di blocco per evitare controlli e sanzioni, nel rilascio di documenti amministrativi, nell'erogazione di servizi e prestazioni. Di qui possiamo attingere ad un

piccolo campionario di situazioni che è emerso nel corso dell'analisi delle sentenze. Esempio il caso del guardiano del cimitero di un piccolo comune di Napoli che, in concorso con un addetto alle sepolture, avrebbe gestito *uti dominus* il servizio di esumazione delle salme. Così, i parenti dei defunti per ottenere quanto di diritto, avrebbero dovuto indebitamente versare ai due impiegati somme che oscillavano fra gli 80 e i 220 euro²⁸.

E ancora, occorre pagare 100 euro per velocizzare l'iscrizione anagrafica nel registro dei residenti di un parente extracomunitario. È quanto concordato fra un cittadino albanese e un'impiegata dell'ufficio anagrafe del comune di Milano che, secondo quanto emerso dalle indagini, intratteneva una fitta rete di contatti con cittadini stranieri per conto dei quali, dietro corrispettivo di piccole somme di denaro, si prestava ad accelerare la trattazione delle pratiche e a nascondere eventuali impedimenti²⁹.

In un'altra vicenda i protagonisti degli episodi registrati sono sei agenti della Polizia Stradale e alcuni autotrasportatori. «Vieni qua, non farti vedere, vieni qua, abbassati che ci sta una macchina che ti vede...abbassati!»³⁰. Con questa espressione uno degli agenti indagati si rivolge ad un camionista che sta compiendo un'azione così illecita da dover esser fatta di nascosto: la consegna, a lui e al collega in pattuglia, di una piccola somma di denaro per omettere i rituali controlli del camion. L'episodio descritto, insieme ad altri simili presenti nell'atto analizzato, si colloca nell'ambito di un sistema deviato instaurato da disonesti agenti della Polizia Stradale avvezzi a richiedere, durante i servizi di controllo automontati, tangenti di modesta entità (o utilità di modesto valore) a camionisti ed autotrasportatori soliti percorrere i tratti stradali di loro competenza per evitare multe e controlli. Un sistema talmente diffuso che la consegna delle "mazzette" avveniva spesso in assenza di richieste esplicite, in cui la semplicità delle modalità esecutive è tale proprio perché le condotte anti giuridiche sono già definite, già conosciute: «La tangente in quei casi era divenuta una prassi...così si faceva!»³¹, sostiene uno dei corruttori. E, per strappare un sorriso amaro, è sufficiente ad evitare il ritiro della patente e la contestazione di guida senza cintura un piccolo donativo di cortesia, come un paio di polli: «Non ti ho fatto niente,

²⁸ Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 5622 del 30 maggio 2017.

²⁹ Corte d'Appello di Milano, II sez. penale, sentenza n. 2890 del 10 luglio 2008; Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 16335 del 12 aprile 2011.

³⁰ Corte d'Appello di Napoli, IV sez. penale, sentenza n. 5582 del 25 settembre 2009, p. 16.

³¹ Ivi, p. 15

la cintura non te l'ho fatta [la patente] non te l'ho ritirata va bene? Poi quando porti due pulcini...»³².

Sempre due agenti della Polizia Stradale, sono gli attori principali di un altro episodio avvenuto in provincia di Salerno. Nel corso di un'attività di indagine per altri reati, veniva intercettata una conversazione telefonica tra il titolare di una ditta di trasporti ed un suo dipendente che, riferendo al datore di lavoro di aver avuto un incidente poco prima, precisava che la sopravvenuta pattuglia della Polizia Stradale aveva riscontrato irregolarità sulla carta di circolazione e sul cronotachigrafo ma che non c'era da preoccuparsi perché si trattava di «due amici che volevano mangiare»³³. Ed infatti erano bastate 100 euro per evitare il sequestro del veicolo, una contravvenzione di importo elevato e attestare falsamente la regolarità della revisione sul prontuario dei rilievi di sinistro.

L'immagine che queste vicende restituiscono è quella di una *degenerazione endemica* (Cazzola, 1992, p. 8), risultato di un modo generalizzato di concepire i rapporti tra pubblico e privato e della facilità, anche in altra sede richiamata (ANAC, 2019, p. 5), con cui talvolta viene svenduta la funzione pubblica esercitata. Ciò a conferma di quella tesi secondo la quale le radici della corruzione italiana affondano tanto in specifiche distorsioni del sistema (opacità normativa, scarso accesso alle informazioni, tempi lunghi, debolezza dei sistemi di controllo) quanto in fattori di natura istituzionale e culturale (Transparency International Italia, 2017).

L'incrocio dei dati sull'entità della tangente e il numero di attori coinvolti nelle trattative illecite, mostra che la percentuale delle somme di modesta entità diminuisce gradatamente con l'aumentare della numerosità degli attori: è massima negli episodi in cui sono coinvolti solo due soggetti (60,9%) e minima negli scambi che riguardano i gruppi di dimensioni superiori a cinque componenti (4,8%). Viceversa, all'aumentare della tangente cresce anche il numero dei soggetti coinvolti (tab. 14).

³² Ivi, p. 10.

³³ Corte d'Appello di Salerno, sez. penale, sentenza n. 2327 del 23 settembre 2014, p. 7.

Tab. 14 - Entità della tangente a seconda del numero di persone coinvolte nello scambio (%).

Entità della tangente	Numero di persone coinvolte			Totale
	Fino a 2	Da 3 a 5	Oltre 5	
Fino a 500 €	60,9	42,5	4,8	42,8
Da 501 € a 10.000 €	26,1	30,6	57,1	32,3
Più di 10.000 €	13,0	26,9	38,1	24,9
Totale (N)	100,0 (46)	100,0 (134)	100,0 (21)	100,0 (201)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

È la Campania, tra le regioni oggetto della ricerca, quella in cui si registra una prevalenza degli scambi di modesto valore: in oltre la metà degli episodi illeciti che si sono verificati in questo territorio (51,9%) l'ammontare dello scambio corrottivo non supera i 500 euro a fronte di una scarsissima presenza di importi così esigui nelle altre regioni da noi considerate (9,1% nel Lazio e 16,0% in Lombardia). Scambi tangenziali più cospicui, al contrario, caratterizzano prevalentemente le vicende corruttive che sono state registrate in Lombardia (68,0%) e nel Lazio (45,5%) (tab. 15).

Tab. 15 - Entità della tangente per territorio in cui si sono verificati gli episodi corruttivi (%).

Entità della tangente	Territorio			Totale
	Campania	Lazio	Lombardia	
Fino a 500 €	51,9	9,1	16,0	42,8
Da 501 € a 10.000 €	33,1	45,5	16,0	32,3
Più di 10.000 €	14,9	45,5	68,0	24,9
Totale (N)	100,0 (154)	100,0 (22)	100,0 (25)	100,0 (201)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Accanto ai piccoli fatti di corruzione summenzionati, quindi, non mancano casi di dazioni molto consistenti. A tal proposito è paradigmatica una vicenda che di seguito presentiamo non solo per gli elevati importi della dazione (non inferiore complessivamente a 230.000 euro), ma soprattutto per le particolari strategie seguite per la formazione della provvista corruttiva e le modalità di occultamento del flusso finanziario illecito.

Nella serata del 30 ottobre 2012, poco tempo prima che il Senato approvasse la legge 190/2012 per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A., in un ristorante di un piccolo paese di Bergamo sedevano, lontano da occhi indiscreti, il comandante della polizia locale, un assessore ai lavori pubblici, il capogruppo in consiglio comunale del PDL ed un mediatore, portatore degli interessi di un facoltoso imprenditore interessato alla realizzazione di un grande parco commerciale. Sul tavolo della contrattazione vi era la "monetizzazione" dell'adeguamento del Piano di Governo del Territorio agli interessi del corruttore e la gestione di altre operazioni satellite (autorizzazioni in assenza dei requisiti, mancata contestazione di violazioni, controlli fittizi, in un contesto di generale messa a disposizione della funzione pubblica a vantaggio della parte privata). Il problema affrontato dai commensali in quell'occasione era dato dalla necessità di individuare un modo sicuro per procurarsi la provvista corruttiva e veicolare il denaro dell'imprenditore ai pubblici ufficiali, senza lasciare traccia del flusso finanziario illecito. Dati gli importi in gioco (la dazione corruttiva doveva essere "almeno" di 50.000 euro), non sembrava percorribile l'ipotesi delle false fatturazioni attraverso l'attività commerciale svolta dall'assessore ai lavori pubblici, titolare di un bar-ristorante. Occorreva allora individuare soggetti terzi che fungessero da schermo alla provvista. E così fu fatto. Il tentativo di camuffamento della tangente avvenne mediante la creazione di fatture e contratti fittizi tra società facenti capo a soggetti intermediari e il ricorso a prestanome, secondo un ciclo articolato nei seguenti passaggi: su disposizione del corruttore, il consulente di fiducia veicolava la prima *tranche* di denaro sul conto corrente di una società messa a disposizione da una commercialista compiacente; ricevuto l'importo, la stessa si occupava poi di trasferirlo su conti bancari controllati da un altro intermediario; costui, a sua volta, ripartiva il denaro disponendo più bonifici ad alcuni prestanome che provvedevano a ritirarlo. A questo punto il compenso corruttivo arrivava in contanti ai pubblici ufficiali che, attraverso l'opera di mediazione del comandante dei vigili urbani, l'avrebbero trasferito in Svizzera così occultando il profitto del reato³⁴.

Tornando a ragionare sulle utilità percepite dai corrotti, come già evidenziato, oltre alla modalità classica della tangente in denaro si riscontra, in un numero limitato di casi (16,7%), che i corruttori possono offrire nello scambio *avances* o benefit di natura non monetaria, e in tali circostanze la casistica delle utilità è

³⁴ Corte d'Appello di Milano, II sez. penale, sentenza n. 8936 dell'11 dicembre 2014; Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 52321 del 13 ottobre 2016.

molto più variegata. A tal riguardo i benefici spaziano dall'ottenimento di beni materiali alla ricezione a titolo gratuito di una serie di prestazioni e favori. Quindi si va dal classico regalo di beni³⁵ (47,9%), all'offerta di contropartite corruttive più pragmatiche e sofisticate come: l'ottenimento di ristrutturazioni edilizie, riparazioni di veicoli, prestazioni sessuali (39,7%), vantaggi di natura professionale o lavorativa per sé, per i propri congiunti o a scopi clientelari³⁶ (20,5%), fino all'offerta di sostegno politico ed elettorale (6,8%) (tab. 16).

Tab. 16 - Tipologia di "altre utilità" percepite o prospettate al corrotto (%)³⁷.

Tipologia di "altre utilità"	%
Assunzioni/incarichi	20,5
Regalie e beni materiali	47,9
Servizi vari, favori di varia natura, prestazioni sessuali	39,7
Sostegno politico/elettorale	6,8

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

Una serie di vicende giudiziarie supporta le evidenze empiriche sopra evidenziate. A titolo esemplificativo richiamiamo una serie di situazioni tipo: un appuntamento galante con una escort e l'assunzione di amici e parenti sarebbero le utilità che un imprenditore, titolare di fatto di una ditta di pulizie, avrebbe offerto a due amministratori pubblici per l'assegnazione dell'appalto del servizio di igiene urbana del Comune³⁸; l'esecuzione di lavori di ristrutturazione a titolo gratuito presso l'abitazione della madre di un impiegato di un istituto per l'edilizia residenziale pubblica con funzioni di geometra e direttore dei lavori, costituirebbe il prezzo imposto al titolare di un'impresa appaltatrice per sbloccare il pagamento

³⁵ Rientrano nella categoria, oltre che i beni materiali (gioielli, automobili, generi alimentari) anche benefit di diversa natura come l'offerta di pasti, di soggiorni e viaggi vacanza, buoni benzina.

³⁶ Un esempio ne sono le imprese che possono rappresentare terreno fertile per il collocamento clientelare di personale segnalato dai pubblici ufficiali.

³⁷ In alcuni casi esaminati, pur essendo presente nell'atto l'indicazione della corresponsione di utilità diverse dalla tradizionale tangente economica, non se ne specifica la natura. I casi validi, quelli cioè in cui è stato possibile rilevare tale informazione, sono 73. In un singolo episodio corruttivo possono essere adoperate molteplici "utilità", pertanto la sommatoria delle percentuali è superiore a 100.

³⁸ Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 31874 del 9 maggio 2017.

dei lavori effettuati per conto dell'ente pubblico, evitare ingiustificate decurtazioni dei compensi e non vedersi ostacolato nell'affidamento di nuove commissioni³⁹; la riparazione delle proprie automobili costituirebbe, invece, l'utilità richiesta da un ispettore del lavoro al proprietario di un'autofficina per chiudere un occhio sulle violazioni riscontrate nel corso di una verifica relativamente all'illecito impiego di lavoratori dipendenti e all'inidoneità della autocertificazione presentata⁴⁰; e ancora, in una vicenda in cui è persino difficile distinguere in maniera netta fra chi è il corrotto e chi è il corruttore, è un falso permesso a costruire la controprestazione che un impiegato dell'ufficio tecnico comunale avrebbe corrisposto ad un magistrato in cambio di un'auto di lusso, incarichi peritali e liquidazione di compensi, in un contesto in cui le funzioni pubbliche esercitate sarebbero state reciprocamente poste a servizio degli interessi della controparte⁴¹.

In tutti questi episodi, e negli altri simili, la corruzione «riscopre e rilancia una forma di baratto» (Mapelli - Santucci, 2012, p. 48) che è più comoda, perché spesso la natura della controprestazione è legata al tipo di attività esercitata da chi corrompe, ma anche meno rischiosa laddove il ricorso alle “altre utilità” aumenta le probabilità che lo scambio resti occulto, trattandosi di risorse meno visibili e dunque più difficili da rintracciare sul piano dell'accertamento giudiziario⁴². In effetti i risultati dell'analisi mostrano che la vicenda illecita emerge a

³⁹ Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 6493 del 20 giugno 2017.

⁴⁰ Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 5496 del 7 novembre 2013.

⁴¹ Corte d'Appello di Salerno, sez. penale, sentenza n. 1515 del 24 maggio 2013.

⁴² Nell'illustrare una storia di “ordinaria” corruzione – quella delle tangenti pagate da un'immigrata ucraina, residente in Italia da diversi anni, ad alcuni funzionari del paese di origine e ad altri funzionari italiani per ricongiungersi con sua figlia – Vannucci spiega che la differenza delle modalità di pagamento nei due paesi – *cash* in Ucraina per ottenere il passaporto e mascherata sotto forma di regalo in Italia per ottenere il permesso di soggiorno – si presta a differenti interpretazioni. Da un lato può significare che nel nostro paese la pratica corruttiva è legata a tecniche più artigianali e approssimative dall'altro, al contrario, che dietro al paravento del regalino si nasconde la scoperta di tecniche più sofisticate finalizzate ad attenuare i “costi della transazione” (come, ad esempio, il rischio di denuncia, il disagio psicologico, le prove del reato) (2012, pp. 184-185). A riguardo in un altro contributo che si incentra sulle affinità e le linee di frattura tra “vecchia” e “nuova” corruzione, lo studioso annovera tra i vari elementi di discontinuità rispetto a come il fenomeno si manifestava nel periodo di Tangentopoli proprio le nuove forme assunte dalla tangente. Riprendendo le parole del giudice Piercamillo Davigo, egli osserva 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». Due processi paralleli di selezione e apprendimento avrebbero così favorito il ricorso a metodi più

seguito di denuncia in un caso su quattro quando si tratta di denaro; in un caso su tre, quando lo scambio prevede l'esclusivo ricorso ad utilità diverse. La denuncia prevale dunque negli episodi caratterizzati dall'assenza di controprestazioni monetarie che quindi, ancor più, rischiano di rimanere sommersi fintanto che non vengono denunciati (tab. 17)⁴³.

Tab. 17 - Genesi delle indagini a seconda della tipologia di utilità (%).

Genesi delle indagini	Tipologia di utilità per il corrotto		
	Altre utilità	Denaro (solo o con altre utilità)	Totale
Investigazione/Attività di controllo delle FF.OO.	66,7	74,5	73,7
Denuncia	33,3	25,5	26,3
Totale (N)	100,0 (18)	100,0 (161)	100,0 (179)

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dall'analisi del materiale giudiziario

11.3 I settori della corruzione

La corruzione è un fenomeno che nel corso dei secoli si è inserito in diversi settori della vita pubblica ed è ben radicato nella nostra storia. Già in epoca antica, ad esempio, Cicerone in una celebre requisitoria, di cui riportiamo un passaggio, affermava: «In questo processo, che i Siciliani mi hanno affidato allo scopo di tutelare i loro interessi oltre che la loro onorabilità, mi sembra si verifichi una stranezza: che coloro che chiedono sia fatta giustizia, perché lesi e rapinati da un Governatore corrotto, ladro dei loro beni e saccheggiatore della loro terra, meritano di essere difesi. [...] Solamente mi spingono, o giudici, ad accettare l'onere di questo incarico la lealtà verso una terra che amo, l'esempio che in quella lontana nobile provincia danno molti uomini onesti e meritevoli di giustizia, il senso del dovere, il rispetto verso le leggi di Roma che un uomo potente e corrotto ha stravolto a vantaggio dei propri personali affari» (cfr. <https://corruzione.liberapiemonte.it/2011/06/03/le-verrine-di-cicerone/>).

sicuri ed efficaci tra i quali, ad esempio, l'erogazione di prestazioni "in natura" e l'assunzione fittizia di congiunti (Vannucci, 2010, p. 239).

⁴³ L'informazione sulla genesi delle indagini è stata rilevata in 189 casi.

In quel tempo, siamo nel 70 a.C., Cicerone denuncia la spregiudicata politica verriana, caratterizzata dalla vendita di incarichi pubblici, dagli scandali, dalle tangenti e dalle ruberie. Una storia lontana nei secoli, eppure così vicina a noi, dalla quale si possono scorgere i geni di una “abitudine all’illegalità” che da sempre connota i detentori del potere. Come ricorda Riccio: «nonostante Marx o Kant o Hobbes, Voltaire o Montesquieu o Pagani o Beccaria, predicatori, questi ultimi, di un diritto per eguali e di una giustizia umana ma inflessibile. La storia offre “spunti per riflettere sulla moralità del governo” in tempo in cui “la corruzione...interessava tutta la classe politica, con rare eccezioni” e rispetto al quale è lecito domandarsi “quanto la politica potesse sulla giustizia e la giustizia sulla politica”, non essendo, quella, autonoma, in terre in cui entrambe erano appannaggio del “sovrano” e, prima ancora, degli dèi» (2017, p. 1). Ai nostri giorni, nonostante l’evoluzione dei sistemi valoriali, millenni di trattati su etica e istituzioni, confronti ideologici su libertà e democrazia, le cronache giudiziarie stanno ancora ribollendo di reati di corruzione.

Esiste una cultura della corruzione, come già aveva intuito Sutherland (1986) nella sua teoria dei crimini dei colletti bianchi, che connota trasversalmente i diversi gruppi sociali e professionali. In tal senso possiamo parlare di criminalità economica generata non da una devianza individuale, ma dall’organizzazione stessa del sistema economico e dagli apparati di potere (Marotta, 2015).

È, quindi, possibile rinvenire il fenomeno della corruzione in qualsiasi settore d’intervento pubblico o privato, soprattutto quando si determina la produzione, l’estrazione e la riallocazione di risorse i cui diritti sono definiti e affidati ad agenti privati. La natura necessaria e inderogabile delle scelte pubbliche che definiscono il valore di tali risorse, individuandone la scarsità relativa, determina lo sviluppo di posizioni di rendita, la cui disponibilità viene attivamente ricercata da soggetti privati mediante attività di influenza – definite nella letteratura economica *rent-seeking* – che possono tradursi proprio in forme di corruzione (ANAC - Dipartimento per le politiche di coesione, 2017, p. 6).

Individuare i settori maggiormente attraversati da fattispecie corruttive, capire quali sono gli scambi che si consumano in essi, strutturare strategie di intervento al fine di limitare il fenomeno non è cosa semplice. Ciononostante, sulla base dei dati emersi dalla ricerca è possibile formulare delle riflessioni. Concentrando l’attenzione sulla tipologia di settori che hanno fatto registrare il maggior numero di episodi corruttivi, al primo posto troviamo il settore della giustizia con il 26,4% dei casi (si rimanda al graf. 2, § 11.1). Nella voce giustizia, ritroviamo episodi che concernono la rivelazione di informazioni a cui si ha accesso

grazie al fatto di ricoprire un certo ruolo o svolgere una certa mansione, come ad esempio la possibilità di fornire notizie su indagini in corso da parte di un agente della polizia, in modo tale da creare situazioni di vantaggio per i corruttori; episodi di falsa testimonianza, favoritismo processuale e trattamenti privilegiati, soprattutto all'interno delle carceri, dove è possibile rinvenire la consegna ai detenuti di beni non consentiti in regime di restrizione, come telefoni cellulari; e, ancora, episodi che riguardano l'omissione di accertamenti, segnalazioni, denunce o il conferimento di incarichi giudiziari.

La giustizia corrotta è caratterizzata da una rete occulta di attori capace di corrodere il potere giudiziario dall'interno, arrivando ad indebolire i pilastri della nostra democrazia. Ma, nonostante questo, è un mondo che non si interseca con la vita quotidiana della maggioranza della popolazione, appare lontano, un mondo spesso blindato in maniera corporativa, adoperando risorse che non sono disponibili alla gran parte della comunità.

Nel corso degli ultimi anni sono piovute tantissime critiche di denuncia sulla crisi del sistema giudiziario e sulla sua inefficienza, come è stato osservato da Cazzola (1992). Le critiche hanno coinvolto i sistemi di selezione dei magistrati, la loro organizzazione del lavoro, la loro ampia discrezionalità, la carenza di mezzi e risorse ausiliarie. Inoltre, anche il sistema carcerario è oggetto di critiche per via delle condizioni di lavoro degli agenti, della situazione degli Istituti e la violazione dei diritti dei detenuti.

Possono essere diverse le interpretazioni in merito a questa correlazione tra corruzione e giustizia, in generale i comportamenti corruttivi possono essere ricondotti al costante fascino esercitato dai profitti attesi, alle scarse barriere morali e di disapprovazione sociale, alla mancanza di "cultura civica", al familismo amorale. Si potrebbe immaginare che l'ambito della giustizia sia maggiormente impermeabile a tali rischi, in quanto, in teoria, dovrebbe essere maggiormente intriso di moralità ed imparzialità. Ciononostante, dinanzi ai numerosi scandali emersi negli ultimi anni non manca la voce di chi denuncia che in alcuni ambiti del sistema giudiziario esisterebbe un meccanismo di minimizzazione della condotta corruttiva in virtù del quale la corruzione si presenta se non come un fenomeno socialmente concesso e accettato, quanto meno tollerato, motivato dalla volontà di massimizzare il profitto e l'interesse privato (Bixio, 2015). È necessario, quindi, rafforzare i processi legati allo stigma sociale (Goffman, 1963), in grado di far comprendere lo scarto tra l'identità sociale virtuale e quella attuale, mettendo in moto meccanismi di rieducazione alla cultura della legalità. Lo stigma dei colleghi e la disapprovazione dei cittadini verso una condotta corruttiva,

lo scandalo che ne consegue, rappresentano un deterrente al pari delle sanzioni previste dal codice penale (Vannucci, 2012).

Anche l'appartenenza a gruppi ristretti in cui la pratica corruttiva è diffusa, quasi come se fosse la normalità, contribuisce ad incentivare tali comportamenti. Partendo dall'ipotesi che la reputazione del singolo è connessa al gruppo sociale di cui fa parte e che un determinato valore o prestigio associato al gruppo si riflette anche sul concetto che l'individuo ha di se stesso, Zimbardo osserva che l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale può innescare un processo di deindividuazione in virtù del quale il corrotto perde quella che è la sua identità. L'immagine negativa nata dal suo comportamento deviante, si rispecchierà nell'immagine del gruppo e si abbasserà la sua preoccupazione per la valutazione sociale che il comportamento corruttivo potrebbe avere e la sua condotta tenderà a divenire priva di regole con una conseguente perdita di autocontrollo (Gualandri et al., 2012).

Secondo Martucci (2006), in generale i colletti bianchi sono convinti di poter mettere in pratica una sorta di diritto alla violazione della legge, grazie alla loro posizione egemonica nella società. Questo atteggiamento è confermato dalla convinzione che questo tipo di condotta costituisca un fenomeno generalizzato nel proprio ambito professionale, e che quindi non dia adito a punizioni né sia causa di discredito nei confronti dei membri del gruppo di appartenenza; proprio la condivisione dell'ideologia del gruppo e l'incentivo del profitto facilitano la commissione di atti illeciti. La bassa aspettativa di una sanzione penale, e quindi la presenza di un sentimento di impunità, concorrono potentemente a formare e a rinforzare la mentalità del criminale economico.

Un esempio emblematico è emerso dall'analisi delle sentenze vagliate, in una delle quali si può evincere uno scenario preoccupante. Fa da sfondo l'immagine di una caserma intrisa di abusi di potere, concussione e connivenza, nella quale agisce un maresciallo dei Carabinieri, che costringeva delle donne, colpevoli dei più svariati reati o che si recavano in caserma semplicemente per richiedere informazioni e assistenza, a subire ricatti sessuali. Si trattava di donne bisognose di sostegno e protezione, fortemente fragili e problematiche, prive di ogni difesa, le quali decidevano di rivolgersi al maresciallo per ricevere aiuto in merito a questioni personali o ai reati commessi.

Le donne si trovavano in una posizione di particolare fragilità, o in quanto vittime di reato che si recavano in caserma per chiedere aiuto oppure come indagate per reati di tenue entità, si sentivano costrette a concedere al maresciallo i loro favori sessuali e a non ribellarsi alle repentine iniziative di quest'ultimo.

Dalle intercettazioni ambientali captate sulle auto di servizio emerge, inoltre, che tutti sapevano quale fosse il comportamento tenuto sistematicamente dal maresciallo, ma nessuno ha denunciato l'accaduto né ha stigmatizzato tali soprusi. La denuncia è partita da una ragazza polacca che era stata tratta in arresto per furto e, condotta in caserma, aveva subito gli abusi. Successivamente, facendo ricorso ad una conferenza stampa vennero acquisite ulteriori denunce di altre donne che ricostruivano un quadro di abusi sessuali posto in essere in modo sistematico⁴⁴.

Ulteriori settori che hanno fatto registrare valori sono quello dei servizi pubblici e public utility e quello dei lavori, servizi e forniture per enti pubblici, rispettivamente con il 16,7% ed il 14,7%. Nel primo sono compresi tutti quegli episodi nei quali un funzionario pubblico concede autorizzazioni e false ricevute, favorisce l'accelerazione di pratiche e la fruizione di servizi, come accade, ad esempio, in ambito sanitario, dove non è insolito il ricorso a favoritismi o trattamenti privilegiati in cambio di denaro. Emblematico, a riguardo, è il caso di un primario della IX U.O. di malattie infettive a indirizzo eco-interventistico che, in cambio di 2.500 euro, ha favorito il ricovero di una paziente affetta da tumore al fegato che necessitava di una terapia di radiofrequenza in regime ospedaliero ordinario, con spese integralmente a carico del Servizio Sanitario Nazionale. La mazzetta avrebbe permesso alla paziente di saltare l'attesa di ben 50-60 giorni prevista per il tipo di patologia che le era stata diagnosticata⁴⁵.

Nella voce lavori, servizi e forniture per enti pubblici, rientrano, invece, tutte quelle vicende in cui politici, amministratori pubblici e soggetti economici condizionano (o tentano di condizionare) la regolarità delle gare di appalto e delle attività connesse (aggiudicazione delle gare, proroghe, rilascio di certificazioni di esecuzione di lavori in realtà mai eseguiti, accelerazione dei pagamenti). È proprio nel mondo degli appalti pubblici che il confine tra interessi collettivi e privati diventa sempre più sottile, aumentando così il rischio di fenomeni corruttivi. È possibile rinvenire delle distorsioni già nelle fasi di predisposizione dei bandi e delle procedure, come inserire determinati requisiti al posto di altri, in modo da facilitare la partecipazione di alcune imprese e di favorire a sua volta l'aggiudicazione dell'impresa che fa parte del patto corruttivo. Si tratta di bandi cuciti *ad hoc*, nei quali anche le procedure e i tempi si piegano alle esigenze dei corruttori,

⁴⁴ Corte d'Appello di Milano, I sez. penale, sentenza n. 8184 del 10 dicembre 2013.

⁴⁵ Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 3871 del 6 aprile 2017.

trasgredendo le norme del mercato e della concorrenza e ignorando l'imparzialità amministrativa. Esemplificativa rispetto a quanto detto, è una vicenda analizzata nel corso della ricerca, nella quale si stipulava il patto di corruzione tra il Presidente del comitato di gestione dell'Asl e gli esponenti di una cooperativa, in merito all'appalto dello smaltimento dei rifiuti ospedalieri. Nello specifico, in cambio di denaro (somme che arrivano sino al 50% degli importi liquidati) il corrotto ha ritardato i tempi della gara di aggiudicazione dell'appalto relativo allo smaltimento dei rifiuti speciali ospedalieri per consentire alla cooperativa di conseguire la prescritta autorizzazione regionale per la partecipazione della stessa. Di seguito, ha poi adottato procedure di gara che ne consentivano l'aggiudicazione alla predetta cooperativa (nonostante fosse sprovvista dei requisiti tecnici), successivamente ha consentito alla cooperativa di alterare i documenti comprovanti la quantità di rifiuti, facendoli figurare in misura superiore a quelli effettivamente smaltiti e ha, infine, garantito la sollecita liquidazione delle fatture nel corso del rapporto⁴⁶.

È possibile, quindi, notare, come il fenomeno della corruzione trovi terreno sempre più fertile nell'ambito della pubblica amministrazione, a causa di un deficit relativo alla sua organizzazione e al suo funzionamento. Secondo quanto scrive Marotta (2015), possiamo individuare vari elementi che hanno favorito il fenomeno corruttivo. Il primo è relativo alla stretta relazione tra politica ed amministrazione. È sempre più diffusa la presenza di amministratori di nomina politica all'interno degli enti pubblici statali e locali, ciò porrebbe le basi per il nascere di reti di scambio e solidarietà occulte, che possono facilitare la diffusione della corruzione. In secondo luogo, gli amministratori pubblici vivono situazioni di conflitto di interessi, per cui con l'obiettivo di soddisfare i propri interessi privati, arrivano all'abuso delle proprie funzioni. La corruzione si insinua, anche, negli spazi che si generano tra l'amministrazione centrale e gli incarichi professionali affidati a soggetti esterni, in quanto diminuisce notevolmente il senso di appartenenza allo Stato neutralizzando uno dei principali antidoti dei comportamenti infedeli e/o illegali. Tale rischio aumenta ancor di più quando le imprese appaltanti non possiedono le competenze specialistiche richieste in tutte le fasi della procedura e dell'esecuzione dei lavori e a loro volta ricorrono a professionisti esterni.

⁴⁶ Corte d'Appello di Napoli, I sez. penale, sentenza n. 4609 del 5 giugno 2008; Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 10996 del 17 febbraio 2010.

Anche in questo caso ci viene in aiuto una vicenda analizzata che ricostruisce l'accordo tra un sindaco e il rappresentante legale di una ditta che si occupava di igiene urbana. In particolare, la ditta che aveva ottenuto l'appalto per i servizi urbani per un valore di 127.000 euro al mese, non avendo al proprio interno alcune delle competenze richieste, le subappaltava ad una cooperativa per il servizio di spazzamento e servizi complementari. Subappalto dal valore complessivo di 45.600 euro al mese. In cambio il corrotto riceveva il pagamento di una somma complessiva di 25.000 euro in contanti e la possibilità di usufruire di diverse auto di lusso, in particolare: di una Ferrari F141 per almeno una settimana, di una Bentley in sostituzione della Ferrari e di una Ferrari 599 per 90 giorni⁴⁷.

Un altro fattore che incentiva comportamenti corruttivi nella pubblica amministrazione deriva dal ricorso sempre più frequente a procedure amministrative straordinarie e derogatorie in luogo di quelle ordinarie. Specie nel settore degli appalti pubblici, l'appello a procedure di emergenza può favorire occasioni di corruzione, comportando la deroga alle ordinarie procedure amministrative con conseguenziale accrescimento dei poteri discrezionali dei pubblici agenti ed il crescente indebolimento delle procedure di controllo (Marotta, 2015).

Parlando del fenomeno della corruzione, non si può non far riferimento alle vicende di Tangentopoli. Dopo l'inchiesta giudiziaria di Mani Pulite si ritenne che la soluzione più giusta per difendersi dalla preponderante corruzione politica fosse da ricercarsi nell'attuazione di un processo di decentramento/federalismo, che avrebbe dovuto maggiormente responsabilizzare i governi locali in base ad un principio di sussidiarietà che avrebbe dovuto guidare la lettura delle esigenze dei cittadini⁴⁸. In realtà, sebbene gli enti locali abbiano avuto maggiore autonomia, la corruzione ha continuato ad essere molto alta (Giannino, 2012). Sulla stessa linea d'onda, il magistrato Cantone, in un'intervista del 19 ottobre 2015, ha sostenuto che: «il post-Tangentopoli ha prodotto norme che hanno finito per facilitare la corruzione. La più criminogena è la riforma del titolo V della Costi-

⁴⁷ Corte d'Appello di Milano, II sez. penale, sentenza n. 2281 del 09 febbraio 2015; Corte di Cassazione, VI sez. penale, sentenza n. 8044 del 21 gennaio 2016.

⁴⁸ A tal fine i passi fondamentali sono stati fatti con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha segnato una vera e propria svolta storica, che ha modificato gli articoli 114 e seguenti della nostra Carta costituzionale. La modifica ha riguardato anche l'art. 119, il quale sancisce per la prima volta l'autonomia finanziaria di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. A distanza di otto anni dalla riforma del Titolo V, il legislatore, per dare attuazione all'art. 119, decise di introdurre la legge delega sul federalismo fiscale, la n. 42/2009.

tuzione che ha spostato la capacità di spesa in zone sottratte al controllo: le rimborsopoli delle Regioni sono frutto di tutto questo» (cfr. <https://www.eticapa.it/eticapa/intervista-cantone-societa-pubbliche-e-titolo-v-della-costituzione/>).

Queste considerazioni, ci portano a riflettere sul fatto che un sistema decentrato può incentivare comportamenti corruttivi, in quanto le relazioni tra gli agenti pubblici e i cittadini appaiano sempre più intrecciate, essi vivono gli stessi territori, hanno modo di lavorare spalla a spalla e possono addirittura appartenere alla stessa famiglia. Questo tipo di relazioni può, quindi, attivare con molta probabilità relazioni personali e l'instaurarsi di varie forme di clientelismo.

Infine, la corruzione nell'amministrazione pubblica può essere incentivata dalla mancanza di controlli sia interni che esterni. Inoltre, quando previsti, i controlli spesso si limitano a verifiche relative all'efficienza del procedimento amministrativo, cioè alla capacità di rispondere all'interesse pubblico, piuttosto che alla regolarità dei processi. Sembra quasi che il sistema di controlli tenda ad agire all'interno di un'ottica ausiliare all'amministrazione, come un sostegno alle scelte degli amministratori e dei dirigenti, perdendo in tale logica ogni parvenza di terzietà, imparzialità e la neutralità (Lorelli, 2009).

Volgendo lo sguardo in ottica comparativa alle esperienze maturate in contesto internazionale è interessante richiamare alcuni modelli descritti da Monteduro, Brunelli e Buratti (2013) che prevedono e implementano non solo forme di controllo, che come sopra descritto sono fondamentali, ma anche processi di repressione e prevenzione del fenomeno corruzione. Un primo modello definito "Autorità plurifunzionali", con poteri di contrasto e funzioni di prevenzione nel settore pubblico e privato è il *Corrupt Practices Investigation Bureau* di Singapore. Il CPIB ha il compito di controllare gli illeciti dei dipendenti pubblici e di comunicarli ai soggetti competenti per l'attivazione delle conseguenti sanzioni disciplinari. Inoltre, ha l'arduo compito di mettere in atto processi di prevenzione attraverso: a) la revisione delle metodologie di lavoro e delle procedure di corruzione degli uffici pubblici più esposti al rischio di corruzione; b) l'individuazione delle carenze amministrative dei sistemi esistenti, che potrebbero facilitare la corruzione e altri illeciti; c) la proposizione di correttivi e misure di prevenzione. La formazione dei funzionari pubblici costituisce un'ulteriore rilevante attività. Ciò che caratterizza il modello di Singapore è l'attuazione della lotta alla corruzione sia nell'ambito pubblico che in quello privato. I risultati ottenuti a Singapore, per quanto riguarda il contrasto dei fenomeni corruttivi, hanno raggiunto livelli così alti che dagli anni '90 l'isola è stata posizionata tra i primi 10 Paesi meno corrotti al mondo (Pannozzo, 2018).

Un secondo modello è quello definito “Istituzioni con funzioni di prevenzione, di sviluppo delle politiche e di coordinamento”, un esempio è costituito dall’Independent Commission Against Corruption dello Stato del New South Wales in Australia. L’ICAC ha competenza su tutte le amministrazioni pubbliche dello Stato e su tutti i dipendenti, compresi quelli che lavorano per servizi di pubblica utilità, enti locali. Più in generale ha competenza su tutti i parlamentari, ministri, componenti della magistratura e su tutto il personale che a qualunque titolo svolga funzioni di pubblico ufficiale. Le sue attività principali riguardano la segnalazione di fenomeni corruttivi nel settore pubblico, la prevenzione attiva attraverso attività di consulenza e assistenza, la sensibilizzazione della collettività e dei dipendenti pubblici sulla corruzione e i suoi effetti.

L’istituzione di un’unica autorità nazionale, indipendente e autonoma, che ha il compito di combattere e prevenire la corruzione, nasce dall’idea che si possa avere maggiore efficienza ed efficacia centralizzando tutti gli strumenti e le risorse in un unico ente e che, quindi, la frammentazione rappresenta una barriera e un limite per la lotta alla corruzione. Nel caso italiano, ad esempio, dove la corruzione appare come un fenomeno endemico, la concentrazione delle risorse e delle competenze in un’autorità permetterebbe di aumentare il contenimento del fenomeno, poste sempre, però alcune condizioni necessarie al buon funzionamento dell’autorità. Prima fra tutte c’è l’indipendenza dell’ente, che dovrà essere preservato da ogni influenza politica, altri fattori necessari per prevenire intromissioni riguardano l’attuazione di procedure trasparenti per la nomina e la revoca dei vertici istituzionali, una buona amministrazione delle risorse umane e la presenza di strutture di controllo interno. Inoltre, il personale dovrà essere altamente specializzato e competente, bisogna avere esperti del settore come ad esempio investigatori, esperti finanziari, revisori dei conti, specialisti di tecnologia dell’informazione, analisti e ricercatori, infine, è importante avere a disposizione risorse adeguate ad agire in maniera profonda e capillare, senza avere limiti di strumenti e mezzi.

Per il momento, però, sembra che l’attuazione di politiche dirigiste, indotte principalmente dalla classe dirigenziale attraverso un processo top-down, come quelle attuate a Singapore e in Australia, siano irripetibili in Italia, in quanto paese contraddistinto da una politica in ritardo di almeno vent’anni. Però, come scrive Vannucci (2012), è possibile rintracciare un modello *bottom-up*, secondo il quale le politiche anticorruzione possono svilupparsi dal basso, come nel caso del modello finlandese. Nei paesi scandinavi, infatti, ci ritroviamo uno scenario completamente diverso rispetto a quello sopra descritto, in quanto non esiste

un'autorità centrale né leggi particolarmente severe, ma i veri strumenti di lotta alla corruzione si trovano nell'attivismo della società. I punti principali su cui si fonda questo modello sono la fiducia, i valori sociali, la nascita di associazioni volontarie che hanno come obiettivo principale il bene collettivo e il servizio alla nazione, il coinvolgimento e la sensibilizzazione dei cittadini rispetto ai processi decisionali, canali di comunicazione che favoriscono l'aggregazione e il network.

Questo modello nel quale amministrazione, associazioni, cittadini, enti, contribuiscono indistintamente alla lotta alla corruzione, sia un processo da incentivare, potenziare per generare un sistema virtuoso, infatti, come ci ricorda Vanucci, l'indifferenza, l'accettazione e l'apatia dei cittadini offrono terreno fertile alla corruzione. Lo sviluppo di un processo critico da parte di amministratori e cittadini sensibili all'integrità pubblica può favorire non solo la riduzione del fenomeno corruttivo, ma anche la riattivazione di sistemi di controllo democratico, migliorando di gran lunga la qualità della vita. Anche questo modello di anticorruzione dal basso, ovviamente, non è semplice da attuare, ma piccoli passi sono stati fatti in tal senso, come ad esempio la Carta di Pisa o il comitato spontaneo "No alla corruzione", nato nel 2011 a Parma, anche se ancora pochi e frammentati, possono rappresentare esempi virtuosi che ci permettono di sperare e auspicare in un cambiamento in tal senso.

Bibliografia

- ANAC (Dipartimento per le politiche di coesione), *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*, Roma 2017, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report.Misurazione.Corruzione.gen.2017.pdf>.
- ID., *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, Roma 2019, <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio/RELAZIONE%20+%20TABELLE-rev3.pdf>.
- ALTO COMMISSARIO ANTICORRUZIONE, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma 2007, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Mappa-corruzione-Italia.pdf>.
- AMISANO M., *Le tipologie della corruzione*, Giappichelli, Torino 2012.
- BIXIO A., *Le origini sociali della corruzione*, in «Sociologia», n. 3, 2015.
- CAZZOLA F., *L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Einaudi Contemporanea, Torino 1992.
- CEVA E., *Il Male politico della corruzione*, in «Ragion Pratica», n. 1, 2018.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A. (a cura di), *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, il Mulino, Bologna 1994.
- GIANNINO A., *Decentramento fiscale e corruzione nel settore pubblico: il caso italiano*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2012.
- GOFFMAN E., *Stigma. L'identità negata*, Giuffrè, Milano 1963.
- GUALANDRI M., FIDA R., AVALLONE F., *Rassegna sul disimpegno morale nei contesti organizzativi*, in «Rassegna di psicologia», n. 3, 2012.
- LORELLI Q., *Controlli sulle pubbliche amministrazioni e prevenzione della corruzione*, in «Le Regioni», n. 5, 2009.
- MAPELLI W., SANTUCCI G. (a cura di), *La democrazia dei corrotti. Tangenti ed evasione fiscale: le prime cause della nostra povertà*, Rizzoli, Milano 2012.
- MAROTTA G., *Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo*, in «Sociologia», n. 3, 2015.
- MARTUCCI P., *La criminalità economica: una guida per capire*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- MOLITERNI A., *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2016.
- MONTEDURO F., BRUNELLI S., BURATTI A., *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Gangemi Editore, Roma 2013.
- MUSACCHIO V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2012.
- PANNOZZO F., *Dal terzo al Primo mondo. Singapore: un esperimento di successo*, Firenze University Press, Firenze 2018.
- PIZZORNO A., *Lo scambio occulto*, in «Stato e Mercato», n. 34, 1992.
- RICCIO G., *Riflettendo su "Il Corrotto"*, in «Archivio penale», n. 2, 2017.

11. *Corruption cases: risultati dell'analisi quali-quantitativa degli atti giudiziari*

SUTHERLAND E. H., *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano 1986.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Agenda anticorruzione 2017. L'impegno dell'Italia nella lotta alla corruzione*, ottobre 2017, https://www.transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/report-bica-agenda-anticorruzione-2017.pdf

VANNUCCI A., *Quando la corruzione diventa maggiorenne*, in «Il Mulino», n. 2, 2010.

ID., *Atlante della Corruzione*, Gruppo Abele, Torino 2012.

ID., *Alle radici della corruzione sistematica*, in R. Borsari (a cura di), *La corruzione a due anni dalla «Riforma Severino»*, Padova University Press, Padova 2015.

12. Contrasto e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: uno schema coordinato di intervento tra amministrazione e Corte dei conti*

Giovanni Coccozza

Premessa

Il fenomeno della corruzione, nei suoi ampi contorni, e con particolare riferimento all'attività delle pubbliche amministrazioni, continua da diversi anni a proporsi come tema rilevante nel dibattito politico e incide in modo notevole nelle scelte legislative, anche per le influenze del contesto sovranazionale.

A partire, infatti, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, c.d. "Legge Severino", il legislatore italiano ha risposto alle sempre più pressanti spinte provenienti dal diritto europeo. Tale legge, presentata «come un'occasione per rilanciare l'immagine internazionale del Paese più che un mezzo per arginare un problema» (Cantone, 2017), seppur con qualche limite, ha comunque il pregio di aver posto l'attenzione in modo deciso al fenomeno "corruzione" e alle modalità con le quali è possibile contrastarlo.

In via preliminare, va osservato che, come è noto, il termine "corruzione" sottintende una molteplicità di significati e che la valutazione del fenomeno soffre di una oggettiva difficoltà di quantificazione (Pinto, 2017)¹. È possibile, naturalmente, distinguere un momento "preventivo" di contrasto da un momento "repressivo" (Cudia, 2017, pp. 683 ss.). Si affiancano, in tal modo, i meccanismi per arginare la diffusione: da un lato, gli strumenti di prevenzione che sono predisposti in via amministrativa; dall'altro, quelli sanzionatori, successivi alla scoperta degli eventi corruttivi, propri del diritto penale.

