

1. FINALITÀ E ARTICOLAZIONE
DEL PRESENTE RAPPORTO

Il Comitato di studio istituito con provvedimento del Presidente della Camera dei deputati del 27 settembre 1996 e insediato il 2 ottobre 1996, aveva per scopo la "elaborazione, nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento amministrativo italiano, di ipotesi di intervento legislativo per prevenire fenomeni di corruzione, tenendo conto delle caratteristiche del sistema delle imprese e delle principali esperienze straniere".

Il Comitato ha anzitutto condotto un'analisi delle varie situazioni di corruzione in Italia, delle istituzioni che ne sono colpite e delle conseguenze che esse comportano per il buon funzionamento di queste. Ha considerato i luoghi della corruzione quali si delineano nel triangolo dei rapporti tra potere economico privato, pubblica amministrazione e personale politico. La corruzione è vista generarsi grazie alle possibilità che hanno i privati di accumulare ingenti somme in nero, che gli amministratori delle società sono in grado di utilizzare allo scopo sia di arricchimento personale, sia di proteggere la loro impresa, comprando l'aiuto di politici o funzionari. Gli appartenenti alla pubblica amministrazione vengono coinvolti sia per desiderio di arricchimento personale, sia per accrescere il loro potere nei confronti del personale politico. Questo, a sua volta, è interessato a trarre vantaggi da rapporti corrotti, sia per desiderio di arricchimento personale, sia per rafforzare la sua posizione, di partito, o di corrente, o personale, nei confronti di coloro con cui è in competizione.

Indipendentemente dalle varie fattispecie legali che essa assume, la corruzione è, quindi, una forma di accordo fra una minoranza allo scopo di appropriarsi di beni che spettano alla maggioranza della popolazione, considerata questa, o come insieme di consumatori, o come insieme di cittadini elettori. Poiché i danni in termini di consumo, o in termini di domanda politica, si ripartiscono su di un'ampia popolazione (che, inoltre, è poco ascoltata), essi tendono a venir giudicati irrilevanti da coloro che perpetrano atti corrotti.

A tale tipo di autogiustificazione, alla quale è immaginabile che l'individuo corrotto possa far ricorso per superare eventuali resistenze morali, si aggiungono altre considerazioni, correnti nella letteratura internazionale, volte a circoscrivere gli effetti reali della corruzione. Si sostiene (soprattutto per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo) che la corruzione serve a oliare meccanismi burocratici, che altrimenti non funzionerebbero e, quindi, ostacolerebbero iniziative i cui effetti sono positivi per lo sviluppo economico. Oppure si sostiene che, se molti atti sono punibili per legge, ciò è perché la legge non aderisce al costume, che invece è molto più permissivo. O si osserva che nella corruzione c'è un elemento di equità, in quanto tende ad attenuare l'inferiorità di trattamento di cui godono, pur a pari o simile responsabilità, i dipendenti pubblici nei confronti di quelli privati. Infine ci si riferisce

agli inevitabili costi della democrazia, che difficilmente possono venir sostenuti senza l'apporto di denaro raccolto in maniera inevitabilmente illecita.

I costi della corruzione vanno, però, calcolati in maniera diversa. Anzitutto, dal punto di vista economico, come si dirà più avanti, episodi di corruzione provocano situazioni di rendita, lievitazione dei costi, selezione negativa delle imprese e incentivi all'opportunismo.

Ma oltre a questi danni immediatamente misurabili, la corruzione comporta due tipi di conseguenze di lungo periodo. La prima riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione. Il diffondersi della corruzione in un'amministrazione incide non solamente introducendo diseconomie nelle operazioni condotte con intenzioni corrotte, ma anche erodendo i rapporti di fiducia fra gli appartenenti all'organizzazione non direttamente coinvolti, provocandone un cattivo funzionamento generalizzato. Dati raccolti da questo Comitato, inoltre, tendono a suggerire che, quando il numero di funzionari corrotti supera una certa soglia, o, in ogni caso, quando i singoli funzionari corrotti non si sentono più isolati, si mette in opera un meccanismo di assorbimento dei funzionari inizialmente resistenti, che finisce per obbligarli a colludere.