* Il capitolo si avvale anche del contributo della dr.ssa Debora Amelia Elce che ha redatto il paragrafo 4.

¹ Ogni anno l'Associazione italiana contro la corruzione ("Transparency International Italia") pubblica l'indice di percezione della corruzione nel settore pubblico. Quest'anno, l'Indice di percezione della corruzione vede l'Italia al 53° posto nel mondo su 180 Paesi, con un punteggio di 52 su 100. Si conferma un *trend* in lenta crescita (che trova la sua origine nel 2012) nella classifica globale e in quella europea, con un allontanamento dagli ultimi posti. Vi è, naturalmente, più di una perplessità nell'affidabilità di un sistema di misurazione del fenomeno che non si basa su dati certi ma sulla "percezione" dello stesso.

Nel diritto amministrativo vi è un legame inscindibile tra i due concetti di “trasparenza” e “corruzione”, ai quali si aggiunge di frequente anche quello della “semplificazione”, poiché è nella prima che si è individuata la principale forma di intervento per combattere il fenomeno. Il principio di trasparenza nell’attività delle pubbliche amministrazioni contribuisce, infatti, alla creazione di una rete di contrasto ai fenomeni di corruzione, attraverso la valorizzazione di una pubblica amministrazione che sia “aperta”, “rendicontabile” e “tracciabile” agli occhi dei cittadini, realizzando così quel modello di “casa di vetro”, che rappresenta un’aspirazione antica². E ciò si collega anche al principio costituzionale del buon andamento dell’azione amministrativa, come è stato evidenziato in sedi ufficiali quando si è affermato che «è l’inefficienza a creare ampie “zone oscure”, nelle quali più facilmente si possono inserire e nascondere i conflitti di interesse e la corruzione»³.

L’ampiezza dei fenomeni corruttivi e del loro impatto nel contesto socio-economico del Paese è, d’altra parte, largamente avvertita. Essa genera una sempre crescente mancanza di fiducia da parte di cittadini nelle istituzioni, favorendo quella c.d. “*maladministration*” che determina una considerazione della pubblica amministrazione come ostacolo per lo sviluppo di attività private, scoraggia naturalmente gli investimenti economici e «mina l’essenza stessa degli stati democratici» (Balloriani, 2019).

È per tali ragioni che gli interventi per la prevenzione e il contrasto necessitano di un’azione coordinata tra più soggetti. Invero, vi sono attori che operano in modo sincronizzato nel contesto italiano: l’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), il Dipartimento della funzione pubblica, nel suo compito di coordinare le strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione, il Prefetto come supporto tecnico e informativo agli enti locali per predisporre i Piani triennali della corruzione. A tali soggetti si affianca, poi, l’Autorità giudiziaria, con un ruolo non poco significativo della Corte dei conti che, con le sue attività di controllo e

² Filippo Turati nei lavori parlamentari del 17 giugno 1908, affermava che «*Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell’Amministrazione dovrebb’essere di vetro*».

³ In tal senso, le parole del Procuratore Generale della Corte dei conti Claudio Galtieri, nella Relazione in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2017. In essa si è distinto, differenziando anche le conseguenti misure di contrasto, tra la corruzione legata alla criminalità organizzata, nei confronti della quale può essere efficace un’azione pianificata e programmata, e una corruzione, invece, “diffusa”, “episodica” e “singolare”, per combattere la quale occorrono misure “trasversali”, quali la trasparenza, la semplificazione, la rotazione dei funzionari, la limitazione dei centri decisionali.

giurisdizionali nel sanzionare i comportamenti causativi di danni per le pubbliche amministrazioni, si propone con un ruolo sempre più centrale, qualificabile, come si vedrà, come chiusura dell'intero sistema di contrasto alla corruzione, intervenendo nel momento repressivo con un potere sanzionatorio per i dipendenti pubblici che si concretizza nella modulazione del danno erariale. Nella giurisprudenza contabile si rintracciano, con interessanti peculiarità, costruzioni giuridiche che, rivendicando autonomia dal processo penale, contribuiscono ad arricchire e strutturare il sistema delle tutele per arginare i fenomeni corruttivi.

12.1 *L'endiadi trasparenza-corrruzione nelle tendenze legislative recenti*

Naturalmente, vi è stata la necessità di predisporre un apparato regolativo idoneo ed esso è stato il prodotto di un interscambio del legislatore italiano con gli interventi di livello sovranazionale.

In tal senso, osservando il quadro normativo si può notare come la richiamata legge n. 190/2012 sia l'espressione di un contesto internazionale all'interno del quale era stata avvertita l'esigenza di elaborare strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi.

Già, infatti, nel 1999 la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 27 gennaio, ha fissato la necessità per ciascuno Stato di adottare misure necessarie per riconoscere come reati la corruzione attiva e passiva sia nel settore pubblico che in quello privato. E ciò anche attraverso l'attivazione di sanzioni efficaci, pecuniarie o privative di libertà come l'extradizione⁴.

Nel 2003, poi, la Convenzione ONU del 31 ottobre 2003, cd. "Convenzione di Merida", ha ribadito l'importanza di una cooperazione internazionale tra gli Stati per contrastare la corruzione, individuando obiettivi da raggiungere e mezzi da adottare⁵.

A tali interventi si affianca l'istituzione del "*Gruppo di Stati contro la corruzione*" (GRECO), un organismo di lotta contro la corruzione del Consiglio d'Europa, con una Risoluzione adottata a maggio del 1999 da 17 Stati membri

⁴ Convenzione che è stata ratificata dall'Italia 13 anni dopo con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

⁵ L'art. 5 della Convenzione prevede infatti che ciascuno Stato deve elaborare «*delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità*».

del Consiglio d'Europa, con l'obiettivo di migliorare la capacità degli Stati membri di impiegare efficaci misure di contrasto del fenomeno. Infatti, i compiti di monitoraggio delle norme anticorruzione individuano i punti di debolezza nelle politiche anticorruzione nazionali, al fine di intraprendere adeguati interventi riformatori⁶.

Nel contesto italiano, come si è detto, la base legislativa, costituita dalla legge n. 190/2012, ha consentito la definizione di un più ampio quadro regolativo, con l'approvazione di una serie di decreti: il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di trasparenza amministrativa; il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi ai dipendenti pubblici; il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, che disciplina il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. A questi si aggiungono il d.l. 24 giugno 2014, n. 90⁷, decreto che avvia le riforme cd. "Madia"; il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, di riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa e il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, cd. nuovo Codice dei contratti pubblici, corretto e integrato, poi, nel 2017.

D'altra parte, le vicende che si sono verificate negli ultimi anni (si pensi, ad esempio, agli scandali di Expo, del Mose e di Mafia capitale) hanno reso palese l'insufficienza della politica di mera "repressione" e hanno costituito la base di partenza per uno sviluppo legislativo improntato a una strategia di "prevenzione".

Insomma, si può ben dire che le direttrici lungo le quali si muovono gli interventi del legislatore italiano sono varie, riguardando l'inasprimento delle sanzioni e dei controlli per i dipendenti pubblici, la sempre crescente valorizzazione della trasparenza, in particolare nei concorsi pubblici e nel settore degli appalti pubblici e, infine, la creazione di strumenti idonei a favorire forme di partecipazione civica dei privati, intesi come "*stakeholders*", in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

⁶ Il GRECO riunisce attualmente i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, la Bielorussia e gli Stati Uniti d'America.

⁷ Decreto che, peraltro, ha disposto l'abolizione dell'Autorità per i contratti pubblici (Avcp) e ha trasferito le relative funzioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Ha poi attribuito all'ANAC una funzione di vigilanza e garanzia di trasparenza, definita "vigilanza collaborativa", a garanzia del corretto svolgimento dell'Expo 2015. Vi è, inoltre, l'introduzione delle misure straordinarie "di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione", divenute note come "commissariamento" degli appalti. Misure in grado di consentire il commissariamento di appalti ottenuti in modo illecito e garantire quindi l'interesse pubblico alla conclusione delle opere.

Se questo è vero, sembra altrettanto corretto sottolineare che, in funzione di deterrenza, la trasparenza è un approccio privilegiato e che l'endiadi, oramai inscindibile, è quella che collega i due concetti di "trasparenza" e "corruzione". Proprio questo è alla base di una serie di interventi legislativi che hanno modificato il modo stesso di intendere il principio di trasparenza amministrativa, in funzione dell'obiettivo di contrastare la corruzione.

Basti pensare che tale principio, in origine assente nell'impianto legislativo della legge 7 agosto 1990, n. 241⁸, trova una sua espressa collocazione a seguito della riforma del 2005, che nell'art. 1 della legge n. 15 affianca la trasparenza alla "pubblicità" dell'azione amministrativa.

Nella disciplina normativa predisposta negli anni 2009-2013 si è progressivamente giunti a un concetto di trasparenza, o per meglio dire, a una predisposizione di strumenti per la realizzazione del principio, sempre più rivolta alla conoscibilità delle informazioni detenute dall'amministrazione. Tanto che si è detto, con riferimento alla previsione dell'art. 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che «la trasparenza subisce una mutazione genetica ed è configurata come "accessibilità totale" a una serie di dati tendenzialmente omnicomprensivi dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni» (Patroni Griffi, 2013).

Strumenti quali l'"accessibilità" alle informazioni e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e la "pubblicità" degli stessi costituiscono due momenti da bilanciare nella realizzazione del principio. E, infatti, mentre in una prima fase (che comprende il periodo che culmina con le riforme del 2009) prevale l'"accessibilità", in un secondo momento (più o meno corrispondente all'ultimo decennio) sempre maggiore spazio è lasciato alla "pubblicità", fino a transitare verso la più attuale concezione di "conoscibilità totale", in linea con quanto previsto anche in altri ordinamenti stranieri⁹.

⁸ Non si può non ricordare che prima dell'adozione della legge generale sul procedimento amministrativo la riservatezza, prevalente sull'accessibilità, costituiva valore primario da proteggere, anche come misura di tutela dell'interesse pubblico. Così, ad esempio, l'art. 15 del T.U. n. 3 del 1957, nella sua originaria formulazione, prevedeva che «L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi».

⁹ Ci si riferisce al *Freedom of information Act* (FOIA) degli ordinamenti anglosassoni. Obiettivo, come si vedrà, perseguito dal legislatore italiano nella più recente disciplina attuativa della legge n. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione.

L'analisi delle modalità che caratterizzano il modo di proporsi degli interventi legislativi, in uno con gli strumenti da essi predisposti, consente di cogliere quel progressivo avvicinarsi alla trasparenza come valore immanente nell'ordinamento giuridico, avente allo stesso tempo una duplice natura di strumento e di fine per la realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione. In tale direzione, è certamente condivisibile l'affermazione che la trasparenza è «un carattere strutturale del potere pubblico che deve essere realizzata con tutti gli strumenti che l'ordinamento a tal fine prevede» (Pajno, 2015) ed essa è in linea con la forza propulsiva di tensione verso una maggiore ampiezza realizzativa e una doverosità, in tal senso, degli interventi legislativi.

Si trova conferma di quanto appena detto anche nelle conclusioni del Consiglio di Stato¹⁰ quando ha avuto modo di occuparsi del tema della trasparenza. Il giudice amministrativo, infatti, partendo dal presupposto che uno degli obiettivi rilevanti del principio di trasparenza è ricostruire e rafforzare il rapporto di fiducia tra i cittadini e la pubblica amministrazione, osserva che la trasparenza, fin dalla prima formulazione normativa della legge n. 241/1990, è «un valore-chiave in grado di poter risolvere uno dei problemi di fondo della pubblica amministrazione italiana: quello di coniugare garanzie ed efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa». Di qui le importanti qualificazioni di «un valore immanente all'ordinamento, “modo d'essere tendenziale dell'organizzazione dei pubblici poteri”, parametro cui commisurare l'azione delle figure soggettive pubbliche». L'essere principio e valore si mostra quando a essa ci si riferisce come un «punto di confluenza dei principi giuridici, costituzionalmente posti, dell'azione amministrativa (dal buon andamento all'imparzialità, al rispetto del cd. ‘principio di legalità sostanziale’, al metodo di partecipazione democratica)»¹¹. È indubbia la potenzialità di un tale impianto dal quale discendono differenti esiti,

¹⁰ Si tratta del parere sullo schema del decreto legislativo n. 97/2016 del Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 343.

¹¹ Il Consiglio di Stato, nel cogliere come obiettivo della trasparenza il riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 2 della Costituzione, evidenzia come l'interesse pubblico non possa essere rigidamente imposto ma sia «in concreto la risultante di un processo di formazione cui sono chiamati a partecipare sempre più attivamente i componenti della comunità». E ciò comporta la necessità che il procedimento di formazione di tale interesse sia reso quanto più chiaro possibile, rendendo conoscibili «i dati di base, i presupposti da cui si muove, i modi di esercizio del potere, ivi comprese le risorse utilizzate».

sulla base delle scelte di volta in volta operate, fino al massimo dell'espansione, che costituisce l'aspirazione comprensibile, sempre ovviamente nell'inevitabile bilanciamento dei valori.

Le tappe sinteticamente indicate per fissare il concetto di trasparenza da parte della legge mostrano, tuttavia, come sia difficile un approccio definitorio esauritivo. Diversi elementi convergono nella direzione di ritenere che la trasparenza sia un principio immanente nelle scelte della Costituzione italiana e che vada, di conseguenza, collocata all'interno del sistema valoriale costituzionale connotante la pubblica amministrazione¹². E, allora, la si può considerare un concetto unitario tendenzialmente senza limiti, se è valida l'equazione secondo la quale il massimo della trasparenza (fermo il rispetto dei soli limiti ineliminabili) equivale al massimo del buon andamento e imparzialità, che l'art. 97 della Costituzione italiana ha fissato come principi per l'azione amministrativa.

Quella progressione caratterizzante la nozione in via normativa si coglie, come si notava, nei testi legislativi più recenti, quando si registra la volontà del legislatore di definire il concetto di "trasparenza", con un arricchimento della nozione. La versione più recente del d.lgs. 33 del 2013, come modificata nel 2016 dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, all'art. 1 definisce infatti "*il principio generale di trasparenza*" come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». E consente uno spazio di regolamentazione per l'ANAC, che ha il potere di adottare Linee guida recanti indicazioni operative per definire le esclusioni e i limiti all'accesso civico, con possibili riflessi sul piano dell'organizzazione amministrativa e della tutela dei diritti.

¹² Va ricordato che nel testo della riforma costituzionale Renzi-Boschi (pubblicato sulla G.U. n. 88 del 15 aprile 2016), non approvata con il referendum del 4 dicembre 2016, nell'art. 97 della Costituzione, oltre ai principi di imparzialità e buon andamento veniva aggiunto quello di trasparenza, esplicitando, in tal modo, un principio comunque esistente, seppur inespresso, a livello costituzionale.

12.2 *I meccanismi di prevenzione e contrasto alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni*

Le conclusioni appena conseguite rinvengono un significativo riscontro sul versante del sistema di tutele che la legge ha approntato all'interno delle singole amministrazioni per prevenire i fenomeni corruttivi in aree particolarmente a rischio. Le linee di intervento sono molteplici. Basti pensare ai sempre più diffusi obblighi di pubblicazione di dati rilevanti, attraverso i siti internet istituzionali; alla maggior responsabilizzazione dei pubblici dipendenti (attraverso il c.d. "*whistleblowing*"), in uno con l'inasprimento delle sanzioni in caso di comportamenti scorretti; al tentativo di realizzare una trasparenza "partecipativa" dei cittadini, che consenta agli stessi di divenire fruitori attivi di un servizio e non meri spettatori, e ciò attraverso gli interventi tesi alla "semplificazione" del rapporto tra cittadini e amministrazione, con un maggior utilizzo degli strumenti informatici.

D'altra parte, il ruolo di primo piano dell'ANAC anche nella predisposizione di misure di contrasto all'interno delle amministrazioni è emblematico della indicata evoluzione del sistema. Il meccanismo ad oggi operante, basato su una interrelazione tra due tipologie di atti, il Piano nazionale anticorruzione e il Piano triennale anticorruzione, esprime una progettualità tesa a risultati coerenti.

Mentre il primo costituisce un atto programmatico, redatto dall'ANAC, il secondo è uno strumento attuativo che dovrebbe avere il compito di concretizzare e rendere applicative le indicazioni contenute nel Piano nazionale. Si dice "*dovrebbe*" perché, come sottolineato anche dal Presidente dell'ANAC, spesso – ed è questo uno degli aspetti che determinano la non completa riuscita dei meccanismi in parola – le amministrazioni identificano questi strumenti come obblighi da adempiere necessariamente per evitare le sanzioni piuttosto che possibilità da sfruttare per un monitoraggio dei settori critici, maggiormente esposti al rischio corruzione, nei quali intervenire con misure concrete di salvaguardia (Cantone - Carloni, 2018)¹³.

Si tratta di un aspetto grave perché, in tal modo, si conferma l'idea che l'attuale, diffusamente percepita, inefficienza delle istituzioni, trova un alleato non

¹³ Si riscontra un «approccio decisamente formalistico e burocratico» nell'applicazione della normativa di prevenzione da parte delle pubbliche amministrazioni.

tanto in un quadro normativo inadatto o carente, ma in una “mentalità” finora troppo radicata. Su questo punto il contrasto richiede ogni mezzo possibile. Se ne rinviene, così, traccia nell’organizzazione amministrativa. Va in tale direzione la previsione (commi 7 e seguenti della legge 190 del 2012) che tra i compiti per l’organo di indirizzo politico vi è quello di individuare, in genere tra i dirigenti di ruolo in servizio, il “*Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*”, nonché di definire gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e adottare il Piano triennale. Si tratta di una figura – quella del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – per la quale sono previsti numerosi compiti, insieme con particolari responsabilità¹⁴: tra gli altri, quello di segnalare le disfunzioni nell’attuazione delle misure di prevenzione cui corrispondono responsabilità, anche personali, nel caso in cui sia commesso un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, nell’amministrazione. A tale figura si affianca, poi, l’“*Organismo indipendente di valutazione*”, chiamato a verificare la coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale, nonché controllare che nella misurazione e valutazione delle *performance* dei pubblici dipendenti si tenga conto degli obiettivi connessi alla trasparenza e al contrasto alla corruzione¹⁵.

Insomma, seppur nel sintetico richiamo ad alcuni suoi aspetti essenziali, si colgono le linee di uno strutturato impianto che tende a configurare un sistema nel quale si ricerca un coordinamento e un coinvolgimento di numerosi attori, che trova una sua chiusura con l’intervento del giudice e, in particolare, per quanto qui rileva, della Corte dei conti, allorquando i meccanismi preventivi abbiano fallito.

¹⁴ Va ricordato, peraltro, che dopo la riforma “Madia”, il Responsabile è una figura unica sia per la corruzione che per la trasparenza e ha pertanto una duplice responsabilità, anche se gode di una particolare tutela, in quanto eventuali misure discriminatorie nei suoi confronti sono segnalate direttamente all’ANAC.

¹⁵ Naturalmente, vi sono ulteriori figure che nelle amministrazioni contribuiscono alla prevenzione e al contrasto della corruzione: così, ad esempio, i Referenti per la prevenzione dell’area di rischio di rispettiva competenza, che svolgono un’attività informativa nei confronti del responsabile; i Dirigenti, anch’essi tenuti a svolgere un’attività informativa nei confronti del Responsabile e adottare le misure gestionali del caso (come l’avvio di procedimenti disciplinari, la rotazione del personale); l’Ufficio procedimenti disciplinari.

12.3 *Il ruolo della Corte dei conti*

Il giudice contabile, come si è detto, insieme con il giudice penale, interviene nel momento repressivo del sistema predisposto dal legislatore e in funzione di verifica a seguito del controllo e della vigilanza affidati, essenzialmente, alle figure del Responsabile dell'anticorruzione e all'ANAC. Si tratta di una fase, eventuale e successiva, che può costituire però anche un modo per indirizzare i comportamenti e le azioni della pubblica amministrazione.

La Corte dei conti, così, con le relative procure – che, come è noto, svolge un controllo sull'operato di chi è legato da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, verificando le ipotesi in cui si possa configurare un danno all'amministrazione – ha elaborato, con la sua giurisprudenza, tipologie diverse di danno che concorrono a costruire, attraverso la tutela dell'amministrazione dai fenomeni corruttivi, un quadro complessivo da ritenersi riferimento di un certo rilievo.

È stato proprio il giudice contabile a indicare un danno all'immagine come ipotesi ulteriore per sanzionare i comportamenti illeciti dei pubblici amministratori. Sulla scorta di tale indirizzo, come è noto, il legislatore ha, poi, disciplinato un'azione di risarcimento per danno all'immagine della P.A. come misura ulteriore per combattere i reati contro la pubblica amministrazione.

Come ha chiarito la Corte costituzionale¹⁶, «il risarcimento del danno all'immagine della PA ha origine pretoria. Tale forma di lesione fu infatti inizialmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ritenne proponibile la relativa domanda risarcitoria da parte del PM senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale». In tale quadro si inserisce, dunque, la disciplina prevista nel 2009 (art. 17, comma 30-ter, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78), come successivamente modificata, che ha stabilito le condizioni per l'esercizio da parte delle procure della Corte dei conti di un'azione per il risarcimento di tale tipo di danno. Il meccanismo legislativo contempla che la sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei pubblici dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione, sia comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti per il successivo avvio, entro trenta giorni, dell'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. È stata, in questa maniera, tipizzata l'azione in

¹⁶ Corte cost., 19 luglio 2019, n. 191, in *Giur. cost.*, 2019, 4, 2168.

quanto la previsione di risarcibilità del danno all'immagine è collegata all'ipotesi di condanna irrevocabile del pubblico dipendente per uno dei delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (disciplina che è stata successivamente incisa dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 che, comunque, ha lasciato invariate le ipotesi cui è correlato il danno).

In definitiva, la materia è stata disciplinata dal legislatore, ma non pochi sono stati gli interventi da parte del giudice contabile, anche per quanto concerne gli ambiti di applicabilità che hanno caratterizzato l'attuazione.

Viene così in rilievo, innanzitutto, la delimitazione degli ambiti di intervento: le procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti contro la pubblica amministrazione¹⁷ e la perseguibilità di tale danno, come anche evidenziato dalla Corte costituzionale¹⁸, investendo un quadro normativo complesso sia di diritto sostanziale che processuale¹⁹, non è ammessa dinanzi ad alcuna autorità giudiziaria, al di fuori dei casi tassativamente previsti. Si tratta di una responsabilità amministrativa (collegata al tipo di danno recato alla pubblica amministrazione) di natura personale e sanzionatoria, e quindi affittiva. Sicché, la stessa, pur con una impronta civilistica, partecipa di alcuni caratteri tipici della responsabilità penale, governata anche da principi di carattere costituzionale. Rileva, pertanto, il principio di legalità, con i suoi corollari che impongono di riferirsi all'art. 25 Cost. e all'art. 7 della Carta Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché i principi di tassatività, determinatezza e al divieto di analogia.

La garanzia che deriva da quanto l'art. 25 della Costituzione, comma 2 contempla, quando prevede che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso», è massima, come confermato anche dalla Corte costituzionale. Quest'ultima ha, infatti, ben precisato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formata in particolare sull'in-

¹⁷ Si tratta, cioè, dei delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del Codice penale. Cfr. SS.UU. Corte dei conti 19 marzo 2015, n. 8.

¹⁸ Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4948.

¹⁹ Si rammenta che con la sentenza n. 13/QM/2011 le Sezioni riunite, nel procedere a una ricostruzione sistematica dell'istituto della nullità previsto dall'art. 17, comma 30-ter, hanno affermato che la sanzione della nullità riguarda fattispecie eterogenee, la prima riferibile all'individuazione delle fattispecie risarcibili (danno all'immagine), la seconda riferibile al potere requirente del P.M., e che comunque «si connette ad un difetto di legittimazione sostanziale (diritto potestativo) del P.M. a svolgere le sue funzioni requirenti» (SS.RR. Corte dei conti Sentenza n. 8/2015/QM).

interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si trae il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto e quindi, come impone l'art. 25, secondo comma, Cost., ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale, è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato²⁰.

Le simmetrie dell'intervento del giudice penale e di quello contabile si mostrano anche per la conclusione secondo la quale la disciplina di tale responsabilità amministrativa non può avere effetto retroattivo. Sono proprio il principio di legalità e l'art. 25 Cost. a impedirlo, in quanto la responsabilità amministrativa, per la sua natura punitiva e afflittiva, partecipa dei caratteri del processo penale.

Insomma, il sistema si assesta con un giudice contabile che richiede per il suo intervento due condizioni, cumulative e non alternative: 1) si deve trattare di un reato contro la pubblica amministrazione, e quindi quelli previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale; 2) tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato.

Si assiste a una parabola che anche il giudice contabile conferma. Il danno all'immagine è di creazione giurisprudenziale a partire dai primi anni '90, al fine di porre una doverosa tutela alla perdita di credibilità della pubblica amministrazione a seguito di fatto dannoso prodotto da un proprio dipendente, in tal senso concretizzandosi in un vero e proprio rimedio di carattere patrimoniale a fronte di una accertata rottura del rapporto di fiducia fra amministrazione e amministrato. Esso, però, si trasforma ad opera del legislatore con il riconoscimento espresso di tale tipologia di danno nel 2009, con il d.l. n. 78, e l'azione pubblica del giudice contabile che lo sanziona dipende dalla sussistenza di un reato²¹. Ma l'intervento della legge non ha impedito sviluppi nell'attuazione. Si devono segnalare due versanti sui quali l'incidenza del giudice contabile sembra proporsi

²⁰ Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196, in *Foro it.*, 2010, 9, I, 2306.

²¹ L'articolo 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 dispone, infatti, che: «*Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta*».

in modo specifico. Il primo attiene al ruolo da esso interpretato nel rapporto con il giudice penale. Il secondo alla maniera con cui ha mostrato di poter svolgere la propria funzione attraverso la quantificazione della misura sanzionatoria.

Per il primo aspetto, va rilevato che si delinea un carattere ben preciso del giudizio contabile, in quanto la Corte dei conti rivendica un'autonomia decisionale rispetto alle conclusioni conseguite in sede penale. La giurisprudenza contabile si assesta, in tal modo, sulla linea che, pur a fronte di una sentenza penale di assoluzione, la Corte dei conti può procedere a un proprio, diverso, accertamento, essendo la sentenza penale rilevante solo per i fatti in tal sede accertati²². E ciò sia per le ipotesi di prescrizione, ovvero in termini di "fatto che non sussiste"²³, nonché per le conclusioni del giudice penale con sentenze pateggiate²⁴.

Per il secondo aspetto, il giudice contabile ha fatto applicazione elastica di quanto la legge ha stabilito sul modo in cui va quantificato il danno. Come è noto, il legislatore ha fissato confini per la misura del danno, stabilendo che «nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altre utilità illecitamente percepita dal dipendente»²⁵.

La lettura della disposizione mostra che vi sono confini dell'intervento giudiziario poggiati su una presunzione dotata di una qualche elasticità, sicché il giudice può esprimere la propria discrezionale scelta in sede giudiziaria e può, modulando la sanzione pecuniaria, dare una risposta più coerente alla fattispecie indicata. Osservando la giurisprudenza della Corte dei conti si ha conferma dell'elasticità attuativa: da un lato, il giudice riconosce che vi sono basilari condizioni imperative per la perseguibilità e la condanna dei dipendenti pubblici per tale voce di danno, quali vere e proprie condizioni per l'azione contabile²⁶; dall'altro, che la quantità è modulabile per ricercare la più efficace risposta.

²² Corte dei conti, sez. III, 16 marzo 2015, n. 154 afferma che «i limiti dell'accertamento penale, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., attengono all'accertamento del fatto e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, rimanendo intatta, per il resto, l'autonoma valutazione del giudice contabile».

²³ Corte dei conti, sez. III, 23 marzo 2015, n. 174.

²⁴ Corte dei conti, sez. II, 30 luglio 2018, n. 471.

²⁵ Art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 190/2012.

²⁶ Cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, n. 106/2017.

In tal maniera, la sanzione irrogata in siffatte ipotesi ha dimostrato una sua specificità e, a differenza di quello da disservizio, ha disvelato un ambito applicativo anche più esteso di quanto stabilito dalla legge.

Per quello da disservizio, infatti, la Corte dei conti è pervenuta a contemperare danno e benefici²⁷ e ha richiesto che il danno vada provato²⁸. Ciò sulla base della ricostruzione che esso «consiste nell'effetto dannoso causato all'organizzazione e allo svolgimento dell'attività amministrativa dal comportamento illecito di un dipendente (o amministratore), che abbia impedito il conseguimento della attesa legalità dell'azione pubblica e abbia recato inefficacia o inefficienza a tale azione»²⁹.

Per il danno all'immagine, invece, lo spazio di condanna si amplia, in modo che quanto ha stabilito il legislatore è presunzione relativa e il giudice contabile può aumentare³⁰ e procedere anche in via equitativa³¹.

12.4 I reati contro la pubblica amministrazione: una ricostruzione quali-quantitativa dei reati contro la P.A. a partire dalle pronunce della Corte dei conti

Una parte della ricerca che ha portato alla realizzazione di questo rapporto si è occupata dell'analisi quali-quantitativa delle sentenze di II grado pronunciate dalla Corte dei conti nel periodo 2015-2018 in tutta Italia. Infatti, al fine di ricostruire il paradigma all'interno del quale si articola il complesso mondo dei reati contro la P.A. si è ritenuto necessario analizzare nello specifico la quota rilevante e non trascurabile di reati di corruzione, concussione, abuso d'ufficio e peculato che vengono commessi nello specifico da soggetti che alla P.A. sono legati per ragioni di servizio.

Le informazioni contenute nelle sentenze pronunciate dalla Corte dei conti sono state utili al fine di delineare in maniera chiara quelli che sono gli elementi soggettivi e oggettivi caratterizzanti gli episodi registrati (reati commessi, distribuzione degli episodi per anno, luogo di commissione dei reati, numero di condannati, ente di appartenenza, danno contestato e quantificazione dello stesso).

²⁷ Corte dei conti, sez. II, 5 gennaio 2018, n. 8.

²⁸ Corte dei conti, sez. III, 3 maggio 2016, n. 170.

²⁹ Corte dei conti, sez. III, 15 giugno 2017, n. 301.

³⁰ Corte dei conti, sent. n. 8/2018, cit.

³¹ Corte dei conti, sent. n. 471/2018, cit.

12. Contrasto e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni

Per fare ciò a partire dalla banca dati della Corte dei conti (<https://banchedati.cortedeiconti.it/>), sono state eseguite una serie di operazioni di seguito indicate:

- sono state estratte dalla banca dati attraverso il metodo della ricerca “testuale” tutte le sentenze contenenti parole chiave quali “corruzione”, “abuso d’ufficio”, “concussione”, “peculato”;
- l’estrazione ha interessato esclusivamente la banca dati “Giurisdizione”, contenente le sentenze pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali, e non anche quella “Controllo”, contenente, invece, le deliberazioni emesse dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti;
- in un primo momento è stato individuato, per singolo item, il totale delle sentenze presenti alla voce “Tutte le sezioni”, n. 1292 record (tab. 1). Poi, sono state selezionate, e dunque estratte, esclusivamente le sentenze rilevate nella sezione “Appelli”, n. 349 (tab. 2). Sono state eliminate le sentenze “duplicato”, ovvero sia quelle compresenti in più categorie (ad esempio sia alla voce “corruzione” che “concussione”). Di queste ultime è stata creata una specifica categoria denominata “sentenze miste” (tab. 3);
- sono state sottoposte ad analisi ed imputizzazione delle informazioni utili ai fini della ricerca unicamente le sentenze presenti alla sezione “Appelli”, epurate dai duplicati, per le quali si è giunta a condanna definitiva, n. 217;
- come già richiamato, le sentenze sono state estratte tra il 5 e il 9 luglio 2019, elemento che necessita di essere specificato, in quanto, dal sito si apprende che “*i contenuti della banca dati sono in corso di aggiornamento*”.

Tab. 1 - Sentenze estratte dal sito della Corte dei conti, differenziate per item, ricercate per “Tutte le sezioni” e per “Appello”. Anni 2015-2018.

Reato		2015	2016	2017	2018	Totale
Corruzione	Tutte le sezioni	12	60	86	104	262
	Appello	3	25	27	31	86
Concussione	Tutte le sezioni	11	50	46	38	145
	Appello	4	24	20	7	55
Peculato	Tutte le sezioni	23	104	112	190	429
	Appello	5	34	43	68	150
Abuso d’ufficio	Tutte le sezioni	32	105	172	147	456
	Appello	7	14	21	16	58

Fonte: www.cortedeiconti.it, sentenze estratte dal 05/07/2019 al 9/07/2019

Tab. 2 - Sentenze estratte dal sito della Corte dei conti con la presenza di duplicati. Anni 2015-2018.

Reato	2015	2016	2017	2018	Totale
Corruzione	3	25	27	31	86
Concussione	4	24	20	7	55
Peculato	5	34	43	68	150
Abuso d'Ufficio	7	14	21	16	58
Totale	19	97	111	122	349

Fonte: www.cortedeiconti.it, sentenze estratte dal 05/07/2019 al 9/07/2019

Tab. 3 - Sentenze estratte dal sito della Corte dei conti senza duplicati. Anni 2015-2018.

Reato	2015	2016	2017	2018	Totale
Corruzione	2	15	15	21	53
Concussione	2	13	7	4	26
Peculato	5	30	39	59	133
Abuso d'Ufficio	6	11	16	8	41
Miste	2	12	16	12	42
Totale	17	81	93	104	295

Fonte: www.cortedeiconti.it, sentenze estratte dal 05/07/2019 al 9/07/2019

Dopo un primo test effettuato con 10 sentenze contenenti reati corruzione e una seconda fase di testing con 30 ulteriori sentenze tra quelle relative a reati di corruzione, concussione, peculato e abuso d'ufficio è stata costruita una griglia Excel, al fine di raccogliere informazioni relative a:

- n. di sentenza, sezione della Corte di appello che la pronuncia e anno;
- reato connesso alla ricerca ed eventuali altri reati presenti;
- territorio e periodo durante il quale si sono svolti i fatti;
- genesi delle indagini;
- n. di soggetti corrotti/concussori coinvolti (non necessariamente i soli appellanti);
- ruolo professionale ed ente di appartenenza dei pubblici ufficiali;
- utilità percepite o sottratte dal corrotto/concussore, specificando ove possibile se si tratta di beni mobili/immobili e la loro quantificazione;
- il ruolo professionale e i vantaggi percepiti dal corruttore/concussore;
- la presenza di soggetti terzi e il loro ruolo all'interno della vicenda;
- esito dell'appello, tipologia e quantificazione del danno accertato, eventuale presenza di pena accessoria;

12. *Contrasto e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni*

- costo delle spese legali.

Dopo l'imputizzazione dei dati relativi a tutte le sentenze recuperate senza duplicati (tab. 3) è emerso che rispondevano ai criteri della nostra ricerca (Sentenze di appello, periodo 2015-2018 con pronuncia di condanna) 217 sentenze (tab. 4). La distribuzione delle sentenze per anno risente del lavoro di informatizzazione delle stesse per cui poco ci dice su una eventuale progressione delle pronunce della Corte dei conti, mentre sicuramente più interessante è la distribuzione regionale dei luoghi dove si sono verificati i reati oggetto della ricerca (tab. 5).

Tab. 4 - Numero di sentenze di II grado pronunciate dalla Corte dei conti, in relazione ai reati oggetto della ricerca (Abuso d'ufficio, concussione, corruzione, peculato). Anni 2015-2018.

	2015	2016	2017	2018	Totale
Sentenze	14	60	66	77	217

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

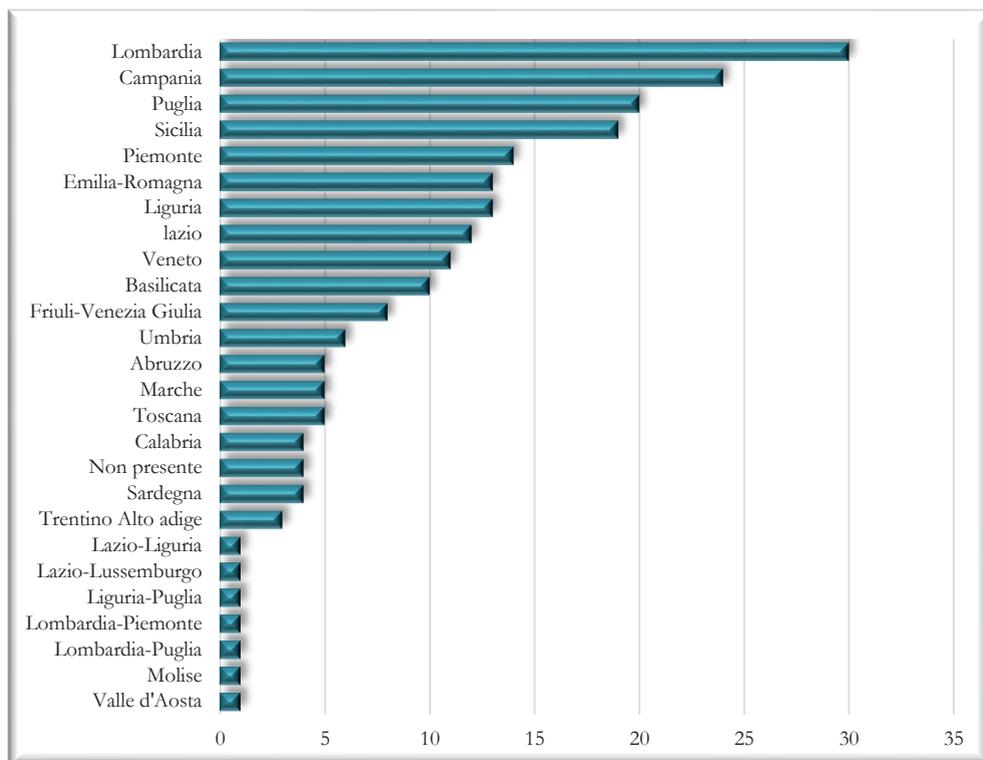
Tab. 5 Distribuzione regionale dei luoghi in cui si sono verificati i reati oggetto della ricerca.

Regioni	2015	2016	2017	2018	Totale luoghi
Abruzzo	-	1	1	3	5
Basilicata	4	3	2	1	10
Calabria	2	-	2	-	4
Campania	4	7	7	6	24
Emilia-Romagna	-	4	3	6	13
Friuli-Venezia Giulia	-	4	2	2	8
Lazio	-	1	8	5	14
Liguria	-	5	2	8	15
Lombardia	-	11	8	13	32
Marche	-	1	-	4	5
Molise	1	-	-	-	1
Piemonte	-	5	6	4	15
Puglia	2	2	12	6	22
Sardegna	1	1	1	1	4
Sicilia	-	8	8	3	19
Toscana	-	1	1	3	5
Trentino-Alto Adige	-	1	-	2	3
Umbria	-	2	1	3	6
Valle d'Aosta	-	1	-	-	1
Veneto	-	2	2	7	11
Non presente	-	2	1	1	4
Totale complessivo	14	62	67	78	221

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

A tal proposito, infatti emerge con chiarezza che sono Lombardia, Campania, Puglia e Sicilia le prime regioni per numero di sentenze (graf. 1), e che nello specifico vi sono tre casi in cui i reati commessi in Puglia si consumavano altresì in altre regioni (rispettivamente Lombardia, Lazio e Liguria), due casi in cui tali reati si consumavano in Lombardia/Piemonte e Lombardia/Puglia, e un caso in cui vi era un collegamento transnazionale per cui i reati venivano consumati tra il Lazio e il Lussemburgo.

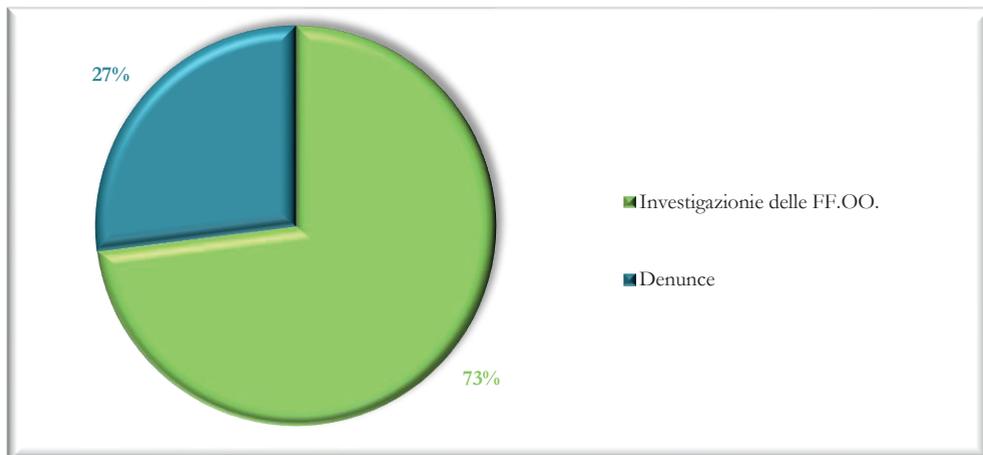
Graf. 1 - Distribuzione per regione dei luoghi in cui sono avvenuti i reati sui quali si è pronunciata la Corte dei conti. Anni 2015-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

Si evince dagli episodi che nel 73% dei casi in cui è stato possibile reperire informazioni circa la modalità di avvio dell'azione penale essa prende l'avvio da investigazioni e solo nel 27% dei casi deriva da denuncia (graf. 2).

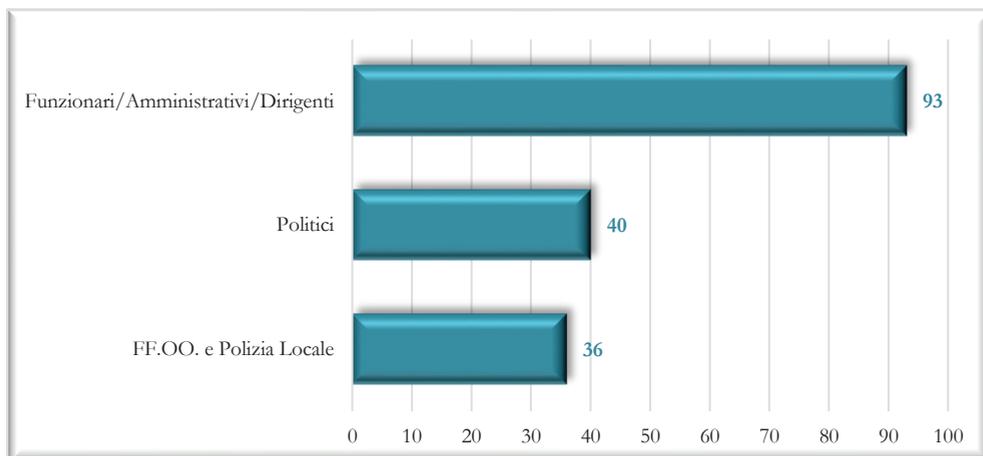
Graf. 2 - Modalità di avvio dell'azione penale. Anni 2015-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

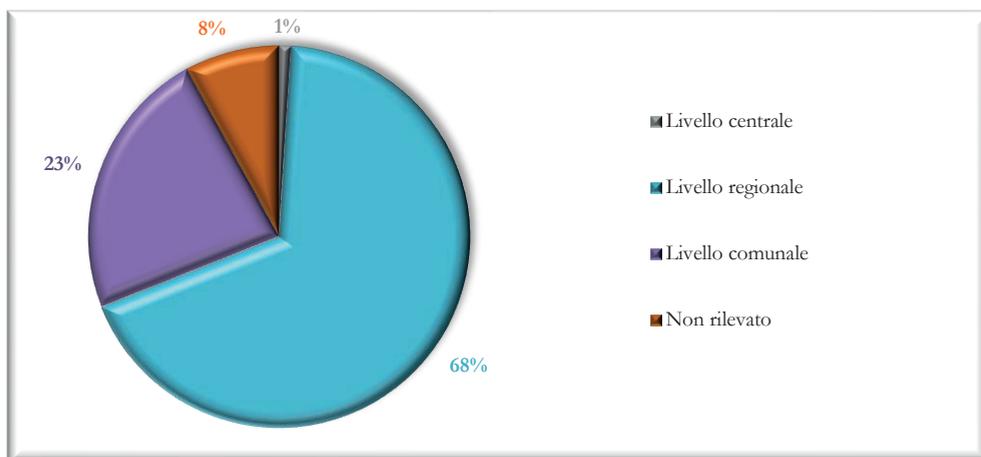
Nella maggior parte dei casi vi sono al massimo 2 soggetti coinvolti negli episodi (72%), mentre nel 18% dei casi ve ne sono dai 3 ai 5, e solo nell'1% dei casi ve ne sono più di 5. I soggetti implicati sono nel 43% dei casi funzionari/amministratori/dirigenti (93), nel 18% soggetti che ricoprono cariche politiche e nel 17% appartenenti alle forze dell'ordine o alla polizia municipale (graf. 3). Si tratta di persone che appartengono per la quota maggiore ad enti di livello regionale/provinciale (68%), seguito da quello comunale (23%) e infine dal livello centrale (3%) (graf. 4).

Graf. 3 - Profilo professionale dei soggetti coinvolti negli episodi contestati. Anni 2015-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

Graf. 4 - Composizione percentuale delle sentenze per livello amministrativo. Anni 2015-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

Dopo aver ricostruito la figura dei soggetti coinvolti e del loro ruolo professionale si è passati all'analisi delle utilità percepite e/o sottratte e delle tipologie dei danni subiti dalla P.A. Le utilità percepite sono state distinte in "denaro", "denaro più altre utilità" o "altre utilità", e dall'analisi del database è emerso che è il denaro l'utilità più frequentemente scambiata, presente nell'84% dei casi utili. Nello specifico è stato possibile in 72 casi (33%) quantificare l'ammontare delle utilità indebitamente percepite o sottratte il cui totale è pari a 22.854.572,37 €, così distribuiti:

- 96.300,00 € per abuso d'ufficio (0,4% del totale, indicato in 2 sentenze);
- 689.915,69 € per concussione (3,0% del totale, indicato in 9 sentenze, con una media per atto pari a 76.657,30 €);
- 3.460.912,27 € per corruzione (15,1% del totale, riferito a 15 sentenze, con una media per atto pari a 230.727,48 €);
- 18.034.962,67 € per peculato (78,9% del totale, presente in 40 sentenze, con una media per atto pari a 450.874,07 €);
- 572.481,74 € per reati oggetto della ricerca presenti in concorso all'interno delle sentenze (6), che rappresentano il 2,5% dell'importo totale.

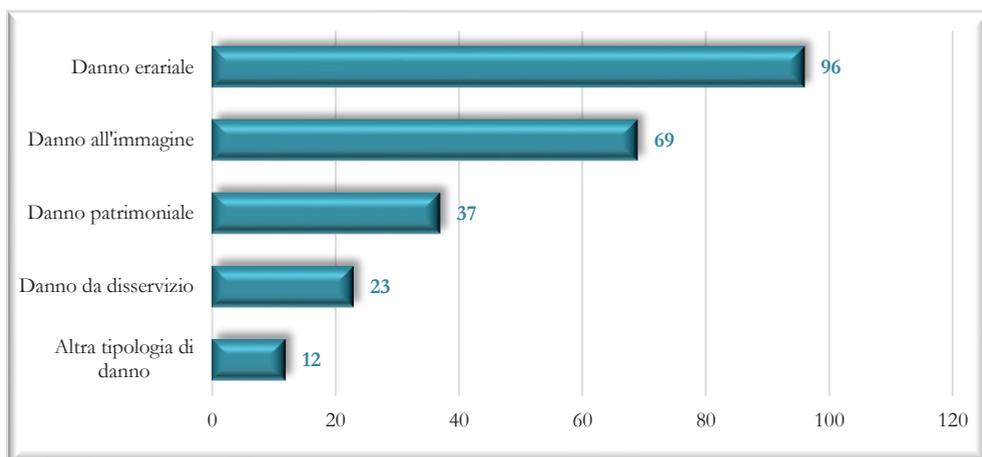
Tab. 6 - Ammontare complessivo delle utilità percepite e media. Anni 2015-2018.

Fonte analizzata	N. episodi validi	Ammontare complessivo delle utilità percepite e/o sottratte indebitamente	Media
Atti Corte dei conti	72	€ 22.854.572,37	€ 317.424,62

Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

Le tipologie di danno accertate sono: danno erariale (96 casi), danno da immagine (69 casi), danno patrimoniale (37 casi), danno da disservizio (23 casi), altre tipologie di danno (12 casi).

Graf. 5 - Tipologie di danno accertate dalla Corte dei conti. Sentenze di II grado relative agli anni 2015-2018.



Fonte: ns. elaborazione dati emersi dalle sentenze della Corte dei conti

Conclusioni

L'analisi compiuta fa emergere, dunque, alcuni elementi che possono caratterizzare il ruolo del giudice contabile nella lotta ai reati contro la Pubblica Amministrazione.

Innanzitutto, il primo profilo che viene in rilievo è il rapporto tra tale Autorità e il giudice penale.

Le soluzioni al riguardo, pur con una certa variabilità, recano al fondo una linea metodologica. Le sentenze della Corte dei conti tendono all'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale, con fisiologiche varianti dovute alle diversità di fattispecie: dal modo in cui il giudizio penale si è concluso (patteggiamento, prescrizione, condanna, assoluzione), agli accertamenti che nel giudizio stesso sono stati compiuti.

Nel merito, poi, le valutazioni della magistratura contabile, con riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione da riferire al danno all'immagine, confermano la linea appena indicata di un giudice che intende disegnare uno

spazio d'intervento idoneo a esercitare una funzione di contrasto nei confronti di tali reati. In tale direzione, si può trarre qualche indicazione anche dalla comparazione tra interventi il più delle volte collegati. Valga quanto notato sulla differenza tra danno da disservizio, in cui si assiste a una linea che viene in maniera più rigorosa tracciata, richiedendosi, normalmente, la prova del danno subito dalla pubblica amministrazione e quello sul danno all'immagine, in cui lo spazio per il giudizio di responsabilità è piuttosto ampio, nel momento in cui la quantificazione delle condanne può aversi anche discostandosi da quanto ha stabilito il legislatore (fissato nel doppio del danno accertato da illecito guadagno per il reato commesso).

Sul piano dell'evoluzione normativa nel settore indagato, l'analisi mostra un significativo dato ordinamentale. Si coglie, infatti, la tensione verso la costruzione di un sistema in grado di fronteggiare un fenomeno, quello della corruzione, così ampio e complesso che pretende inevitabilmente un coinvolgimento di più attori e un coordinamento delle azioni da mettere in campo. Essa, se non rifluisce in un circuito virtuoso nel quale il coordinamento è ben definito, può mostrare debolezze, come la realtà applicativa dimostra, derivanti anche da sovrapposizioni di discipline in grado di alimentare le inefficienze.

Il livello sovranazionale ha, ancora una volta, svolto un ruolo importante perché è stato un fattore di propulsione rispetto a valori che si rinvergono nella Costituzione repubblicana e che spetta al legislatore, primo fra tutti, di trasferire in discipline normative.

La sinergia fra organismi coinvolti è però essenziale e ciascuno di essi può offrire un contributo di rilievo. Sotto questo aspetto, anche il coinvolgimento della Corte dei conti, in un'azione di controllo, sanzionatoria e persuasiva, appare importante nel momento in cui – come si è potuto notare – tale organo riesca a ricavare spazi di intervento che si integrino e non costituiscano una mera ripetizione di quelli già affidati alla pubblica amministrazione, nella sua complessiva organizzazione, e al giudice penale.

Bibliografia

- BALLORIANI M., *Il sistema anticorruzione e il giudice amministrativo*, in «Lexitalia.it», n. 10, 2019.
- CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, intervento presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia, 21 novembre 2017.
- CANTONE R., CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano 2018.
- CUDIA C., *Latto amministrativo contrario ai doveri di ufficio nel reato di corruzione propria: verso una legalità comune al diritto penale e al diritto amministrativo*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2017.
- PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in «Giustizia civile», n. 2, 2015.
- PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in «federalismi.it», n. 8, 2013.
- PINTO F., *La corruzione, Caporetto e la "sindrome del generale Cadorna"*, in «Lexitalia.it», n. 11, 2017.

13. Corruzione che si fugge tuttavia! Chi vuol esser lieto sia: del doman non v'è certezza*

Simona Melorio, Isaia Sales

13.1 *Un reato non riconoscibile*

Quando si parla di corruzione in Italia bisogna fare i conti con una “schizofrenia definitoria” che non si riscontra per altri reati. Si oscilla infatti tra il considerarlo come un crimine molto diffuso secondo l’opinione pubblica e una scarsissima percentuale di condanne. Se si dovesse misurare la quantità di atti corruttivi contando denunce all’autorità giudiziaria, sentenze di tribunale, detenzioni in carcere si dovrebbe concludere che questo reato non esiste nel nostro Paese o che esiste in una misura molto inferiore rispetto a quanto viene percepito.

Tale particolarità trae origine dalla natura stessa del reato, un delitto *sui generis* in cui è presente un comune interesse tra le due parti che sono alleate e perseguono uno stesso fine, non potendosi tradizionalmente distinguere in vittima e carnefice. Il corruttore, spesso ritenuto vittima del corrotto, lo è solo apparentemente, poiché, in realtà, con il pagamento della tangente realizza il suo scopo e riceve un beneficio dall’azione delittuosa. La perpetrazione del reato, dunque, avvantaggia sempre entrambe le parti in campo, e questa è in gran parte la vera specificità della corruzione. Nessuno soccombe, escono tutti vincitori dall’accordo corruttivo (sempre che non vengano scoperti). Si tratta di un «reato-contratto» in cui due soggetti si accordano per ottenere un vantaggio reciproco, un guadagno in forza del quale scompare la vittima e pure il senso di colpa. I due protagonisti si «fanno del bene», mentre la legge ufficiale presuppone che entrambi facciano del male. Manca un rapporto violento in questo reato. L’utilità che si riceve è superiore al “presunto” danno. La corruzione si potrebbe per questo definire un fenomeno illegale autolegittimante. Non c’è percezione del danno che si fa. Il disvalore non consiste nell’aver fatto male a qualcuno, ma a qualcosa di astratto (senso dello Stato, deontologia professionale ecc.). È un reato di “tradimento di

* I primi tre paragrafi sono stati scritti da Simona Melorio, il 4 e il 5 da Isaia Sales.

fiducia” che sottintende un pensiero sul potere molto particolare: ogni uomo che dispone di una potestà è uno stupido se non la usa per sé e per i propri interessi. Non è infatti un comportamento illegale dei ceti meno abbienti, dei bisognosi, di quelle che nel passato sono state definite classi pericolose e per questo “propense” al crimine rispetto ad altre, come la criminologia classica ha insegnato. La corruzione è qualcosa di altro. Non è un problema dei ceti popolari ma delle élite, non è un problema della plebe ma delle classi «superiori», non è un reato che riguarda tutta la popolazione italiana ma alcuni settori specifici, dove la relazione tra pubblico e privato si fa interesse economico o dove si assumono decisioni pubbliche che hanno incidenza sugli interessi privati. È un reato di ricchi e di potenti, di persone colte e istruite, di figure sociali cioè che nella storia dello studio del crimine sono sempre state considerate senza macchia e senza peccato. Si tratta di attività che nulla hanno a che fare con la sopravvivenza o con la ignoranza ma attengono ad una concezione particolare del potere.

Il potere non è solo quello che ufficialmente viene identificato come tale e non assume solo l'aspetto di alcune figure che formalmente lo esercitano (un poliziotto, un magistrato, un politico, un funzionario ecc.). Vigè e si affianca a questa visione del potere un'altra più insidiosa e duratura secondo la quale il potere è quello che viene pagato o si fa pagare, il potere si evidenzia anche dalla dazione monetaria che richiede. È il pagamento a certificare e legittimare il potere di una persona o di una istituzione perché si versa danaro non a chiunque ma a colui che esercita una funzione decisiva per il pagatore. Il pagamento illegale ad un impiegato, ad un politico, ad un burocrate è la legittimazione (e non la legalizzazione) di essi e il riconoscimento della forza e della cogenza di un potere e di chi lo esercita. Si paga solo se è dimostrato che colui che viene pagato è in grado di fare delle cose a favore del pagatore, in particolare se esercita una funzione pubblica in grado di agevolare le richieste (non soddisfacibili per via ufficiale e legale) o di non ritardarne l'efficacia ai fini degli interessi del corruttore. Si forma così una “reciprocità di legittimazione”: chi paga afferma che il corrotto è una persona di potere e chi è pagato promuove le esigenze del pagatore al di sopra della legge vigente. Ecco la ragione per cui, se da un lato corrotti e corruttori si definiscono spesso vittime del potere della controparte, come tra poco si dirà più nello specifico, in realtà la corruzione non genera vittime dirette, cioè direttamente riconoscibili come può accadere in maniera invece molto più evidente in reati predatori quali furto, scippo, rapina o in reati contro la persona quali l'omicidio. La riconoscibilità della vittima, esattamente come la riconoscibilità del reato, appare non immediata e intuitiva poiché la corruzione produce molti

danni ad “effetto differito”: il danneggiamento delle finanze pubbliche attraverso la distrazione di risorse dello Stato, la perdita del senso dello Stato e del senso della comunità e poi i “morti di tangenti”, vittime causate da opere pubbliche nelle quali è evidente che il pagamento di tangenti ha prodotto una scarsa qualità e sicurezza mettendo a rischio la vita di persone incolpevoli. Dunque, è un reato che genera vittime reali spesso inconsapevoli mentre frequentemente si dichiarano tali soggetti che ne sono gli attori principali.

13.2 *Corrotti*

Leggendo i dati della ricerca, il corrotto è nel 46,2% del campione analizzato un pubblico dipendente, nel 21,6% ha carica di natura elettiva o politica, nel 15,3% dei casi appartiene alle Forze dell'ordine. Appare di fondamentale importanza riscontrare che nei casi analizzati la maggioranza dei coinvolti sono funzionari e lavoratori dipendenti e questo è un dato non da poco, visto che secondo il senso comune la corruzione è un comportamento attribuito generalmente ai politici, ai detentori del potere statale che spesso appaiono essere gli unici attori di essa. Certamente è questa l'immagine della corruzione del passato, soprattutto dell'epoca di Tangentopoli, l'inchiesta Mani pulite che agli inizi degli anni Novanta scoperchiò un sistema di corruzione generalizzato e pervasivo che investì tutti i partiti e coinvolse uomini politici e imprenditori di ogni ordine e grado. Le inchieste giudiziarie rivelarono che i partiti italiani erano inseriti in una rete di corruzione potente e diffusa che li vedeva protagonisti e propulsori. A prescindere dal colore politico, ogni partito aveva un sistema di finanziamento illecito capillare ed esteso capace di condizionare i poteri economici che a loro volta diventavano tali solo grazie alle relazioni corruttive con i partiti. I politici coinvolti spiegarono e giustificarono il loro comportamento come una costrizione a cui erano obbligati per non essere estromessi dalle opportunità o come un necessario finanziamento al partito di appartenenza.

Un esempio per tutti, il discorso di Bettino Craxi del luglio 1992 in Parlamento: “C'è un problema di moralizzazione nella vita politica che deve essere affrontato con serietà [...] è tornato alla ribalta il problema del finanziamento dei partiti [...] degli abusi che si compiono in suo nome [...] si è diffusa nel Paese [...] una rete di corrottele grandi e piccole che segnalano uno stato di crescente degrado della vita pubblica [...] tutti sanno del resto che buona parte del finanziamento politico è irregolare o illegale [...] non credo che ci sia nessu-

no in quest'aula, responsabile politico di organizzazioni importanti, che possa alzarsi e pronunciare un giuramento in senso contrario a quanto affermo[...] un finanziamento irregolare e illegale al sistema politico per quanto reazioni e giudizi negativi possa aver generato non è e non può essere considerato e utilizzato da nessuno come un esplosivo per far saltare un sistema, per delegittimare una classe politica”¹.

E nessuno si alzò, nessun politico espresse un altro modo di stare in Parlamento e di rappresentare la collettività. Tutti sapevano.

L'esistenza del sistema illegale era così certificata, ma, come affermò chiaramente Craxi, ciò non poteva e non doveva essere sufficiente a delegittimare la classe politica. Che un politico contravvenisse alle regole principali del Paese che rappresentava non sembrava sufficiente per obbligarlo a farsi da parte. Non si trattava di giustificazioni ma di nobilitazione delle tangenti, un'ideologizzazione della corruzione. E l'aspetto ideologico nella vita politica italiana, paradossalmente, si farà più aperto via via che cadranno gli ideali delle forze politiche. L'ideologia della corruzione sostituirà gli ideali caduti. I politici coinvolti non si scusavano, non cercavano alibi ma volevano affermare una particolare “etica dell'illegalità”, una particolare morale del crimine, cioè trasformavano in valori i loro interessi. I soldi che incassavano servivano a uno scopo nobile: realizzare gli ideali dei partiti che li prendevano, quasi a stabilire un nesso indissolubile tra partiti e ideali. Cioè il fine (realizzare gli ideali politici) giustificava i mezzi (prendere tangenti). La morale dei cattolici in politica (i democristiani) così come quella dei laici (i socialisti) coincidevano nel delineare un particolare machiavellismo politico-religioso: i partiti vogliono il bene dello Stato, e lo Stato per il suo bene deve garantire il bene dei partiti; se i partiti sono lo Stato, il bene dei partiti è il bene dello Stato; e se lo Stato gestisce e consente attività economiche, tali attività sono sottoposte di per sé alla discrezionalità dei partiti. Questi assunti presuppongono a loro volta due altre conseguenze: l'uomo politico può comportarsi in maniera difforme dalla morale comune e dalle regole che valgono per gli altri; il suo status prevede una condizione privilegiata nei confronti dell'interpretazione delle norme morali e giuridiche: ciò che è illecito in morale e per legge dello Stato può essere considerato come lecito da chi svolge un ruolo politico. Cioè, interpretano la politica come zona franca dalla morale e da quelle leggi dello Stato che sono chiamati a rappresentare. L'uomo politico non può svolgere la propria azione seguendo i

¹ <https://www.youtube.com/watch%3Fv%3DJud08s96QfY+&cd=10&hl=it&ct=clnk&gl=it>.

precetti della morale e delle leggi in vigore. Tangentopoli rappresenta la massima applicazione in Italia di questo assunto.

Dopo Tangentopoli, i partiti non saranno più i referenti principali della corruzione, lo saranno ancora singoli politici, spesso nel loro ruolo istituzionale, ancora più spesso quali singoli esponenti che si servono di alcuni partiti come veicolo per l'accesso a cariche pubbliche o all'arricchimento personale. In questo senso, si può giustamente parlare di "privatizzazione e di dispersione" della corruzione politica (Sciarrone, 2017).

A mano a mano comincerà a primeggiare anche un'altra figura nel panorama degli attori della corruzione: la figura del burocrate che acquista un ruolo maggiore rispetto al passato, trasformandosi da coprotagonista a perno dei sistemi corruttivi. Questi ultimi, infatti, non potendo contare su figure solide della politica in mancanza dei solidi partiti di un tempo, si affidano ai dipendenti dell'amministrazione che si trovano in ruoli strategici in maniera stabile. Il dipendente pubblico appare essere un riferimento più significativo grazie alla stabilità di cui è portatore. Perché nella corruzione è fondamentale la stabilità delle relazioni con chi nel momento del bisogno gestisce potere. I politici vanno e vengono, soprattutto dopo la fase storica conclusasi nel 1994, e i dipendenti a tempo indeterminato sono una garanzia stabile della tenuta dei patti. Avere un dipendente compiacente nei sistemi corruttivi significa avere un soggetto a cui poter fare riferimento sempre, significa garantirsi un sostegno interno alla p.a. che durerà il tempo della carriera dello stesso. Ecco perché il riferimento, come chiaramente affermato dalla ricerca, appare essere diventato il dipendente pubblico che ha sopravanzato nel suo ruolo quello del politico, percepito come meno stabile, come soggetto che non merita più la fiducia del passato in quanto elemento di passaggio che non sempre può garantire una continuità nei sistemi corruttivi. A che serve coinvolgere un politico nella corruzione sistematica (la *grand corruption*) se il suo mandato avrà fine, se il suo posto sarà poi occupato da altri soggetti? Significherebbe puntare sul cavallo sbagliato. Un dipendente pubblico "ben agganciato" rappresenta sicuramente una risorsa. Proprio coloro che dovrebbero lavorare nell'interesse dello Stato e dei suoi cittadini, proprio coloro che i cittadini dovrebbero rappresentarli, proprio coloro che sono deputati a fare le leggi o a farle rispettare contravvengono alle leggi statali per perseguirne di proprie, per rispettare le regole che vengono stabilite all'interno dei sistemi corruttivi, regole altre, non regole dello Stato. Ne emerge una specie di doppia morale di soggetti che chiedono agli altri di rispettare le leggi, per il ruolo che coprono sono chiamati a seguirle ma di fatto le aggirano.

13.3 *Corruttori*

La corruzione è il luogo d'incontro tra gli addetti al mercato e gli addetti allo Stato, è il modo per la politica di affermare la supremazia del potere dello Stato sul mercato, di uomini dello Stato su uomini del mercato, di alcune fazioni su altre (Mastropaolo, 1993). La corruzione ha consentito nel tempo ai mercati di ottenere facilitazioni attraverso la politica e alla politica di mettere naso nei mercati dai quali lo Stato era stato estromesso. La corruzione allora non è una violenza unilaterale di cui i corruttori sono vittime, parte lesa, ma un «reato biunivoco» per il quale tutte le parti godono di un qualche beneficio, anche i corruttori, figura generalmente molto sfumata della quale l'opinione pubblica difficilmente percepisce il ruolo reale. L'opinione pubblica, infatti, generalmente non pone attenzione sulla loro posizione, quasi a dare per scontato la ricerca dell'utilità al di fuori di ogni morale da parte di chi esercita attività economiche. I corruttori non vengono percepiti come "doppi" nella loro morale perché pagano per fare i propri interessi, pagano per ottenere un vantaggio per sé stessi e per la propria azienda. Questo sembra giustificato dalla legge del mercato in cui si può sacrificare un principio morale sull'altare del tornaconto economico: i corruttori pagano un servizio vantaggioso per sé, non sono costretti a farlo se non dalla profittabilità della situazione. E spesso sono gli stessi corruttori a definirsi vittime, nel tentativo di discolarsi davanti alle autorità giudiziarie quando vengono scoperti. Per rimanere all'esempio di Tangentopoli, la madre di tutte le inchieste contro la corruzione, il 24 aprile 1993 il «Corriere della Sera», pubblica una lettera di Cesare Romiti, amministratore delegato della Fiat in cui ammette che la sua azienda ha fatto pienamente parte del sistema della corruzione e invita i numerosi altri industriali coinvolti ad andare in tribunale a Milano a confessare tutto quello che sanno del rapporto tra politica ed economia. Queste ammissioni prenderanno consistenza nella sua memoria alla procura di Milano rispetto all'accusa di tangenti per vincere appalti pagate dalle "sue" società di costruzione e forniture di trasporti: «Ritengo che i singoli responsabili delle società del Gruppo in rapporto con la P.A. non hanno avuto la possibilità di resistere alle pressioni ricevute, in quanto avevano la consapevolezza delle gravi conseguenze che si sarebbero altrimenti verificate per la loro azienda, mettendo in crisi il lavoro svolto da loro e dai loro collaboratori senza che alcuno di essi fosse portatore o beneficiario di propri interessi o vantaggi patrimoniali [...]. La sola risposta efficace sarebbe stata quella della rivolta generale e quindi del cambiamento di tale sistema: di non averla operata non si può fare oggi carico ai singoli operatori economici quando

la situazione sembrava loro immodificabile per l'assenza di qualsiasi azione significativa ad ogni livello, compresi quelli istituzionali e con il rischio palese che a una denuncia nelle sedi competenti potessero seguire rappresaglie gravi»².

La tangente viene spiegata come ineluttabile obbligo a cui sottostare per evitare di essere estromessi dal mercato. Possibile che l'estromissione potesse avvenire per una azienda così importante come la Fiat? La stessa cosa fu dichiarata da altri imprenditori, anche dall'amministratore delegato di Montedison³ con parole più o meno simili a quelle di Romiti. Che imprese tanto importanti fossero costrette a pagare appare davvero incredibile. La verità è che facevano parte di un sistema corruttivo in cui l'effetto del pagamento della tangente è più immediato di quello del pagamento delle tasse. Se si paga una mazzetta, poi si lavorerà certamente e si guadagneranno soldi, invece il pagamento delle tasse è assolutamente slegato da eventuali introiti nel breve periodo. Quindi se si mettono sulla bilancia costi e benefici del pagamento delle tasse e costi e benefici del pagamento delle tangenti queste ultime risulteranno vincitrici poiché garantiranno il massimo rendimento nell'immediato. Certo, la condizione fondamentale per il funzionamento del sistema corruttivo è l'impunità. Bisogna, cioè, muoversi in segretezza, bisogna poter contare sul silenzio di tutti i componenti, ma ci sono molte garanzie del buon funzionamento del "sistema", perché, come abbiamo ricordato più volte, dai sistemi corruttivi tutti i membri traggono benefici e difficilmente si possono scorgere posizioni di sottomissione di uno rispetto ad un altro.

Insomma, la segretezza dei sistemi corruttivi anima la doppia morale dei corrotti e la ricerca della propria utilità dei corruttori attraverso un aggiramento della legge che viene ritenuto opportuno se non addirittura lecito.

Dal campione analizzato emerge che nel 29,6 % dei casi i corruttori sono imprenditori, nel 26,0% questo ruolo è delegato ad amministratori, soci, rappresentanti legali, nel 7,2% è un pubblico ufficiale. Nel 37,2% è una persona appartenente, direttamente o indirettamente, a un clan mafioso.

Questi dati suggeriscono alcune riflessioni. Il fatto che gli imprenditori vadano direttamente a corrompere significa che probabilmente sono dentro a sistemi che per garantire la propria sopravvivenza applicano la regola della omertà, della

² 24 aprile 1993, Torino, Cesare Romiti, memoria alla procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano rg notizie di reato 8656/93.

³ 27 luglio 1993, verbale di interrogatorio di persona sottoposta ad indagini presso procura Repubblica Tribunale ordinario di Milano rg notizie di reato 8655/1992, Garofano Giuseppe.

segretezza. In questi sistemi possono entrarvi solo soggetti specifici, riconoscibili e immediatamente riconducibili all'impresa senza il coinvolgimento di persone che possano essere pericolose mine vaganti di cui dubitare. Un sistema siffatto deve poter funzionare sulla fiducia che si fa con rapporti "face to face" costruiti nel tempo.

In tale direzione va evidentemente anche la delega ad amministratori, soci, rappresentanti legali, soggetti a cui tra le funzioni da svolgere è stata indicata quella della costruzione delle relazioni con i corrotti, relazioni da coltivare e mantenere con costanza.

La presenza di pubblici ufficiali o di mafiosi nel ruolo di corruttori apparirebbe in contrasto con quanto appena scritto, ma invece risponde ad una logica assolutamente conforme al quadro generale. I patti corruttivi, infatti, non hanno alcuna garanzia; sono le relazioni di fiducia a determinarne la efficacia, come si è detto. Ma se tali relazioni non si sono ancora costruite, se si vuole avere maggiore sicurezza che il pagamento della tangente vada a buon fine, rivolgersi ad un pubblico ufficiale appare un'ottima soluzione per il ruolo di "rispettabilità" dallo stesso rivestito e per la minaccia che questo può rappresentare in caso di mancanza di rispetto dei patti. In un mondo illegale come fare a pretendere il rispetto dei patti? Si potrà forse ricorrere alla tutela delle forze dell'ordine? Ovviamente no. Ma avere tra i traghettatori di un accordo corruttivo un pubblico ufficiale aiuta a garantirsi una sicurezza grazie alla minaccia di intervento che deriva dal ruolo svolto da costui.

Più o meno lo stesso discorso può farsi per i mafiosi che con la minaccia della loro violenza non agita certamente hanno il potere di garantire la tenuta del patto illegale tra le parti.

13.4 *Mafiosi*

La presenza dei mafiosi nel fenomeno corruttivo è un altro elemento interessante che emerge con chiarezza dai dati. I mafiosi sono dentro ai sistemi corruttivi per almeno due ragioni. Innanzitutto, con la loro minaccia di violenza, con la loro violenza non agita garantiscono la buona riuscita degli accordi illegali tra le parti, sono una sorta di suggello ai patti corruttivi, poiché la loro reputazione di violenti impone a corrotto e corruttore di rispettare le regole definite all'interno di un patto illegale. Sono spesso i mafiosi, infatti, a mettere insieme domanda ed offerta di corruzione, a fare da facilitatori in questo tipo di reato. È infatti

ormai chiaro che esistono figure che fanno da intermediari tra le parti del reato di corruzione, creando le condizioni per l'incontro di esse e dei loro interessi e talvolta questo ruolo è svolto dalle mafie, che con le loro relazioni e la loro violenza riescono ad affermarsi senza troppe difficoltà, non soltanto al sud ma anche al nord dell'Italia: negli ultimi anni si può parlare di una particolare "governance" mafiosa della corruzione (Della Porta - Vannucci, 2007).

Ma grazie alla quantità di danaro che posseggono, i mafiosi sono nei sistemi corruttivi anche in prima persona, come imprenditori; essi, infatti, arrivano nei mercati legali grazie alla grande quantità di danaro che posseggono. Da essi non vengono scacciati, ma al contrario accolti in nome della convenienza economica. Ecco perché si affermano come uno degli autori della *grand corruption*, cioè entrano stabilmente in sistemi corruttivi preesistenti alla cui logica si adattano senza difficoltà. Hanno la liquidità necessaria per entrare in questi sistemi dalla porta principale. Nel mondo globalizzato il potere economico è diventato egemonico rispetto a quello politico e il diritto ha abdicato rispetto alla economia, cioè gli stati nazionali hanno fallito nel tentativo di regolare i mercati, i mercati si sono autoregolati, e in una condizione di sostanziale nebulosità di regole, proprio in essi mafie e corruzione si incontrano (Sales - Melorio, 2017).

"Mafirruzione", un neologismo che abbiamo già utilizzato altrove (Sales - Melorio, 2019), cioè irruzione delle mafie nei sistemi corruttivi. Irruzione si è detto, per intendere non una semplice entrata, ma una entrata prepotente delle mafie nella corruzione, grazie ad un biglietto di ingresso di tutto rispetto: la enorme quantità di denaro. "Mafirruzione", ovvero perdita, nella modernità dei mercati opachi, delle distinzioni tra attori della corruzione e attori delle mafie, poiché i ruoli si mischiano al punto che i mafiosi che di solito pretendono il pizzo, pagano a loro volta la tangente e i corrotti che facevano della corruzione uno strumento elitario di potere aprono il loro mondo ai mafiosi. "Mafirruzione", cioè, vicinanza, incontro, compenetrazione, somiglianza e dissolvenza di un fenomeno nell'altro. Al di là delle ovvie differenze, gli spazi di incontro di corruzione e mafie sono enormi, gli strumenti utilizzati sono gli stessi come pure i professionisti del mondo della finanza opaca, professionisti che spesso riescono a trovare escamotage legali per favorire i criminali. "Mafirruzione", dunque, per indicare condivisione e commistione. Il che non significa affermare che tutti i corrotti sono mafiosi ma che in alcuni sistemi corruttivi i mafiosi stanno a pieno titolo perché essi non sono più qualcosa di avulso dalla società, di separato dalla economia ma sono dentro l'una e dentro l'altra e utilizzano i meccanismi, le professionalità dell'una e dell'altra. Corruzione e mafie sono due fenomeni criminali

diversi o simbiotici a seconda delle circostanze, delle opportunità, dei comportamenti politici e professionali e delle condizioni dei mercati.

13.5 *Nord e Sud*

Al Nord come al Sud la corruzione si abbina ad episodi in cui sono coinvolte le organizzazioni mafiose, o persone abitualmente dedite anche ad attività criminali. Ad un fenomeno di “nazionalizzazione” delle mafie si accompagna un fenomeno di “mafizzazione” della corruzione.

Secondo la ricerca, la concentrazione maggiore di episodi corruttivi si riscontra in Calabria nel 29,1% e in Campania nel 39,9% dei casi segue il Lazio con il 19,0% e altre regioni che al confronto raggiungono risultati di scarso rilievo. Sembrerebbe dunque un fenomeno tutto meridionale, quello della corruzione, almeno quella legata a presenze mafiose, esattamente come per molti anni è stato ritenuto il fenomeno delle mafie. D'altra parte, Campania e Calabria sono anche i luoghi in cui si registrano più comuni sciolti per mafia e dove è stata registrata nell'ultimo trentennio una effervescenza mafiosa superiore ad ogni altro luogo d'Italia. Se si analizzano le ordinanze di custodia cautelare dal 1992 al 30 giugno del 2017 per il reato di 416 bis, si può verificare come la camorra tocchi la cifra di 3.100, la 'ndrangheta quella di 2707, Cosa nostra 2.093, mentre la criminalità mafiosa pugliese arriva a 751⁴.

Come non notare una correlazione con tali dati. Si potrebbe concludere che nelle due regioni culla di camorra e 'ndrangheta ci sia un abbinamento stretto tra presenza mafiosa ed episodi di corruzione. Insomma, tutti i mali sarebbero concentrati negli stessi luoghi con pericolose implicazioni teoriche neo-lombrosiane.

Evidentemente diversa deve essere la lettura di questi dati che non può prescindere dalla considerazione che la corruzione viene scopercchiata maggiormente nell'ambito di inchieste sulle mafie. È infatti nelle inchieste per 416 bis che si possono trovare molti fatti corruttivi perché quasi sempre i mafiosi sono in contatto con il mondo politico. Le mafie sono “criminalità di relazione”, si caratterizzano nella storia per aver intessuto legami con chi le doveva combattere e per aver offerto i propri “servizi” a uomini di potere dello Stato in cambio di tolleranza e

⁴ Per visionare il testo completo si veda Senato della Repubblica, Disegni di legge e relazioni, XVII legislatura, doc. XXIII n. 38, pp. 49 ss.

di impunità. E si sa quanto le mafie siano state in grado nel tempo di penetrare il tessuto non solo sociale ma anche economico dei luoghi da esse abitati. Questo è avvenuto ugualmente al Nord ma in maniera meno evidente che al Sud. Nel meridione il controllo del territorio ha rappresentato per i mafiosi un'ossessione da soddisfare mediante l'uso della violenza ed è questa la ragione per cui appare più facile identificarli in luoghi in cui storicamente clan e 'ndrine controllano il territorio, penetrando anche l'ambito della politica, piuttosto che in luoghi in cui fanno affari "legali". In un paesino della Calabria dove sono presenti determinate 'ndrine sarà più semplice individuare dei collegamenti tra riconosciuti esponenti della 'ndrangheta e politici locali. I mafiosi invece sono meno riconoscibili al Nord dove si mescolano all'economia legale e, al tempo stesso, al malaffare, alla corruzione e alla imprenditoria illegale o disonesta. Ciò avviene anche a causa del progressivo ridimensionamento dell'utilizzo del metodo apertamente violento delle mafie. Al Nord le mafie arrivano senza mettere in atto eclatanti atti violenti, senza dare nell'occhio e utilizzando lo strumento della convenienza economica.

Non abbiamo dati che confermano il primato del Sud sulla corruzione anche quando essa non è legata a presenza mafiosa. Al contrario abbiamo numerose evidenze che quando la corruzione si presenta separata da presenze e influenze mafiose, essa sia un fenomeno ampiamente presente nel cuore produttivo e politico del Paese, cioè nel Centro-Nord. E poiché la *grand corruption* segue l'andamento dell'economia italiana, essa è maggiormente presente laddove l'economia è più vivace. Più complicato, dunque, appare identificare la presenza delle mafie al settentrione, più semplice al meridione. Molto difficile appare trovare episodi di corruzione sistemica al Sud scollegati dalle mafie. Molto più probabile che al Nord i fatti di corruzione non siano collegati alle mafie. Quando si fa luce su un fatto di mafia al Sud è molto probabile che si scopra anche un fatto corruttivo. Al Nord è difficile scoprire la presenza delle mafie perché stanno nella economia a braccetto con imprenditori insospettabili ed è più difficile al Nord scoprire episodi di corruzione innanzitutto per ragioni generali, cioè l'accordo delle parti di cui abbiamo già scritto, ma anche per una ragione più specifica: le inchieste contro le mafie non sono molte.

Insomma, spesso la corruzione si scopre grazie ad indagini sui mafiosi. Tali indagini sono più frequenti al Sud che al Nord dove le mafie sono meno evidenti. Questo spiega perché si registrano più fatti corruttivi al Sud. Rimane chiaramente una larga fetta di numero oscuro cioè di reati di corruzione non legati a fatti di mafia, non denunciati e di cui non si conosce nulla. Squarciare il velo non è facile altresì a causa di "novità" nella pratica della corruzione.

Basti pensare ad esempio alla tangente. La ricerca rileva che in più del 50% dei casi campione consiste in una dazione di danaro, ma nella rimanente parte dei casi un posto di lavoro per i familiari, favori politici, scambi di altro genere animano gli accordi tra le parti: la mazzetta viene chiamata dono e le dazioni illecite di denaro sono sostituite da regali, favori, vacanze. A ragione, Raffaele Cantone, ex presidente dell'Anac, ha parlato di “smaterializzazione della tangente” (Cantone, 2010), e questo rende il fenomeno meno riconoscibile perché dimostra come non ci sia una regola fissa nella corruzione.

Esistono più sistemi corruttivi legati ciascuno a tempi, spazi e attori definiti. Potremmo parlare di un ordinamento liquido, di un sistema corruttivo liquido che si consolida in base alle circostanze, che non è monolitico, ma plurale e che prende forme diverse, ma simili a seconda dei luoghi e dei tempi in cui si presenta stabilmente.

Ogni sistema di corruzione ha le sue caratteristiche specifiche in rapporto a società di interessi, territori di riferimento, periodi storici, strumenti utilizzati. All'interno di ciascun gruppo vengono stabilite specifiche (per quel gruppo) percentuali fisse di partecipazione ad esso. Ma la corruzione di oggi, bisogna evidenziarlo, può svolgersi anche attraverso mezzi legali o semi-legali come ad esempio la pressione politica, la clientela, il patronato dei posti pubblici (Belligni, 1997, p. 183) e soprattutto il finanziamento ai partiti che si traduce in pesanti “suggerimenti” sulle politiche da adottare.

La repressione della corruzione appare per molti versi più complicata della repressione delle mafie al Sud come al Nord soprattutto se non si riesce ad andare al di là della narrazione miope ed errata che di essa spesso si fa.

La “mazzetta” non è una peculiarità del Mezzogiorno ma un metodo delle realtà economiche più sviluppate: nella storia d'Italia la corruzione ha inciso molto di più a Milano che a Napoli, molto di più a Roma che a Palermo. Si pensi solo al fatto che durante l'inchiesta Mani pulite nessun ufficio meneghino, nessun ente di derivazione o partecipazione comunale si salvò dal coinvolgimento in atti di corruzione, quasi nessuna impresa che aveva rapporti con l'amministrazione comunale. Una cosa del genere non è avvenuta in nessun'altra città italiana. E nessun'altra grande amministrazione locale in Italia ha avuto un numero così impressionante di condannati tra gli imprenditori che lavoravano su commesse comunali. Se le mafie sono fenomeni di dinamismo violento in realtà arretrate, la corruzione è un fenomeno di territori ricchi ad economia dinamica in cui la tangente è parte integrante della competizione di mercato. A Milano più che a Napoli si compete inglobando la corruzione tra i fattori produttivi per l'impresa.

Il Sud non è il luogo per eccellenza della corruzione. Il Veneto, ad esempio, ha votato per anni una delle classi dirigenti più corrotte d'Italia, come l'inchiesta sul Mose ha ampiamente dimostrato. E la Lombardia si è confermata come la regione a maggiore esposizione alla corruzione dell'intero comparto sanitario. E anche i protagonisti di quegli scandali sono stati rivotati e non hanno perso il loro ruolo politico, sociale ed imprenditoriale.

Se il Sud si deve assumere la responsabilità della nascita delle mafie, il Centro-Nord deve cominciare ad ammettere che la corruzione è uno dei suoi contributi alla storia italiana. È indubbio che, essendo le mafie un prodotto delle relazioni di violenti con le istituzioni politiche, esse si siano manifestate inizialmente dove esisteva una lunga tradizione di governo tramite la violenza. Ma è altrettanto indubbio che essendo la corruzione un reato del potere, essa si è manifestata di più laddove realmente il potere si è esercitato nel mondo politico e ancora di più in quello economico. In definitiva, il Mezzogiorno non si presenta affatto come il territorio che incarna tutti i difetti, le disfunzioni, le ruberie, il malaffare di un sistema pubblico centrale e periferico. Un Mezzogiorno come unico malato di spirito pubblico e di scarso attaccamento allo Stato non convince e non regge all'evidenza dei dati sulla corruzione. La debolezza dello spirito pubblico e della legittimazione dello Stato è un problema italiano, non solo meridionale.

Bibliografia

- BELLIGNI S., *Il volto simoniacco del potere. Scritti su democrazia e mercati di autorità*, Giappichelli, Torino 1997.
- CANTONE R., *I Gattopardi*, Mondadori, Milano 2010.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A., *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Rom-Bari 2007.
- MASTROPAOLO A., *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Carocci, Roma 1993.
- SALES I., MELORIO S., *Le mafie nell'economia globale: fra la legge dello Stato e la legge di mercato*, Guida, Napoli 2017.
- ID., ID., *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.
- SCIARRONE R. (a cura di) per Fondazione Res, *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma 2017.

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Francesca della Ratta-Rinaldi

14.1 *Il corpus in analisi*

L'analisi effettuata sull'analisi delle sentenze estratte dalla Banca dati della Cassazione e dalle Corti di appello di Campania, Lombardia e Lazio è stata arricchita con la ricerca di articoli *on line* che consentissero di intercettare notizie di reato e vicende riferite a episodi anche più recenti o che fossero, da un punto di vista giudiziario, in una fase meno avanzata rispetto alla Cassazione. Sarà così possibile analizzare i contenuti principali degli articoli di stampa pubblicati sul web dedicati al tema della corruzione per cercare di ricostruire le rappresentazioni del tema che, anche attraverso la stampa *on line*, informano (e condizionano?) l'opinione pubblica sui temi della corruzione, cui la stampa nazionale attribuisce un *coverage* crescente¹.

Il campione, estratto da testate nazionali e locali, è composto da 753 articoli raccolti tra quelli disponibili on line nel periodo che va dal 20 gennaio 2010 al 17 novembre 2018². Non riuscendo a garantire la copertura sull'intero territorio nazionale, si è scelto di privilegiare una regione del Paese rappresentativa ciascuna delle diverse aree territoriali. È stata pertanto considerata tra le regioni del Nord la Lombardia, in quanto centro dell'economia, tra quelle del Centro il Lazio (centro della politica) e tra le regioni meridionali la Campania, scelta tra quelle in cui è storicamente insediata un'organizzazione criminale di stampo mafioso.

¹ L'analisi si aggancia idealmente a quella realizzata nell'ambito del progetto europeo AN-TICORRP (*Anticorruption Policies Revisited Project*), all'interno del quale è stata condotta un'analisi degli articoli pubblicati su alcune testate nazionali contenenti un elenco più ampio di parole chiave, in cui la parola "corruzione" era comunque predominante (Mancini *et alii*, 2017).

² La selezione di articoli è stata curata dall'*équipe* di ricerca. Si ringrazia il Dott. Andrea Proccaccini per il paziente lavoro di predisposizione del *corpus* di articoli utile all'analisi testuale e alla validazione di alcuni risultati.

Tra i diversi quotidiani considerati, la ricerca per parola chiave (*corruzione*) ha fornito una preponderanza di articoli della testata de «La Repubblica», testata che, come già emerso in altri studi, assicura storicamente un *coverage* molto elevato alle tematiche della corruzione (Mincigrucci - Stanziano, 2017), tendenza che probabilmente si riflette (accentuandosi) anche sugli articoli accessibili on line (tab. 1).

Tab. 1 - Articoli analizzati per anno e testata.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	(N)	%
Corriere della sera	2	3	1	3	1		4			14	1,9
Il Giorno						2	2	2	1	7	0,9
Il Mattino	1				2	5	1	3	1	13	1,7
Il Tempo		1		1	1	2				5	0,7
Il Messaggero					3	2	2	3	1	11	1,5
La Repubblica	60	41	36	102	123	80	88	108	65	703	93,4
Totale (N)	63	45	37	106	130	91	97	116	68	753	100,0
%	8,4	6	4,9	14,1	17,3	12,1	12,9	15,4	9,0	100,0	

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

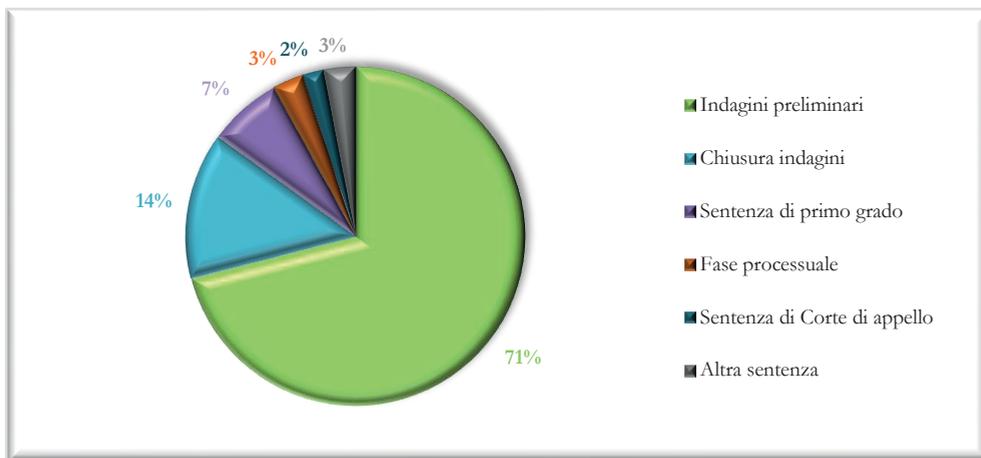
Gli articoli analizzati sono riferiti soprattutto a indagini preliminari o alla chiusura delle indagini (graf. 1), sono distribuiti nei 9 anni considerati, con una concentrazione nel 2014, 2017 e 2013, anni in cui rispettivamente sono stati raccolti il 17,3, 15,4 e 14,1% degli articoli³.