La seconda conseguenza è di natura simile alla prima, ma riguarda il sistema politico, e, più esattamente, il consenso dato dalla popolazione alla classe e alle istituzioni politiche nel loro complesso. Nell'introduzione al cosiddetto *Nolan Report*, sugli *Standards in Public life*, presentato al Parlamento del Regno Unito nel 1995, si sottolineano con allarme i dati dei sondaggi di opinione, che indicano un livello di fiducia riposta nel personale politico e nei membri del governo inferiore a quella riposta nei membri di tutte le altre istituzioni del paese (ecclesiastici, medici, insegnanti, giudici, funzionari, uomini d'affari e altre sette categorie); e inoltre, si registra negli anni recenti, una ulteriore caduta di fiducia per i politici e membri del governo. E si giustificano le proposte di più rigorosi principi di comportamento nella vita pubblica, proprio sulla base della constatazione di tale crescente discredito in cui cade chi vi partecipa. Ora, i periodici rapporti dei sondaggi comparativi fra i vari paesi europei, condotti dall'*Eurobarometro*, collocano regolarmente l'Italia nella posizione più bassa (e assai inferiore a quella della Gran Bretagna), quanto a consenso, o fiducia, della popolazione nella classe e nelle istituzioni politiche. E ugualmente indicano una forte caduta negli ultimi tempi. A tutto ciò si aggiunga quanto mettono in evidenza recenti ricerche condotte in Italia sul fenomeno che potrebbe chiamarsi della "corruzione della politica non corrotta". In queste ricerche si mostra che, in presenza di corruzione, anche i politici non corrotti sono portati a non denunciare la corruzione di cui vengono a conoscenza, e ad usare, invece, le loro informazioni al riguardo per ottenere vantaggi "politici" dai loro colleghi di altri partiti, pur senza seguirli sulla via della corruzione.

Il rapporto è diviso in quattro parti:

a) nella prima, sono valutate le dimensioni del fenomeno della corruzione ed individuate tipologia e cause;

b) nella seconda, vengono brevemente esaminati studi, proposte e riforme adottate in alcuni ordinamenti stranieri;

c) nella terza, più ampia, vengono elencati i mezzi atti a prevenire la corruzione o a disincentivarla (con esclusione del profilo repressivo);

d) nell'ultima parte sono indicati i tempi per l'attuazione delle diverse proposte.

Le analisi e le proposte contenute nel presente rapporto sono dirette principalmente a fornire un quadro di insieme e costituiscono, quindi, solo una base per una elaborazione compiuta.

2. DIMENSIONI, TIPOLOGIA E CAUSE DELLA CORRUZIONE

a) Casi esaminati dalle procure e dai giudici

Negli ultimi quattro anni, fatti di corruzione hanno dato luogo a centinaia di inchieste giudiziarie, a decine di migliaia di avvisi di garanzia, ad alcune migliaia di provvedimenti di carcerazione preventiva e di rinvii a giudizio a carico di funzionari e amministratori pubblici ed imprenditori privati, spesso di primo piano. La corruzione appare uniformemente distribuita sul territorio nazionale, a diversi livelli, e riguarda politici eletti, amministratori e dirigenti privati, anche se non con la stessa intensità e frequenza.

Gli ambiti principali in cui gli episodi di corruzione si consumano sono i seguenti: contratti di appalto e di fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni, finanziamento dei partiti politici, controlli fiscali, associazioni che agiscono in modo occulto.

Quanto alle figure di reato, esse sono ben note: peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, violazione della legge sul finanziamento dei partiti, ricettazione. Per ciascuna di queste fattispecie, si riscontra negli ultimi anni un progressivo aumento di fatti denunciati all'autorità giudiziaria e di condanne. Alcuni dati relativi ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione illustrano efficacemente il fenomeno.

Per quanto riguarda il peculato, i delitti denunciati, dai quali ha avuto inizio l'azione penale, erano circa 450 all'anno fino al 1989 e più di 1000 all'anno a partire dal 1991. I condannati (42 nel 1988, 57 nel 1989) sono circa 300 all'anno a partire dallo stesso anno.

Analoga progressione si registra con riferimento alla concussione. Dai circa 100 casi denunciati all'anno (1988 e 1989) si passa dal 1992 a cifre oscillanti tra 450 e 750. Il numero dei condannati cresce continuamente dal 1988 (14) al 1995 (248).

Notevole è anche l'aumento dei casi di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Le azioni penali sono meno di 100 fino al 1991, più di 400 all'anno dal 1993. I condannati, 12 nel 1988, sono 258 nel 1995. I casi denunciati di istigazione alla corruzione sono meno di 100 fino al 1991, circa 200 all'anno dal 1993; i condannati per lo stesso motivo sono meno di 30 all'anno fino al 1992, 82 nel 1995. Meno numerosi, ma comunque in aumento, i casi di corruzione per un atto d'ufficio e di corruzione di persona incaricata di pubblico servizio.