La maggiore presenza negli articoli delle prima fase delle indagini conferma quanto già emerso nelle indagini condotte nell'ambito del progetto ANTI-CORPP: nel nostro panorama nazionale l'attenzione dedicata alla stampa al tema della corruzione è caratterizzata da un livello elevato di "giuridizzazione", con articoli che riflettono e partono dal lavoro degli inquirenti, riportando con dovizia di particolari le notizie di indagine (Mancini *et alii*, 2017), diver-

³ Considerato la notevole dinamicità delle edizioni web dei quotidiani on line e le modifiche nei piani editoriali per l'accesso agli articoli non è possibile fornire un dato standardizzato sul peso degli articoli rispetto all'offerta editoriale dei quotidiani considerati. (cfr. Mincigrucci - Stanziano, 2017, per una valutazione più analitica sul *coverage* della tematica in analisi).

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Graf. 1 - Fase giudiziaria cui sono riferiti gli articoli.



Fonte: ns. elaborazione su *Corpus* corruzione

samente da quanto avviene nel modello anglosassone in cui la stampa svolge un ruolo da “*watchdog*” anticipando le inchieste e ponendo l’attenzione più generale ai temi della corruzione. Peraltro, la tendenza alla personalizzazione (in cui l’attenzione mediatica è focalizzata sulle notizie di reato che coinvolgono politici nazionali e amministratori locali) e alla “giuridizzazione” potrebbe essere ancora più accentuata negli articoli web, per loro natura destinati a una platea in parte differente rispetto a quella della carta stampata, e in cui gli spazi di approfondimento (e di stesura degli articoli) sono minori. In ogni caso, la tendenza a assegnare maggiore attenzione nella fase preliminare delle indagini rispetto alle fasi conclusive, in cui tramite le sentenze gli addebiti sono confermati, è un elemento di interesse che sembra confermare la tendenza al “populismo penale” e uso “partigiano” delle notizie di reato che caratterizza parte della stampa italiana (Mancini *et alii, ibi*).

Nella fase di selezione, agli articoli sono state assegnate alcune etichette che consentono di effettuare una prima descrizione del corpus in analisi.

In poco meno dell’80% dei casi gli articoli commentano episodi di corruzione (tab. 2), specie in quelli di Lazio e Lombardia. In Campania (dove pure gli articoli su episodi di corruzione sono il 72% del totale) assume una maggiore importanza l’ambito della corruzione aggravata dal metodo mafioso (4,2% degli articoli della regione) e l’associazione per delinquere finalizzata alla corruzione (5,1% degli articoli).

Tab. 2 - Articoli analizzati per tipo di reato e regione.

Tipo di reato	Campania	Lazio	Lombardia	Totale
Corruzione	72,6	80,5	79,2	77,6
Associazione per delinquere finalizzata alla corruzione	5,1	5,1	1,2	3,7
Corruzione in atti giudiziari	3,4	4,3	3,1	3,6
Concorso in corruzione	3,8	3,9	2,7	3,5
Corruzione internazionale	0,4	0,4	7,7	2,9
Corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio	3,4	2,7	1,9	2,7
Istigazione alla corruzione	2,5	1,9	1,2	1,9
Corruzione aggravata dal metodo mafioso	4,2	0,8	-	1,6
Corruzione elettorale	3	-	-	0,9
Corruzione tra privati	-	-	1,9	0,7
Tentata corruzione	0,8	-	0,4	0,4
Concussione	0,8	-	-	0,3
Totale (N)	237	257	259	753

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

14.2 *Il contenuto del testo*

L'insieme degli articoli, sottoposto ad un'analisi automatica del testo, conta 268.477 forme (parole), un vocabolario di 26.016 parole e una ricchezza lessicale normalizzata media (variabilità lessicale)⁴ pari al 50,2%.

Tra le parole tema, cioè quelle che compaiono con elevata frequenza nel testo, vi sono innanzitutto *euro*⁵ (1.182), *corruzione* (992), *inchiesta* (740), *società* (594), *Pm* (539), *indagati* (448), *indagine* o *indagini* (379+364), *imprenditore* o *imprenditori* (378+301), *appalti* o *appalto* (375+268), *accusa* (373), *gip* (317), *processo* (315), *sindaco* (305), *tangenti* (270), *denaro* (266).

⁴ Le analisi del testo sono state condotte utilizzando le funzioni di analisi lessicale presenti nel software TalTaC2 (Bolasco, 2013). L'indice di ricchezza lessicale utilizzato è quello di Guiraud, che rapporta il numero di parole che compongono il vocabolario alla radice quadrata del totale delle occorrenze del testo e che consente di confrontare la ricchezza lessicale di testi di diversa ampiezza (Bolasco, 1999, pp. 201-202).

⁵ Da questo punto in poi le parole in corsivo sono quelle effettivamente presenti nel testo.

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Si tratta di vocaboli che ci introducono al lessico della cronaca giudiziaria e che mettono in evidenza i principali protagonisti degli eventi riportati negli articoli: giudici, inquirenti, imprenditori, politici e indagati.

Se si guarda alle altre parole chiave utilizzate nel più ampio progetto ANTICORRP per selezionare gli articoli, i termini diffusi nel nostro *corpus*, oltre *corruzione*, sono *tangente*, *concussione*, *mazzetta*, *peculato* (tab. 3), che ricalcano nello stesso ordine la graduatoria degli articoli di stampa del periodo 2004-2013 (Mancini *et alii*, *ivi*), confermando la bontà della scelta di utilizzare soltanto la parola corruzione per la nostra selezione di articoli, considerato che anche in quella raccolta di stampa il termine corruzione era del tutto preponderante.

Tab. 3 - Parole chiave principali oltre a corruzione nel *corpus* per testata (occorrenze totali in valore assoluto e occorrenze normalizzate ogni 10.000 parole).

Forma grafica	Occorrenze totali			Testata				
	v.a.	per 10.000	Corriere	Il Giorno	Il Mattino	Il Tempo	Il Messaggero	Repubblica
Corruzione	992	36,9	38,1	27,0	38,5	20,7	33,0	37,2
Tangente	89	3,3	6,4	-	-	-	7,1	3,3
Concussione	76	2,8	2,1	-	-	-	9,4	2,8
Mazzetta	75	2,8	6,4	4,5	-	-	2,4	2,8
Peculato	52	1,9	4,2	-	-	-	9,4	1,8

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Peraltro, gli altri termini sembrano leggermente più diffusi nelle altre testate (specie «Il Corriere della Sera» e «Il Messaggero»), anche se la diversa numerosità dei dati per testata sconsiglia di approfondire queste differenze.

Per addentarci nel contenuto del *corpus* e definire connotati più circoscritti, un primo passo di analisi è stata l'individuazione degli attori e dei luoghi citati con maggiore frequenza.

Nella tabella 4 sono quindi riportati i principali nomi propri (con occorrenze superiori a 10) distinti in categorie: luoghi, soggetti inquirenti, istituzioni, partiti politici, imprese e imprenditori e uomini politici.

Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo rapporto

Tab. 4 - Attori e luoghi presenti negli articoli per categoria. Forme grafiche e polirematiche (occorrenze superiori a 10).

Forma grafica	Occorrenze		Forma grafica	Occorrenze	
	v.a.	0/10.000		v.a.	0/10.000
	Luoghi		Soggetti Inquirenti		
Roma	477	17,8	Cassazione	36	1,3
Milano	311	11,6	Corte d'appello	26	1,0
Napoli	276	10,3	Csm	20	0,7
Caserta	94	3,5	Boccassini	19	0,7
Lombardia	73	2,7	Borrelli	19	0,7
Monza	70	2,6	Antimafia	17	0,6
Lazio	68	2,5	Dia	16	0,6
Salerno	55	2,0	Corte dei conti	13	0,5
Campania	55	2,0	Istituzioni		
Santa Maria Capua Vetere	42	1,6	Comune	262	9,8
Ostia	42	1,6	Regione	192	7,2
Bergamo	35	1,3	Asl	124	4,6
Firenze	34	1,3	Pubblica Amministrazione	60	2,2
Benevento	32	1,2	Sanità	36	1,3
Calabria	31	1,2	Provincia	33	1,2
Ischia	29	1,1	G8	24	0,9
Torre Annunziata	26	1,0	Consiglio regionale	21	0,8
Pavia	26	1,0	Camera	19	0,7
Lodi	25	0,9	Consiglio di Stato	19	0,7
Svizzera	24	0,9	Presidenza del Consiglio	12	0,4
Varese	21	0,8	Inps	11	0,4
Sesto San Giovanni	20	0,7	Partiti Politici		
Maddalena	20	0,7	PdL	169	6,3
Latina	20	0,7	PD	135	5,0
	Soggetti Inquirenti		Forza Italia	53	2,0
Procura	288	10,7	Lega	26	1,0
Guardia di Finanza	202	7,5	Aziende/Imprenditori		
Tribunale	103	3,8	Eni	104	3,9
Finanza	58	2,2	Finmeccanica	75	2,8
Agenzia delle Entrate	46	1,7	Expo	67	2,5
Pubblico ministero	44	1,6	Grillo (Luigi)	59	2,2

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Forma grafica	Occorrenze		Forma grafica	Occorrenze	
	v.a.	0/10.000		v.a.	0/10.000
Aziende/Imprenditori			Aziende/Imprenditori		
Buzzi Unicem	53	2,0	Falck	12	0,4
Balducci	47	1,8	Bmw	12	0,4
Romeo	44	1,6	Confalonieri	12	0,4
Scaroni	37	1,4	Fondiaria-Sai	11	0,4
Saipem	36	1,3	Isvap	10	0,4
Anas	34	1,3	Fininvest	10	0,4
Bertolaso	31	1,2	Ferrovie	10	0,4
Rognoni	27	1,0	Politici		
Maldini	26	1,0	Silvio Berlusconi	96	3,6
Telecom	24	0,9	Formigoni	95	3,5
Rai	24	0,9	Marino	43	1,6
Ligresti	19	0,7	Tremonti	28	1,0
Pirelli	14	0,5	Bersani	12	0,4
Shell	14	0,5	Alfano	11	0,4
BPM	14	0,5	Polverini	11	0,4
Carminati	13	0,5			

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

La varietà di luoghi è piuttosto ampia: considerando le regioni cui è riferito il *corpus* i più citati sono come prevedibile *Roma, Milano, Napoli* e *Caserta*. Tra i soggetti si può distinguere tra “soggetti inquirenti”, come la *Procura*, la *Guardia di Finanza*, il *Tribunale*; istituzioni (*Comune, Regione, Asl, Pubblica Amministrazione*); partiti politici (*PdL, PD, Forza Italia*); imprenditori e aziende (*Eni, Finmeccanica, Expo, Buzzi Unicem*), fino ad arrivare agli uomini politici nazionali generalmente più “notiziabili” (*Berlusconi, Formigoni, Marino, Tremonti*).

La ricchezza, pur in un *corpus* di medie dimensioni come il nostro, di riferimenti a casi e soggetti specifici del panorama imprenditoriale e politico italiano è un elemento già emerso come tipico della nostra stampa nazionale, che focalizza l’attenzione su specifici “eventi mediali”, talvolta presenti più giorni sui giornali, accentuando gli aspetti di personalizzazione e secondo alcuni mette in campo una “drammatizzazione polarizzata” (Mancini *et alii, ibi*), soprattutto quando si fa riferimento a personaggi pubblici molto noti come nel caso di Silvio Berlu-

sconi e in testate, come «La Repubblica», che hanno fatto del *coverage* su questi temi un tratto distintivo della propria offerta editoriale e posizione nel dibattito politico (Mincigrucci - Stanziano, 2017).

Questa tendenza viene ancor più accentuata se si considerano le differenze tra titoli e testo degli articoli: alcuni luoghi e attori sembrano essere ancora più attrattivi per i titoli, come nel caso di luoghi come *Ostia*, la *Svizzera*, *Lodi*, *Pavia*, *Ischia* e *Roma*; di politici come *Berlusconi*, *Formigoni* e *Tremonti*; delle aziende *Eni* e *Finmeccanica* e di istituzioni come *Asl* e *Comuni*, che rimandano agli *agent* più importanti scelti nella rappresentazione mediatica della corruzione: vale a dire i politici o i funzionari pubblici che ricevono la tangente e che infrangono il rapporto fiduciario con lo Stato e i suoi cittadini, piuttosto che l'imprenditore che corrompe (Marchetti *et alii*, 2017), forse con l'eccezione del caso *Eni-Saipem*, in cui l'attenzione è focalizzata su un evento di corruzione internazionale che ha coinvolto un'azienda di rilievo nazionale (ex pubblica e con un ruolo determinante della Cassa deposito e Prestiti tra gli azionisti).

Oltre alle parole più frequenti, il contenuto del *corpus* in esame può essere ulteriormente dettagliato se si analizzano i segmenti ripetuti, vale a dire quelle sequenze di parole che si incontrano nel testo e che rimandano a espressioni di senso compiuto (tab. 5).

L'estrazione e la classificazione dei segmenti ripetuti più significativi consentono di riepilogare in una tavola sintetica soggetti e oggetti della cronaca giudiziaria riportata sul web negli ultimi dieci anni restituendo con dovizia di particolari gli inquirenti e i loro metodi di lavoro, i soggetti coinvolti e il tipo di reati analizzati. Tra questi ultimi si va da reati di tipo mafioso o associativo (*associazione per delinquere*, *mafia capitale*, *clan dei casalesi*, *associazione mafiosa o camorristica*, *metodo o stampo mafioso*), a quelli più tipici dei colletti bianchi quali *turbativa d'asta*, *abuso d'ufficio*, *falso in atto pubblico*, *tangenti pagate*, *appalti truccati*, *appropriazione indebita*, *raccolta dei rifiuti* o ancora a quelli legati alla corruzione politica come *voto di scambio* o *corruzione elettorale*.

Anche nel caso dei segmenti ripetuti è evidente il ruolo dei casi specifici più che della tematica generale nella redazione degli articoli, e il riferimento costante alle notizie di reato che fanno seguito al lavoro degli inquirenti.

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Tab. 5 - Segmenti ripetuti categorizzati (Occorrenze >8).

Segmenti	v.a.	Segmenti	v.a.	Segmenti	v.a.
Soggetti inquirenti		Soggetti inquirenti (Segue)		Reati (Segue)	
Guardia di Finanza	202	piazzale Clodio	9	sostanze stupefacenti	13
procuratore /i aggiunto/i	82	polizia di Stato	9	aggravante mafiosa/del metodo mafioso	12
polizia tributaria	81	agente penitenziario	8	metodo mafioso	12
Procura di Roma	69	collaboratore di giustizia	8	clan camorristico	11
Pubblico/i ministero/i	52	Corte d' Assise	8	fondi neri	11
Agenzia delle Entrate	46	Misure		sistema corruttivo	11
squadra mobile	41	arresti domiciliari	143	abusi edilizi	10
Procura di Milano	40	custodia cautelare/ c.c. in carcere	87	stampo mafioso	9
udienza preliminare	37	misura/misure cautelare/i	53	conflitto di interessi	8
atti giudiziari	36	registro degli indagati	45	evasione fiscale	8
fiamme gialle	36	rinvio/i a giudizio	38	organizzazione criminale	8
nucleo investigativo	33	divieto di dimora	26	tentata concussione	8
Procura di Napoli	33	decreto di perquisizione	22	Altri soggetti	
parte/i civile/i	32	persone arrestate	11	consigliere comunale/regionale	99
Tribunale del riesame	29	avvisi di garanzia	10	pubblico/i ufficiale/i	86
polizia giudiziaria	27	obbligo di dimora	9	Pubblica Amministrazione	60
rito abbreviato	27	sequestro preventivo	9	Forza Italia	53
Tribunale di Roma	27	interrogatorio di garanzia	8	ex sottosegretario	41
Corte d'Appello	26	provvedimenti restrittivi	8	funzionari/dipendenti pubblici	39
comando provinciale	24	sequestro di beni	8	Comune di Roma	31
intercettazioni telefoniche	23	Reati		Regione Lazio	30
Procura di Monza	23	associazione per/a delinquere	153	Regione Lombardia	25
sezione penale	23	turbativa d' asta	126	primo cittadino	24
direzione distrettuale Antimafia	22	abuso d' ufficio	88	funzionari/dipendenti comunali	22
polizia municipale	21	false fatture/fatture false/false fatturazioni	48	azienda ospedaliera	20
Tribunale di Milano	20	corruzione/truffa aggravata	40	Consiglio di Stato	19
ottava/decima sezione	18	mafia capitale	34	ex premier	17
autorità giudiziaria	14	corruzione internazionale	33	Palazzo Marino	17

Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo rapporto

Segmenti	v.a.	Segmenti	v.a.	Segmenti	v.a.
Soggetti inquirenti		Reati (Segue)		Altri soggetti (Segue)	
commissione tributaria	14	corruzione in atti giudiziari	32	commissario straordinario	16
polizia locale	14	appalti truccati	31	Marina militare	16
Corte dei conti	13	falso ideologico	28	Regione Campania	16
giudici tributari	13	voto di scambio	27	San Raffaele	15
ipotesi accusatoria	13	clan dei casalesi	22	Roma capitale	14
sezione penale del tribunale	13	associazione mafiosa	21	Roma metropolitana	13
sostituto procuratore	13	appropriazione indebita	19	Asl Napoli 1	12
Tribunale civile	13	falso in atto pubblico	18	Compagnia delle opere	12
capo della polizia	12	raccolta dei rifiuti	17	Presidenza del Consiglio	12
indagini preliminari	12	falsa testimonianza	16	San Camillo	12
procura generale	12	appalti pilotati	15	protezione civile	11
polizia valutaria	11	falsità ideologica	15	Consiglio comunale	10
San Vittore	11	finanziamento illecito	15	aeronautica militare	9
competenza territoriale	10	finalità mafiosa	14	dama nera	9
controlli fiscali	10	tangenti pagate	14	ex calciatore	9
parte lesa	10	associazione camorristica	13	assessore ai lavori pubblici	8
fatto non sussiste	9	corruzione elettorale	13	gruppo imprenditoriale	8
legge 231	9	frode fiscale	13	Partito Democratico	8
maxi inchiesta	9	millantato credito	13	ufficio immigrazione	8

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Anche in questo caso, la categorizzazione dei segmenti consente di individuare ambiti di significato omogenei che consentono di tratteggiare gli elementi su cui sono costruiti gli articoli. Le categorie individuate sono in questo caso:

- i **soggetti inquirenti e le misure**, espressioni tipiche del lessico giudiziario, tra cui spiccano la *Guardia di Finanza*, la *polizia tributaria* e le *procure di Roma e Milano*, *arresti domiciliari* o provvedimenti di *custodia cautelare*;
- i **reati** o gruppi criminali, il gruppo di segmenti più ampio che consente di cogliere la varietà di argomenti e soggetti trattati negli articoli, tra cui i più frequenti sono *l'associazione a delinquere* e la *turbativa d'asta*;

- vi sono poi gli **altri soggetti** citati negli articoli, tra cui *partiti politici*, *funzionari* o *dipendenti pubblici*.

Un ulteriore passaggio di analisi è l'individuazione del linguaggio peculiare (o insieme delle parole chiave), vale a dire l'insieme di parole la cui frequenza relativa nel testo in esame è superiore a quella con cui le stesse parole compaiono in un lessico di frequenza assunto come riferimento. Trattandosi di articoli di stampa il lessico più appropriato per il confronto è il Lessico della stampa, presente nel programma TalTaC2.⁶

L'estrazione delle parole chiave, si basa sul confronto della frequenza relativa con cui le parole compaiono nel testo in esame e nel lessico di frequenza. La misura di questo confronto è lo scarto standardizzato, che indica la misura della sovra o sotto-rappresentazione della forma nel testo. Tanto più lo scarto ha un valore elevato tanto più la forma può essere considerata caratterizzante il testo (Bolasco, 1999, p. 223). Ad esempio, la parola *corruzione*, utilizzata per selezionare gli articoli e quindi presente in tutti quelli considerati, compare nel nostro *corpus* circa 37 volte ogni 10.000 parole e ha uno scarto di 170,6, a indicare l'assoluta predominanza del tema nel *corpus* in esame rispetto al linguaggio medio della stampa (ottenuto collassando tutti gli argomenti generalmente trattati in un giornale).

Nella tabella 6, per semplicità di lettura le parole chiave più rilevanti (ordinate per valore decrescente dello scarto) sono state ricondotte ad alcune categorie tematiche: incontriamo così ancora una volta luoghi, personaggi, soggetti e oggetti dei reati, insieme alla terminologia legata alle azioni messe in campo dagli inquirenti.

⁶ Il lessico del linguaggio della stampa contenuto nel programma TalTaC2 è stato costruito utilizzando tutti gli articoli de «La Repubblica» pubblicati nel corso degli anni '90, messi a disposizione dei lettori con una raccolta di Cd, utilizzata dagli autori del programma per predisporre il lessico di frequenza. Nonostante la distanza temporale tra il lessico e il testo in esame, lo strumento si rivela molto utile a rintracciare i termini che lo caratterizzano: le parole che risultano sovra-rappresentate rispetto al loro uso "medio" ne restituiscono infatti pienamente la peculiarità. La distanza temporale dagli anni a cui è riferito il lessico, più che incidere sulla significatività o meno della forma, la cui selezione è affidata in ogni caso all'analisi semantica del ricercatore, potrebbe incidere esclusivamente sull'effettiva stima del valore dello scarto e quindi in definitiva sull'ordinamento delle parole presentato in tabella. Tuttavia, poiché la selezione presentata è riferita a parole con scarto molto elevato (>20), la selezione presentata si può considerare senz'altro significativa, considerando che la soglia della significatività statistica è stabilita per tutte le forme con scarto maggiore di 4 (Bolasco, 2013).

Tab. 6 - Parole chiave significative categorizzate (confronto con lessico della stampa, scarto >20).

Forma grafica v.a.	Occorrenze			Occorrenze			Occorrenze				
	0/10.000	scarto su Lessico Stampa	Forma grafica v.a.	0/10.000	scarto su Lessico Stampa	Forma grafica v.a.	0/10.000	scarto su Lessico Stampa			
	Luoghi			Soggetti e oggetti dei reati			Inquirenti				
Ostia	42	1,6	64,5	casalesi	36	1,3	2.220,	gup	77	2,9	107,4
Napoli	224	8,3	59,8	corruzione	992	36,9	1.70,6	domiciliari	150	5,6	88,8
Fiumicino	16	0,6	53,8	turbativa/tur- bara	40	1,5	124,4	pm	539	20,1	80,1
Maddalena	20	0,7	45,7	corrutivo/i/e	25	0,9	90,4	gip	317	11,8	73,3
casertano/a	40	1,5	35,3	appalti/o	643	23,9	86,9	arresti	156	5,8	59,3
Pavia	26	1,0	27,2	escort	19	0,7	81,7	perquisizioni/e	159	5,9	54,1
Lecco	15	0,6	24,9	mazzette/a	277	10,3	78,7	Procura	450	16,8	45,5
Regione	121	4,5	24,8	indagato	292	10,9	77,2	patteggiato	42	1,6	51,1
Comune	236	8,8	22,2	tangenti/e	359	13,4	47,7	tributaria	7	0,3	43,4
	Soggetti			ruffa			ordinanze/e				
imprenditore/i	679	25,3	61,9	incanti (<i>turbu- ta libertà degli</i>)	25	0,9	42,9	ordinanze/e	220	8,2	43,0
assessore	176	6,6	38,2	fatture	39	1,5	37,0	cautelari	5	0,2	37,0
funzionario/a/i	322	12,0	35,0	critica	22	0,8	34,8	arrestato/o	364	13,6	36,7
consigliere	101	3,8	34,3	peculato	52	1,9	34,4	nucleo	108	4,0	35,8
dem	11	0,4	26,8	reati/reato	296	11,0	33,3	riesame	31	1,2	34,7
sindaco	305	11,4	26,7	favori	84	3,1	31,8	Cassazione	36	1,3	34,3
dirigente	178	6,6	24,6	abuso	26	1,0	30,0	patteggiamento	16	0,4	30,3
avvocato	231	8,6	23,1	clan	114	4,2	29,4	anticorruzione	22	0,8	30,1
intermediario	38	1,4	22,1	conclusione	76	2,8	28,7	reclusione	86	3,2	29,7
commercialista	47	1,8	21,8	pilotarie	21	0,8	27,7	abbreviato	5	0,2	28,7
titolare	121	4,5	20,1	rifiuti	70	2,6	24,5	carabinieri	239	8,9	22,3
dipendente	82	3,1	19,8	forniture	57	2,1	23,9	finanziari	66	2,5	21,2

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Tra i luoghi, come già visto per le parole tema, spiccano *Ostia e Fiumicino* nel Lazio, *Napoli* e il *casertano* in Campania, *Pavia* e *Lecco* in Lombardia, ma anche la *Maddalena*, in riferimento agli appalti necessari alla realizzazione del G8 del 2008, poi trasferito a L'Aquila. Tra i personaggi citati a titolo generico compaiono gli *imprenditori*, *assessori* o *consiglieri*, *funzionari* o *dipendenti*, e, dal lato del mondo degli affari *imprenditori*, *dirigente*, *avvocato*, *commercialista*, *intermediario* o *titolare*. Molto ampi i riferimenti agli eventi criminosi: vi sono i “soggetti del crimine” come *casalesi*, *cricca* o *clan*, i reati veri e propri come *corruzione*, *turbativa*, *appalti*, *mazzette*, *peculato*, (turbata libertà degli) *incanti*, *favori*, *abuso*, insieme a riferimenti ai favori sessuali aggiunti al repertorio della corruzione (*escort*) o del traffico illecito di *rifiuti*. Infine, nella categoria “inquirenti” confluiscono sia i soggetti che curano le indagini (*gup*, *pm*, *gip*, *Procura*, *nucleo*, *Cassazione*, *carabinieri*, *finanziari*) che gli strumenti messi in campo, come *arresti*, *perquisizioni*, *intercettazioni*, *ordinanze*, *reclusione* o rito *abbreviato*.

L'analisi descrittiva del lessico utilizzato negli articoli conferma la tendenza dei redattori a concentrare l'attenzione sui singoli casi, tanto più notiziabili quando è possibile far riferimento a personaggi politici nazionali o locali citati come *agent* dell'evento corruttivo e a descrivere l'attività degli inquirenti soprattutto nella fase preliminare, quando la notizia è il coinvolgimento dei personaggi pubblici nell'inchiesta.

Le indagini condotte sul *corpus* ANTICORRP sottolineano peraltro una tendenza alla strumentalizzazione e alla partigianeria politica nel riferire le notizie, tendenza che determina l'impossibilità di una “indignazione condivisa” e dell'assunzione della tematica corruzione come problema generale del Paese (anche per via dell'elevato numero di *client-imprenditori* che vi concorrono) e non di una specifica parte politica, di volta in volta enfatizzata da una testata rispetto all'altra (Mancini *et alii*, 2017).

Se le analisi condotta sul *corpus* ANTICORRP fanno emergere una tendenza alla strumentalizzazione e denuncia politica delle notizie (Mazzoni *et alii*, 2017), gli articoli web sembrano rispecchiare questa tendenza soprattutto per il tipo di eventi trattati e il tipo di personaggi citati, mentre il “tono” utilizzato per riportare gli eventi stessi risulta piuttosto neutrale. Tale risultato deriva dall'impiego dell'indicatore di criticità presente in TalTaC2, uno strumento che consente di arricchire con un elemento valutativo il quadro degli ingredienti espositivi utilizzati negli articoli fin qui esaminati. L'indicatore è ottenuto rapportando l'insieme degli aggettivi a connotazione negativa su quelli a connotazione posi-

tiva riconosciuti e utilizzati in un testo⁷, ed è molto utile per coglierne il “tono” complessivo.

Nell’insieme degli articoli esaminati tale indice è pari al 53,8%, un valore solo leggermente superiore a quello che si ottiene sull’intero Lessico della stampa (50%). Questo suggerisce che quindi gli articoli analizzati, rappresentativi della cronaca giudiziaria *on line*, siano piuttosto neutrali e non particolarmente ricchi di connotazioni o valutazioni negative, considerato che l’indice non si discosta troppo dal valore medio ottenuto con il Lessico (*corpus* simili, tratti ad esempio da un’analisi di rassegna stampa sui mondiali del ’90 si caratterizzano per un livello analogo, del 52%) (Bolasco - della Ratta, 2004).

Pur in assenza della controprova, vale a dire dell’applicazione dello stesso indice agli articoli del *corpus* ANTICORRP, è possibile supporre che a questo risultato concorra il tipo di articoli web, in larga parte riferiti ai testi delle agenzie o comunque molto asciutti e descrittivi e quindi più neutrali, “poveri” di aggettivazione valutativa, rispetto agli articoli della carta stampata, che, anche per le caratteristiche della *readership*, hanno anche l’obiettivo di fidelizzare i propri lettori su questi temi (Mancini *et alii*, 2017). È possibile ipotizzare⁸ che sul web le strategie editoriali delle testate risultino complementari rispetto a quelle perseguite con gli articoli di stampa: sul web si riporta la notizia e gli attori coinvolti, direttamente più notiziabile, e sugli articoli di stampa l’analisi più ampia del fenomeno.

Dato questo livello neutro di criticità, è comunque interessante notare le caratteristiche degli articoli con la quota più elevata di aggettivi negativi (tab. 7): si tratta di quelli pubblicati nel 2012, 2014 e 2018, e di quelli de «Il Giorno», «Il Messaggero» e «Il Corriere della sera». Tra gli ambiti di interesse quelli contraddistinti da criticità maggiore sono quelli riferiti alla corruzione tra privati e alla corruzione amministrativa, così come tra i reati quelli dedicati alla corruzione aggravata dal metodo mafioso, corruzione in atti giudiziari, corruzione per atti contrari ai doveri d’ufficio, e corruzione tra privati. Più uniformi i punteggi tra regioni, anche se la Campania presenta il livello di criticità maggiore.

⁷ L’indice di criticità si ottiene utilizzando il dizionario di aggettivi positivi e negativi presente nel software TalTaC2 (Bolasco - della Ratta, 2004), che consente sia di descrivere il tipo di aggettivi negativi o positivi utilizzati in un testo, sia di valutarne quantitativamente il livello di criticità, attraverso un indice che si ottiene rapportando le occorrenze degli aggettivi negativi a quelle degli aggettivi positivi.

⁸ Naturalmente, si tratta di un’ipotesi che andrebbe suffragata da un’analisi comparativa tra articoli web e di carta stampata, che esulava dagli scopi del presente lavoro.

14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Tab. 7 - Indice di criticità per caratteristiche degli articoli.

	Forma		Indice criticità
	Negativa	Positiva	
Occorrenze totali	1.916	3.560	53,8
Anni			
2010	178	379	47,0
2011	121	234	51,7
2012	117	178	65,7
2013	289	530	54,5
2014	337	518	65,1
2015	212	445	47,6
2016	222	428	51,9
2017	242	511	47,4
2018	198	337	58,8
Testata			
Il Giorno	21	33	63,6
Il Messaggero	30	49	61,2
Corriere	26	43	60,5
La Repubblica	1.812	3.368	53,8
Il Tempo	12	25	48,0
Il Mattino	15	42	35,7
Ambiti*			
Privati	43	64	67,2
Corruzione amministrativa	1.051	1.851	56,8
Corruzione politica	258	494	52,2
Corruzione politico amministrativa	502	1.034	48,5
Reati			
Corruzione aggravata dal metodo mafioso	34	36	94,4
Corruzione in atti giudiziari	98	116	84,5
Corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio	83	112	74,1
Corruzione tra privati	18	32	56,3
Corruzione	1.431	2.726	52,5
Corruzione internazionale	63	121	52,1
Istigazione alla corruzione	31	65	47,7
Associazione per delinquere finalizzata alla corruzione	71	157	45,2

Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo rapporto

Concorso in corruzione	55	122	45,1
Tentata corruzione	4	11	36,4
Concussione	3	9	33,3
Corruzione elettorale	8	34	23,5
Regione			
Campania	570	990	57,6
Lazio	684	1.250	54,7
Lombardia	662	1.320	50,2
Sezione			
Titolo	102	100	102,0
Testo	1.814	3.460	52,4

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione. *Chiesa e Appalti non sono stati considerati perché troppo poco numerosi

Infine, l'incidenza di aggettivi negativi è decisamente superiore nel titolo rispetto all'articolo, con valori doppi rispetto a quelli riscontrati nel testo: ciò è dovuto alla funzione attrattiva del titolo che, dovendo richiamare l'attenzione del lettore, è necessariamente più "denso" da un punto di vista comunicativo e valutativo.

Oltre al livello complessivo di criticità è sicuramente di interesse analizzare il tipo di aggettivi negativi più diffusi nel testo: i lemmi più frequenti sono *illecito, condannato, falso, corrotto, sospetto, colpevole, grave, irregolare, illegittimo, fraudolento, sospetto, allarmante, criminoso, contraffatto, debole, delittuoso, scadente, doloso, fallito, opaco, sfavorevole, famigerato, minaccioso, sporco, violento, alterato, disonesto, sbagliato, immorale, incompetente, scellerato*.

14.3 Specificità lessicali e andamento cronologico

Fin qui le caratteristiche complessive del testo. Utilizzando le variabili associate agli articoli è poi possibile individuare alcune differenze nella terminologia impiegata sulla base degli ambiti di riferimento, della regione o dell'anno di edizione, individuando le tematiche (o i profili lessicali) che ad esempio caratterizzano gli articoli della Campania rispetto a quelli di Lazio e Lombardia o quelli di un determinato anno e così via. È possibile in questo modo individuare alcuni gruppi di parole (dette *parole caratteristiche*), che, per la loro sovra-rappresenta-

zione in specifici gruppi di articoli, consentono di caratterizzarne lo specifico profilo lessicale⁹ (Lebart - Salem, 1994; Tuzzi, 2003).

Se si considera la regione (tab. 8), oltre alla ovvia connotazione territoriale nei riferimenti a luoghi o istituzioni locali, si può notare come gli articoli della Campania siano caratterizzati soprattutto dai riferimenti ai reati di camorra (*camorra, clan dei casalesi, finalità mafiose*) agli interventi dei *carabinieri* e alle misure messe in campo (*arresti domiciliari, divieto di dimora, intercettazioni*). Quelli pubblicati nel Lazio risentono invece della vicinanza ai palazzi della politica, con il riferimento ad alcune aziende partecipate (*Ama, Rai, Roma metropolitana*), alla questione dei *mondiali di nuoto* o ai già citati appalti per la realizzazione del *G8*, al tema della corruzione (*un giro di mazzette, bustarelle*) e alle vicende di *Mafia capitale*. Gli articoli pubblicati in Lombardia invece si dedicano soprattutto al problema della penetrazione della *ndrangheta* e fanno più spesso riferimento al mondo degli affari (*manager, piano regolatore*) e alla *corruzione internazionale*, con particolare riferimento alla questione delle *tangenti* per le concessioni dell'Eni in *Nigeria* o degli appalti e fornitura di *elicotteri* in *Algeria*.

Se invece si considerano gli ambiti entro cui sono stati classificati gli articoli è possibile ottenere un'ulteriore catalogazione delle tematiche più ricorrenti per ciascuno di essi: per gli articoli riferiti agli appalti i termini ricorrenti sono *presunta tangente, emissione di fatture false, servizi sociali, turismo, Corte d'appello*; per quelli legati alla corruzione amministrativa incontriamo *concorsi, sistema informatico, vigili o poliziotti, in servizio, medici, ospedali, controlli, motorizzazione, università, tariffario*; per la corruzione politica i termini caratteristici sono *sindaco, deputato, senatore, Parlamento, consigliere, politica, voto di scambio, campagna elettorale, preferenze, rimborsi*; così come per la corruzione politico-amministrativa rinveniamo *sindaco e vice-sindaco, giunta, assessore, politici, imprenditori, appalti, opere pubbliche, ufficio tecnico, protezione civile* e questioni come *i mondiali di nuoto* e *il Mose*; infine agli articoli riferiti a privati sono associati termini quali *giocatori, security, quote, finanziamenti, bancario, associazione a delinquere, violazione, risarcimenti, dossier, prescrizione, truffa* o *parte civile*.

⁹ Per non appesantire il testo sono omessi nella tabella i riferimenti a frequenze relative e livelli di significatività: le parole citate per ciascun gruppo sono quelle con significatività più elevata. Inoltre, non è stata condotta l'analisi di specificità per testata per la sproporzione nelle dimensioni del testo per singola testata.

Tab. 8 - Parole specifiche per regione.

	Regioni	
	Campania	Lazio
Napoli	Comune di Roma/ Roma	Milano
Caserta/casertano	Campidoglio	ndrangheta
sindaco	Procura di Roma	manager
Santa Maria Capua Vetere	Ostia	Bergamo
camorra	mafia capitale	procura di Milano
Procura di Napoli	Regione Lazio	pirellone
Torre Annunziata	tribunale di Roma	Pavia
Salerno	G8	corruzione internazionale
Ischia	ama	Regione Lombardia
Benevento	Rai	Procura di Monza
divieto di dimora	Eur	Varese
Campania	Guidonia	milanesi
clan dei casalesi	Rebibbia	Sesto San Giovanni
Avellino	Maddalena	trezzano
Torre del Greco	Latina	nigeriano
Giugliano	Roma metropolitane	leghista
carabinieri	Consiglio di Stato	tangenti
Maddaloni	Regina Coeli	elicotteri
colonnello	ncc	piano regolatore
consigliere regionale	mondiali di nuoto	assessore
agli arresti domiciliari	Venafro	Lodi
Casal di Principe	un giro di mazzette	patteggiamento
finalità mafiosa	Lazio	Valtellina
Poggioreale	Frosinone	Lecco
intercettazioni	bustarella	Nigeria
collusioni	Velletri	Algeria

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

L'evoluzione cronologica degli articoli è invece meglio resa dall'impiego di una tecnica multidimensionale come l'analisi delle corrispondenze, che consente di visualizzare in modo sintetico le differenze – espresse in termini di parole utilizzate negli articoli rispetto all'anno di edizione o altre variabili, rappresentando sul piano fattoriale l'evoluzione della cronaca giudiziaria web del nostro Paese negli anni più recenti.

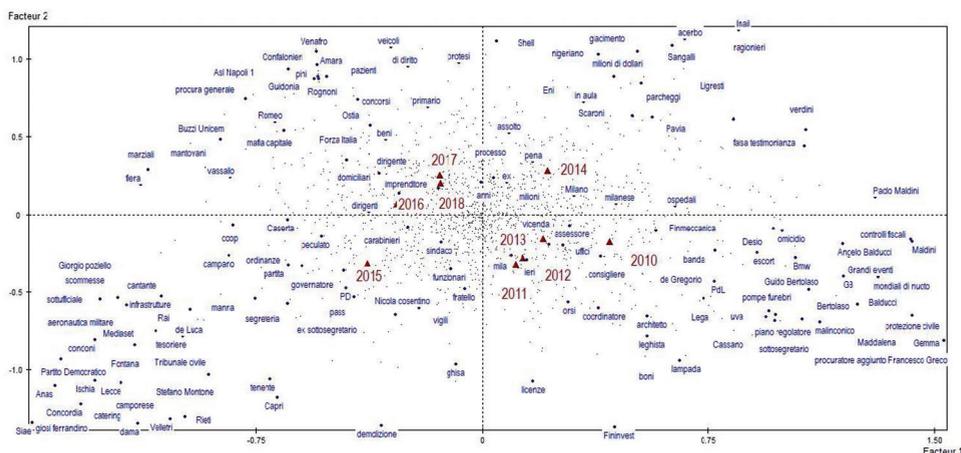
14. Come viene raccontata la corruzione dai giornali italiani

Il risultato dell'analisi consiste nell'individuazione di alcuni fattori di sintesi che restituiscono la maggior parte dell'informazione contenuta nella matrice di partenza (Di Franco, 2006; della Ratta, 2007).

Se si utilizzano come variabili attive gli anni di edizione degli articoli, entro cui sono distribuite le parole chiave selezionate grazie al confronto con il Lessico della stampa, i primi tre fattori estratti riproducono il 45,9% dell'informazione (inerzia) contenuta nella matrice di partenza.

Il grafico 2, ottenuto combinando i primi due fattori, consente di individuare quattro gruppi di articoli: quelli scritti tra il 2010 e il 2013, focalizzati soprattutto sugli eventi che hanno interessato le vicende legate alla *protezione civile*, *Guido Bertolaso* e *Angelo Balducci*, soprattutto in riferimento ai *grandi eventi* e all'organizzazione del *G8* alla Maddalena, ai *mondiali di nuoto* o ai favori sessuali utilizzati nel catalogo della corruzione (*escort*). Gli articoli del 2014 e del 2015 occupano invece due quadranti opposti nel grafico: quelli del 2014 sono riferiti soprattutto alle tematiche lombarde e in particolare alla questione dell'*Eni* e i giacimenti in *Nigeria*, mentre quelli del 2015 sono legati soprattutto a questioni relative alla Campania e agli scandali che hanno investito la regione. Gli ultimi tre anni (dal 2016 al 2018) sono invece assorbiti soprattutto dalle vicende di *Mafia Capitale* e caratterizzano soprattutto gli articoli pubblicati nel Lazio.

Graf. 2 - Piano fattoriale: linguaggio peculiare degli articoli per anno di edizione.



Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Ancora più interessante il grafico 3, che si ottiene ponendo come variabili attive il tipo di reati e le regioni. Anche in questo caso l'inerzia riprodotta dai primi tre fattori è piuttosto elevata (46,8%) e il grafico consente di distinguere alcuni nodi semantici del *corpus*. Il primo fattore (ascisse) si caratterizza soprattutto per l'opposizione tra gli articoli dedicati alla *corruzione internazionale* e tutti gli altri reati.

Gli articoli dedicati alla corruzione internazionale sono concentrati soprattutto nel 2014, in Lombardia, e focalizzati soprattutto sulla questione delle tangenti per le concessioni Eni in Nigeria e le tangenti per la fornitura di elicotteri in Algeria. Il secondo fattore discrimina invece tra gli articoli di Lazio e Campania: il semiasse positivo è associato agli articoli pubblicati nel Lazio e ai reati di corruzione tra privati, corruzione, concorso in corruzione e corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio, mentre il semiasse negativo è associato alla Campania e a tutti gli altri reati, soprattutto corruzione elettorale, corruzione aggravata dal metodo mafioso, tentata corruzione, associazione per delinquere finalizzata alla corruzione e istigazione alla corruzione. I termini visualizzati in corrispondenza ai reati consentono di individuare i personaggi e i temi ad essi più spesso associati.

L'analisi semiautomatica svolta fin qui ha consentito di descrivere i contenuti del testo individuando il nucleo di parole più significative; inoltre, l'associazione tra parole e variabili associate al testo ha restituito alcune differenze cronologiche o tematiche, visualizzate da ultimo sul piano fattoriale.

14.4 *Casi di studio esemplificativi*

Dopo aver presentato la cornice semantica e lessicale su cui insistono gli articoli analizzati nel loro insieme si è deciso di ricostruire tre vicende, una per regione tra quelle più significative nel periodo considerato, individuando nel *corpus* in esame gli articoli ad essi riferiti e riportati per intero in appendice.

Si tratta, in Lombardia delle inchieste Eni-Saipem relative a episodi di corruzione internazionale, nel Lazio dell'inchiesta sulle grandi opere del G8 e in Campania dell'inchiesta sugli appalti all'Asl di Caserta. Si tratta di tre casi che riassumono i principali "eventi mediali" su cui è costruita la rappresentazione delle notizie di stampa sul tema della corruzione nel nostro Paese: il primo fa riferimento a una notizia imperniata sul *client*, vale a dire un evento di corruzione che ha riguardato un'importante impresa nazionale (con una rilevante quota di

partecipazione pubblica); il secondo è riferito a una notizia centrata sugli *agent* di rilievo politico nazionale, un evento che ha messo in luce un sistema corruttivo più esteso e operante su più fronti; il terzo infine riferito agli *agent* politici operanti a livello locale in ambito sanitario.

Tali vicende sono state ricostruite interrogando il *corpus* degli articoli per individuare quelli che contengono riferimenti alla specifica vicenda. Per questo tipo di analisi è molto utile la funzione di “Ricerca Entità” (*EntityResearch by Regular Expressions*), sempre presente in TalTaC2, che consente di estrarre i record che soddisfano determinate condizioni (ad esempio quelli che contengono i riferimenti a Eni-Saipem), una funzione molto utile per analisi di domande aperte o di analisi di articoli di stampa (della Ratta, 2010). È così possibile etichettare gli articoli riferiti alle vicende specifiche per analizzarne la numerosità, la distribuzione temporale e il peso nella nostra base di dati. Gli articoli dedicati a ciascuna vicenda sono circa una decina per caso e sono distribuiti per lo più per tutto il periodo di osservazione (tab. 9).

Tab. 9 - Gli articoli dedicati a tre casi di studio per regione e anno.

	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tot.
ENI	-	-	2	4	3	1	4	1	15
Grandi Opere	4	1	1	2	-	-	-	1	9
Asl Caserta	2	-	1	4	3	-	1	2	13

Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Come nel resto del *corpus*, in sette casi su 10 gli articoli sono scritti durante la fase delle indagini preliminari, mentre la fase conclusiva della chiusura delle indagini o della prima sentenza è decisamente più rara. Nei tre casi analizzati gli articoli descrivono i diversi meccanismi di corruzione così come ipotizzati dagli inquirenti, prestando attenzione alle reti di relazioni tra i diversi attori coinvolti, con una enfasi molto accentuata nel caso degli articoli sulle grandi opere del G8, in cui sono presentati i legami del gruppo di soggetti coinvolti nelle indagini de “la cricca” con gli attori politici nazionali.

La lettura degli articoli, utile alla ricostruzione delle vicende, consente di riconoscere tre stili differenti. Nel caso degli articoli dedicati alla questione Eni-Saipem il tono è decisamente più neutro e la finalità dei testi è soprattutto la ricostruzione dei complessi intrecci internazionali sottostanti le tangenti

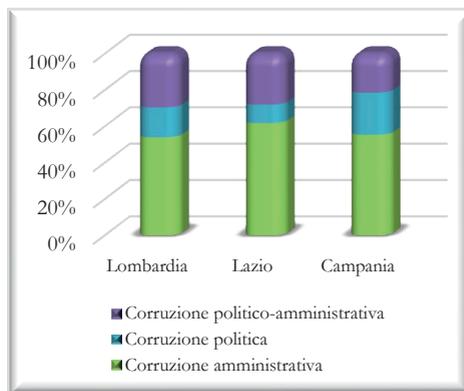
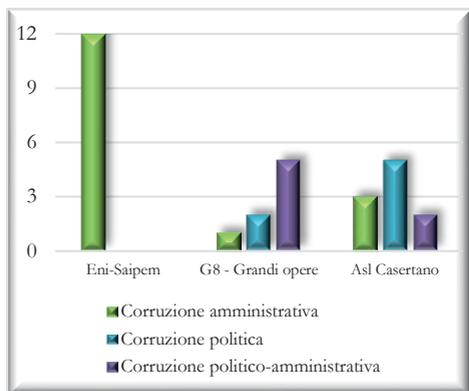
relative alle concessioni del petrolio in Nigeria. In questo caso la dimensione politica è meno rilevante perché gli *agent* politici sono esterni al panorama nazionale.

La dimensione nazionale caratterizza soprattutto gli articoli dedicati all'inchiesta sulle grandi opere del G8, in cui gli articoli assumono una connotazione decisamente più critica e di denuncia, secondo il copione della "drammatizzazione polarizzata" (Mancini *et alii*, 2017) utilizzata per descrivere il sistema "gelatinoso" messo in campo dai protagonisti delle vicende e l'intreccio tra scandali sessuali, interessi economici e connivenze con i politici nazionali, messo in campo su diversi fronti, dagli appalti per i mondiali di nuoto, il G8 della Maddalena poi spostato a L'Aquila e soprattutto gli appetiti degli imprenditori per la ricostruzione post terremoto resi celebri dalle intercettazioni telefoniche in cui gli imprenditori coinvolti confessavano che "ridevano" appena saputo del tragico terremoto de L'Aquila del 2009.

Invece gli articoli dedicati allo scandalo della Asl del Casertano sono caratterizzati dall'ampio riferimento ad attori locali, la cui notiziabilità è più evidente nel contesto specifico. Si tratta degli articoli che è stato più difficile rinvenire automaticamente e su cui è stato necessario condurre una validazione manuale, in quanto privi di elementi caratteristici rispetto agli altri articoli della regione dedicati a truffe o illeciti nell'ambito degli appalti in sanità e alla penetrazione delle organizzazioni camorristiche nella corruzione politico amministrativa. Se la centralità politica della vicenda delle grandi opere richiama la dimensione degli *agent* nazionali, decisamente più "notiziabile", negli articoli campani sono gli amministratori e politici locali, generalmente meno conosciuti in ambito nazionale, a venire alla ribalta.

I tre casi di studio sono rappresentativi anche di diversi profili: mentre il caso Eni-Saipem è relativo unicamente a un caso di corruzione amministrativa, nel caso G8 – grandi opere prevale la corruzione politico amministrativa, la corruzione politica è invece più diffusa negli articoli del caso campano. Si tratta tuttavia di una differenza solo in parte rappresentativa delle tre aree territoriali analizzate: se si considera l'insieme degli articoli, la corruzione politico amministrativa è diffusa in modo pressoché analogo in Lombardia e Lazio mentre quella politica ha effettivamente un peso più forte negli articoli della Campania (graf. 4).

Graf. 4 - Casi di studio e regioni per profilo di corruzione (valori assoluti e valori percentuali).



Fonte: ns. elaborazione su *corpus* corruzione

Appendice

Sono qui riportati i tre eventi mediali tipo individuati in merito alla vicenda Eni-Saipem, le grandi opere e G8 e gli appalti Asl. Gli articoli sono presentati in ordine cronologico riportando data di edizione, testata e titolo dell'articolo¹⁰.

1. Caso ENI-Saipem

8/2/2013 «Corriere della Sera». *Eni-Saipem, tangente all'Algeria. Paolo Scaroni indagato a Milano*

L'amministratore delegato dell'Eni, Paolo Scaroni, è al centro di una inchiesta della procura di Milano e della Guardia di Finanza per una maxi tangente pagata ad esponenti del governo algerino. Scaroni avrebbe partecipato ad almeno un incontro per far aggiudicare all'Eni e a Saipem le commesse miliardarie. Secondo le ricostruzioni dell'Ansa, l'AD avrebbe incontrato a Parigi un intermediario di una società di Hong Kong, società che avrebbe fatto da collettore delle tangenti destinate a funzionari pubblici algerini per gli appalti Saipem. Al centro dell'inchiesta una commessa di 11 miliardi di dollari, che sarebbe stata ottenuta grazie ad una mazzetta di 197 milioni di euro versata ad alcuni politici algerini. Saipem e la controllante Eni sarebbero coinvolte nelle indagini come persone giuridiche, secondo le procedure previste dalla legge 231. Oltre all'amministratore delegato, gli indagati sarebbero sette. Gli uffici di Roma e San Donato Milanese di Eni e Saipem sono stati perquisiti da parte del nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza. Le fiamme gialle sono anche andate a perquisire l'abitazione milanese di Scaroni in viale Majno. La procura di Milano ha disposto inoltre la perquisizione degli uffici del Manager presso le sedi di Roma e San Donato Milanese dell'Eni e della sua abitazione a Milano per sequestrare «dispositivi elettronici e posta elettronica» (come si evince dal decreto di perquisizione). «Eni è totalmente estranea all'indagine della Procura di Milano», lo sottolinea la società del «Cane a sei zampe». Scaroni si è difeso sostenendo di essere «totalmente estraneo alla

¹⁰ Gli articoli sono stati individuati automaticamente con la procedura di Ricerca entità presente nel software TalTaC2 e successivamente validati. Non è sempre possibile rispettare le regole di punteggiatura poiché il testo è stato processato dal programma, anche se i nomi propri sono correttamente riportati con l'iniziale maiuscola. Allo stesso tempo sono presenti alcuni spazi aggiuntivi tra i separatori.

vicenda» e di aver provveduto a licenziare i responsabili. Nel frattempo, sul caso giudiziario, irrompe la politica: «Scaroni è un professionista delle tangenti, ha già patteggiato un anno e tre mesi per corruzione all'Enel», ha detto Beppe Grillo. «Ma l'Eni deve tornare allo Stato, adesso – ha concluso – è con fondi americani al 70%». Intanto, la notizia delle indagini in corso ha trascinato verso il basso il titolo di Eni (-4,6%) già giovedì, cioè nel giorno dell'annuncio dell'inchiesta su Scaroni. Saipem ha invece chiuso in forte rialzo. La capogruppo Eni sarebbe indagata per «responsabilità amministrativa» per la vicenda delle tangenti pagate dalla stessa Saipem in Algeria. Nel frattempo, proseguono le indagini sul crollo del titolo Saipem del 30 gennaio scorso. Per due ore sono stati sentiti, nella sede milanese della Consob, l'amministratore delegato della società di servizi petroliferi, Umberto Vergine, e il direttore finanziario, Stefano Goberti. Hanno dovuto fornire spiegazioni sul *profit warning* che la scorsa settimana ha affondato il titolo in borsa, bruciando 4,7 miliardi di euro degli azionisti grandi e piccoli, inclusa l'Eni (e dunque il Tesoro), che di Saipem detiene il 43%. Con una eccezione: quella del fortunato – almeno fino a quando non verrà provato il reato di *insider trading* – venditore del 2,3% del capitale, sfuggito al disastro con un collocamento lampo chiuso 24 ore prima del crollo in borsa.

8/2/2013 «La Repubblica». *Eni, Scaroni indagato per corruzione sospetto tangenti per 200 milioni sugli appalti di Saipem in Algeria*

Il «costo» per otto appalti da 13,6 miliardi di euro in Algeria? Centonovantasette milioni di euro, più qualche spicciolo. Il conto lo avrebbe saldato la Saipem, controllata Eni. Tangenti, sostiene oggi la procura di Milano, che sarebbero poi state direttamente «distribuite a faccendieri ed esponenti del governo algerino». Un fiume di denaro che, attraverso «accordi di intermediazione» fittizi di una società di Honk Kong, Saipem avrebbe recapitato a una filiale di Fujarah, negli Emirati Arabi Uniti, al mediatore «ammanicato», Bedjaoui Farid Noureddine. Per ottenere l'avvallo a queste operazioni spregiudicate, il *top management* di Saipem avrebbe avuto il diretto via libera dall'amministratore delegato del «Cane a sei zampe», Paolo Scaroni. Addirittura, Scaroni è accusato di aver preso parte in prima persona a queste trattative illecite. Inevitabili le ricadute sul titolo, che ha perso il 4,6%. Partendo da questa convinzione, il nucleo regionale di polizia tributaria, ieri mattina, ha perquisito gli uffici e l'abitazione del numero uno dell'Eni (gli è stato copiato anche il *server* della posta elettronica), notificandogli un avviso di garanzia per concorso in corruzione internazionale. Con lui, tra gli indagati, anche i Manager Saipem Nerio Capanna, Tullio Orsi, Antonio Vella,

Pietro Tali (dimessosi da Saipem a dicembre dopo la notizia del suo coinvolgimento dell'inchiesta), Alessandro Bernini e Pietro Varone. Maroni è accusato di aver partecipato direttamente a un incontro, «svoltosi presso un albergo di Parigi», e a cui erano presenti «il responsabile Eni per il Nord Africa, Antonio Vella, il mediatore Bedjaoui Noureddine e il ministro algerino dell'energia Chekib Khelil». Secondo le indagini dei Pm de Pasquale, Spadaro e Baggio, quel *summit* «era finalizzato a ottenere una ulteriore commessa per aumentare la redditività del giacimento di Menzel Ledjemet est». Per capire l'importanza della svolta impressa all'inchiesta, bisogna tornare indietro di almeno quattro anni, quando la procura milanese ottiene il primo *input* sugli affari esteri del gruppo Eni. Si parte dalla Nigeria, da una *jointventure*, la Tskj, nata per lo sfruttamento di gas nel paese africano. Per garantirsi l'appalto, Saipem, tra il 1994 e il 2004, versa 182 milioni di tangenti a politici locali. Da qui, i magistrati si concentrano sul ruolo dei cd. *local agent*, figure che medierebbero con i potenti locali per il buon esito degli affari. Dalla Nigeria, l'obiettivo si sposta in Iraq, Azerbaijan, per finire all'Algeria. Nel mirino, adesso, gli otto appalti per «la costruzione di gasdotti» o di «impianti di trattamento di gpl». In questi mesi, attraverso rogatorie internazionali e interrogatori, i Pm si convincono di aver individuato responsabilità via via sempre maggiori su chi ha avvallato questo «sistema». Nel decreto di perquisizione eseguito dalla Finanza, si sottolineano le «dichiarazioni recentemente rese da persona coinvolta nella vicenda». Quello di cui sono convinti i Pm è che «Bedjaoui Noureddine (il mediatore indagato, ndr) sia stato presentato a detta persona (proprio il non citato pentito dell'inchiesta, ndr) come il tramite per poter influire sul comportamento delle autorità algerine per ottenere l'assegnazione di contratti a Saipem e ad altre società Eni da parte dell'ente di stato Sonatrach (algerino)». Lo stesso Bedjaoui, viene indicato come «il contatto che si occupava di distribuire il denaro versato da Saipem a titolo di corruzione». «In merito all'inchiesta giudiziaria della procura di Milano che coinvolge Saipem per attività in Algeria, Eni prende atto che i Pm hanno esteso le indagini anche nei confronti di Eni e del suo amministratore delegato», è la replica del gruppo. La società e l'AD «si dichiarano totalmente estranei alle vicende oggetto di indagine».

11/9/2014 «*La Repubblica*». *Eni, Descalzi indagato per presunte tangenti in Nigeria*

Il nuovo amministratore delegato di Eni, Claudio Descalzi, è indagato dalla procura di Milano per corruzione internazionale. Secondo quanto riporta oggi il «*Corriere della Sera*», confermato dalla società in una nota, Descalzi è sotto

inchiesta in relazione a una concessione petrolifera in Nigeria, per la quale sarebbe stata pagata una “mega tangente”, in relazione alla quale oggi la Corte di Londra ha effettuato un sequestro preventivo per 190 milioni di dollari. Insieme a Descalzi, risultano indagati il nuovo capo della divisione esplorazioni, Roberto Casula, Paolo Scaroni (ex numero uno del gruppo) e Luigi Bisignani. L'autorità giudiziaria inglese, su richiesta della procura di Milano, ha sequestrato a un intermediario nigeriano due depositi anglo-svizzeri da 110 e 80 milioni di dollari, un sesto circa di quello che nel 2011 Eni avrebbe pagato (con Paolo Scaroni AD e Descalzi a capo della divisione Oil) al governo nigeriano per la concessione del campo di esplorazione petrolifera Opl-245 della società Malabu, per la precisione 1 miliardo e 90 milioni. Secondo la ricostruzione emersa, l'accelerazione londinese con il maxi sequestro scompiglia il quadro che per «Cane a sei zampe» sembrava tutto sommato gestibile: quando a luglio i Pm di Milano, De Pasquale e Spadaro, hanno mandato un avviso di garanzia al gruppo petrolifero (per la 231, ma indagato risultava solo l'intermediario Gianluca di Capua), la reazione è stata composta. Ora il tiro si alza sia per la massa ingente del sequestro scattato che per l'estensione delle indagini al trio Descalzi-Scaroni-Bisignani. I fatti contestati cominciano nel 2010, quando intercettazioni emerse nell'ambito delle inchieste napoletane dei Pm Curcio e Woodcock avevano messo in evidenza i nessi tra la galassia Bisignani e Scaroni, interessati alla concessione petrolifera nigeriana detenuta dalla società Malabu, riferibile a Dan Etete, l'ex ministro del petrolio. Tuttavia, quella fase di trattative non era andata a buon fine. Alla fine del 2010, però, i contatti tra il governo nigeriano e l'Eni sono ripresi, per sfociare nell'aprile del 2011 nel pagamento di 1 miliardo e 90 milioni di dollari per avere il giacimento (200 milioni li ha aggiunti Shell) direttamente al Governo. Questo ha poi girato la somma alla Malabu. Su questo si concentra la seconda parte dell'inchiesta, con il sequestro di un valore pari a un quinto del totale ai mediatori africani. Secondo quanto specifica «*Il Fatto Quotidiano*», l'ipotesi dei Pm milanesi è che il prezzo di 1 miliardo e 90 milioni sia stato interamente una sorta di “megamazzetta”, i cui destinatari finali sono ancora da rintracciare. Secondo l'accusa, dunque, il *management* di Eni avrebbe versato la cifra su conti londinesi del governo nigeriano, sapendo, però, che parte di quei soldi, circa 800 milioni di dollari, sono stati poi effettivamente versati a Malabu tra la primavera e l'estate del 2011. Secondo le indagini, Malabu è stata utilizzata, in sostanza, come società schermo o “paravento” per il meccanismo corruttivo e, in particolare, per far arrivare le presunte mazzette a politici nigeriani e ad una serie di intermediari. Nel commentare la notizia in una nota, «Eni ribadisce la sua estraneità da qual-

siasi condotta illecita in relazione all'indagine preliminare avviata dalla procura di Milano sull'acquisizione del blocco Opl-245 avvenuta nel 2011». La società sottolinea «di aver stipulato gli accordi per l'acquisizione del blocco unicamente con il governo nigeriano e la società Shell. L'intero pagamento per il rilascio a Eni e Shell della relativa licenza è stato eseguito unicamente al governo nigeriano». Il gruppo del «Cane a sei zampe» prende atto che, «da documenti notificati ieri alla società nell'ambito di un procedimento estero, che dispone il sequestro di un conto bancario di una società terza su richiesta della procura di Milano, risultano indagati l'amministratore delegato e il direttore operazioni e tecnologie. Eni sta prestando la massima collaborazione alla magistratura e confida che la correttezza del proprio operato emergerà nel corso delle indagini».

Eni e un consiglio non proprio immacolato di w. Galbiati. Per il «Cane a sei zampe» la Nigeria rappresenta dunque ancora un problema giudiziario. Nel recente passato, la controllata Saipem è stata coinvolta in un caso di corruzione in Nigeria. Anche dall'Algeria sono arrivate grane giudiziarie, nei mesi scorsi, per Scaroni, Saipem e la controllante Eni. La reazione del titolo del «Cane a sei zampe» è di debolezza rispetto al listino principale.

11/9/2014 «*La Repubblica*». *Il grande accusatore Eni. Il rais nigeriano mi disse: "Descalzi è ai miei ordini"*

A chi dovevano essere retrocessi i 200 milioni di dollari caricati a titolo di mediazione sul prezzo dell'acquisizione da parte di Eni del giacimento nigeriano Opl-245? Chi, ai vertici del colosso petrolifero, manovrò, al di là di ogni ragionevole azzardo, perché quel fiume di contanti venisse riconosciuto a un "facilitatore" dall'ignoto *pedigree* e sprovvisto di un valido mandato a vendere? E ancora: perché Eni dovette ricorrere a un mediatore, pur avendo un rapporto diretto con il proprietario del giacimento? Chi, insomma, ha sin qui mentito sull'acquisizione per 1 miliardo e 300 milioni di dollari di Opl-245 da parte di Eni e Shell? L'uomo che ha deciso di ricostruire con «*La Repubblica*» l'intera storia, di dare delle risposte (naturalmente le sue) a quelle domande, è un siciliano di 42 anni, un ex dirigente dell'Eni: il suo nome è Vincenzo Armanna. Il 30 luglio scorso, accompagnato dall'avvocato Fabrizio Siggia, ha infilato spontaneamente un ufficio del palazzo di giustizia di Milano e, per undici ore, ha risposto alle domande dei Pm Fabio De Pasquale, Eugenio Fusco e Sergio Spadaro, i tre magistrati che lo indagano per corruzione internazionale insieme a Paolo Scaroni (ex AD di Eni), Claudio Descalzi (attuale AD di Eni), Roberto Casula (ex vicepresidente Eni per l'Africa e oggi capo dello sviluppo e delle operazioni), Luigi Bisignani, il

finanziere Gianluca di Nardo, il mediatore Emeka Obi, l'ex ministro del petrolio nigeriano Dan Etete. Da quel giorno, Armanna si è inabissato, insieme al segreto del suo verbale di interrogatorio. E, da quel giorno, il suo nome, la sua "verità", sono diventate un incubo per i vecchi e i nuovi vertici di Eni. Ora, seduto ai tavolini deserti di un bar, Armanna dice: "In Eni hanno tentato e stanno tentando di distruggere la mia reputazione, la mia storia professionale. Ho letto con incredulità quello che è stato capace di raccontare Descalzi al vostro Gad Lerner. Eppure, in Eni sono stato membro di numerosi Consiglio d'Amministrazione di società controllate in Congo, Uganda, Qatar, Arabia Saudita; per non parlare del mio lavoro in Iran. Tuttavia, io non ho paura, non sono un vinto né, come vedete, ho intenzione di nascondermi. Ognuno è libero di credermi o meno, ma come ho detto la verità ai magistrati, così la dirò a voi". Una "verità", naturalmente, che solo il tempo e le verifiche delle indagini diranno se è tale.

La missione in Nigeria. Armanna arriva in Nigeria nel 2009, quale *Senior advisor* della "Nigerian Agip oil company", consigliere di amministrazione della "Nigerian lng" e vicepresidente delle attività *upstream* subsahariane di Eni. Lo precede una fama di professionista preparato. Ma anche, dicono di lui gli amici rimasti in Eni, di «uomo allergico all'*appeasement* con la catena gerarchica se qualcosa non lo convince». È arrivato nel palazzo del «Cane a sei zampe» nel 2006, dopo essere stato in Fiat e quindi in Ferrovie con Moretti. In Eni ha cominciato agli approvvigionamenti, dove gli viene riconosciuta la qualità del suo lavoro, salvo trasferirlo all'improvviso. "Nel mio ufficio di Abuja mi misero a esaminare le lettere anonime, finché – è il dicembre del 2009 – Chief Akinmade, un nigeriano ex dirigente della "Nigerian Agip oil company" ed ex assistente del già ministro del petrolio Dan Etete, si presenta con una proposta di vendita del 40 per cento del giacimento Opl-245 per 1 miliardo di dollari". Akinmade sostiene di trattare la cessione del giacimento in nome e per conto proprio di Etete, uomo di straordinaria ferocia e altrettanto straordinaria corruzione. Un "vecchio amico" di Eni, che con lui, già nel 2007, aveva avviato trattative proprio per l'Opl-245. L'offerta di Akinmade viene girata in Italia al dirigente con cui Armanna lavora in staff: Roberto Casula, uomo di Descalzi, vicepresidente esecutivo di Eni, *chairman* della "Nigerian Agip exploration" e dunque tra le figure chiave della divisione "e&p" (*exploration and production*). Del resto, Opl-245 è un boccone ghiotto: un giacimento stimato tra i 3 e i 4 miliardi di barili. Tuttavia, qui ecco la prima stranezza, dopo quattro giorni dalla prima offerta, arriva via mail una proposta economicamente identica a quella di Wakinmade, ma di cui, stavolta, si dice procuratore tale Emeka Obi. Il tipo sostiene di operare attraverso la società

“*Eleda partners*” e aggiunge di avere un mandato in esclusiva sia da Dan Etete, sia dalla società “*Malabu*” che, formalmente, era la concessionaria del giacimento. Il 24 dicembre del 2009, Roberto Casula, vicepresidente esecutivo di Eni, invia una lettera con cui manifesta l’interesse della società per la proposta di Obi e lo investe formalmente della mediazione. Un lavoro da 200 milioni di dollari. “È una procedura singolare – chiosa Armanna – che espone e impegna direttamente i vertici dell’azienda”. C’è una unica condizione: la prova che Obi agisca effettivamente in nome e per conto di Dan Etete è la gabbia dei leoni di Lagos. L’ultima settimana di dicembre 2009, Armanna la cerca a Lagos, nella villa lungo il fiume dove vive Etete. “Arrivai su una macchina blindata – ricorda Armanna – scortato da un pick-up con tre dei nostri uomini armati della sicurezza Eni”. L’ex ministro del petrolio è con Emeka Obi. «Etete mi condusse nel giardino della villa, facendomi passare sotto un arco formato da due mastodontiche zanne di elefante intarsiate. Sfilammo di fronte a un tempio in marmo, finché non raggiungemmo una gabbia con due leoni. A quel punto, l’ex ministro si rivolse verso di me con un sorriso e, indicandomi le due bestie, mi disse: “qui è dove finiscono i miei nemici”. Confesso che mi apparve insieme ridicolo e minaccioso, non fosse altro perché quell’uomo viene accusato di aver sterminato le minoranze etniche che rivendicavano la proprietà di alcuni giacimenti. Poi, finalmente, entrammo nel suo studio. Etete è su di giri. Apre due bottiglie di champagne. Parla in inglese e, a tratti, si rivolge in nigeriano a Emeka Obi. Cominciò a dire che l’Opl-245 non valeva meno di 4-5 miliardi di dollari. Obiettai che il giacimento non era suo, perché non ne aveva ancora pagato la licenza, visto che mancavano circa 200 milioni di dollari, e che non esisteva alcuna evidenza di un suo rapporto con la società “*Malabu*”, titolare della concessione. Cominciò ad urlare: “Voi bianchi siete i soliti, tutti uguali!”, quindi, puntandomi il dito contro mi disse: “Stammi bene a sentire: quando Descalzi non era nessuno prendeva ordini da me, e poi, indicando Obi: “Perché voi di Eni avete bisogno di lui?”. Armanna prende la porta, ma non prima di assistere a una sfuriata dell’ex ministro a Emeka Obi: “io non ti do il mandato! tu vuoi i miei soldi!”. Chiamai gli uomini della sicurezza e ci allontanammo velocemente. Telefonai a Casula. Gli raccontai lo sgradevole spettacolo e gli riferii le parole di Etete su Descalzi. Gli spiegai che Obi non aveva nessun mandato da Etete. Pensai che la storia fosse finita lì. Ma mi sbagliavo». La convocazione da Descalzi ha inizio nel 2010; Armanna viene infatti convocato a Milano da Descalzi. Questa è la sua ricostruzione, ribadita ai magistrati di Milano. «Gli spiegai tutte le mie perplessità e gli dissi che Etete non era un soggetto con cui era opportuno parlare. Gli riferii anche quello che diceva di lui

Etete, che ne parlava come del suo maggiordomo, alludendo ai loro rapporti di fine anni '90, quando Descalzi era stato a capo della “*Nigerian Agip oil company*”. Ebbene, Descalzi mi fissò senza muovere un muscolo. Quindi, mi liquidò avvisandomi che la faccenda era seguita direttamente da Milano; che, insomma, non avrei più dovuto fare ostruzionismo». Casula e Descalzi, ora, sono padroni della trattativa e, nel febbraio del 2010, firmano con Obi il “*confidentiality agreement*” che obbliga Eni a trattare in esclusiva con lui, per 12 mesi, l’acquisizione del giacimento. Di fatto, con quell’ accordo, l’Eni si consegnava a uno sconosciuto che era un “*one man company*”, visto che le società attraverso le quali sosteneva di operare – “*Eleda partners*”, “*Energy venture partners*” – erano scatole vuote. È di mezzo Scaroni. Armanna prova a convincere ancora una volta Casula a liberarsi del mediatore nigeriano, inutilmente, a suo dire «mi disse che Obi era legato a Gianluca di Nardo e che questo di Nardo era stato partner del noto finanziere Francesco Micheli, il quale, a sua volta, era vicino a Scaroni. Per convincermi di quanto l’amicizia tra Scaroni e di Nardo fosse solida, mi mostrò anche una lettera anonima che era finita in un cassetto, senza alcuna indagine interna. L’anonimo accusava di Nardo di *insider trading* petrolifero insieme a Marco Alverà, altro Manager di Eni, gradito a Scaroni. Insomma, Casula mi fece capire che dovevo farmi gli affari miei se non volevo entrare in rotta di collisione oltre che con Descalzi anche con Scaroni».

I soldi per gli italiani. Ad Armanna appare ormai evidente che «Obi è uomo sicuramente di Descalzi. Lo chiamava “il ragazzo” e gli aveva dato un accesso agli uffici di san Donato neanche fosse un manager del gruppo». Ma c’è qualcos’altro che lo inquieta: in quel 2010, ad Abuja, diventa *vox populi* che i 200 milioni di dollari riconosciuti ad Obi per la mediazione siano “tangenti per gli italiani”. «Il primo a parlarmi di *kickbacks* agli italiani fu uno dei legali di Shell. Mi disse: “non potete prendervi così 200 milioni; se proprio volete, trovate un altro sistema, e comunque toglietevi dalla testa che paghiamo anche noi”». Armanna avrebbe insomma a quel punto la certezza che Obi avrebbe retrocesso parte della somma della sua mediazione agli italiani. A rafforzarla sostiene contribuisca l’*attorney general* nigeriano che, nell’autunno del 2010, quando la trattativa per l’acquisizione del giacimento sembra arenarsi, decide di fare la faccia feroce. «Minacciò di arrestarci tutti, e mi disse che sapeva che i 200 milioni di dollari di mediazione di Obi erano insieme *bribes*, tangenti e un ricatto ad Etete. Armanna non ha tuttavia prove per dire se quei soldi siano stati o meno retrocessi agli italiani. Piuttosto, ha una informazione confidenziale da una fonte di cui non intende rivelare l’identità, rischierebbe la vita. Posso solo dire che mi confidò che

della tranche di 400 milioni di dollari trasferiti da Eni ai venditori al momento dell'acquisizione di Opl-245, 50 milioni finirono agli italiani. Ma se poi fossero uomini dell'Eni o persone vicine ad Eni, questo non ha saputo dirmelo».

L'incontro con Bisignani. Del resto, ronzano in molti intorno alla faccenda nigeriana, e Armanna ne ha una prova nel novembre del 2010, quando la segretaria di Luigi Bisignani lo convoca in piazza Mignanelli. Armanna e Bisignani non sono esattamente amici, ma Armanna deve a Bisignani l'aiuto per risolvere al bambin Gesù un problema di salute del suo secondogenito. «Pensavo mi volesse solo salutare e poi, all'improvviso, mi chiese: "mi spieghi che stai facendo?" Capii solo dopo un po' che si riferiva alla Nigeria, a Obi e al giacimento Opl-245. Provai dunque a spiegargli che in Nigeria si diceva che i soldi di Obi li avrebbe presi Scaroni». I legami di Bisignani con Paolo Scaroni sono di amicizia fraterna e, per questo, Armanna capisce che le domande che si sente rivolgere hanno in realtà un altro destinatario, il numero uno di Eni. Il che diventa chiaro quando Bisignani lo congeda con una richiesta: "Paolo deve sapere questa roba. Scrivimi quello che mi ha detto in una nota". Ed è quello che fa Armanna. «Consegnai l'appunto alla segretaria di Bisignani».

La vendetta. Ad aprile 2011, Eni e Shell chiudono l'affare: un miliardo e 300 milioni, quaranta in più dell'ultima offerta rifiutata qualche mese prima da Etete. Un altro controsenso, che avrebbe dato adito ad altre chiacchiere. Armanna non lo sa, ma i suoi giorni in Eni stanno per finire. A fine 2011, viene spedito prima in Qatar e poi, nel 2013, ad Abu Dhabi dove deve partecipare a una gara per l'acquisizione del giacimento Adco, 1 milione e mezzo di barili al giorno, il 50 per cento della produzione locale. Eni vuole che lo *sponsor* locale sia uno studio legale di un giordano. Armanna si mette di traverso ancora una volta, ed è l'ultima. L'Eni concorda una interruzione remunerata del suo rapporto di lavoro.

24/11/2014 «*La Repubblica*». *Eni, al setaccio il tesoro di Scaroni*

Non c'è solo il fronte nigeriano, con i circa 200 milioni di presunte tangenti pagate per la concessione petrolifera Opl-245, che poi sarebbero stati spartiti tra *Manager* italiani e intermediari. La procura di Milano segue anche le tracce dei soldi – circa 198 milioni – che sarebbero stati pagati da Saipem in Algeria al ministro dell'energia Chekib Khelil e a suoi uomini di fiducia per mettere le mani sul petrolio nordafricano: otto grandi appalti ottenuti da Saipem, «tra il 2006 e il 2010», per un valore di 13 miliardi e 600mila euro. I Pm Fabio de Pasquale e Isidoro Palma, che stanno indagando sui flussi di denaro tra l'Italia e l'Africa intorno agli appalti milionari del «Cane a sei zampe», hanno inviato una rogatoria

in Svizzera per approfondire le somme in entrata nel “Paolo Scaroni trust” e capire se abbiano tutte provenienza lecita. Il trust – che ha come beneficiario l'ex AD dell'Eni Paolo Scaroni, la moglie e i loro discendenti – è tuttavia solo una delle strutture societarie a cui si stanno interessando gli investigatori. La procura ha deciso di muoversi con accertamenti a largo raggio, con richieste anche in Lussemburgo, Emirati Arabi Uniti, Algeria, Francia, Hong Kong, Singapore e Libano.

24/11/2014 *«La Repubblica»*. *Tangenti in Algeria: rinviati a giudizio Eni e Scaroni*

Il Gup di Milano, Manuela Scudieri, ha rinviato a giudizio l'ex AD di Eni Paolo Scaroni, la stessa Eni e Saipem – per la responsabilità delle società – e altri sette imputati, per corruzione internazionale. Secondo le indagini del Pm Fabio de Pasquale, per assicurarsi appalti in Algeria, Saipem, con l'autorizzazione degli ex vertici Eni, avrebbe versato 192 milioni di mazzette. Il processo inizierà il 5 dicembre prossimo. Nell'ambito nel procedimento relativo al presunto pagamento di tangenti in Algeria per far ottenere a Saipem (partecipata da Eni) appalti da 8 miliardi di euro, il 2 ottobre 2015 Scaroni, Vella e l'Eni erano stati prosciolti dalle stesse accuse da un altro Gup, Alessandra Clemente; tuttavia, il 24 febbraio scorso la Cassazione ha annullato quella decisione, accogliendo il ricorso della procura di Milano e ha rimandato gli atti a un altro giudice di Milano. Si è così tornati in aula per un nuovo procedimento. Oggi, dopo la decisione del Gup, per Scaroni parlano gli avvocati affermando di essere «certi della propria innocenza e convinti che anche il Tribunale la riconoscerà, come già aveva fatto il Gup nella prima udienza preliminare», commenta Enrico de Castiglione. Da Saipem «si prende atto della decisione del Giudice dell'udienza preliminare di disporre il rinvio a giudizio anche nei confronti della società e confida di potere dimostrare nel giudizio di merito di primo grado, l'inesistenza dei presupposti per dichiarare la responsabilità amministrativa della società». Toni simili dall'Eni, che «prende atto che il nuovo Gup incaricato del fascicolo ha inteso procedere al rinvio a giudizio per Eni società per azioni. Eni conferma che si ritiene estranea da condotte illecite e confida che ciò sarà accertato nel procedimento giudiziario».

13/8/2015 *«La Repubblica»*. *Saipem sotto tiro: nuova indagine per corruzione*

Dopo Nigeria e Algeria, il Brasile è il nuovo filone che impegna la procura di Milano contro Saipem riguarda una presunta tangente da svariati milioni di euro pagata per aggiudicarsi un appalto dal colosso carioca “Petrobas”, tra le quindici compagnie petrolifere più importanti al mondo. A svelare il nuovo filone d'inda-

gine, è stata la stessa Saipem, con un comunicato. «Saipem – recita la nota – ha ricevuto dalla procura della Repubblica di Milano la notifica di una informazione di garanzia e di una richiesta di documentazione nell’ambito di un nuovo procedimento penale, per il presunto reato di corruzione internazionale, aperto dagli uffici giudiziari in relazione ad un contratto assegnato nel 2011 dalla società brasiliana “Petrobras” a “Saipem sa” (Francia) e “Saipem do Brasil” (Brasile)». «Saipem – conclude – sta prestando la massima collaborazione alle indagini e ha già avviato nel mese di giugno 2015 approfondite verifiche interne, che sono tuttora in corso». Durante le perquisizioni effettuate due giorni fa nella sede di san Donato da uomini del nucleo di polizia tributaria – su ordine di tre Pm milanesi – viene contestata la violazione della legge 231 a Saipem, per il mancato controllo sull’operato dei propri *Manager*, e la corruzione internazionale a Joao Antonio Bernardi, mediatore per il gruppo Eni in Brasile. Nell’ avviso di garanzia, i magistrati citano un articolo pubblicato il 25 marzo scorso da «L’Espresso» dal titolo: *Tangentopoli “Petrobras”, dal Brasile all’ Italia, la giustizia punta sull’ uomo Saipem*. Viene citata una indagine delle autorità carioca e il presunto doppio ruolo di Bernardi, legato a Eni, ma anche socio di una società *off-shore*, secondo l’ipotesi accusatoria su cui sarebbero transitate le presunte mazzette per Manager della “Petrobras”. «L’ inchiesta continua ad allargarsi – citava l’articolo de «L’Espresso», finito ora agli atti dell’inchiesta milanese – e si ipotizza che i vertici del colosso energetico di Rio abbiano dirottato miliardi di dollari sui loro conti personali». Nell’ articolo di cinque mesi fa, si citavano anche atti di indagine brasiliani. I magistrati sostengono come «si sia accertato che nell’ambito di “Petrobras”, il pagamento di tangenti era endemico e comune per i contratti di grande valore, firmati nei reparti di forniture, servizi ed internazionale». Proprio da questo reparto, Saipem ha ottenuto nel 2011 due grandi commesse da “Petrobras” per 150 milioni di dollari per la costruzione di gasdotti che collegano i campi di estrazione di Sapinhoá, Lula e Lula Nordeste. Renato, dunque, il *top manager* che gestiva la branca di Petrobras che ha firmato gli accordi con Saipem, è stato già arrestato. Con lui, altri 27 indagati verranno processati per corruzione e riciclaggio.

13/8/2015 «La Repubblica». *Dopo Saipem anche Techint sotto inchiesta per le tangenti in Brasile*

La “filiale” italiana dell’inchiesta per le tangenti che ruotano attorno al colosso petrolifero brasiliano “Petrobras”, scopre un nuovo protagonista. Dopo “Saipem”, società di ingegneria controllata dal gruppo Eni, ora è la volta di “Techint”, multinazionale italo-argentina che fa capo alla famiglia bergamasca dei Rocca,

attraverso la *holding* “Tenaris”, quotata alla borsa di Milano. Anche “Techint” è finita sotto inchiesta da parte della procura di Milano in base alla legge 231 sulla responsabilità amministrativa delle società.

24/4/2015 «*La Repubblica*». *Elicotteri al governo algerino: perquisita Agustawestland*

Perquisizioni in Italia e all'estero sono scattate ieri su ordine della procura di Busto Arsizio negli uffici di “Agustawestland”. L'ipotesi d'accusa è che ex dirigenti dell'azienda, controllata di Finmeccanica, abbiano creato fondi neri per corrompere pubblici ufficiali e «favorire la multinazionale italiana nell'aggiudicazione di una gara d'appalto» per la fornitura di elicotteri al governo dell'Algeria. L'inchiesta, coordinata dal procuratore di Busto Arsizio Gianluigi Fontana e dal Pm Francesca Parola, è nata da quella che aveva coinvolto l'ex presidente e AD di Finmeccanica, Giuseppe Orsi, e l'ex AD della controllata “Agustawestland”, Bruno Spagnolini. Finiti sotto processo, con l'accusa di aver pagato tangenti a pubblici ufficiali indiani per favorire “Agustawestland” nella gara, per vendere 12 elicotteri al governo di New Delhi, vinta nel 2010. I due Manager, lo scorso 9 ottobre, erano stati assolti dal Tribunale di Busto dall'accusa di corruzione internazionale e condannati invece a due anni di reclusione per false fatturazioni. Nel nuovo filone, invece, i reati contestati a vario titolo agli ex vertici della controllata di Finmeccanica, commessi tra il 2009 e il 2011, sono corruzione internazionale e utilizzo di fatture per operazioni inesistenti. «Fatti riconducibili a gestioni precedenti — ha commentato Finmeccanica — la società ritenendosi potenzialmente persona offesa è a completa disposizione della magistratura inquirente affinché si giunga rapidamente all'accertamento dei fatti, per individuare eventuali responsabilità e per scongiurare il rischio che la nuova Finmeccanica, e tutti coloro che lavorano direttamente e indirettamente con essa, rimanga a lungo in una situazione competitiva fortemente limitata».

21/1/2017 «*La Repubblica*». *L'Eni e gli affari in Nigeria: “tangente da 1,3 miliardi”*

Fees, le chiamano eufemisticamente così: commissioni. Eni sarebbe stata disposta a versarne fino a 2 miliardi di dollari pur di mettere le mani — insieme all'olandese Shell — sul giacimento nigeriano Opl-245. Alla fine, in realtà, l'accusa contesta “solo” un miliardo e 300 milioni, versati attraverso vorticosi giri di denaro. Meglio, su una sorta di ufficio di *money transfer*, uomini del governo di Abuja avrebbero prelevato fino a 480 milioni di dollari in contanti nel solo

2011. La ricostruzione di una tangente che per consistenza, a memoria, sembra non avere precedenti nel vecchio continente, è quella che i Pm milanesi, Fabio de Pasquale e Sergio Spadaro, hanno fatto nella chiusura indagini notificata il 22 dicembre a undici indagati e a due società: Eni e Shell, appunto. Nel fascicolo, per corruzione internazionale, ci sono politici nigeriani, ma anche l'ex AD di Eni, Paolo Scaroni, quello attuale, Claudio Descalzi, il faccendiere Luigi Bisignani e alcuni Manager del «*Cane a sei zampe*». Il miliardo e 300 milioni versati, però, non sarebbero serviti solo per le «*fees*» per i politici africani. No. Secondo i verbali e i rapporti investigativi del nucleo di polizia tributaria, almeno 200 milioni sarebbero tornati nelle disponibilità estere di alcuni Manager della stessa Eni. Secondo le dichiarazioni dell'ex responsabile nigeriano per Agip, Vincenzo Armanna (indagato a sua volta nella stessa inchiesta per aver ottenuto una parte della tangente), nel «settembre del 2011», mentre Eni e Shell stavano per ottenere in via esclusiva lo sfruttamento del giacimento *off-shore* Opl-245, «50 milioni in contanti, in banconote da 100 dollari, erano state portate al *chairman* di Eni, cioè Scaroni». Armanna racconta ai Pm di aver saputo che il «denaro in contante era ancora cellophanato e fascettato, segno che proveniva direttamente da una banca». Secondo questo racconto, il denaro fu caricato su un «aereo privato, un Mitsubishi che Eni affittava da una società del console onorario in Congo». Sempre seguendo il racconto dell'ex alto Manager dell'Agip, il denaro doveva inizialmente essere depositato «su un conto della Banca Svizzera italiana (BSI)». «Veniva spontaneo associarlo a Scaroni, che era consigliere d'amministrazione del Gruppo Generali, proprietaria di BSI». Per Armanna, di questo schema era stato ripetutamente messo a conoscenza anche l'attuale AD, Descalzi. Anche se il Manager, a verbale, ha smentito. Armanna racconta come questo fiume di denaro, in parte, sarebbe servito per pagare politici, non solo nigeriani ma anche italiani, senza però saperli indicare. È in questa giungla di affari sporchi e appalti miliardari che spunta la figura di Luigi Bisignani – tra gli invitati al matrimonio di Armanna sotto la dicitura «amicizia particolare» –. Per la procura, il giornalista finito in «*Mani Pulite*» per la tangente Enimont, poi nella p4 e «uomo sistema» durante i governi Berlusconi, avrebbe avuto un ruolo centrale, «presentando – secondo i Pm – a Scaroni la possibilità di portare l'affare Opl-245 in porto», ricevendo una parte di denaro. Ma Bisignani è uno dei tanti mediatori di questo *affaire*. Una figura tanto oscura quanto misteriosa è quella di Gianfranco Falcioni, anche lui indagato, console onorario nella capitale africana. La procura lo accusa di aver ottenuto 50 milioni di euro della torta. «Falcioni – ricorda ancora Armanna – è stato nominato console su indicazioni convergenti dell'Aise (i nostri

servizi esteri, ndr.) e dell'Eni». Armanna lo conosce durante una cena ad Abuja. «Falcioni parlava di una pretesa di una trentina di milioni di dollari legati a lavori che lui sosteneva di aver effettuato per Eni». Ma perché un console onorario deve avere un ruolo così stretto e affari così importanti con una multinazionale? La spiegazione continua a darla Armanna. «Bisignani mi disse che Falcioni era molto amico di Daniela Santanché, che in quel periodo aveva un ruolo politico, e aggiunse che Falcioni era un punto di riferimento in Nigeria per i politici italiani del centro-destra. Io, peraltro, constatai la sua dimestichezza con l'ambiente in un'occasione in cui si offrì di presentarmi un consigliere Eni in quota Lega». In una nota, Eni «ribadisce la correttezza dell'operazione relativa all'acquisizione della licenza per lo sfruttamento del blocco Opl-245, conclusa, senza l'intervento di alcun intermediario, da Eni e Shell con il governo nigeriano». La società energetica replica «una operazione corretta senza intervento di alcun mediatore». Nelle dichiarazioni il ruolo del console onorario Falcioni "rapporti con i servizi".