Altrettanto vistoso l'aumento dei casi di omissione o rifiuto di atti d'ufficio (fattispecie, peraltro, non direttamente legate a fenomeni di corruzione). I casi denunciati sono meno di 2000 fino al 1990, più di

5000 dal 1993. Rimane basso, comunque, il numero dei condannati (sempre meno di 50 all'anno).

Infine, il numero di azioni penali iniziate per abuso d'ufficio, a partire dal 1992, oscilla tra 6000 e 10000. Il numero dei condannati cresce tra il 1992 ed il 1995 da 54 a 226. Con riferimento a questa figura di reato, va anche rilevato che, dopo il 1990, si è registrata una notevole varietà, a livello territoriale, nel numero di azioni penali: in particolare, mentre in tutti gli altri distretti di Corte d'appello il passaggio dalla vecchia alla nuova formulazione dell'articolo 323 c.p. ha determinato un netto calo di tale numero, nel distretto di Corte d'appello di Torino è avvenuto il contrario; rilevante è il numero di azioni avviate anche con riferimento ai distretti di Palermo e dell'Aquila.

Al di là delle singole figure di reato, la sola Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, nell'ambito dei vari procedimenti dell'inchiesta "Mani pulite", ha chiesto fino a questo momento il rinvio a giudizio di 2319 persone, e lo ha ottenuto per 715 persone, delle quali 266 sono state condannate in primo grado; le posizioni definite dal Giudice per le indagini preliminari sono finora 541, di cui le assoluzioni sono circa il 10 per cento; le condanne inflitte dal Giudice per l'udienza preliminare o pateggiate dinanzi ad esso sono state 386, i proscioglimenti 157; 1319 posizioni sono state trasmesse ad altre procure per competenza. Il reato contestato più frequentemente nell'ambito di questa inchiesta è la corruzione (in senso stretto, come figura di reato); meno numerose le accuse di concussione e di finanziamento illecito dei partiti.

Le indagini della Guardia di finanza hanno individuato pagamenti illeciti per circa 1150 miliardi di lire, di cui oltre 970 in Lombardia.

Per quanto riguarda il personale, negli ultimi anni, circa il 2 per cento di quello statale è stato sottoposto ad azione penale (solo nella metà circa dei casi, peraltro, si tratta di reati di corruzione). Tra le amministrazioni statali, la più colpita da episodi di corruzione noti è quella delle finanze. In tutti i ministeri, il numero dei procedimenti disciplinari è inferiore (a volte, notevolmente inferiore) al numero dei procedimenti penali avviati per fatti commessi da dipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nella interpretazione di questi dati, occorre tenere conto di circostanze come la riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione del 1990 ed il fatto che, ovviamente, i dati relativi all'esercizio dell'azione penale vanno raffrontati con quelli relativi alle condanne non dello stesso anno, ma di quelli successivi. Per quanto riguarda le tangenti scoperte dalla Guardia di finanza, non di tutte le somme percepite è stata individuata anche la provenienza.

Alcune osservazioni sono comunque immediate: in primo luogo, l'aumento dell'emergere di episodi di malcostume è netto e costante; nell'esercizio dell'azione penale, si nota una fortissima prevalenza numerica dell'abuso d'ufficio rispetto alle altre fattispecie rientranti nella corruzione in senso ampio, prevalenza che non si riscontra a livello di condanne (rimangono più numerose quelle per corruzione e per concussione, mentre le accuse di abuso d'ufficio solo raramente danno luogo a condanne); inoltre, il contrasto tra i dati relativi alle

diverse aree territoriali, con riferimento all'abuso d'ufficio, indica la difficoltà di una precisa configurazione della fattispecie. Infine, le statistiche dimostrano che la responsabilità disciplinare viene fatta valere molto raramente: nel complesso, essa appare più una conseguenza eventuale del procedimento penale che uno strumento di valorizzazione del prestigio e di difesa preventiva delle amministrazioni.

I casi che determinano l'intervento del giudice penale sono i più visibili, ma rappresentano una parte di un più ampio fenomeno di cattiva amministrazione sulle cui dimensioni si possono solo fare ipotesi. In generale, i reati contro la pubblica amministrazione (proprio perché il fatto costitutivo può facilmente essere tenuto nascosto) sono tra quelli per i quali il rapporto tra numero di denunce e numero di fatti accaduti è minore.

Gli episodi di corruzione sono evidentemente molto più numerosi di quelli scoperti. In effetti, le indagini ed i processi hanno svelato un sistema nel quale la necessità di pagare tangenti per ottenere sovvenzioni o per concludere contratti, la dazione di denaro agli organi di controllo, il finanziamento illecito dei partiti, i fondi neri delle imprese ed i redditi illeciti degli amministratori pubblici erano spesso assurti a regole generali: è possibile, dunque, ritenere che i casi scoperti non siano eccezioni, ma una parte forse piccola di una patologia ben più ampia.