21/1/2017 «*La Repubblica*». *Maxi tangenti Eni in Nigeria: "vanno a processo Scaroni e Descalzi"*

Tutti a processo per la presunta maxi tangente in Nigeria. Il Gup milanese Giuseppina Barbara ha accolto la richiesta della procura, rinviando a giudizio quindici fra persone fisiche e società, compresi l'ex amministratore delegato di Eni Paolo Scaroni, l'attuale AD Claudio Descalzi e l'ex numero uno di *Shell foundation*, Malcolm Brinded. L'accusa è corruzione internazionale. Al centro dell'inchiesta dei Pm Fabio de Pasquale e Sergio Spadaro, il miliardo e 92 milioni di dollari versati nel 2011 dalle compagnie al governo nigeriano per lo sfruttamento del giacimento petrolifero Opl-245. Anche Eni e Shell sono fra gli imputati, in virtù della legge 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti. Il miliardo fu versato dalle due compagnie petrolifere su un conto corrente della banca J.P. Morgan, da cui sarebbero poi partiti bonifici verso la società "*Malabu*" e da lì alle tasche del ministro per gli idrocarburi nigeriano Dan Etete (anche lui rinviato a giudizio), responsabile per le concessioni sul giacimento. Altri soldi – secondo l'accusa – sarebbero dovuti andare ai Manager Eni e intermediari, italiani ed esteri. I trasferimenti furono interrotti dalla magistratura svizzera, che intervenne con un sequestro. Secondo i Pm, sarebbe stato Scaroni nel 2010 a dare «il *placet* all'intermediazione di Obi Emeka», uomo d'affari nigeriano, per il pagamento della tangente, e avrebbe invitato Descalzi «ad adeguarsi». Fra gli imputati figurano anche Roberto Casula, ex capo della divisione esplorazioni di Eni, e Vincenzo Armanna, ex dirigente dell'area del Sahara. Fu proprio Arman-

na – durante un faccia a faccia con Descalzi voluto dai Pm – a confermare che Scaroni, insieme a Descalzi, avrebbe incontrato il presidente nigeriano Jonathan Goodluck «per definire l'affare». Una ricostruzione contestata dalle difese dei due Manager italiani. A individuare in Obi Emeka l'intermediario, sarebbe stato Luigi Bisignani, anche lui rinviato a giudizio insieme all'ex viceconsole onorario in Nigeria, Gianfranco Falcioni. Eni «conferma l'estraneità della società alle condotte corruttive contestate» e «la massima fiducia nell'AD Claudio Descalzi». I vertici Shell in una nota si dicono «delusi dall'esito dell'udienza preliminare». Il processo inizierà il prossimo 5 marzo davanti alla decima sezione penale del Tribunale di Milano.

8/9/2017 «La Repubblica». *Eni, nuova inchiesta per corruzione in Congo*

Nuova inchiesta per corruzione internazionale a carico di Eni. Dopo essere finita nel mirino della magistratura italiana per le sue attività in Algeria (il caso) e in Nigeria (leggi le accuse), dove è accusata di aver pagato ricchissime tangenti in cambio di appalti e giacimenti petroliferi, il nome dell'Eni compare in una nuova inchiesta giudiziaria aperta dalla procura di Milano. Questa volta, il Paese dove sarebbe stato commesso il reato di corruzione internazionale è il Congo, governato da quasi 40 anni dall'ex militare Denis Sassou Nguesso, e dove è cresciuto professionalmente l'attuale AD di Eni, Claudio Descalzi. Lo scorso 6 luglio, la Guardia di Finanza ha notificato alla multinazionale un'informazione di garanzia che qualifica Eni come società indagata per corruzione internazionale ai sensi della legge 231 del 2001. I finanziari hanno richiesto al gruppo documenti che dovrebbero permettere ai magistrati milanesi di conoscere i dettagli degli «accordi sottoscritti da Eni Congo negli anni 2013/2014/2015 con il ministero degli idrocarburi, volti ad attività di esplorazione, sviluppo e produzione su alcuni permessi e alle modalità con cui sono state individuate le imprese con cui Eni è entrata in *partnership*». Proprio durante l'ultima assemblea, l'associazione italiana «*Re common*» ha rivolto al *management* di Eni diverse domande critiche sui rapporti tra il gruppo italiano e i suoi *partner* congolese.

8/9/2017 «La Repubblica». *Eni, chiesti 5 anni per i mediatori di affari in Nigeria*

La procura di Milano ha chiesto che vengano condannati a 5 anni di reclusione Obi Emeka e Gianluca di Nardo, presunti mediatori, nigeriano e italiano, imputati per corruzione internazionale nel processo con rito abbreviato davanti al Gup di Milano, Giusy Barbara, per la vicenda della sospetta tangente da un miliardo e 92 milioni di euro che sarebbe stata versata da Eni e Shell a politici

della Nigeria e, si ipotizza, anche a ex Manager del colosso petrolifero italiano, per l'acquisizione nel 2011 di un giacimento noto con la sigla Opl-245. A formulare le richieste di condanna i Pm Fabio de Pasquale e Sergio Spadaro e il processo è stato aggiornato al prossimo 28 marzo per le conclusioni dei difensori degli imputati. Davanti al Gup Giusy Barbara, tra l'altro, si sta celebrando anche l'udienza preliminare, nell'ambito della stessa vicenda, nei confronti di altri imputati, tra cui l'AD del «*Cane a sei zampe*» Claudio Descalzi, e l'ex numero uno Paolo Scaroni. La decisione sulla richiesta di rinvio a giudizio o meno, ribadita dalla Procura milanese, è prevista per il prossimo 20 dicembre.

6/2/2018 «*La Repubblica*». *Dossier e depistaggi per condizionare i processi, spiata anche l'inchiesta sulle tangenti Eni*

Alla fine l'avvocato più rampante d'Italia è finito agli arresti, insieme ai componenti di quel cerchio magico, magistrati, avvocati, professionisti, consulenti, docenti universitari, con i quali – grazie ad una sapiente quanto spregiudicata opera di dossieraggio e depistaggi – sarebbe riuscito negli ultimi anni a condizionare l'esito di procedimenti amministrativi per un valore di svariate centinaia di milioni di euro, a vantaggio dei propri clienti e anche delle aziende in cui aveva interessi personali, e a frenare o intorbidare procedimenti penali in procure di mezza Italia, da Siracusa a Roma, a Milano. Piero Amara, 48enne avvocato di Augusta, una clientela internazionale di primissimo piano tra le aziende, ma anche consigliere per gli investimenti di molti magistrati della giustizia amministrativa, tra il Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa e il Tar Sicilia, è il protagonista principale dell'operazione della Guardia di Finanza che, questa mattina, in esecuzione di ordinanze di custodia cautelare firmate dai Gip di Roma e Messina, ha eseguito i provvedimenti restrittivi. Nella rete giornalisti, magistrati e professori. Quindici quelli in Sicilia chiesti ed ottenuti dalla direzione distrettuale Antimafia guidata da Maurizio de Lucia. Oltre ad Amara, è finito agli arresti il magistrato Giancarlo Longo, fino a qualche mese fa Pm alla Procura di Siracusa e poi trasferito per motivi disciplinari dal Csm al Tribunale civile di Napoli, dove sono in corso perquisizioni. Tra gli arrestati figurano anche Enzo Bigotti, imprenditore già indagato per il caso Consip, l'avvocato Giuseppe Calafiore, socio e collega di Amara, il professore universitario della Sapienza di Roma Vincenzo Naso. Provvedimenti restrittivi, tra gli altri, anche per il dirigente regionale Mauro Verace e per il giornalista siracusano Giuseppe Guastella. Indagato per corruzione in atti giudiziari l'ex presidente del Consiglio di Stato Riccardo Virgilio: la richiesta di arresto è stata respinta perché non ci sono esigenze

cautelari. Sarebbero almeno tre le sentenze “aggiustate” che la Procura di Roma ritiene attribuibili a Virgilio. Stando a quanto accertato dai procuratori aggiunti Paolo Ielo, Rodolfo Sabelli e Giuseppe Cascini, il magistrato (oggi in pensione) avrebbe “pilotato” tre sentenze a favore dei clienti di Amara e Calafiore: tra questi, una società del gruppo vicino all’imprenditore Bigotti che, nell’ambito delle gare Consip, ha ottenuto il via libera a un appalto da 388 milioni. Associazione per delinquere, corruzione, falso, intralcio alla giustizia, questa la sfilza di reati a vario titolo contestato agli indagati che, negli ultimi cinque anni, avrebbero pesantemente condizionato l’azione della giustizia sia in sede civile che penale. Di particolare gravità la posizione del Giudice Longo, secondo le indagini a libro paga di Amara e del suo socio Calafiore. Ottantottomila euro in contanti più il prezzo di vacanze offerte a lui e a tutta la sua famiglia a Dubai e un Capodanno a Caserta, il prezzo della corruzione del magistrato che, nella sua veste di Pm a Siracusa, avrebbe servito gli interessi di Amara mettendo su un sofisticato meccanismo di procedimenti giudiziari “specchio” che, pur senza averne alcun titolo, gli avrebbe consentito di venire a conoscenza di indagini di altri colleghi e di tentare di inquinare importanti inchieste. A cominciare da quella, aperta presso la procura di Milano, che vedeva indagato l’amministratore delegato di Eni, Claudio Descalzi, proprio un mese fa rinviato a giudizio per una tangente da 1,3 miliardi di euro per lo sfruttamento di un giacimento petrolifero in Nigeria. Proprio nel tentativo di inquinare l’indagine milanese, Amara (difensore di Eni) avrebbe messo su un tentativo di depistaggio facendo presentare alla Procura di Siracusa il suo amico Alessandro Ferrara che, nell’estate 2016, denunciò di essere stato vittima di un fantomatico tentativo di sequestro a Siracusa da parte di due nigeriani e un italiano, interessati a sapere da lui notizie su un *report* che, di fatto, avrebbe provato un complotto internazionale per far fuori Descalzi, ordito dai servizi segreti nigeriani in combutta con ambienti finanziari italiani e con alcuni consiglieri del Consiglio d’Amministrazione di Eni. Ad aprire il fascicolo, che gli diede la possibilità per mesi di scambiare informazioni con il collega di Milano Fabio de Pasquale (che non cadde nel tentativo di depistaggio) fu proprio il Pm Giancarlo Longo. Ad avvalorare i sospetti arriva la perquisizione della GdF di Milano a carico di Massimo Mantovani, ex responsabile dell’ufficio legale di Eni ed attuale dirigente della società, indagato per associazione per delinquere finalizzata ad una serie di reati. Stando all’inchiesta del Pm Laura Pedio, sarebbe lui l’organizzatore di presunte manovre di depistaggio per condizionare le inchieste milanesi Eni-Nigeria ed Eni-Algeria. L’attività inquinante del magistrato sarebbe invece stata decisiva nel consentire ai clienti o alle imprese vicine ad Amara (a co-

minciare dal noto gruppo imprenditoriale “Frontino di Siracusa”) di aggiudicarsi importantissimi contenziosi amministrativi davanti al Tar Sicilia o al Cga, tra cui: quelli sul centro commerciale “*Open Land*” di Siracusa, per il quale il Comune fu condannato a pagare un risarcimento da 24 milioni di euro; quello sulla discarica “*Cisma*” a Melilli; o, ancora, quello sulla costruzione di un complesso edilizio a Siracusa che valse all’ “*Am group*” un risarcimento da 240 milioni di euro. A dare nuovo impulso alle indagini sul comitato d’ affari diretto da Amara è stato un esposto firmato da 8 degli 11 sostituti della Procura di Siracusa nei confronti del collega Longo, ripreso poi dalle telecamere piazzate nella sua stanza dalla Guardia di Finanza mentre, ricevuta notizia di microspie nel suo ufficio, cerca di rinvenirle per neutralizzare le indagini a suo carico.

2. *Caso G8 e grandi opere*

10/2/2010 «*La Repubblica*». *G8 sardo, indagato Guido Bertolaso arrestato Balducci, responsabile dei lavori*

Una tempesta si è abbattuta su Guido Bertolaso. Il capo del dipartimento della protezione civile ha rimesso il suo mandato perché coinvolto in una inchiesta della Procura di Firenze sulla regolarità degli appalti per il G8. Berlusconi ha respinto le dimissioni del suo sottosegretario e il governo fa quadrato intorno a lui. I carabinieri hanno perquisito la sua abitazione e i suoi uffici. In manette, con l’accusa di corruzione, quattro persone tra cui Angelo Balducci, presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, l’uomo indicato dalla protezione civile per realizzare le opere per il G8 alla Maddalena, poi trasferito all’Aquila. Nell’inchiesta, anche il procuratore aggiunto della Repubblica di Roma, Achille Toro, già indagato nel 2006 per la fuga di notizie nel caso Unipol-Bnl. Sullo sfondo emerge un quadro che il Gip fiorentino descrive come una “corruzione gelatinosa”: soldi, ville, favori sessuali ed *escort*, automobili di lusso in cambio degli appalti che andavano agli imprenditori amici e disponibili. Bertolaso Ministro? Gianni Letta e Sandro Bondi hanno confermato la stima e la fiducia per Bertolaso che, fra pochi giorni, dovrebbe essere nominato ministro. È probabile che questa ipotesi sia messa in discussione dall’opposizione, ma anche da alcuni settori della stessa maggioranza. Il PD si è già fatto sentire per bocca del segretario Bersani che ha parlato di “fatto grave”.

Gli altri tre arresti. Le altre tre persone finite in carcere sono: Fabio de Santis, successore di Balducci come “soggetto attuatore”; Diego Anemone dell’omonimo

gruppo, che si è aggiudicato la conversione dell'ex arsenale della Maddalena e che aveva interessi nei lavori per i mondiali di nuoto; e Mauro della Giovampaola, che ha occupato incarichi di rilievo nella protezione civile, braccio destro dell'architetto Elisabetta Fabbri, commissario straordinario per i nuovi Uffici, e fa parte della struttura incaricata di realizzare le opere per i 150 anni dell'unità d'Italia, fra cui l'*Auditorium* della musica di Firenze. Tutti gli arrestati avevano ricevuto come *benefit* automobili, partecipazioni azionarie e la ristrutturazione dei rispettivi appartamenti. Tutto è avvenuto nell'ambito di un'indagine dei carabinieri del Ros sugli appalti necessari per il G8 alla Maddalena nel 2008. Nell'inchiesta sono indagate altre 20 persone tra le quali – stando alle prime indiscrezioni – anche un magistrato romano.

Il ruolo di Balducci. Balducci era stato nominato “soggetto attuatore” delle opere per il G8 alla Maddalena con ordinanza della protezione civile del 2008. Successivamente era stato sostituito nell'incarico da Fabio de Santis. Non è mai stato un dirigente della protezione civile. In passato, aveva avuto incarichi per gli interventi legati ai 150 anni dell'unità d'Italia e per la ricostruzione del Petruzzelli di Bari. È stato, inoltre, provveditore alle opere pubbliche di Lazio e Sardegna. Risulta indagato anche a Roma, sia per gli appalti dei mondiali di nuoto 2009 che per altri Grandi eventi, compresa la parte romana delle celebrazioni per i 150 anni dell'unità d'Italia in programma nel 2011.

La lettera di Balducci a Bertolaso. Rigoroso rispetto della normativa nell'aggiudicazione degli appalti; nessun segreto di Stato sui criteri di selezione; progetti approvati da un comitato di otto professori universitari; nessun legame tra la famiglia Balducci e l'impresa Anemone costruzioni, a cui sono state affidate opere per oltre 52 milioni di euro; nessuno ha lavorato in nero nei cantieri della Maddalena. In una lunga lettera a Bertolaso, datata 24 dicembre 2008, Balducci chiariva la sua azione di “soggetto attuatore” degli interventi preparatori del G8, contestando quanto «*L'Espresso*» aveva scritto sull'argomento.

L'origine dell'inchiesta. Ad avviare l'inchiesta sono state alcune intercettazioni del Ros nell'ambito dell'inchiesta di Firenze sull'urbanizzazione dell'area di Castello, di proprietà dell'imprenditore Salvatore Ligresti, finita sotto sequestro nel novembre 2008 su richiesta della Procura del capoluogo toscano. In quel caso il costruttore, di origine siciliana, presidente onorario di “Fondiarìa Sai”, è indagato assieme con il suo braccio destro Fausto Rapisarda, con gli ex assessori comunali Graziano Cioni (sicurezza sociale) e Gianni Biagi (urbanistica), con due architetti progettisti. Per tutti, l'ipotesi di reato formulata è quella di concorso in corruzione. È proprio uno dei due architetti indagati per la vicenda di

Castello, il fiorentino Marco Casamonti, l'anello di congiunzione con Balducci. Casamonti, titolare dello studio Archea, è uno dei progettisti dell'hotel a cinque stelle che alla Maddalena avrebbe dovuto ospitare i capi di Stato e di governo. È stato durante le intercettazioni delle telefonate di Casamonti che è spuntato il nome di Balducci, il quale viene poi intercettato a sua volta. Casamonti questa mattina è stato perquisito: per lui l'accusa è di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Si indaga sui Grandi eventi. Verte sui progetti per i "Grandi eventi" l'inchiesta di Firenze. Secondo i magistrati, avrebbe rivelato una serie di corruzioni per appalti di alcune grandi opere che sarebbero stati assegnati nel quadro di uno scambio di favori tra dirigenti dello Stato e imprenditori. Da indiscrezioni, emerge che l'inchiesta fiorentina si intreccia con quelle romane sugli appalti per le celebrazioni del 150° dell'unità d'Italia, sui mondiali di nuoto e sul mancato G8 alla Maddalena.

La Corte dei conti. Il dossier sul caso-Maddalena era già finito sulle scrivanie della Procura della Corte dei conti, anche in seguito all'inchiesta di Repubblica sul flop del G8 fantasma. Al centro degli accertamenti della magistratura contabile c'erano gli sprechi e lo stato di abbandono delle strutture. Lavori che, a otto mesi dalla fine dei lavori, non hanno prodotto neanche un posto di lavoro né rilanciato l'economia dell'isola. La Corte dei conti stava già indagando sulle spese sostenute: 327 milioni (dati della protezione civile) utilizzati dal governo attraverso la struttura di missione del G8. Gli interventi hanno riguardato l'ex arsenale e l'ex ospedale militare. Oggi le strutture versano in condizioni di incuria, degrado e abbandono, tra soffitti crollati, tetti scoperchiati, porte danneggiate, infiltrazioni d'acqua. Un sopralluogo effettuato la settimana scorsa da Bertolaso alla Maddalena era servito invece a stabilire che – secondo il sottosegretario – tutte le strutture «godevano di ottima salute e che, tutt'al più, sarebbero necessari piccoli lavori di manutenzione».

Chi è Angelo Balducci. Ingegnere civile, sposato, due figli, Balducci, esecutore per le opere del G8 alla Maddalena, ha alle spalle una lunga carriera nei lavori pubblici, da quando nel 1976 vinse un concorso al ministero. Ha lavorato per il commissario delle zone terremotate in Friuli; negli anni '80 come ingegnere capo per il programma di realizzazione delle capitanerie di Porto italiane. Diventa successivamente provveditore alle opere pubbliche del Piemonte e Valle d'Aosta, poi della Lombardia e successivamente del Lazio. Per il ministero degli Esteri è stato incaricato della realizzazione e manutenzione di ambasciate e istituti di cultura all'estero. È stato responsabile per le zone terremotate di Umbria e Mar-

che. Ha avuto incarichi legati al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia e per la ricostruzione del Petruzzelli di Bari. Dopo l'incarico per l'esecuzione dei lavori alla Maddalena, è stato nominato commissario straordinario per la realizzazione degli interventi per i mondiali di nuoto Roma 2009.

10/2/2010 «*La Repubblica*». *Balducci e i suoi amici, la cricca degli appalti ville, escort, assunzioni e auto di lusso*

Una "cricca dei banditi". Il Gip di Firenze racconta la corruzione che ha governato gli appalti della Maddalena e la ricostruzione a l'Aquila.

Le escort di Bertolaso e gli imprenditori che la notte del 6 aprile ridono pensando agli appalti. Il sistema, scrive il Gip Rosario lupò, funzionava così: Angelo Balducci e Fabio de Santis, pubblici ufficiali presso il dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, incaricati della gestione dei "Grandi eventi" (mondiali di nuoto di Roma 2009, G8 della Maddalena, 150° anniversario dell'unità d'Italia) insieme a Mauro della Giovampaola, pubblico ufficiale della struttura di missione per il G8 della Maddalena, hanno asservito la loro funzione pubblica (alquanto delicata, attesi gli enormi poteri a loro concessi e i relevantissimi importi di denaro e risorse a carico della collettività) in modo totale e incondizionato agli interessi dell'imprenditore Diego Anemone (e non solo). Tale asservimento veniva ben retribuito". E il sistema, scrive ancora il Gip, aveva un nome: "gelatinoso". Il caso in questione, che ben potrebbe essere definito "storia di ordinaria corruzione", viene qui definito "gelatinoso", non dagli investigatori ma dagli stessi protagonisti di tale inquietante vicenda di malaffare in una delle tante conversazioni telefoniche intercettate: "il mio ragionamento è questo... loro evidentemente stanno immersi in un liquido gelatinoso che è al limite dello scandalo (...)". Ma "sistema gelatinoso" non è l'unica definizione del dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Infatti, la struttura cd. della Ferratella (luogo dove ha sede il dipartimento e di cui fanno parte Balducci, De Santis e della Giovampaola) viene definito – senza mezzi termini – dalle molte istruttive conversazioni telefoniche intercettate: "cricca di banditi", "banda di banditi", "task force unita e compatta", "squadra collaudatissima", "combriccola", e i suoi componenti "bulldozer", "veri banditi", "gente che ruba tutto il rubabile", "persone da carcerare". Anche l'imprenditore Diego Anemone, del resto, a giudizio del Gip, si dimostrava all'altezza della qualità della corruzione assicurata dal sistema in ragione del suo *network* di rapporti, a cominciare da quello con il capo della protezione civile e sottosegretario Guido Bertolaso: è alquanto

inquietante – si legge – che sussistano rapporti di collusione (che definire sospetti è mero eufemismo retorico) tra l'introdottissimo (nonostante la giovane età) Diego Anemone e il potente sottosegretario e capo della protezione civile Guido Bertolaso (coinvolto nella gestione economica degli appalti aggiudicati con la normativa cosiddetta dei “Grandi eventi”) che, come risulta inequivocabilmente dalle intercettazioni telefoniche, frequenta spesso e volentieri Anemone e le sue strutture, per così dire, di “relax”.

Gli appalti e il prezzo della corruzione. Nell'elenco che ne fa il Gip, sono almeno cinque gli appalti pilotati da Balducci e la sua “combriccola” della protezione civile: lo stadio centrale del tennis del Foro Italico (mondiali di nuoto Roma 2009); il nuovo museo dello sport italiano di Tor Vergata (mondiali di nuoto); il completamento dell'aeroporto internazionale dell'Umbria sant'Egidio di Perugia (celebrazioni 150 anni unità d'Italia); la realizzazione Palazzo della conferenza e area delegati (G8 Maddalena); la residenza dell'arsenale (G8 Maddalena). Il prezzo della corruzione sono ristrutturazioni di immobili, auto di lusso a sbafo, assunzioni di domestici e figli, favori sessuali con pagamento di *escort* a domicilio. Retribuito con vari *benefit* di carattere economico e non anche di grande rilevanza patrimoniale: utilità indirizzate o direttamente ai tre pubblici ufficiali o a loro parenti o a soggetti a loro amici (in particolare Anemone e i suoi collaboratori si mettevano a disposizione dei tre, in particolare di Balducci, per risolvere loro qualsiasi tipo di esigenza, anche la più banale). Scrive il Gip: *Angelo Balducci: utilizzo di due utenze cellulari; personale di servizio nella proprietà di Montepulciano; uso di autovettura Bmw serie 5; messa a disposizione di Rosanna Thau (moglie di Balducci) di una Fiat 500; fornitura di mobili (un divano e due poltrone) per la proprietà di Montepulciano; esecuzione di lavori di manutenzione e riparazione negli immobili di Roma e Montepulciano; assunzione di Filippo Balducci (figlio di Angelo e della sua compagna Elena Petronela Buchila); messa a disposizione di Filippo Balducci di autovettura Bmw del valore di 71mila euro; lavori di ristrutturazione per l'appartamento di Filippo Balducci in via Latina a Roma, con fornitura di materiali di arredo in legno e tessuti; viaggi a bordo di aerei privati; numerosi soggiorni su sua richiesta all'hotel Pellicano di Porto Santo Stefano; assunzione, su sua richiesta, di Anthony Smith e messa a disposizione di un'abitazione. Fabio de Santis: affidamento di lavori pubblici in subappalto a Marco de Santis; utilizzo di un'utenza cellulare; fornitura di mobili destinati alla sua abitazione; prestazioni sessuali a pagamento a Venezia (17 ottobre e 28 agosto 2008) e Roma (13 novembre 2008). Mauro della Giovampaola: prestazioni sessuali a pagamento a Venezia tra il 17 e il 18 ottobre 2008; uso di un immobile con personale di servizio all'isola della*

Maddalena; messa a disposizione di tre autovetture Bmw; fornitura di mobili per la sua abitazione.

Bertolaso, il giovane Anemone, i contanti e i favori sessuali. L'iscrizione di Guido Bertolaso al registro degli indagati per concorso in corruzione ha – a giudizio del Gip – un fondamento probatorio evidente. «Sono emerse dalle intercettazioni telefoniche conversazioni nelle quali il Bertolaso viene menzionato o è uno degli interlocutori (...); è emerso che lo stesso Bertolaso intrattiene rapporti diretti con l' imprenditore Diego Anemone con il quale si incontra spesso di persona e in previsione dei quali Anemone di attiva di persona alla ricerca di denaro contante, tanto che gli investigatori ritengono abbia una certa fondatezza supporre che detti incontri siano stati finalizzati alla consegna di somme di denaro a Bertolaso». Il 23 settembre 2008 Anemone si sbatte per cercare 50mila euro in contanti in vista dell'incontro con il capo della protezione civile, previsto per quella stessa sera. È l'unica traccia dell'ordinanza su un possibile passaggio di denaro. Tuttavia non è chiaro, o quantomeno, gli investigatori non sono riusciti ad accertarlo, se effettivamente i due si vedano e se ci sia o meno consegna di contanti. È certo, al contrario, che Guido Bertolaso goda dei favori sessuali messi a disposizione da Anemone. Il 21 novembre 2008 Bertolaso è al telefono con Simone Rossetti (il Lenone di Anemone): «sono Guido, buongiorno... sono atterrato in quest'istante dagli USA, se oggi pomeriggio, se Francesca potesse... io verrei volentieri... una ripassata». «Perfetto, perché so che è sempre molto occupata... siccome oggi pomeriggio sono abbastanza libero, ti richiamo fra un quarto d' ora». L'appuntamento viene fissato per le 16. Una seconda prestazione sessuale è del 14 dicembre 2008 e ha luogo nel centro sportivo che è riconducibile Anemone ed è stato aggiudicatario della fetta più importante degli appalti per i mondiali di nuoto 2009. Tale prestazione – scrive il Gip – è comprovata da intercettazioni con dialoghi del tutto espliciti e fortemente eloquenti e ha avuto luogo con una ragazza brasiliana presso il centro salaria *Sport village*. Il 17 febbraio 2009, dalle 15 alle 16, Bertolaso è ancora allo *Sport village*, per «fare terapia» con Francesca, «per riprendermi un pochettino per uno dei soliti massaggi». Anemone lo aspetta fuori dalla cabina e al telefono si lamenta con il suo Lenone perché il capo della protezione civile tarda a congedarsi dalla massaggiatrice: «mannaggia sto a morì de freddo».

Anemone, Balducci e la ricostruzione dell'Aquila. Le indagini – documenta l'ordinanza – accertano che Anemone è «di casa» all'interno della Ferratella, dove oltre a Balducci, De Santis e della Giovanpaola, ha rapporti con altri funzionari di rango minore che pure hanno piena consapevolezza dell'esistenza del cd. «sistema gelatinoso»: Maria Pia Forleo, Francesco Pintus e Fabrizio Ciotti. Fino al

punto di alimentare una sorta di cassa comune per le piccole spese di rappresentanza. Naturalmente c'è dell'altro. A cominciare – scrive il Gip – dai rapporti che si intrecciano tra Anemone e Balducci nella “*Erretifilm srl*”, società di produzione cinematografica che – come aveva scoperto un'inchiesta firmata da Fabrizio Gatti su «*L'Espresso*» del gennaio 2009 – vede come soci la moglie di Balducci (Rossana Thau) e la moglie di Anemone (Vanessa Pascucci). L'11 aprile 2009, a pochi giorni dal sisma che ha devastato L'Aquila, Balducci, in una lunga conversazione con Anemone, fa pesare il fatto che si è fatto promotore per l'inserimento delle imprese di Anemone nei lavori post terremoto (“*ti rendi conto? chi oggi al posto mio si sarebbe mosso?*”) ed esce allo scoperto pretendendo in cambio che il figlio Filippo goda di qualche ulteriore beneficio (“*tra qualche giorno compie 30 anni e io mi chiedo come padre: che ho fatto per lui? un cazzo*”). Filippo troverà una sistemazione. D'altro canto, già il 6 aprile, in una conversazione tra gli imprenditori Francesco Maria de Vito Piscicelli, direttore tecnico dell'impresa opere pubbliche e ambiente società per azioni di Roma, associata al consorzio “*Novus*” di Napoli e il cognato Gagliardi, si capisce che c'è attesa per le mosse di Balducci sugli appalti: “*alla Ferratella occupati di sta roba del terremoto perché qui bisogna partire in quarta subito, non è che c'è un terremoto al giorno*”. “*Lo so*”, e ride. “*Per carità, poveracci*”. “*va buò*”. “*Io stamattina ridevo alle tre e mezzo dentro al letto*”.

Le pressioni sulla stampa e il procuratore Toro. Nelle intercettazioni della primavera 2009, Anemone e Balducci discutono con grande preoccupazione delle inchieste di Fabrizio Gatti e dell'interesse di Annozero e di Milena Gabanelli (Report). Per provare a contenerle – si legge nell'ordinanza – muovono tale Patrio la Bella, amico del giornalista Gatti che, a sua insaputa, li informa di quello che il cronista ha in animo di fare. Ma, i contatti tra gli indagati si fanno frenetici e fitti. Il 28 gennaio 2010, quando il quotidiano «*La Repubblica*» pubblica un'inchiesta a firma di Paolo Berizzi e Fabio Tonacci, gli indagati si muovono anche con Camillo Toro, commercialista e figlio del procuratore aggiunto di Roma, Achille Toro, responsabile del *pool* dei reati contro la Pubblica Amministrazione (entrambi sono indagati). Il contatto con il magistrato e suo figlio è l'avvocato Edgardo Azzopardi (“*devo parlare con lui*”, dice a Camillo, che risponde: “*lascialo perdere che ce la vediamo noi*”). Azzopardi il 17 dicembre 2009 parla con Toro, e fissa un incontro di persona. Il 10 gennaio scorso parla con il figlio Camillo e lo esorta ad assumere informazioni. Il 30 gennaio l'avvocato, al telefono, sembra aver avuto le informazioni: “*ci sono grossi problemi giudiziari in arrivo*”.

Malinconico e Masi. Il giovane Anemone rendeva felice anche Carlo Malinconico, in quel momento segretario generale alla Presidenza del Consiglio e poi

presidente della Fieg. Su richiesta di Angelo Balducci, l'imprenditore contribuiva all'organizzazione e pagamento di più soggiorni vacanza presso l'hotel "il Pellicano" di Porto Santo Stefano. Naturalmente, Malinconico non deve pagare un euro: "mi raccomando, non è che si distraggono e gli fanno il conto". Anemone asseconda anche le richieste di Balducci perché assuma tale Anthony Smith, un tipo di Anacapri che Mauro Masi, direttore generale della Rai, gli aveva chiesto di sistemare.

5/5/2010 «*La Repubblica*». *Appalti, anche Verdini indagato per corruzione "irregolarità nei progetti eolici in Sardegna"*

Roma – Denis Verdini, uno dei coordinatori nazionali del PdL, è indagato dalla Procura di Roma per corruzione nell'ambito dell'inchiesta riguardante un presunto comitato d'affari che si sarebbe occupato, in maniera illecita, di appalti pubblici, in particolare i progetti sull'eolico in Sardegna. Ieri, a Firenze, è stato perquisito il credito cooperativo Fiorentino, istituto bancario presieduto da Verdini. Gli investigatori erano alla ricerca del passaggio di un certo numero di assegni dei quali intendono accertare la provenienza e la destinazione. In procura c'è un grande riserbo sulla natura delle indagini in corso. Verdini, intanto, si difende: «Sono estraneo alle accuse, non mi dimetto, non fa parte della mia mentalità e non ho nessuna necessità di farlo. Anemone? non lo conosco. Complotto? Qualche sospetto viene». Gli accertamenti su quello che si ritiene essere stato un giro di appoggi e di promesse per favorire alcuni imprenditori, sono stati avviati nel 2008 nel quadro di un'altra indagine avviata dalla direzione distrettuale.

Antimafia. Oltre a Verdini sono indagati, tutti per concorso in corruzione, anche l'uomo d'affari Flavio Carboni, il costruttore Arcangelo Martino, il consigliere provinciale di Iglesias Pinello Cossu, il direttore generale dell'ARPA della Sardegna Ignazio Farris, e un magistrato tributario, Pasquale Lombardi. Si aprirà intanto il 15 giugno il processo per l'appalto della scuola marescialli dei carabinieri a Firenze, filone toscano dell'inchiesta sui Grandi eventi. Lo ha stabilito il Gip Rosario Lupo, accogliendo la richiesta di giudizio immediato avanzata dai Pm fiorentini per Angelo Balducci, Fabio De Sanctis, Guido Cerruti e Francesco Maria de Vito Piscicelli. Il Gip ha invece rigettato le richieste di arresti domiciliari presentate dalle difese di Balducci e De Sanctis. Il Gip ha spiegato che la richiesta avanzata dalla procura di Firenze era «insindacabile, perché presenti i tre elementi che rendono automatico il giudizio immediato: evidenza della prova, esistenza di uno stato cautelare e il fatto che i termini per presentare istanza al tribunale del riesame fossero interamente decorsi». A questo punto gli atti entreranno nella disponibilità degli avvocati difensori degli indagati, che avranno quindici giorni

di tempo per chiedere eventuali riti alternativi. Le posizioni di Denis Verdini e Riccardo Fusi, ex presidente della società di costruzioni Btp, sono state stralciate. In conseguenza del giudizio immediato, slittano i termini delle custodie cautelari disposte nei confronti di Balducci, De Sanctis, de Vito Piscicelli e Cerruti, quest'ultimi due agli arresti domiciliari. Balducci e De Sanctis sarebbero dovuti uscire dal carcere domenica prossima, 9 maggio, data di scadenza dell'ordinanza di custodia cautelare per l'inchiesta sui Grandi eventi eseguita il 10 febbraio scorso. Cerruti e Piscicelli sono ai domiciliari rispettivamente dallo scorso 4 marzo e dagli inizi di maggio. Nel frattempo, dal PdL arriva il sospetto di «qualcosa di poco chiaro e di allarmante in questa nuova ondata di inchieste a carico di esponenti del nostro movimento politico» dice il coordinatore Sandro Bondi.

19/12/2012 *«La Repubblica»*. *Cliniche private, nuovo blitz al Pirellone tangenti in cambio delle convenzioni*

Le perquisizioni sono scattate all'alba, a scoperciare l'ennesimo scandalo nella sanità lombarda. Centinaia di migliaia di euro pagati a politici – i vertici della sanità in Regione Lombardia e nelle commissioni parlamentari – per favorire l'accreditamento di strutture private nel varesotto. Indagati a vario titolo per corruzione e concussione, nell'inchiesta del Pubblico ministero della procura di Varese, Agostino Abate, sono il senatore Antonio Tomassini, del PdL, presidente della Commissione Sanità in Senato, la sua segretaria, il direttore generale della Sanità alla Regione Lombardia Carlo Lucchina, e gli imprenditori Antonello e Sandro Polita. Un'altra bufera che lambisce Roberto Formigoni: mentre presentava un progetto sanitario, ieri, il governatore ha detto di non sapere «nulla» del nuovo caso giudiziario, confermando la sua fiducia in Lucchina. Dai mondiali alle cliniche, l'inchiesta che ha portato alle perquisizioni della Guardia di Finanza, parte nel 2010. I filoni sono due: da una parte le opere realizzate in occasione dei mondiali di ciclismo del 2008, tra cui un hotel in una zona a vincolo idrogeologico, costruito dai Polita; dall'altro, il fallimento della clinica "La quiete", di proprietà degli stessi imprenditori. Le indagini poi si allargano a un'altra clinica a Cuasso al Monte, sempre in provincia di Varese. L'ipotesi è che siano state pagate mazzette per ottenere le convenzioni con la Regione. Per questo, ieri, i finanzieri di Varese, guidati dal tenente colonnello Giuseppe Fugacci, hanno perquisito gli uffici dell'assessorato alla Sanità.

Le tangenti alla regione. Nel fascicolo è confluita anche un'integrazione di indagine da Milano, dove i due Polita, assistiti dall'avvocato Fabio Anselmo, hanno inviato un esposto in procura, denunciando di aver pagato tangenti per

l'accredito dei posti letto per "La quiete". Destinatari, rispettivamente, Lucchina, già indagato per corruzione nell'inchiesta sulla fondazione Maugeri di Pavia e per turbativa d'asta per i bandi del progetto lombardo di telemedicina, e Tomassini, medico ritenuto molto vicino a Silvio Berlusconi.

Il ruolo di Tomassini. Egli avrebbe fatto da intermediario con Lucchina, che avrebbe suggerito di «seguire» il parlamentare per ottenere l'accreditamento. Da allora in poi, i due avrebbero dovuto sottostare alle «pretese del senatore», ristrutturandogli le sue due ville e assumendo la sua segretaria. I Polita producono un assegno da 25mila euro «intestato a un artigiano che gli avrebbe ristrutturato le ville». In tutto, Tomassini avrebbe chiesto 300mila euro, mentre Lucchina avrebbe chiesto di acquistare un macchinario «che avrei potuto pagare – spiega uno dei due fratelli – circa 400mila euro in meno».

L'assunzione pilotata. Secondo i due imprenditori, il senatore avrebbe imposto anche il direttore scientifico della clinica, retribuito con un compenso di 300mila euro all'anno. Tomassini respinge le accuse: «Sono sereno e attendo con fiducia di essere ascoltato al più presto dalla magistratura al fine di chiarire la mia posizione e di dimostrare la mia estraneità».

Le palafitte e Bertolaso. Ieri è stato perquisito anche l'hotel Capolago, realizzato in occasione dei mondiali di ciclismo e inaugurato proprio da Tomassini. Il progetto, inizialmente, fu respinto da Guido Bertolaso, commissario per l'evento «Le norme urbanistiche escludono qualunque tipo di edificazione» – che in una fase successiva però diede il via libera. Secondo gli imprenditori il progetto, in realtà, sarebbe stato avversato dalla Lega, che pretendeva di inserirlo in un parco tematico sui celti, con tanto di palafitte, «per far piacere alla signora Bossi, moglie del senatore». In una fase successiva, invece, il senatore PdL sarebbe stato corrotto con oltre 300mila euro anche per far pressioni su Bertolaso.

30/4/2013 «La Repubblica». Bertolaso, Anemone e Balducci a processo per gli appalti del G8 e dei Grandi eventi

Rischia di finire di nuovo alla sbarra la «cricca» degli appalti per il G8 della Maddalena e i Grandi eventi. Il Pm di Roma, Felici, ha chiesto il rinvio a giudizio dell'ex capo della protezione civile Guido Bertolaso, dell'imprenditore Diego Anemone, dell'ex presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici Angelo Balducci e di altri 15 indagati nel filone principale dell'inchiesta, quello perugini. Gli imputati erano già stati mandati a processo dal gip di Perugia, ma il 28 novembre 2012 il tribunale umbro aveva accolto le eccezioni di incompetenza delle difese, trasferendo gli atti a Roma, che ha ripreso il procedimento giungen-

do alle stesse conclusioni dei colleghi perugini. I 18 imputati sono accusati di associazione a delinquere, corruzione e favoreggiamento della prostituzione. Nell'elenco compaiono anche l'ex provveditore alle opere pubbliche della Toscana, Fabio de Santis, il funzionario incaricato di seguire le pratiche per i Grandi eventi, Mauro della Giovampaola, il fratello di Anemone, Daniele, l'ex commissario peri mondiali di nuoto di Roma Claudio Rinaldi, l'avvocato Edgardo Azzopardi, il commercialista Stefano Gazzani, Regina de Fatima Profeta (accusata di aver portato al salaria *Sport village* la prostituta Monica per incontrare Bertolaso) e Maria Pia Forleo (funzionaria della protezione civile che avrebbe ottenuto costosi orologi per agevolare i costruttori). L'inchiesta portò al sequestro di circa 16 milioni e culminò nei quattro arresti di gennaio 2010 per un «sistema» di appalti che il Gip Rosario Lupo qualificò come «gelatinoso». Al centro Diego Anemone che, grazie alla corruzione, si sarebbe aggiudicato gli appalti più ricchi. Balducci avrebbe favorito l'aggiudicazione di appalti mediante procedura negoziata (evitando così la celebrazione di gare pubbliche) a imprese della famiglia Anemone. Bertolaso è accusato di corruzione: egli avrebbe «illegittimamente» favorito Anemone in cambio di denaro e favori, anche sessuali. La nuova richiesta di processo è arrivata proprio nel giorno in cui Anemone, Balducci e Rinaldi sono stati assolti dal tribunale di Roma per i presunti abusi edilizi nelle opere per i mondiali di nuoto di Roma del 2009. Il giudice ha riconosciuto che non ci furono abusi.

20/11/2014 «*La Repubblica*». *Verdini a processo per corruzione*

Non sono finiti i guai giudiziari per Denis Verdini. Dopo la vicenda p3 e quella della presunta tangente incassata per favorire una operazione immobiliare, per il senatore di Forza Italia arriva un nuovo rinvio a giudizio dal tribunale di Roma, ovvero un nuovo processo che inizierà il 10 aprile. La vicenda è quella dell'appalto per la scuola dei marescialli di Firenze, uno dei filoni dell'inchiesta Grandi eventi iniziata in Toscana e arrivata nella capitale per competenza. L'accusa per uno dei protagonisti del patto del Nazareno è di concorso in corruzione, e quelli che erano i suoi concorrenti in quella vicenda sono stati tutti ritenuti colpevoli in primo grado, con un processo che si è concluso nell'ottobre del 2012. L'ex presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, Angelo Balducci, è stato condannato a 3 anni e 8 mesi. Stessa pena per l'ex provveditore alle opere pubbliche della Toscana, Fabio de Santis, mentre per l'imprenditore Francesco Maria de Vito Piscitelli, quello che rideva la notte del terremoto all'Aquila, è stata di 2 anni e 8 mesi e per il costruttore Riccardo Fusi di 2 anni. Erano tutti accusati dello stesso reato che viene contestato a Verdini e per il quale ieri il giudice per l'udienza preliminare di

Roma, Cinzia Parasporo, lo ha rinviato a giudizio. Insomma, anche se la difesa del senatore, affidata a Marco Rocchi e Domenico Aiello, parla di «decisione annunciata» che non li stupisce e forse non li preoccupa, la strada si preannuncia tutta in salita. Secondo l'accusa, affidata ai Pm Ilaria Calò e Roberto Felici, Balducci e de Santis avrebbero cercato di pilotare i lavori per la costruzione della caserma della scuola dei marescialli di Firenze, vicenda che rientrava negli appalti legati alle celebrazioni dei 150 anni dell'unità d'Italia. Lo scopo era quello di farli aggiudicare alla azienda di Riccardo Fusi; assegnazione della quale si era interessato personalmente de Vito Piscitelli. I due pubblici funzionari, a suo tempo arrestati, per gli inquirenti, avrebbero accettato la promessa di una somma di denaro. Una storia alla quale aveva lavorato anche Verdini. Fu proprio lui, secondo i magistrati, a darsi da fare perché il vincitore designato, Fusi, fosse messo in contatto con l'allora ministro delle infrastrutture, Altero Matteoli (mai iscritto nel registro degli indagati) in modo da ottenere la riammissione della sua società, la Bpt, nel possesso dei cantieri. Non solo. Per l'accusa, Verdini avrebbe anche lavorato per far nominare de Santis come provveditore.

30/12/2014 «*La Repubblica*». *La truffa del parking della Sapienza: costruttori e dirigenti sotto processo*

«Un appalto cucito su misura per la società che era stata selezionata per vincere». È andata in questo modo, secondo la procura, la vicenda relativa ai lavori per la realizzazione dei parcheggi interrati della Sapienza. A distanza di otto anni dal bando, per oltre 8 milioni di euro, con cui il provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Lazio ha conferito alla ditta di costruzioni "Cpc" l'esecuzione del parcheggio della prima università di Roma, l'indagine sulle responsabilità penali di tale affidamento è arrivata alla conclusione. Sono 14 le persone iscritte nel registro degli indagati dal Pm Maria Cordova, molti dei quali già coinvolti nel processo "G8 e Grandi eventi", come l'ex provveditore interregionale alle opere pubbliche Claudio Rinaldi e i funzionari Fabio de Santis e Maria Pia Forleo. Oltre a loro c'è il nome del beneficiario dell'appalto, responsabile della ditta Cpc, Marco di Paola, e una serie di funzionari. Le accuse vanno dalla truffa al falso, fino alla corruzione: secondo il Pm, infatti, un componente del comitato tecnico amministrativo, Eugenio Cimino, avrebbe accettato l'incarico di redigere il progetto esecutivo dell'appalto dietro il compenso di 25mila euro. L'invito al bando risale al 2006. Secondo il Pm i funzionari, fin dal verbale di aggiudicazione, nel quale si attestava che era stata riscontrata regolare documentazione, avrebbero commesso una serie di falsi.

8/2/2018 *«La Repubblica»*. *Appalti G8: condannati Balducci e Anemone, assolto Bertolaso*

Quattro condanne per associazione a delinquere, 12 tra assoluzioni e prescrizioni. Sono le decisioni del tribunale di Roma nell'ambito del processo sugli appalti del G8. Assolto anche l'ex capo della protezione civile, Guido Bertolaso, "perché il fatto non sussiste". I giudici hanno invece condannato a 6 anni e 6 mesi l'ex presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici Angelo Balducci, a sei anni l'imprenditore Diego Anemone. Condannato a quattro anni per corruzione il generale in pensione della Finanza (in servizio prima al Sisde e poi all'Aisi) Francesco Pittorru, a 4 anni e mezzo l'ex provveditore alle opere pubbliche della Toscana, Fabio de Santis. «Assolto perché il fatto non sussiste nonostante la richiesta di prescrizione: questo vale come una doppia assoluzione», è il commento su Facebook di Bertolaso, che aggiunge: "grazie alla mia famiglia e a chi mi è stato vicino in questi 8 anni, sono innocente come ho sempre detto, ora lo hanno dichiarato anche i giudici". Tra le posizioni prescritte, quella di Daniele Anemone, fratello di Diego. Assolti, tra gli altri, Maria Pia Forleo, ex funzionaria della Presidenza del Consiglio, e Claudio Rinaldi, ex commissario dei mondiali di nuoto a Roma. I giudici hanno stabilito il pagamento di una provvisionale di un milione di euro che Anemone e Balducci dovranno pagare al ministero delle infrastrutture, 50 mila euro a Cittadinanzattiva, e 250 mila euro alla Presidenza del Consiglio. Il processo, nell'ottava sezione penale del Tribunale di Roma, è quello su un giro di tangenti che avrebbero macchiato la gestione di una serie di appalti per il G8 della Maddalena del 2009 (poi tenutosi a L'Aquila) e per la realizzazione di opere pubbliche in occasione dei 150 anni dell'unità d'Italia. Il tribunale, che ha dichiarato prescritti numerosi episodi di corruzione e ha assolto chi era ritenuto solo "partecipe" dell'associazione per delinquere, ha assolto, perché il fatto non sussiste, l'ex capo della protezione civile Guido Bertolaso e l'ex dirigente del ministero dei beni culturali Gaetano Blandini, che rispondevano di due distinti episodi di corruzione. L'indagine, partita a Firenze nel 2010, era stata trasferita a Perugia e, alla fine, inviata a Roma per competenza territoriale. La "cricca" era stata rinviata a giudizio nel 2013. Gli inquirenti parlarono di un "sistema gelatinoso", che permetteva a un gruppo di imprenditori e pezzi grossi delle istituzioni di condizionare grandi appalti. A Balducci e Anemone, veniva contestata la corruzione e l'associazione a delinquere: erano loro, secondo i Pm Roberto Felici e Ilaria Calò, titolari del fascicolo, il cuore del gruppo che, con favori e denaro, si aggiudicava gare milionarie andando «oltre gli schemi di corruzione cui siamo abituati». Nella requisitoria, i Pm parlarono di «uno dei più gravi

casi di corruzione nell'Italia dal dopoguerra per il danno enorme alla Pubblica Amministrazione con interi settori assoggettati "al gruppo". È una sorta di corruzione 2.0» dissero, parlando di una rete «di rapporti illeciti con soggetti di alto profilo istituzionale, attraverso ripetuti e ingenti vantaggi a pubblici funzionari perché venissero meno ai loro doveri».

3. *Caso appalti ASL*

7/11/13 «*Corriere della Sera*». *Appalti ospedalieri truccati: arrestato il consigliere regionale Polverino (PdL)*

Operazione della Dda di Napoli per un'inchiesta che coinvolge camorra, vertici Asl e politica. Undici i provvedimenti di custodia cautelare, sette in carcere e quattro ai domiciliari. Tra loro anche il consigliere regionale del PdL, Angelo Polverino, accusato di turbativa d'asta, per il quale è stato disposto il carcere. La vicenda riguarda appalti truccati e infiltrazioni dei clan casalesi e del clan Belforte in una gara per la pulizia delle strutture ospedaliere del casertano. Un appalto, quello contestato dalla Dda, che supera i 26 milioni di euro. Le persone arrestate nell'ambito dell'inchiesta sulle presunte irregolarità negli appalti per la pulizia degli ospedali dell'Asl di Caserta sono: Angelo Grillo, di 63 anni; i figli Giuseppe e Roberto, rispettivamente di 37 e 26; Pasquale de Feudis, di 66; Giuseppe Gasparin, di 63; Lazzaro Luce, di 52; Angelo Polverino, di 56. Per questi soggetti il Gip ha disposto la custodia in carcere. Inoltre: Francesco Bottino, di anni 71; Giuseppe Grillo, di 31; Antonio Pascarella, di 45; Antonio Rinaldi, di 41. Tali altri soggetti che si trovano, invece, agli arresti domiciliari. Polverino ha, tra l'altro, accusato un malore al momento dell'arresto ed è stato accompagnato in ospedale. Tra gli illeciti riscontrati è emerso che ci fu un affidamento del servizio senza gara a un'azienda vicina al clan Belforte, e l'arbitraria proroga per tre anni del contratto avvenuta ben un anno e mezzo prima dello scadere di quello in vigore. La ditta fu anche destinataria di una interdittiva antimafia, ma il contratto con questa fu sospeso dopo 6 mesi dalla comunicazione del provvedimento. Dopo la revoca, il contratto fu «passato» a un'azienda riconducibile direttamente ai casalesi. Quando questo contratto andò in scadenza, l'imprenditore vicino ai Belforte, estromesso dall'interdittiva, tentò di ritornare titolare dell'appalto in ogni modo, partecipando alla gara attraverso una ditta con sede al Nord Italia. Il presidente della Commissione che avrebbe dovuto aggiudicare il servizio fu minacciato, pistole in pugno, perché favorisse quell'azienda. Pur intimorito, l'uomo

denunciò l'episodio, anche se in forma evasiva e sommaria; tuttavia, in parallelo prese accordi per aggiudicare alla ditta dei casalesi la gara. A gennaio, il politico casertano fu coinvolto in un'altra inchiesta – insieme al consigliere regionale del PD, Nicola Caputo – che riguardava i rimborsi spese gonfiati in Regione Campania. In quell'occasione, emersero fatture di una ditta di cartellonistica il cui titolare, in passato, fu arrestato per false fatturazioni e una certificazione contabile di una pensionata di 75 anni che, agli investigatori, raccontò di aver rivisto alcuni discorsi scritti dal consigliere casertano. Sulla vicenda, interviene la consigliera regionale PD Angela Cortese: «Gli ultimi avvenimenti nella gestione della sanità a Caserta ripropongono una questione che auspicavamo fosse alle nostre spalle: l'infiltrazione di poteri criminali nella gestione degli appalti relativi ai servizi nelle strutture sanitarie. Se i fatti contestati dovessero trovare conferma, è necessario che nella Sanità campana si innalzi il livello di attenzione e di controllo della competente struttura commissariale». «Il presidente Stefano Caldoro – conclude Cortese – deve assicurare su questi temi tempestive ed efficaci decisioni». Severo anche il segretario regionale del PD Enzo Amendola che ha commentato: «I fatti di oggi, se confermati, e le ombre che gettano sulla Sanità campana, impongono azioni correttive immediate e decise. Il presidente della Regione, Stefano Caldoro, non può far finta di niente. La Sanità è la principale voce di bilancio di Palazzo Santa Lucia, e rappresenta uno dei servizi fondamentali per i cittadini».

7/11/2013 *«La Repubblica»*. Caserta, appalti truccati per ospedale

Il consigliere regionale del Pdl Angelo Polverino è stato arrestato stamattina nell'ambito di una inchiesta della Dda di Napoli sugli appalti per le pulizie nell'ospedale Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta. Polverino è accusato del reato di turbativa d'asta, ma senza l'aggravante dell'articolo sette; non gli è insomma contestato di aver agito per favorire interessi camorristici. Al momento dell'arresto, il consigliere regionale del Pdl ha avuto un malore e attualmente si trova in ospedale per essere sottoposto a cure.

10/4/2014 *«La Repubblica»*. Una escort cubana come tangente

Una prostituta cubana viene inviata come “mazzetta” all'ingegnere comunale di Santa Maria a Vico che ha concesso l'appalto da 4 milioni. Una rete di rapporti con amministratori e uffici tecnici del casertano coltivati con ogni mezzo per ottenere lavori illecitamente, grazie anche ai gravi ritardi con cui gli uffici di quella prefettura, come rilevato dal Gip, valuta tali «pratiche». L'ombra del clan Belforte, i camorristi che avevano imparato dai casalesi «come coltivarli i politici

amici», ecco un altro pezzo del cd. “sistema Grillo”, fitto groviglio di affari e tangenti messo in piedi dall'imprenditore legato alla camorra, Angelo Grillo, settore rifiuti, pulizie e vigilanza, ritenuto *dominus* di “*new splash*”, “fare l'ambiente” e di almeno una decina di altre società. L'ultimo *blitz* dei carabinieri di Caserta, con 9 arresti, racconta un altro pezzo della vicenda che ha già travolto, mesi fa, il consigliere regionale Angelo Polverino e un Manager della Sanità come l'ex dg dell'ospedale di Caserta, Franco Bottino, entrambi già imputati a Santa Maria Capua Vetere. Per il vicesindaco e l'ingegnere le accuse sono: turbativa, corruzione, aggravate dalla finalità mafiosa. L'inchiesta dei Pm Luigi Landolfi, Giovanni Conzo e Annamaria Lucchetta, coordinata dal procuratore Giuseppe Borrelli, ha ottenuto dal Gip Isabella Iaselli la custodia ai domiciliari per 6 indagati, tra cui l'assessore e vicesindaco PdL di Santa Maria a Vico, Ernesto Savinelli, 63enne; suo cognato ed ex colonnello dell'esercito, Angelo Piscitelli; l'ingegnere dell'ufficio tecnico, Pio Affinita, 62 anni, l'uomo che aveva ricevuto in “in regalo” le prestazioni della *escort* cubana, Yuset Valdes Gonzalez, detta Giusy. Altri tre provvedimenti in carcere colpiscono Grillo e suo figlio Roberto, già detenuti, e una dipendente, Alessandra Ferrante. Nel mirino dei carabinieri, guidati dal colonnello Giancarlo Scafuri, finisce l'appalto per la raccolta dei rifiuti da 4 milioni, aggiudicato dal Comune di Santa Maria nell'ottobre scorso alla società per azioni “fare l'ambiente”; contratto poi rescisso pochi giorni dopo la cattura di Grillo, nel novembre 2013. Per gli inquirenti, Savinelli e Affinita, durante la procedura di gara, avrebbero taciuto le irregolarità in materia fiscale e soprattutto di natura antimafia dell'azienda di Grillo. «VAI a farti questo anziano»: il 12 ottobre del 2013, Angelo Grillo e la convivente Anna Lauritano viaggiano, in un'Audi, verso Ciampino per condurre la *escort* Giusy all'appuntamento con Pio Affinita, il dirigente comunale da “da ricompensare”. L'auto è infarcita di microspie e loro parlano liberamente. «Per adesso vai a farti questo signore, che tanto è anziano, è più morto che vivo», dice Grillo. La Valdes intasca 500 euro pagati da Grillo, e in seguito commenterà l'insistenza con cui Affinita proverà a vederla più volte. La stessa *escort*, sentita dai carabinieri col Pm Landolfi, confermerà tutto e svelerà che il giorno dopo l'arresto di Grillo, era andata nell'abitazione di Lauritano. «Ma appena giunta a casa, ricordo che mi fecero segno con le mani di non parlare. Quindi comunicammo scrivendo su fogli di carta». *Business* e prostituzione: sia Grillo, sia la Valdes sono interessati anche al progetto di un albergo per *escort* da realizzarsi nei pressi del “Big cinema”. I carabinieri sintetizzano le intercettazioni: “Giusy – afferma – col cartongesso si fanno le camere personalizzate e con 150 euro trascorri notte e colazione, tutto compreso”. Grillo risponde “eh, questo voglio

fare, una bella cosa... vicino a quell' albergo, dove sta il cinema, hanno due appartamenti che si devono finire, e ci voglio fare il privè, scambio coppie... là è buono, è vicino all' autostrada". Grillo prosegue: "al big maxicinema, non ci sei mai stata? voglio fare cose di queste, l'albergo". E lei: "così ti organizzo io per le ragazze, per bene e discrete". Grillo si dichiara d'accordo: "la gestisci tu la cosa. Se andiamo a Roma, vediamo di allacciare con questo, perché questo qua di Roma è il vicepresidente della Regione".

14/02/2014 «*La Repubblica*». *Ero disperato, ecco perché pagai Papa*

«Mi trovavo in difficoltà perché mi avevano ritirato il certificato antimafia e avevo perso tutti gli appalti a Napoli e in Campania. In questa situazione, l'onorevole Papa mi disse che lui poteva intervenire su dirigenti di Trenitalia». Così, nell' interrogatorio del 18 dicembre scorso, l'imprenditore casertano Angelo Grillo racconta le vicende che hanno portato la Procura ad ipotizzare i reati di concorso in concussione nei confronti dell'ex deputato del PdL Alfonso Papa e del presidente di Trenitalia Marco Zanichelli. I fatti si riferiscono al 2010. Gli inquirenti contestano a Papa di aver approfittato dei problemi economici di Grillo per costringerlo a pagare tangenti, in tutto circa 20 mila euro, in cambio dell'aiuto per ottenere appalti riguardanti servizi di pulizia presso Trenitalia e altre amministrazioni pubbliche. «Trovandomi in una situazione disperata, ho deciso di dare soldi all'onorevole Papa. Mi disse più volte di avere amicizie molto in alto anche perché era stato un magistrato», si legge nel verbale dell'imprenditore, attualmente in carcere, come il figlio Roberto, nell'ambito di una inchiesta su appalti nella Sanità casertana e presunte collusioni con il clan camorristico Belforte di Marcianise.

6/10/2015 «*La Repubblica*». *Asl Caserta, sei arresti per corruzione: le tangenti nelle uova di Pasqua*

“La gallina ha fatto l'uovo”, dicevano i collaboratori dell'imprenditore delle pulizie Angelo Grillo quando consegnavano i pacchi regalo destinati all' Asl di Caserta in occasione delle festività pasquali. «Tutti i cesti – racconta l'ex segretaria di Grillo, Alessandra Ferrante – venivano riempiti con uova o gallinelle di cioccolata nelle quali venivano inserite somme di denaro». E dunque, dopo l'episodio delle *escort* utilizzate per ottenere un appalto (che era stato descritto in uno dei primi filoni dell'inchiesta, quello su Santa Maria a Vico), emerge un nuovo retroscena delle attività dell'imprenditore marcianisano, accusato di legami con il clan camorristico Belforte e, per questo, detenuto a Sassari in

regime di carcere duro. Per ordine Del Giudice Isabella Iaselli, i carabinieri di Caserta, diretti dal colonnello Giancarlo Scafuri, hanno notificato a Grillo una nuova ordinanza di custodia per corruzione aggravata dal metodo mafioso. In carcere finisce anche una ex collaboratrice dell'imprenditore, Assunta Mincione. Agli arresti domiciliari, sempre per corruzione, vanno altri quattro indagati: il dirigente amministrativo della Asl di Caserta Raffaele Crisci, l'ex sindaco di Caserta ed ex dirigente dell'Asl Giuseppe Gasparin e due ex collaboratori di Grillo, Giovanni Cavallero e Pasquale Valente. L'inchiesta è coordinata dai Pm Luigi Landolfi e Anna Maria Lucchetta, con il procuratore aggiunto Giuseppe Borrelli. Secondo l'accusa, Crisci avrebbe ricevuto, in più occasioni, tangenti (circa 5 mila euro alla volta) per garantire all'impresa di pulizia "new splash" di Grillo, «con preferenza e prelazione rispetto ad altre ditte», il pagamento delle fatture e per non essersi opposto a due decreti ingiuntivi che consentivano alla società, nonostante il parere negativo di una commissione interna, di ottenere circa 850 mila euro di acconti. A Gasparin (già condannato con rito abbreviato a 4 anni nel primo processo nato dall'inchiesta, sul quale ora pende ricorso in appello da parte della difesa) è contestato di aver ricevuto una somma in contanti di diecimila euro. L'accusa di corruzione è ipotizzata anche all'indirizzo di un ex assistente amministrativa dell'Asl, Chiara Bonacci, in quiescenza dal primo luglio 2012, che avrebbe aiutato Grillo ad ottenere il pagamento delle fatture, ricevendo in omaggio un viaggio a Sharm el Sheik e anche cesti natalizi e pasquali. Per la funzionaria Bonacci, il giudice Iaselli ha respinto la richiesta di misura cautelare ritenendo «del tutto superata la presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari». Interrogato il 12 maggio scorso, Grillo ha riferito ai magistrati di aver offerto viaggi a Crisci e alla Bonacci. Alla funzionaria avrebbe fatto «recapitare da Pasquale Valente un pacco dono con busta da mille euro, e da ciò era derivata l'espressione "la gallina ha fatto l'uovo"». Valente, interrogato il 5 settembre di un anno fa, ha affermato di aver effettivamente consegnato cesti natalizi e pasquali a casa della funzionaria, sostenendo però di non conoscere il contenuto. E ha riferito: «In una occasione, Grillo mi disse di riferire alla persona che riceveva il pacco la seguente frase: "la gallina ha fatto l'uovo"». Tutti gli indagati potranno replicare alle accuse nei successivi passaggi del procedimento. Contro le ordinanze di custodia, potrà essere proposto ricorso al riesame. La Procura si mantiene invece cauta sulla strategia difensiva di Grillo che, in primavera, ha reso alcune dichiarazioni senza però in alcun modo collaborare con la giustizia. Oggi l'imprenditore sarà interrogato nel processo dove è accusato di essere il mandante di un omicidio.

22/1/2015 *«La Repubblica». Politica, sanità e clan: quel patto scellerato per truccare gli appalti*

Politica e camorra andavano a braccetto e sedevano letteralmente insieme nelle stanze dell'ospedale sant'Anna e san Sebastiano di Caserta. Avevano creato un vero e proprio sistema criminale che gestiva gli appalti e i lavori all'interno del presidio sanitario. Una rete diffusa e controllata dal clan Zagaria. Una rete smantellata con 24 arresti, 14 ai domiciliari. È il blitz "Croce nera", eseguito dalla Dia del vicequestore Linares dopo 2 anni di indagini e intercettazioni con microcamere nascoste anche negli uffici sanitari: inchiesta dei Pm Anna Maria Lucchetta (l'indagine era stata avviata dal Pm Antonello Ardituro, oggi al Csm) e coordinata dall'aggiunto Giuseppe Borrelli. Oltre 400 pagine di ordinanza che si basano anche sulle dichiarazioni di pentiti. In carcere sono: finiti Antonio Magliulo, consigliere provinciale Pdl-fi di Caserta; Elvira Zagaria, sorella del boss oggi detenuto Michele, moglie di quel Francesco Zagaria (deceduto) che si presentava ogni mattina nell'ospedale e parlava con tutti i vertici dell'azienda ospedaliera; Vincenzo Cangiano, socio Odeia srl; Orlando Cesarini, socio Odeia srl; Remo d'Amico; Gabriele d'Antonio, amministratore Odeia srl; Raffaele Donciglio, socio R.D. costruzioni; Domenico Ferraiuolo, socio Odeia srl; Bartolomeo Festa, direttore dell'unità operativa complessa di ingegneria ospedaliera del sant'Anna; Luigi Iannone, imprenditore. Ai domiciliari: Angelo Polverino, ex consigliere regionale Pdl-Fi; Giuseppe Gasparin, ex direttore amministrativo dell'Asl Caserta ed ex sindaco di Caserta; Francesco Bottino, ex direttore generale dell'azienda ospedaliera sant'Anna; Salvatore Cioffi, imprenditore; Antonio della Mura, imprenditore; Roberto Franchini, consulente Ivs Italia società per azioni; Mario Palombi, imprenditore; Giuseppe Porpora, socio della Komè srl; Rocco Ranfone, dipendente della Ivs Italia società per azioni; i dipendenti dell'ospedale sant'Anna Nicola Frese, Antonio Maddaloni, Paolo Martino, Giuseppe Raucci e Umberto Signoriello. I reati vanno dall'associazione mafiosa alla turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, dall'abuso d'ufficio alla corruzione. Nel blitz sono stati sequestrati 12 milioni di beni, 18 immobili, 11 terreni, un box auto, 3 vetture, quote societarie e 4 ditte: "Odeia srl", "R.D. costruzioni" di Luigi Iannone e Salvatore Cioffi. Gli investigatori hanno accertato inoltre che Elvira Zagaria, svolgeva un ruolo centrale nelle attività del clan all'interno dell'azienda sanitaria casertana. Alla donna, dopo l'arresto di tutti i maschi della famiglia e dopo la morte del marito, negli ultimi 2 anni, era toccato il compito di gestire i capitali illeciti derivanti dalle attività del clan. Dalle indagini è emerso che Francesco Zagaria dava anche indicazioni sugli esponenti politici da sostenere nelle campagne elettorali.

26/8/2016 «*La Repubblica*». *Torna in carcere l'ex sindaco Gasparin*

Torna in carcere l'ex sindaco di Caserta Giuseppe Gasparin, 56 anni, condannato con sentenza definitiva a tre anni e otto mesi per corruzione con l'aggravante mafiosa nel processo nato dall'inchiesta della Dda di Napoli sugli appalti concessi in cambio di mazzette ad imprenditori vicini alla camorra dall'Asl di Caserta, di cui Gasparin è stato per anni dirigente amministrativo. Il provvedimento di carcerazione è stato emesso dalla Corte di Appello di Napoli dopo che la Corte di Cassazione ha confermato la condanna. L'ex primo cittadino era già agli arresti domiciliari da oltre due anni.

18/3/2017 «*La Repubblica*». *Appalti Asl Caserta, prosciolto Bottino*

L'imprenditore Angelo Grillo è stato condannato a 10 anni di reclusione per concorso in associazione camorristica, corruzione e turbativa d'asta nel processo sugli appalti nell'Asl di Caserta. Il collegio del tribunale di Santa Maria Capua Vetere, presieduto dal giudice Rosetta Stravino, ha inflitto altre due condanne e prosciolto per prescrizione l'ex direttore generale dell'Asl Francesco Bottino. A 5 anni è stato condannato l'imprenditore Lazzaro Luce, per il quale è stata esclusa l'aggravante mafiosa. Quattro anni per turbativa d'asta aggravata, questa è la pena decisa per l'ex consigliere regionale del PdL Angelo Grillo. Per l'ex Manager Bottino, difeso dagli avvocati Francesco Carotenuto e Virgilio Marino, è stata invece esclusa dai giudici l'aggravante delle presunte collusioni con i clan ed è stata dichiarata prescritta l'ipotesi di corruzione.

Bibliografia

- BOLASCO S., *Analisi multidimensionale dei dati*, Carocci, Roma 1999.
- BOLASCO S., DELLA RATTA-RINALDI F., *Experiments on semantic categorisation of texts: analysis of positive and negative dimension*, in G. Purnelle, C. Fairon, A. Dister (eds), *Le poids des mots, Actes des 7es Journées internationales d'Analyse Statistique des Données Textuelles*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve 2004.
- BOLASCO S., *L'analisi automatica dei testi. Fare ricerca con il text mining*, Carocci, Roma 2013.
- DELLA RATTA-RINALDI F., *L'analisi multidimensionale dei testi*, in L. Cannavò, L. Frudà (a cura di), *Ricerca sociale. Dall'analisi esplorativa al data mining*, Carocci, Roma 2007.
- ID., *Se pensa al suo futuro, di cosa ha più paura?*, in S. Bolasco, I. Chiari, L. Giuliano (a cura di), *Statistical Analysis of Textual Data. Proceedings of 10th International Conference 9-10 June 2010*, LED, Milano 2010.
- DI FRANCO G., *Corrispondenze multiple e altre tecniche multivariate per variabili categoriali*, FrancoAngeli, Milano 2006.
- LEBART L., SALEM A., *Statistique textuelle*, Dunod, Paris 1994.
- MANCINI P., MARCHETTI R., MINCIGRUCCI R., *La copertura giornalistica della corruzione. Drammatizzazione polarizzata, giudiziariizzazione e assenza di indignazione condivisa*, in «Polis», n. 2, 2017.
- MARCHETTI R., MAZZONI M., PAGIOTTI S., *La copertura della corruzione in Italia e nei paesi dell'Europa Centro Orientale: (molte) somiglianze e (poche) differenze*, in «Problemi dell'informazione», n. 2, 2017.
- MAZZONI M., STANZIANO A., RECCHI L., *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in «Comunicazione politica», n. 1, 2017.
- MINCIGRUCCI R., STANZIANO A., *Il coverage della corruzione tra il 2004 e il 2015 in Italia: controllo di virtù o populismo penale?*, in «Problemi dell'informazione», n. 2, 2017.
- TUZZI A., *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*, Carocci, Roma 2003.

15. Donna e corruzione. Alcuni fatti che vanno oltre le teorie

Simona Di Lucia

Premessa

Uomini e donne sono caratterizzati da un dimorfismo sessuale al quale, in passato e talora per non pochi ancora oggi, si riconnette una socialità differente. Alcuni sociobiologi spiegano la socialità delle specie (tra cui gli umani) a partire da teorie genetiche, e gli stessi differenti comportamenti sociali sono spiegati sulla base della replicazione dei geni e dell'impegno dei rispettivi generi, ai fini della riproduzione (Wilson, 1979; Aa. Vv., 1980; Acquaviva, 1983; Dawkins, 1992). Attività e comportamenti sociali, basati su argomentazioni di questo tipo, spiegano l'organizzazione della riproduzione umana e di quella sociale, e la stessa divisione fisiologica del lavoro fra i generi, i ruoli e i compiti, sostenendo che da questa si edifica una struttura sociale che lungo la scala temporale, in ragione delle prestazioni di ciascuno, attribuisce prestigio e considerazione sociale all'individuo. La "causalità biologica" (Dolza, 1991) nella società tradizionale ha relegato le donne in ambiti domestici o, in genere, di subordinazione, al punto da "costruire culturalmente" una narrazione e pratiche sociali che volevano la donna prevalentemente come "generatrice di vita", o come moglie sottomessa, tanto che la stessa ha acquisito la sua "capacità giuridica" nel nostro Paese solo nel 1919, con la legge n. 1176 (Severini, 2019).

I comportamenti che offendono una maggioranza o sono disapprovati, agiscono in funzione della necessità che spinge alcuni individui – in determinate condizioni – a ricorrere ad espedienti capaci di garantire prestazioni valutate bene, o di intercettare considerazione sociale, per fronteggiare l'insuccesso di alcune azioni (o l'assenza di specifiche abilità). Se l'abile cacciatore vedeva salire il proprio prestigio allorquando catturava una preda consistente, in assenza di tali abilità, per qualcun altro, ricorrere al furto della preda, rappresentava l'espediente che poteva garantire il riconoscimento sociale, mascherando abilmente la truffa.

In questo modo, allora, la spiegazione dei comportamenti trova nella base biologica l'ambito esplicativo della gamma degli stessi, estendendo alla formazione delle strutture sociali, l'origine delle relazioni sociali e la specializzazione

dei comportamenti e delle attività. Diversi autori hanno sostenuto che gli stessi processi conoscitivi, come può essere la capacità cognitiva dell'umano, non fanno altro che reggersi su categorie del pensiero che si sono sviluppate nel corso dell'evoluzione, per cui categorie come spazio, tempo, percezione delle forme e aspettative di causalità, non si avrebbero se non ci fosse stato quel processo evolutivo, che arrivando alla capacità di comunicazione simbolica, consente all'individuo di esplorare l'ambiente, selezionando e ricombinando i tentativi e gli errori (Lorenz - Wuketits, 1968; Wollmer, 1975; Riedl, 1980; Wilson, 1980)¹.

La tenuta delle argomentazioni di questo tipo sulla disegualianza genetica, anche se sottovaluta la dimensione ecologica e quindi l'influenza dei gruppi sociali sul riflesso che essi hanno per le regole morali, i programmi politici e le più complesse spiegazioni sociologiche, resta ancora in piedi e, sebbene il dibattito sia acceso, con lo sviluppo delle neuroscienze tende ad arricchirsi e non ad impoverirsi, come vedremo più avanti (Denworth, 2019, 2020).

Per altri, invece, l'antisocialità femminile, piuttosto che essere spiegata ricorrendo alle teorie della disegualianza genetica², trova la sua base esplicativa sull'importanza dei processi di apprendimento sociale e di socializzazione, sostenendo che sono le differenze di *genere*, gli itinerari storici di stabilizzazione sociale dei ruoli, fino alla divisione tra sfera pubblica e privata, a determinare i vari tipi di comportamento e a spiegare le forme di interazione quotidiana tra le persone (Simon, 1975; Adler - Simon, 1979; Goodman, 1980).

La donna, un tempo, veniva "socializzata diversamente" rispetto all'uomo ed era considerata come inferiore in ragione di fattori biologici e psichici (Demaria, 2003). Si pensi, ad esempio, al fenomeno della "caccia alla streghe" in cui, nell'arco di almeno sei secoli (dal 1257 al 1816), vennero torturate e uccise dalla Chiesa cattolica centinaia di migliaia di donne perché considerate *eretiche* (Zucca, 2004; Fiume, 2017; Garuti, 2016; Levack, 1997; Ginzburg, 1989; Henningsen, 1990; Behringer, 2004). La "donna deviante", per tutta una serie di ragioni storiche e culturali, violava i *cliché* che la società patriarcale aveva per lei stabilito:

¹ Un nuovo campo di studi, la neurocriminologia, più diffusa in ambito statunitense, ha ripreso le basi costitutive della violenza, coltivando il terreno biologistico e approfondendo il complesso funzionamento dei processi neurologici che sono alla base non solo di comportamenti psicopatici o sociopatici, ma della rottura di quell'equilibrio inconscio e automatico, garantito dal nostro sistema nervoso. Su questo, vedi A. Raine (2016).

² Sembra quasi ripetitivo ricordare che l'impostazione bio-antropologica del crimine deve le sue basi e convinzioni al lavoro di Lombroso (cfr. Lombroso - Ferrero 1893).

la “devianza” rappresentava una prerogativa dettata essenzialmente dai maschi. Le forme di violenza esercitate contro le donne in pieno Medioevo raccontano di un’ampia gamma di costrizioni, utilizzate dal marito per “correggere” la moglie, dal padre per “educare” la figlia, dal padrone per “punire” la serva. Insomma, un corollario di comportamenti violenti che si sono andati codificando e che hanno reso più che legittima la riproduzione sociale dell’asservimento femminile al maschio (cfr. Esposito et alii, 2018).

Da qui, allora, una conseguenza logica: se le donne manifestano in misura minore rispetto agli uomini comportamenti antisociali, lo si deve alla loro minore esposizione a ruoli sociali pubblici, al maggior tempo dedicato alla crescita dei figli e alle diverse aspettative sociali che esse nutrono e che la stessa società matura e orienta nei loro confronti (Giddens, 1991, pp. 23 ss. e pp. 97 ss.; Mannheim, 1975; Heidensohn, 1985, pp. 145-196). Ma un massiccio loro ingresso nella sfera pubblica produrrebbe esiti analoghi rispetto a molti dei comportamenti illegali che registriamo per i maschi, oppure vi è un qualcosa che in “natura” le rende differenti?

Usi, tradizioni, stereotipi e perfino norme di carattere patriarcale hanno cristallizzato nel corso dei secoli una situazione di netta differenza e, talora, di supremazia del genere maschile su quello femminile, con la relativa esclusione delle donne da ambiti professionali e, più in generale, di potere, relegandole a settori marginali della vita sociale. Se connettiamo queste osservazioni alle ragioni che vedono, anche rispetto a reati di carattere corruttivo o legati generalmente al malaffare, una preminenza dei maschi rispetto alle donne, è chiaro che la ridotta presenza delle stesse può essere spiegata proprio facendo riferimento alla marginalità dei differenti ruoli (sociali, politici ed economici) da esse ricoperti, piuttosto che al dimorfismo sessuale.

Il presente contributo si pone l’obiettivo di chiarire il ruolo ambivalente della donna nei fenomeni corruttivi: essa corrompe ed è corrotta, è attrice o spettatrice a seconda dei casi, dei contesti o delle persone³. Nel primo paragrafo si presenteranno le metodologie e gli elementi che permeano l’organizzazione e la struttura del sistema corruttivo. Nel secondo paragrafo si delinea un *excursus*

³ I reati legati alle fattispecie di carattere corruttivo sono diversi: a) reato di concussione (art. 317 c.p.); b) corruzione per un atto d’ufficio (art. 318 c.p.); c) corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 c.p.); d) corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.); e) induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.); f) istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.); g) abuso d’ufficio (323 c.p.); h) rifiuto od omissione di atti d’ufficio (art. 328 c.p.).

storico-sociologico sul costruzionismo sociale e sulle teorie di genere. Nel terzo saranno illustrati i principali studi bio-genetici e il contributo che hanno apportato le neuroscienze al dibattito sul dimorfismo sessuale e, infine, ci si soffermerà – prendendo spunto dall’esame di alcuni atti giudiziari (sentenze di Corte d’appello e Tribunale ordinario) – su determinate condizioni che vedono protagoniste alcune donne con ruoli di potere, le quali si rendono protagoniste di atti di corruzione o concussione.

15.1 *Metodi e strutture del sistema corruttivo*

La storia politica ed economica italiana, specie negli ultimi trent’anni, ci ha mostrato che i fenomeni corruttivi dilaganti hanno riguardato soprattutto uomini, sia nel settore pubblico che in quello privato. I *fatti di Tangentopoli* (Damilano, 2012; Borrelli, 1999; Di Pietro, 2001; Giangrande, 2016; Musella, 2000; Davigo, 2017) esplosi a Milano nel 1992, connessi specialmente al finanziamento pubblico ai partiti, o i casi della *Tangentopoli nel sistema sanitario* (Del Giaccio, 2015; Pignatta - Bertone, 2004; Brugnola, 2016; De Lucia, 2018; Poggiolini, 1995; Pomicino, 2015) avvenuti a Napoli, sempre nello stesso periodo storico, con le relative connessioni e commistioni tra politica e camorra, rappresentano la “cartina di tornasole” di tale fenomeno.

Negli ultimi anni, tuttavia, la corruzione appare quasi “normalizzata”, perché è come se fosse accompagnata da un tacito “consenso sociale”. Vi è una contraddizione in termini, in merito al *modus operandi* posto in essere nei vari livelli delle amministrazioni pubbliche e private: da una parte, si cerca di approntare misure di contrasto che risultino all’avanguardia verso i fenomeni di malaffare e, dall’altra, persiste un modo di pensare, quasi “accondiscendente” nei confronti di tali tipi di reati, considerando furbe e non fuorilegge, le persone che si avvalgono di procedure illecite pur di ottenere ingiusti vantaggi (Jannone - Maccani, 2017).

Se si utilizza una lente d’ingrandimento sui fenomeni corruttivi italiani, si può notare l’esistenza di un rapporto tutt’altro che sproporzionato tra uomini e donne: guardando la quantità di donne presenti in politica o in amministrazioni pubbliche e private, si intercetta, seppur in misura inferiore rispetto ai reati commessi da uomini, una loro presenza in fenomeni di corruzione (Manzetti, 2011). In questo senso, gli *stereotipi di genere* affondano le proprie radici in una dimensione simbolica che ha relegato, per tanto tempo, la figura femminile in subordine a quella maschile: soltanto in epoca più recente, attraverso i movimen-

ti di emancipazione della donna nella società, anche il fenomeno della criminalità femminile si è trasformato in materia d'indagine, analizzando le donne sia come vittime, che come autrici di reato (Siebert, 1997). Sulla base di ciò, si può sostenere che l'antisocialità passiva o attiva è trasversale a situazioni ed ambiti, interessando sia donne che uomini (Buttarini - Vantaggiato, 2008).

L'onda corruttiva contempla, come si sa, la presenza di un numero oscuro di reati commessi ma non denunciati o non pervenuti alle autorità giudiziarie e, come tutti i sistemi, anche quello della corruzione è dotato di una dimensione spazio-temporale organica ed unitaria, che ne definisce i caratteri e le coordinate. Se la corruzione, infatti, risulta essere un fenomeno vecchio quanto il mondo, i sistemi di potere a cui essa è legata, nelle varie epoche storiche, appaiono strutturati in specifici modi, a seconda dei differenti ambiti e dei diversi tempi (Borsky - Kalkschmied, 2018, pp. 1-40).

Gli scambi corruttivi, come visto nelle pagine precedenti del Rapporto, quasi sempre sono pianificati. I "pubblici poteri" sono colpiti da fenomeni strutturali di sistema che tendono ad assolvere, o addirittura a coprire, chi usa o abusa dei poteri conferitigli dalla legge o dalla carica che ricopre, gestendo il ruolo e la "cosa pubblica" per tornaconti personali: infiltrazioni in gare d'appalto, corruzione in atti giudiziari, approvazioni di lottizzazioni, abusivismi edilizi, ecc. Le condotte incriminate, spesso avallate da atteggiamenti di tipo collusivo, consistono nella ricezione o nella ritenzione, per sé o per un terzo, di somme di denaro o di altri tipi di utilità, delineando l'accettazione di qualcosa che viene corrisposto in modo spontaneo da colui che offre, o trattenendo presso di sé utilità di vario tipo. La condotta incriminata risulta indebita, cioè non corroborata da nessuna congrua giustificazione, e l'oggetto materiale della condotta è costituito dal denaro o da tipi di utilità che possono assumere anche un carattere immateriale. Il maneggio di denaro pubblico, o anche privato, può contemplare che queste operazioni antiggiuridiche possano rappresentare anche il frutto di formule collaudate di riciclaggio, che tendono ad occultare lo stesso reato per depistare gli inquirenti (Fornasari, 2008).

Come notato lungo le precedenti pagine del Rapporto, non c'è una definizione condivisa di corruzione. Barbara Huber sostiene che la corruzione è un deterioramento del processo decisionale che consente o domanda di deviare dal criterio che dovrebbe guidarlo in cambio di una ricompensa, della promessa o dell'aspettativa di essa (Arnone - Iliopoulos, 2005, p. 17). Parametrando al *gender*, secondo Gottfredson e Hirschi (1990), una spiegazione della disuguaglianza di genere, in riferimento alle azioni criminali, si può rinvenire nell'autocontrollo:

esso costituisce un tratto duraturo della personalità che varia da individuo a individuo ed è connesso al processo di socializzazione, che continua durante tutte le fasi della vita. La socializzazione risulta diversa per ogni soggetto ed è la sommatoria delle regole, norme e valori che una persona ha interiorizzato. Le donne risulterebbero più autocontrollate rispetto agli uomini e, perciò, si ritiene che siano meno inclini ad assumere condotte corruttive (Rivas, 2013, pp. 10-42). È proprio così?

Se ci concentriamo sulla corruzione, essa rappresenta un sistema in cui è presente un raffinato meccanismo di carattere omertoso che, in quanto a modalità, è simile al sistema mafioso: gli individui sono portati ad essere complici di “affari”, che appaiono legati ad un processo di sfruttamento, imposizione e subordinazione, in cui la persona più debole ne risulta soggiogata. L’omertà si presenta come una conseguenza del clima di paura imposto dal reticolo corruttivo dominato, oggi, molto dalle mafie, ma anche come il risultato della bilateralità dello stesso sistema corruttivo, in cui si può chiaramente osservare una complicità tra il corrotto e il corruttore, che richiede inevitabilmente il doversi fidare e il rispetto del silenzio. È il patto corruttivo che lo richiede. Questa specificità connessa allo scambio corruttivo dovrebbe vedere una più ampia presenza delle donne, dal momento che esse sono – specialmente nella lunga tradizione delle mafie – le depositarie dei più intensi e profondi segreti, ancorché delle tradizioni. In realtà, il ruolo marginale, da sempre attribuito alle donne, ne spiega ancora oggi la bassissima presenza nella conduzione o regolazione di patti corruttivi, ove è presente la mafia.

In questo scenario, allora, è la criminalità (specie maschile) ad estendere i suoi tentacoli sui nuovi affari e nel contesto di nuove logiche di espansione si serve delle donne per particolari compiti. Questa presenza criminale prolifera nell’ambito dell’usura, come una volta nei traffici del contrabbando di sigarette, nel trasferimento di ordini dall’interno all’esterno delle carceri, oppure nel piccolo riciclaggio di denaro sporco, o nella verifica dell’attuazione dei comandi.

15.2 *Costruzionismo sociale e teorie di genere*

Il processo storico di riconoscimento del ruolo e dell’autonomia femminile è stato lento e difficile: la situazione di “sudditanza di genere” ha imposto alle donne, per tanti anni, minori occasioni di “devianza sociale” rispetto a quelle offerte agli uomini; tutto ciò, le ha portate ad accettare supinamente il “potere

maschile” (Esposito et alii, 2018), trovandosi, quindi, “confinare” in un “ordine sociale” a loro imposto, per cui questa asimmetria di *status* e di potere tra i due generi ha facilitato la sottomissione femminile, con conseguenti spazi marginali di libertà (Busoni, 2000). L’ortodossia di tale ordine sociale, imposto dal *vir*, ha tratteggiato il percorso esistenziale delle donne, nel corso dei secoli, finendo per ritagliare sulle stesse una vera e propria “immagine sociale” fossilizzata, che ha replicato rigidamente convenzioni e procedure sociali, sentenziate dal retaggio del sistema patriarcale (Saponaro, 1977).

In questo universo femminile disconnesso dalla realtà sociale, le trasformazioni sono procedute a rilento, essendo le donne, rispetto agli uomini, escluse dai gangli della vita sociale, limitate a ruoli secondari, connaturati ad una forma particolare di inazione e pervasa da tempi morti. Una donna costretta per molto tempo a replicare il suo ruolo riflesso nella propria *impasse* sociale ed economica, e ad essere assente rispetto a quasi tutte le problematiche sociali pubbliche (Matthews Grieco, 2001). Un universo, quindi, quello femminile del passato, chiuso e vulnerabile, che ha condotto alla “permeabilità del genere” all’interno di un rapporto sociale asimmetrico: le “donne di casa” non dovevano avere aspettative, né dovevano possedere un retroterra culturale, né dovevano affacciarsi al mondo (Scott, 1996).

È con l’avvento del XX secolo che si rompe questo velo etico, ideologico e codicistico, che per secoli ha proiettato sugli “schermi sociali” un’immagine dominante, un modo di pensare e una percezione effettiva del mondo “maschilizzata”: un mondo antropocentrico che ha parlato esclusivamente “al maschile”.

Un’inversione di tale *trend*, si è avuta solo negli ultimi anni con l’avvento di una serie di leggi⁴ tese alla riduzione del *gender gap*, per quel che riguarda la partecipazione femminile all’interno di istituzioni economiche e politiche, volte a determinare dei mutamenti, sebbene ancora parziali, all’interno degli spazi e delle distanze sociali tra i *generi*. L’Italia si è adeguata alla media europea, adottando gli opportuni parametri in riferimento alla presenza di donne inserite nelle As-

⁴ La legge 120/2011 sulla parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati; la legge 215/2012 per il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli Enti Locali e nei Consigli Regionali, e in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni; il D.P.R. n° 251 del 2012 sulla parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate da pubbliche amministrazioni; la legge 65/2014 relativa alle elezioni del Parlamento europeo e la legge 56/2014 per i Governi locali.

sembrere parlamentari, nei Consigli regionali, provinciali e comunali, superando la media europea, a partire dall'anno 2014, per quel che riguarda la percentuale di donne presenti all'interno dei Consigli di amministrazione di importanti holding economico-finanziarie, nelle direzioni delle pubbliche amministrazioni, nei posti dirigenziali delle organizzazioni sociali e perfino nelle Assemblee regionali⁵.

15.3 *Studi bio-genetici e neuroscienze*

Le neuroscienze (Kandel et alii, 2014) rilevano che il sistema nervoso degli uomini è differente rispetto a quello delle donne (Musumeci, 2012): la differenza di genere non sarebbe data dal fatto che gli uomini risultino più decisi nelle situazioni e azioni in rapporto alle donne, come la consuetudinarità farebbe credere, ma dal fatto che uomini e donne riescano a percepire il mondo in modo differente. In fin dei conti, i due generi sarebbero condizionati dai significati che, di volta in volta, attribuiscono alle cose. Nel corso dei secoli, la cultura ha fatto sì che l'uomo risultasse preciso e determinato nelle scelte, dato che doveva occuparsi di mantenere e nutrire la famiglia. Diversamente, si voleva una maggiore flessibilità da parte delle donne, dati i tanti compiti che dovevano svolgere (moglie, madre, casalinga, lavoratrice). Tale tipo di "addestramento sociale" ha finito con l'influenzare, non solo il comportamento e la personalità, ma anche i significati e le percezioni legati agli eventi vissuti (Bianchi et alii, 2009).