D'altra parte, gli episodi di malcostume anche recenti, messi in luce dalle ultime indagini, dimostrano che scandali e processi, lungi dall'eliminare la corruzione, in molti casi hanno soltanto reso le tangenti più rischiose (e, quindi, più cospicue), la corruzione più sofisticata e quindi la lotta alla corruzione più difficile.

Per quanto riguarda la quantità di denaro illecitamente versata, la cifra che si è indicata, relativa alle indagini della Guardia di finanza, è certamente molto al di sotto della realtà, come dimostrato dal fatto che in alcune regioni non è stata accertata alcuna tangente. Stime precise sono impossibili: tutte quelle fin qui proposte, comunque, parlano di versamenti per varie migliaia di miliardi di lire.

È ovvio, comunque, che i costi della corruzione non sono dati soltanto dal denaro pubblico oggetto di indebita appropriazione, dalla mancata sottoposizione al prelievo fiscale di molte operazioni finanziarie e dall'estorsione di risorse private, ma anche dagli incalcolabili danni prodotti dall'inefficienza e dagli sprechi che a tutto ciò sono connessi (si pensi alle conseguenze della cattiva scelta nella collocazione o dell'imperfetta esecuzione di un'opera pubblica, ai prezzi superiori a quelli di mercato pagati dalle amministrazioni pubbliche ai loro appaltatori e fornitori, al danno arrecato dal rifiuto o dal ritardo di un provvedimento favorevole per mancata corresponsione della tangente richiesta).

Nel complesso la morfologia della corruzione, quale si evince dai casi oggetto di indagine in Italia, è caratterizzata dal carattere collettivo, piuttosto che individuale, dei comportamenti devianti, che costituiscono fatti seriali, non isolati, nei quali si presentano frequentemente più corruttori, più corrotti, nonché intermediari.

Tuttavia il fenomeno della corruzione, pur diffusa, non pare generale, riguardando alcuni settori della società e dell'amministrazione, e non altri.

b) Settori in cui la corruzione si manifesta

Rispetto ad altri paesi occidentali, l'esperienza italiana si contraddistingue, oltre che per la scala di diffusione della corruzione rivelata dalle indagini giudiziarie, anche per la capillare penetrazione del fenomeno nei gangli vitali dell'amministrazione pubblica. Episodi di corruzione si sono verificati tanto a livello di grandi decisioni che coinvolgono ingenti risorse finanziarie, come, ad esempio, in materia di urbanistica o di lavori pubblici, quanto nell'ordinaria attività amministrativa. Vi sono tre diversi tipi di corruzione, a seconda del modo in cui si viene a configurare lo scambio occulto tra risorse pubbliche e risorse private.

1) La spesa dell'amministrazione pubblica per beni e servizi offerti da privati

Un primo tipo di attività pubblica soggetto alla corruzione è la domanda, da parte dell'amministrazione pubblica, di beni e servizi offerti dai privati.

Rientrano in questo campo le decisioni di spesa degli enti pubblici, come, ad esempio, l'attività contrattuale per opere o forniture, la compravendita di immobili e l'assegnazione di incarichi a professionisti.

In questi casi la corruzione è resa possibile dal pagamento di un prezzo superiore a quello minimo accettabile dall'offerente privato: si viene, così, a creare una rendita, spartita tra il decisore pubblico e l'assegnatario privato attraverso il versamento di una tangente. La scelta del contraente non riflette, dunque, i principi di imparzialità, di merito e di concorrenzialità ai quali si ispirano le procedure ufficiali, poiché l'individuazione del beneficiario privato scaturisce da un accordo illecito.

L'interesse dei soggetti coinvolti nell'illecito converge verso l'accrescimento discrezionale del prezzo di ciò che viene acquistato dall'ente pubblico, poiché questo consente di accrescere i margini di guadagno illecito. In taluni casi, si sono verificate attività di influenza illecita anche nel corso della stessa formulazione della domanda pubblica, funzione propria degli organi di direzione politica, ad opera di: intermediari specializzati nel coordinare l'attività delle autorità pubbliche preposte all'allocazione delle risorse finanziarie con quella dei centri di spesa locali; imprenditori o cartelli di imprese che, contando sulla loro posizione monopolista o sulle protezioni politiche acquisite, si trovano in una posizione privilegiata rispetto all'aggiudicazione delle successive gare di appalto. In questa fase, la corruzione indirizza l'impiego delle risorse pubbliche in funzione degli interessi