Cesare Lombroso (Montaldo - Tappero, 2009) è il primo autore che si concentra sulla questione della devianza femminile; l'antropologo veronese, in un suo libro del 1893, "La donna delinquente. La prostituta e la donna normale", sostiene che la ragione della minore propagazione della criminalità femminile sarebbe da ricercarsi nella maggiore debolezza e imbecillità delle donne, rispetto agli uomini (Lombroso - Ferrero, 1893, pp. 32-49).

Freda Adler, Presidente della Società Criminologica Americana nel biennio 1994-1995, in "Sisters in crime", edito nel 1975, afferma l'esistenza di un'interdipendenza tra fenomeni criminali e processi emancipatori. La criminologa statunitense sostiene che, solamente con la conquista della "mascolinità" e di una tangibile parità tra i generi, anche gli indici di criminalità femmi-

⁵ Cfr. European Commissioner for Justice, Consumers and Gender Equality, <https://www.istat.it/it/files/2017/12/cap06.pdf>.

nile risulterebbero in crescita. Secondo la Adler, soltanto nel momento in cui le donne avranno conseguito lo stesso status sociale degli uomini, potranno essere nella condizione di compiere reati allo stesso livello dei maschi; infatti, le donne non avrebbero la possibilità di delinquere nella medesima maniera degli uomini, perché ancora assoggettate e relegate in spazi familiari ristretti (Adler, 1975).

Sulla stessa traiettoria socio-culturale della Adler, si colloca l'educatore afroamericano Willie J. Hagan che, in "Crime and Disrepute" del 1994, asserisce che se il controllo familiare risulterà più stringente, corrispondentemente, vi sarà un minore controllo sociale (Hagan, 1994). Questo dato evidente, da cui partono Hagan e la Adler, ci pone dinanzi a due poli antitetici: da una parte il controllo formale (Stato e ordinamento), dall'altra il controllo informale (la famiglia e le leggi che la governano). "Schemi standardizzati", che conducono a stroncature metodologiche e culturali, come le teorie che, negli anni '70 del XX secolo, soprattutto nel Nord America, condussero ad una sostanziale sfiducia nei confronti del "trattamento" proiettato verso la rieducazione dei criminali: tale *modus pensandi* riteneva che fosse troppo oneroso e di scarsa incidenza, questo tipo di intervento. Tuttavia, le teorie richiamate hanno avuto come effetto quello di riportare sotto i riflettori teorizzazioni socio-criminologiche opposte che collegavano all'origine della criminalità, problematiche connaturate all'individuo: queste ultime, inoltre, hanno suscitato un nuovo interesse per le teorie biologiche, biochimiche e psicologiche della criminalità, oltre che per le ricerche concernenti la dimensione biologica della differenza sessuale.

Una nuova generazione di studiosi comincia ad indirizzare le proprie ricerche verso una direzione scientifica e metodologica completamente differente dalle analisi effettuate in passato in tale ambito, portando in auge delle dinamiche percettive e cognitive, di carattere biologico, legate all'evoluzione delle neuroscienze. In tal senso, risultano propedeutiche le indicazioni offerte dallo studio di Sarnoff Andrei Mednick, definito "teoria biosociale" (Mednick, 1978): in conformità a tale ricerca, il metodo con il quale l'individuo impara a gestire ed educare gli impulsi naturali, anche di carattere criminale e antisociale, è di tipo punitivo e ha la sua estrinsecazione ed azione, in primis, nella sfera familiare, nonché nell'ambito del gruppo dei pari.

Il dispositivo principale, che regola i fili dei comportamenti criminali, agirebbe in risposta alla punizione, essendo, quest'ultima, vincolata inscindibilmente al sistema nervoso centrale, che differisce da individuo a individuo: nelle persone devianti, il feedback relativo all'inibizione agisce in modo molto lento; invece,

lì dove la retroazione del sistema nervoso è rapida, si ingenera la susseguente situazione implicata dall'inibizione. Perciò, secondo lo studioso newyorkese, l'effetto deterrente della punizione può avere il suo scopo soltanto negli individui diversi dai criminali, che non ne percepirebbero gli effetti d'inibizione. Questa prospettiva conduce, poi, ad un'analisi psicofisica che sostanzia tale status: in questa direzione, si sono compiuti degli studi neurologici, che hanno messo in evidenza alcune implicazioni relative ad una differenza di genere tra i due sessi, all'interno dell'encefalo e che tale diversità agirebbe su udito, memoria, emozioni, vista e linguaggio (Kandel et alii, 1999). Esisterebbe, quindi, un modello di "intelligenza maschile" e uno prettamente "femminile": tale differenza porta con sé diversi processi di raffigurazione mentale. Tutto ciò si concretizza in diverse scelte comportamentali, metodologiche e linguistiche, che si esternano in qualità espressive e stilistiche radicalmente opposte.

Ai due generi sarebbero connaturati, quindi, dei corredi essenziali di caratteristiche, insite nella propria struttura psicofisica, in un gioco di sovrapposizione e congiunzione. Tali peculiarità agirebbero all'interno del rispettivo gender, che sarebbe connaturato al proprio spazio psicosomatico, con i suoi modi di concepire la realtà sensoriale: quest'ultima sarebbe percepita in modo differente, dai diversi dispositivi mentali e corporei dei due sessi.

La visione biologica delle differenze sessuali è cambiata nel corso del tempo, ma non si è ancora giunti ad una risposta univoca, sull'individuazione di una differenza comportamentale, su base genetica, tra uomini e donne. Il cervello è modellato ed influenzato dall'ambiente circostante: come nel caso di esperimenti sui topi, che quando sono esposti a più stimoli, producono maggiori sinapsi nel proprio cervello; nello stesso modo, anche l'individuo risulta esposto al medesimo tipo di processo.

Il comportamento umano, che sia normale o deviante, è socialmente appreso e non dipende da un particolare genotipo: la criminalità risulta favorita da un ambiente sfavorevole, o comunque negativo. È interessante il caso del gene che codifica l'enzima monoamino ossidasi A (MAO-A), che è un enzima centrale nel metabolismo della serotonina: un neurotrasmettitore coinvolto nella regolazione del tono dell'umore e nella modulazione del comportamento (Caspi et alii, 2002, pp. 851-854). Gli esseri umani tendono a sviluppare comportamenti violenti, quando nascono o crescono in un ambiente violento, o comunque di emarginazione, dove hanno subito abusi o maltrattamenti sin dall'età dell'infanzia, qualsiasi sia il loro stato di attività enzimatica: basso, normale o alto. In un ambiente non sano, gli individui con un'attività MAO ridotta, acquisiscono

una più alta probabilità di sviluppare comportamenti antisociali (Nilsson et alii, 2006, pp. 121-127).

15.4 *Il patto corruttivo al femminile? Analisi di atti giudiziari*

Ha destato scalpore l'arresto del prefetto di Cosenza, la mattina del 2 gennaio 2020, accusato di aver intascato una mazzetta di 700 euro da un'imprenditrice⁶. L'indignazione non deriva solo dalla figura pubblica (trattasi del massimo rappresentante del governo su un territorio) e dallo status della persona, ma dalla sproporzione tra la disponibilità a consumare un fatto corruttivo e il vantaggio che ne derivava. Cosa spinge, allora, un rappresentante dello Stato, oltretutto donna, a immischiarsi in una vicenda del genere perdendo reputazione, legittimità di ruolo ed esponendosi alla condanna? Diciamo "oltretutto donna", proprio perché la centralità di questa riflessione ruota attorno all'eventuale differenza, se c'è, tra disponibilità a delinquere di maschio e femmina.

L'analisi del materiale giudiziario proveniente da diverse regioni italiane ci ha permesso di costruire, sulla base di alcune evidenze empiriche, qualche riflessione a riguardo. Nello specifico, si tratta di atti riguardanti fenomeni corruttivi commessi da donne. Il primo caso che si presenta, è quello di un giudice Presidente di Sezione del Tribunale di Vibo Valentia: un pubblico ufficiale che ha agito in concorso con altri soggetti per una procedura fallimentare. Il magistrato ha diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato. In questo caso, il magistrato, d'intesa con due avvocati e una collaboratrice fallimentare, ha compiuto una serie di atti contrari ai suoi doveri d'ufficio, violando l'obbligo di comportarsi con lealtà, probità, imparzialità e indipendenza, tipici della funzione giudiziaria. Cosa viene chiesto in cambio? La collaboratrice fallimentare è stata incaricata della ricezione della merce: le utilità percepite dalla persona corrotta consistevano in: a) mobili per la sua casa; b) forniture alimentari fatte pervenire, a mezzo

⁶ «La rappresentante del governo è andata agli arresti domiciliari con l'accusa di induzione indebita a dare o promettere utilità per aver chiesto ad un'imprenditrice l'emissione di una fattura fittizia di 1.220 euro che sarebbe servita a ottenere una parte del fondo di rappresentanza riconosciuto ai prefetti» (cfr. Indagato il prefetto di Cosenza per corruzione: filmata la consegna di denaro per 700 euro, in "il Messaggero", 31 dicembre 2019, https://www.ilmessaggero.it/italia/prefetto_cosenza_indagato_paola_galeone_corruzione_filmato_ultima_ora_31_dicembre_2019-4955724.html).

corriere, al figlio del magistrato corrotto; c) promessa di una “bella busta” per la restituzione delle somme depositate, in favore dei creditori irreperibili, in sede di chiusura della procedura concordataria che veniva recapitata presso l’abitazione del magistrato.

Il giudice, in un’intercettazione ambientale, parlando con alcuni soggetti incorsi nel reato, ha pronunciato testuali parole: «Fatemi sapere soltanto il numero del processo, quand’è l’udienza e le seguiamo direttamente queste cose, senza l’avvocato»⁷. In particolare, il giudice ha emesso sentenza di omologa della proposta concordataria; tale proposta è stata finalizzata esclusivamente a consentire all’assuntore e, quindi, al fallito, di tornare in possesso di beni già acquisiti alla massa.

Successivamente, ha compiuto una serie di atti contrari ai suoi doveri d’ufficio, effettuando pressioni su altri soggetti appartenenti agli uffici giudiziari, al fine di indurli a compiere atti contrari ai doveri del loro ufficio: in particolare, il *modus procedendi* in oggetto è stato teso alla restituzione, nei confronti dell’assuntore e del fallito, delle somme depositate per i creditori irreperibili e per il credito vantato dal fallimento di un esercizio commerciale. È stata ulteriormente considerata, per il suddetto magistrato, l’aggravante di aver diretto l’attività delle persone che sono concorse nel reato.

Il magistrato, inoltre, ha compiuto atti contrari ai doveri d’ufficio, nell’ambito della procedura relativa alla misura di prevenzione a carico di un soggetto (beneficiario della condotta corruttiva) affiliato al clan Mancuso di Limbadi: la funzione esercitata dal soggetto in questione, all’interno della ’ndrina, è stata quella di esattore, addetto al recupero dei crediti, da parte del clan. Tale soggetto è stato sottoposto ad una misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, con obbligo di soggiorno, nel comune di residenza: il magistrato ha accolto la richiesta del *reo*, in quanto esercitava le mansioni di relatrice e unica firmataria del provvedimento. Misure che sono risultate molto più larghe, rispetto al parere espresso dal PM, che ha proceduto in una direzione più restrittiva: in precedenza, il Pubblico Ministero ha espresso l’intenzione di circoscrivere il provvedimento all’arco temporale di una sola giornata, per l’iter relativo all’impegno documentato, autorizzandolo ad allontanarsi dal comune di residenza, per recarsi a Milano, in ragione di una visita medica. Il parere del Pubblico Ministero, infatti, si è indirizzato verso una direzione di *diminutio*, essendo limitatamente favorevole rispetto all’impegno documentato e non all’intero periodo richiesto.

⁷ Corte d’Appello di Salerno, sez. penale, sentenza n. 1515 del 24 maggio 2013, p. 3.

Col suo provvedimento, il magistrato ha violato l'art. 7 bis della L. 1423/1956, in quanto, con tale atto si è autorizzato l'allontanamento del soggetto, per un periodo superiore al termine consentito dalla legge e, comunque, non documentato; tale iter giuridico si poneva in violazione dei criteri tabellari, per la composizione dei collegi vigenti, presso il Tribunale di Vibo Valentia. Nell'ambito del collegio presieduto dal magistrato in oggetto, era presente un giudice deputato ai fallimenti, il quale, nello svolgimento delle sue prerogative, non avrebbe potuto integrare il collegio competente, in materia di misure di prevenzione.

Il magistrato, successivamente condannato, ha ricevuto da parte dell'intermediario della condotta corruttiva, mobilio per la casa e forniture di generi alimentari, di cui avrebbero beneficiato il giudice e il figlio di lei, tramite recapito di corriere espresso. Ai fatti corruttivi è stata contestata l'aggravante di cui all'art. 7 della L. 203/91. La Corte d'appello di Salerno si è pronunciata in una sentenza unificatrice, che tratta del concorso di più reati: alla giudice colpevole è stata comminata una pena di anni 2 e mesi 8 di reclusione.

Passando, poi, ad un altro reato commesso dal giudice in questione, Presidente della Sezione Civile e Fallimentare del Tribunale di Vibo Valentia, bisogna rilevare che costei ha abusato dei poteri connotati alla funzione giurisdizionale esercitata: il magistrato ha compiuto atti che si sono collocati nella direzione di indurre il Giudice Delegato, alla restituzione delle somme depositate, in favore dei creditori irreperibili, oltre che per il credito vantato dal curatore fallimentare per le pratiche di fallimento in cui era in corso il giudizio d'appello, dinanzi alla Corte d'appello di Catanzaro. La Corte d'appello di Salerno ha confermato per lo stesso giudice reo, la sentenza del Tribunale di Salerno (emessa in data 28 febbraio 2011), che nel dispositivo della stessa recita: "Assoluzione dai reati ascritti, perché il fatto non sussiste"⁸.

Il secondo caso s'incentra sempre sulla "corruzione al femminile in atti giudiziari": in particolare, ci si riferisce alla vicenda di una funzionaria della cancelleria della Procura della Repubblica di Napoli, indotta in reati di natura corruttiva ad opera di un avvocato. La cancelliera ed un suo collega, adibito alle sue stesse mansioni di pubblico ufficio, rivelano, attraverso l'accesso abusivo al sistema informatico protetto da misure di sicurezza *SICP*, notizie d'ufficio riservate, che non dovevano essere divulgate. Nello specifico, l'avvocato in questione ha chiesto di verificare, in merito alla posizione di un suo cliente, l'esistenza dell'iscrizione

⁸ Corte d'Appello di Salerno, sez. penale, sentenza n. 1515, *cit.*

nel registro degli indagati nell'ambito di un procedimento assegnato alla DDA (Direzione Distrettuale Antimafia). Si sono accordati affinché, in cambio di una somma di denaro di € 1.000, fosse effettuata un'attività contraria ai doveri d'ufficio, per il summenzionato accesso abusivo.

Le fonti di prova sono rappresentate da conversazioni inserite nell'informativa della Guardia di Finanza, che è stata depositata in data 29.10.2012. La funzionaria corrotta, utilizzando le proprie credenziali, si è inserita illecitamente nel sistema informatico *SICP*, acquisendo le relative informazioni e stampando l'elenco dei nominativi recuperati. Il magistrato inquirente ha accertato l'oggettiva sussistenza del delitto di corruzione, in base all'effettiva richiesta di denaro, in cambio di informazioni riservate⁹.

Il terzo caso esaminato riguarda un'impiegata di un ufficio postale di Grotta-minarda (BN), che ha commesso reati di truffa e peculato: adibita alle mansioni di gestione del risparmio postale, si è appropriata indebitamente di somme di denaro di cui aveva disponibilità, in quanto depositate su libretti postali, mediante raggiri ed escamotage operati nei confronti dei relativi intestatari dei libretti: le persone truffate avevano un'età compresa tra i 69 e 92 anni. L'impiegata ha sottratto le somme, asportando cifre superiori rispetto ai prelievi che i soggetti richiedevano e trattenendo per sé la somma residuale (si parla di importi compresi tra i 25 € e i 200 €). Tale *modus operandi* era reiterato. Le è stata comminata una condanna a 2 anni di reclusione, con pena sospesa¹⁰.

Il quarto caso è relativo all'ambito sanitario: un assistente medico, in servizio presso la divisione di ostetricia e ginecologia dell'Ospedale di Eboli (SA), ha violato norme riguardanti la funzione pubblica esercitata, incorrendo nel reato di concussione (art. 317 c.p.). La dottoressa, avendo eseguito un accertamento sulle condizioni in cui versava una sua paziente, in merito alla scelta di proseguire o interrompere la gravidanza in corso, ha messo al corrente la paziente della possibilità di procurarle un contatto con un altro medico, suo collega, che sarebbe stato disponibile ad effettuare l'intervento d'interruzione di gravidanza presso il proprio studio, nella stessa giornata, in modo da bypassare le lungaggini dell'iter procedurale contemplato nella Legge 194/78.

La dottoressa ha prospettato alla paziente un grave pericolo di vita conseguente alla presenza di una patologia ("iperemesi gravidica") che si manifesta

⁹ Corte d'Appello di Napoli, II sez. penale, sentenza n. 10367 del 21 ottobre 2016.

¹⁰ Tribunale di Benevento, sentenza n. 195 del 28 settembre 2018.

durante la gravidanza: tale rischio, in effetti, non era reale, ma la dottoressa si è posta l'intento di persuadere la paziente in merito all'urgenza di intervenire subito, dietro il pagamento di un compenso corrispondente alla cifra di € 1.000. L'interruzione volontaria di gravidanza è stata eseguita presso lo studio privato di uno dei due ginecologi. La dottoressa ha accompagnato personalmente la paziente e ha presenziato all'intervento chirurgico; tale intervento ha avuto luogo al di fuori di strutture sanitarie autorizzate (art. 8 della L. n. 194/78). L'iter di natura fraudolenta è stato attuato in assenza di imminente pericolo di vita della paziente, provocando alla donna una lesione personale, concretizzatasi in un'endometrite post-abortiva della durata di 21 giorni. La paziente, conseguentemente ai danni subiti, si è rivolta ad un altro centro clinico specialistico, dove è stata ricoverata. Alla dottoressa è stata contestata l'aggravante di aver sollevato l'obiezione di coscienza¹¹.

Il quinto caso riguarda un magistrato in servizio presso la Corte d'appello di Napoli, che aveva assunto in precedenza le funzioni di Presidente Aggiunto della Sezione GIP del Tribunale di Napoli. Il giudice ha dovuto rispondere dei reati di cui all'art. 322 c.p. (istigazione alla corruzione), riqualificato poi nell'art. 321 c.p. (pene per il corruttore), in relazione all'art. 319 c.p. (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), nonché all'art. 319 ter c.p. (corruzione in atti giudiziari).

Il giudice ha offerto ad un altro magistrato, facente funzioni di GIP in un procedimento in cui è stato imputato un politico italiano, esponente del centro-destra (l'esponente politico, all'epoca dei fatti, era stato eletto, come deputato al Parlamento europeo), dei vantaggi per favorire una parte processuale, affinché vi fosse il proscioglimento del politico, con sentenza di non luogo a procedere. Il magistrato imputato ha fatto presente al giudice (GIP) che il politico era (testuali parole) «tornato in sella ed era di nuovo potente» e che «era buono con gli amici e vendicativo nei confronti dei nemici»¹², per indurlo a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio e, quindi, allo scopo di favorire una parte processuale. Il tentativo di influenzare la decisione del collega della sezione GIP del Tribunale di Napoli si rende esplicito in una conversazione ricercata e organizzata nel piazzale antistante il Palazzo di Giustizia di Napoli, ove il magistrato in questione tenta di corrompere il collega, prefigurando aiuti e favori futuri posti in essere

¹¹ Corte d'Appello di Salerno, sentenza n. 2332 dell'8 novembre 2012.

¹² Corte d'Appello di Roma, III sez. penale, sentenza n. 6254 dell'8 ottobre 2015, p. 1.

dall'europarlamentare, in cambio di una sentenza di proscioglimento in favore dell'onorevole.

Il magistrato è stato condannato dal Tribunale ordinario di Roma, in data 12/12/2012, per il reato di tentata corruzione in atti giudiziari contrari ai doveri d'ufficio, alla pena di 1 anno e mesi 4 di reclusione, con pena sospesa. Successivamente, la sentenza della Corte di appello di Roma, che ha riformato quella del Tribunale ordinario, ha assolto il giudice dal delitto commesso, perché il fatto non costituiva reato¹³.

Conclusioni

È difficile tracciare un'ideale linea onnicomprensiva che spieghi particolarità di agire all'interno del patto corruttivo e sia ascrivibile specificamente a peculiarità di *gender*: la corruzione non è una questione di genere, specie se si tiene conto del fatto che i sistemi istituzionali e decisionali risultano fattori di principi e ideali meritocratici, in misura proporzionale ai loro indici di trasparenza e democrazia. Si può sostenere che il nostro Paese difetti dell'una e dell'altra, ma se compariamo ciò con altre realtà del mondo, l'indice certamente sale. In realtà, in un sistema democratico e pluralistico, quando le "donne di potere" utilizzano tale risorsa, non è rintracciabile in questo processo un aspetto che le connota in modo peculiare rispetto ai maschi. Le utilità e i vantaggi che esse ricercano tradiscono, al pari degli omologhi maschi, la loro *mission* istituzionale: l'antisocialità che, di conseguenza, si registra (occasionale o meno) e che le lega, in questo caso, a patti o ad accordi, è finalizzata ad ottimizzare i flussi corruttivi che non risultano alterati rispetto a quelli che si ingenerano tra uomini e uomini, tra donne e donne, e talvolta tra uomini e donne. La rivalità emerge solo per accaparrarsi i migliori favori e vantaggi.

Dagli atti sono emersi fatti illeciti, che costituiscono il frutto di transazioni fraudolente, che esulano dall'appartenenza ad uno specifico genere: la corruzione non parla il linguaggio specifico del genere. Donne e uomini sono sostanzialmente e formalmente uguali rispetto alla corruzione: le donne deviano, perché ambiscono al potere, al danaro, al successo con la stessa intensità dei maschi, quando il ruolo che ricoprono favorisce l'esibizione del potere decisionale sui de-

¹³ Corte d'Appello di Roma, III sez. penale, sentenza n. 6254, *cit.*

stini altrui, o quando hanno l'opportunità di ricavare un vantaggio. Qui potrebbe valere la tesi di quegli autori che hanno individuato nella chiave dell'“emancipazione femminile”, l'ascesi delle fattispecie delittuose consumate dalle donne rispetto al passato (Chesney-Lind - Pasko, 2013; Hagan, 1994), anche se restano marcate le differenze, specie per quei delitti violenti di cui restano maggiormente protagonisti gli uomini. Per cui, in alcuni delitti spariscono le differenze tra i due sessi e l'influenza dei reticoli di sostegno o delle posizioni relative alla geografia del potere, che ascendono da un ambiente, appaiono come più incidenti di altri fattori. Se questo ambiente, oltretutto, è attraversato dalla ricerca a tutti i costi di quelle risorse prima indicate (e che sono scarse), le singole situazioni facilmente finiscono per condizionare le decisioni e i comportamenti delle persone, unendole in maniera intensa, in una strategia e in una certa visione che non include più imbarazzo, vergogna, tormento, paura, angoscia, ma quasi orgoglio per aver “venduto” una dose di potere in cambio di un servizio, o aver furbescamente sfruttato un'occasione che altri non avrebbero saputo utilizzare.

Bibliografia

- AA.VV., *Sociobiologia e natura umana. Una discussione interdisciplinare*, Einaudi, Torino 1980.
- ACQUAVIVA S., *La strategia del gene*, Laterza, Bari 1983.
- ADLER F., ADLER H.M., *Sisters in crime: the rise of the new female criminal*, McGraw-Hill, New York 1975.
- ADLER F., SIMON R., *The Criminology of Deviant Women*, Houghton Mifflin Co., Boston 1979.
- ARNONE M., ILIOPULOS E., *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, Milano 2005.
- BEHRINGER W., *Witches and witch-hunts: a global history*, Polity Press, Cambridge 2004.
- BIANCHI A., GULOTTA A., SARTORI G., *Manuale di neuroscienze forensi*, Giuffrè, Milano 2009.
- BORRELLI F.S., *Borrelli. Corruzione e giustizia. "Mani pulite" (1992-98) nelle parole del procuratore Borrelli*, Kaos, Milano 1999.
- BORSKY S., KALKSCHMIED K., *Corruption in Space: A closer look at the world's subnations*, in «Graz Economics Papers», University of Graz, Department of Economics, Graz 2018.
- BRUGNOLA F., *La corruzione in sanità*, Gruppo Editoriale GEDI, Roma 2016.
- BUSONI M., *Genere, sesso, cultura*, Carocci, Roma 2000.
- BUTTARINI M., VANTAGGIATO M., *Donne criminali. Un viaggio attraverso il lato oscuro della criminalità*, Experta, Forlì 2008.
- CASPI A. et alii, *Role of genotype in the cycle of violence in maltreated children*, in «Science», vol. 297, 2002.
- CHESNEY-LIND M., PASKO L., *The female offender: girls, women, and crime*, SAGE, Los Angeles (Ca) 2013.
- DAMILANO M., *Eutanasia di un potere. Storia politica d'Italia da Tangentopoli alla Seconda Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- DAVIGO P., *Il sistema della corruzione*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- DAWKINS R., *Il gene egoista*, Mondadori, Milano 1992.
- DE LUCIA M., *Sangue infetto. Una catastrofe sanitaria. Un incredibile caso giudiziario*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI) 2018.
- DEL GIACCIO G., *Sangue sporco. Trasfusioni, errori e malasanità*, Giubilei Regnani, Cesena (FC) 2015.
- DEMARIA C., *Teorie di genere. Femminismo, critica postcoloniale e semiotica*, Bompiani, Milano 2003.
- DENWORTH L., *"Hyperscans". Show How Brains Sync as People Interact*, 10 aprile 2019, <https://www.scientificamerican.com/article/hyperscans-show-how-brains-sync-as-people-interact/>.
- ID., *Friendship: The Evolution, Biology, and Extraordinary Power of Life's Fundamental Bond*, W.W. Norton & Company (in press), New York 2020.

15. Donna e corruzione. Alcuni fatti che vanno oltre le teorie

- DI PIETRO A., *Intervista su tangentopoli*, a cura di G. Valentini, Laterza, Roma-Bari 2001.
- DOLZA D., *Essere figlie di Lombroso. Due donne intellettuali tra '800 e '900*, FrancoAngeli, Milano 1991.
- ESPOSITO A., FRANCESCHI F., PICCINNI G., *Violenza alle donne. Una prospettiva medievale*, il Mulino, Bologna 2018.
- FIUME M., *La bolgia delle eretiche*, A&B, Catania 2017.
- FORNASARI G., *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in A. Bondi, A. Di Martino, G. Fornasari, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino 2008.
- GARUTI F., *L'olocausto delle donne. 30 milioni di donne arse sul rogo in oltre 6 secoli di caccia alle streghe*, Anguana, Sossano (VI) 2016.
- GIANGRANDE A., *Le mani sporche di mani pulite. Tangentopoli. Da Craxi a Berlusconi: Quello che non si dice*, Independently published, Milano 2016.
- GIDDENS A., *Fondamenti di sociologia*, il Mulino, Bologna 1991.
- GINZBURG C., *Storia notturna: una decifrazione del sabba*, Einaudi, Torino 1989.
- GOODMAN N., *La delinquance femminile, evolution en Angleterre et Pays de Galles*, in Conseil de l'Europe, Comité Européen pour les Problèmes Criminels, *La criminalité des femmes en République Federale d'Allemagne, en Italie et en Angleterre et au Pays del Galles*, Strasbourg 1980.
- GOTTFREDSON M.R., HIRSCHI T., *A general theory of crime*, Stanford University Press, Stanford (Ca) 1990.
- HAGAN J., *Crime and Disrepute*, Pine Forge Press, Thousand Oaks (Ca) 1994.
- HEIDENSOHN F., *Women & Crime*, MacMillan Education Ltd., London 1985.
- HENNINGSEN G., *L'avvocato delle streghe: stregoneria basca e Inquisizione spagnola*, Garzanti, Milano 1990.
- JANNONE A., MACCANI I., *Corruzione e anticorruzione in Italia. Pubblico e privato, trasparenza e appalti, prevenzione e contrasto*, FrancoAngeli, Milano 2017.
- KANDEL E.R., SCHWARTZ J., JESSELL T.M., *Fondamenti delle neuroscienze e del comportamento*, Ambrosiana, Milano 1999.
- KANDEL E.R. et alii, *Principi di Neuroscienze*, Ambrosiana-Zanichelli, Bologna 2014.
- LEVACK B.P., *La caccia alle streghe in Europa agli inizi dell'età moderna*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- LOMBROSO C., FERRERO G., *La donna delinquente, la prostituta e la donna normale*, Roux, Torino 1893.
- LORENZ K., WUKETITS F.M., *Die Evolution des Denkens*, Piper, München 1968.
- MANNHEIM H., *Trattato di criminologia comparata, Vol. II*, Einaudi, Torino 1975.
- MANZETTI R.E., *Ma che vuole l'Italia? I paradossi della colpa. Potere, donne, corruzione*, Borla, Roma 2011.
- MATTHEWS GRIECO S.F. (a cura di), *Monaca, moglie, serva, cortigiana: vita e immagine delle donne tra Rinascimento e Controriforma*, Morgana, Firenze 2001.
- MEDNICK S.A., *Psicologia dell'apprendimento*, Giunti Martello, Milano 1978.
- MONTALDO S., TAPPERO P. (a cura di), *Cesare Lombroso cento anni dopo*, UTET, Torino 2009.

- MUSELLA L., *Clientelismo: Tradizione e trasformazione della politica italiana tra il 1975 e il 1992*, Guida Editori, Napoli 2000.
- MUSUMECI E., *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato. Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, FrancoAngeli, Milano 2012.
- NILSSON K.W. et alii, *Role of monoamino oxidase A genotype and psychosocial factors in male adolescent criminal activity*, in «Biological Psychiatry», vol. 59, n. 2, 2006.
- PIGNATTA P., BERTONE S., *Sangue e affari*, Fratelli Frilli Editori, Genova 2004.
- POGGIOLINI D., *Niente altro che la verità: i farmaci in Italia, le mie lotte, i miei errori*, L'Airone, Roma 1995.
- POMICINO P.C., *La Repubblica delle Giovani Marmotte: L'Italia e il mondo visti da un democristiano di lungo corso*, UTET, Milano 2015.
- RAINE A., *L'anatomia della violenza. Le radici biologiche del crimine*, Mondadori, Milano 2016.
- RIEDL R., *Biologie der Erkenntnis. Die stammesgeschichtlichen Grundlagen der Vernunft*, Parey, Berlin-Hamburg 1980.
- RIVA F., *Corruzione*, Edizioni Lavoro, Roma 2019.
- RIVAS M.F., *An Experiment on Corruption and Gender*, in «Bulletin of Economic Research», vol. 65, n. 1, 2013.
- SAPONARO F., *L'omicidio nelle donne e nei minori. Considerazioni metodologiche introduttive*, Adriatica, Bari 1977.
- SCOTT J.W., *Il genere: un'utile categoria di analisi storica*, in P. Di Cori (a cura di), *Altre storie. La critica femminista alla storia*, Clueb, Bologna 1996.
- ID., *Sex and Secularism*, Princeton Univ. Press, Princeton 2017.
- SEVERINI M., *In favore delle italiane. La legge sulla capacità giuridica della donna (1919)*, Marsilio, Venezia 2019.
- SIEBERT R., *Le donne, la mafia*, Il Saggiatore, Milano 1997.
- SIMON R., *Women and Crime*, Lexington Books, Lexington 1975.
- WILSON E.O., *Sociobiologia. La nuova sintesi*, Zanichelli, Bologna 1979.
- ID., *Sulla natura umana*, Zanichelli, Bologna 1980.
- WOLLMER G., *Evolutionäre Erkenntnistheorie*, Hirzel, Stuttgart 1975.
- ZUCCA M., *Donne delinquenti. Storie di streghe, eretiche, ribelli, rivoltose, tarantolate*, Simone, Napoli 2004.

Autori

GIACOMO DI GENNARO è professore ordinario, insegna Sociologia, Progettazione e gestione delle politiche sociali e Criminologia e vittimologia presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove coordina dal 2010 il Master di II livello in "Criminologia e Diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana" presso il Dipartimento di Scienze Politiche. È responsabile campano della Socint (Società Italiana di Intelligence) e fa parte di numerosi comitati scientifici di riviste. È autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali. Tra le più recenti pubblicazioni si segnala, con Maurizio Esposito, *La pena tra misericordia e afflizione. Una ricerca empirica sul Giubileo delle persone detenute* (FrancoAngeli, 2020); *Juvenile Delinquency between probation and criminal careers* (IntechOpen 2020).

RICCARDO MARSELLI è professore ordinario di economia politica presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". La sua attività di ricerca spazia in differenti aspetti dell'analisi economica del fenomeno criminale. I principali studi riguardano le valutazioni empiriche delle determinanti economiche della criminalità, l'analisi economica del sistema di deterrenza e il ruolo e l'efficacia delle misure alternative della risoluzione delle controversie.

FEDERICO CAFIERO DE RAHO, già Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano dal 1979, passato alla Procura della Repubblica di Napoli nel 1984, ha condotto molte indagini contro la camorra e, in particolare, contro il clan dei Casalesi. Procuratore aggiunto di Napoli dal 2006 al 2013, nello stesso anno è stato nominato Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria. Dal 2017 è Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Ha recentemente pubblicato, con Gaetano Saffioti e Serena Uccello, *Mafie e appalti*, in G. Torre (a cura di), *Non sono affari loro. Dialoghi sulle mafie nell'economia italiana* (Edizioni Santa Caterina, 2017).

RAFFAELE CANTONE, in magistratura dal 1991, ha fatto parte della Direzione distrettuale antimafia della Procura di Napoli dal 1999 al 2007. Dal 2014 al 2019 è stato Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione. Attualmente ricopre la carica di Procuratore della Repubblica a Perugia. È autore di numerosi saggi, tra gli altri si ricordano: con Enrico Carloni, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni* (Feltrinelli, 2018); con

Vincenzo Paglia, *La coscienza e la legge* (Laterza, 2019); *Il sistema della prevenzione della corruzione* (Giappichelli, 2020).

GIOVANNI COCOZZA insegna Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. È autore di lavori monografici e numerose pubblicazioni in riviste nazionali e internazionali sulle tematiche del procedimento amministrativo, diritto processuale amministrativo, contrasto alla corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Docente presso: la SSPL dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa; il Corso di perfezionamento in amministrazione e finanza degli enti locali del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II; il Master in "Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana".

MARIA VITTORIA DE SIMONE attualmente è Procuratore aggiunto presso la Direzione nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Ha in precedenza svolto le funzioni di pubblico ministero presso le Dda di Napoli e Bologna. Ha curato per la casa editrice Maggioli il *Commento al codice antimafia* (2011) e l'aggiornamento della nuova edizione (2013). Ha pubblicato, tra l'altro: *Le funzioni dell'agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel procedimento di prevenzione e nel procedimento penale*, in A. Cisterna (a cura di), *L'agenzia nazionale per i patrimoni di mafia. Amministrazione e destinazione dei beni confiscati dopo l'entrata in vigore dei regolamenti* (Maggioli, 2012). Ha inoltre partecipato all'opera *Commentario al Codice antimafia* Spangher – Marandola (2018) e al volume *Commento al codice antimafia*, curato da R. Razzante (2019). Svolge attività didattica presso diverse Università italiane.

FRANCESCA DELLA RATTA-RINALDI è ricercatrice presso l'Istat, dove svolge studi e analisi sul mercato del lavoro. Ha conseguito un dottorato in Metodologia delle Scienze Sociali e Politiche presso la Sapienza di Roma, e presso la stessa Università è stata Professore a contratto e assegnista di ricerca con progetti di ricerca sull'analisi statistica dei dati testuali. La sua attività di ricerca abbraccia diverse tematiche e si caratterizza per l'integrazione di fonti e strumenti di ricerca, con particolare riferimento all'integrazione tra dati strutturati e *corpus* testuali non strutturati.

SIMONA DI LUCIA è sociologa e criminologa. Esperta di *gender studies*, svolge attività nell'ambito delle scienze forensi. Laureata in Sociologia, si è specializzata in Criminologia presso l'Ateneo Federico II di Napoli, conseguendo il Master di II livello in "Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana". È iscritta all'Albo dei Consulenti Tecnici e dei Periti del Tribunale di Salerno. Presidente dell'Associazione Antiviolenza *Il Cerchio della Vita*.

MARIA DI PASCALE è Funzionario di Servizio Sociale – Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità – e lavora presso l’Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Napoli. Ha diverse pubblicazioni, tra le quali si segnalano: *La criminalità minorile nelle città metropolitane italiane*, in G. Di Gennaro - R. Marselli (a cura di), *Secondo Rapporto. Criminalità e Sicurezza a Napoli* (FedOAPress, 2017); *Le esperienze nel distretto di Napoli tra messa alla prova e dintorni*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione “entusiasta” di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli* (FrancoAngeli, 2018).

DEBORA AMELIA ELCE, laureata in Servizio Sociale, ha svolto attività di ricerca con l’Istituto di Studi politici S. Pio V. Ha recentemente pubblicato: G. Di Gennaro - D. A. Elce, *Il servizio per la conciliazione e la mediazione penale minorile di Napoli*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione “entusiasta” di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli* (FrancoAngeli, 2018).

FILOMENA GAUDINO, laureata Magistrale in Servizio Sociale e Politiche Sociali, collabora alla cattedra di Sociologia del Dipartimento di Scienze Politiche. Ha recentemente pubblicato: G. Di Gennaro - F. Gaudino, *Reti di comunità, interventi ed esperienze nei territori. Quali sostegni e azioni di recupero per i minori: un’indagine conoscitiva delle strutture residenziali che accolgono i minori in Campania*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione “entusiasta” di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli* (FrancoAngeli, 2018).

MASSIMILIANO GIACALONE, Ph.D in Statistica Computazionale ed Applicazioni, è ricercatore in Statistica presso il DISES dell’Università Federico II. Si occupa di metodologia statistica e di efficienza in ambito giudiziario. Ha pubblicato: *Manuale di Statistica Giudiziaria* (Bel-Ami, 2009), *Dynamic efficiency evaluation of Italian judicial system using DEA based Malmquist productivity indexes* (Socio-Economic Planning Sciences, 2020). Nel volume curato da G. Di Gennaro, *La messa alla prova per i minori* (FrancoAngeli, 2018) ha redatto, *Il piano metodologico della ricerca*.

SIMONA MELORIO è dottore di ricerca in Criminologia, devianza e mutamento sociale. È stata assegnista presso l’Università del Molise e l’Università Suor Orsola Benincasa di Napoli. È ricercatrice dell’Iprs di Roma per il Pon *Liberi di scegliere*. Ha pubblicato, tra l’altro, per Edizioni Labrys *Cultura di camorra* (2010) e *Anticamorra silente. Dalla repressione alle Peer courts* (2012); con Isaia Sales, *Le mafie nell’economia globale. Fra la legge dello Stato e le leggi di mercato* (Guida, 2017) e *Storia dell’Italia corrotta* (Rubbettino, 2019); più recentemente, *Cigarette smuggling in Naples* (Esi, Napoli, 2020).

ANDREA PROCACCINI ha conseguito il PhD in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università Federico II. Si occupa dei temi di politica sociale e di welfare penitenziario. Ha recentemente pubblicato: *Il sistema di giustizia minorile in Europa: i processi riformatori tra istanze di welfare e principi di giustizia*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione "entusiasta" di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli* (FrancoAngeli, 2018) e G. Di Gennaro - A. Procaccini, *Concezione e pratica della pena*, in G. Di Gennaro - M. Esposito (a cura di), *La pena tra misericordia e afflizione. Una ricerca empirica sul giubileo dei detenuti* (FrancoAngeli, 2020).

GIOVANNI RUSSO, magistrato dal 1985, dal 2016 svolge funzioni di Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo aggiunto vicario. Coordina le Sezioni "Cosa Nostra", "Mafie straniere e altre mafie", "Criminalità transnazionale", "Contrasto patrimoniale alla criminalità di tipo mafioso o terroristico" nonché Cooperazione internazionale, Risorse tecnologiche e sicurezza, Contrasto giudiziario al terrorismo. Affianca il PNA nel coordinamento dei gruppi di lavoro "mafie ed entità nelle stragi ed altri delitti". Corrispondente nazionale di Eurojust, punto di contatto della Rete Giudiziaria Europea. Docente presso vari corsi universitari e master *post lauream* nei principali Atenei nazionali.

ISAIA SALES insegna Storia delle mafie all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli. È autore di diverse opere sul Sud e sul ruolo delle mafie nella storia italiana. Recentemente ha pubblicato, assieme a Simona Melorio, *Storia dell'Italia corrotta* (Rubbettino, 2019) e nel 2015 *Storia dell'Italia mafiosa* (Rubbettino). Pubblicista, è editorialista del quotidiano Domani e collaboratore della rivista Limes.

ANTONIA SARNATARO, laureata magistrale in Sociologia e ricerca sociale, ha conseguito il titolo del Master di II livello in "Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana" presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha partecipato, con la cattedra di Sociologia del Dipartimento di Scienze Politiche, alla ricerca sul *Giubileo della Misericordia*.

VALERIA SAVARESE, laureata magistrale in Sociologia e Ricerca Sociale, ha conseguito il titolo del Master di II livello in "Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana" presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha partecipato, con la cattedra di Sociologia del Dipartimento di Scienze Politiche, alla ricerca sul *Giubileo della Misericordia*.

PASQUALE TRONCONE insegna Diritto penale dell'economia e Diritto penitenziario presso l'Università degli Studi Federico II di Napoli ed è docente presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali della medesima Università. È Componente del

Consiglio scientifico e docente nell'ambito del Master in "Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana" presso l'Università degli Studi Federico II di Napoli. Ha pubblicato tra l'altro: *Manuale di diritto penitenziario* (Giappichelli, 2006); *La sospensione del procedimento con messa alla prova. Nuove esperienze di scenari sanzionatori senza pena* (Dike Giuridica, 2016); *La tutela penale della riservatezza e dei dati personali* (Esi, 2020).

Questo *Terzo Rapporto* su "Criminalità e sicurezza a Napoli" è pubblicato in un momento delicato e drammatico della storia umana essendo lo scenario mondiale colpito dalla SARS-CoV-2 che ha generato la pandemia da Covid-19. L'impatto del virus sta aggravando le condizioni sociali ed economiche di milioni di persone esponendole a forti indebitamenti, a criticità imprenditoriali, a incertezze strategiche, a perdita del lavoro, al rischio di essere divorate da quelle idrovore illegali umane che sono le reti criminali. È uno scenario che alimenta un profondo senso di insicurezza, di incertezza, di caduta della fiducia nelle istituzioni. Questi aspetti alimentano tensioni sociali e sono terreno ideale per l'agire dei gruppi mafiosi che fanno leva sull'indebolimento dei sistemi di regolazione sociale e l'abbassamento delle barriere difensive che le comunità locali hanno, sebbene mobilitino nelle emergenze anche le migliori risorse per alimentare un profondo senso di speranza utile a guardare il futuro con occhio più fiducioso. Questo è un momento di importante transizione che può partorire scenari migliori ma devono affermarsi cambiamenti strutturali negli schemi di ragionamento e di intervento, puntando su misure di innovazione sociale e istituzionale. L'azione del *policy-maker* deve essere guidata da informazioni affidabili, disaggregate su base territoriale e caratterizzate da elevati gradi di omogeneità per individuare misure di intervento efficaci. In questo *Rapporto* si guarda ai cambiamenti che riguardano il mondo della criminalità e della sicurezza fornendo chiavi interpretative che lungi dall'essere esaustive vogliono raccordare le dimensioni micro e macro dei fenomeni illegali e criminali. Come nei precedenti lavori focalizzati su specifici reati, la lente di ingrandimento è rivolta questa volta al fenomeno della corruzione, grimaldello che a seconda degli attori e delle reti illegali è capace di generare modelli diversificati di corruzione e influenze che coinvolgono gli ambiti della politica, dell'economia e delle relazioni sociali.

Oltre ai curatori Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli, contributi di: Federico Cafiero De Raho, Raffaele Cantone, Giovanni Coccozza, Maria Vittoria De Simone, Francesca Della Ratta - Rinaldi, Simona Di Lucia, Maria Di Pascale, Debora Amelia Elce, Filomena Gaudino, Massimiliano Giacalone, Simona Melorio, Andrea Procaccini, Giovanni Russo, Isaia Sales, Antonia Sarnataro, Valeria Savarese, Pasquale Troncone.



ISBN 978-88-6887-096-6



€ 15,00