

LIBERA

ASSOCIAZIONI, NOMI E NUMERI
CONTRO LE MAFIE

**LA CORRUZIONE COME
PATOLOGIA NAZIONALE:
PULVISCOLARE, SISTEMICA,
ORGANIZZATA**

**L'impegno di Libera
per il bene comune**

APPUNTI PER LA FORMAZIONE

SAVIGNANO SUL PANARO (MO)
5/7 LUGLIO 2024

Per realizzare questi primi "appunti" sono stati utilizzati brani tratti da

"La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori", Donatella della Porta e Alberto Vannucci (Il Mulino, 2021)

"In piazza contro la corruzione. Le mobilitazioni in Italia nel periodo 1984-2022", Francesca Rispoli (Meltemi, 2023)

Rapporto Istat "LA CORRUZIONE IN ITALIA| ANNO 2022-2023", disponibile online <https://www.istat.it/it/files//2024/06/Report-Corruzione.pdf>

Per i fatti giudiziari citati, vale il principio di non colpevolezza fino a conclusione degli iter processuali.

L'elaborazione complessiva è frutto del lavoro di squadra di Francesca Rispoli, Peppe Ruggiero e Alberto Vannucci.

INDICE

Premessa

1. Le dinamiche della corruzione

Tratto dal libro "La corruzione come sistema" di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

2. La corruzione violenta. Le mafie nelle reti di scambio occulto

Tratto dal libro "La corruzione come sistema" di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

3. La corruzione come sistema: osservazioni conclusive

Tratto dal libro "La corruzione come sistema" di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

4. Le mobilitazioni contro la corruzione nel periodo 1984-2022

Tratto dal libro "In piazza contro la corruzione. Le mobilitazioni in Italia nel periodo 1984-2022" di Francesca Rispoli

5. Misurare la corruzione: mission impossible?

dati tratti dal Rapporto Istat LA CORRUZIONE E IL PUNTO DI VISTA DELLE FAMIGLIE, 2022-2023

6. Italia sotto mazzetta, la mappa dell'inchieste, anno 2024

7. Allentamento degli anticorpi contro la corruzione.

PREMESSA

Dopo gli anni di “mani pulite” la corruzione in Italia continua a manifestarsi in forme sistemiche, con dinamiche diffuse e meccanismi di autoregolazione. Sempre più spesso i politici non appaiono quali protagonisti, bensì comprimari di reti criminali dominate da imprenditori e mafiosi, capaci di orientare flussi di finanziamenti illeciti e consensi: una vera e propria “patologia nazionale”, che alimenta sfiducia diffusa nelle istituzioni democratiche, disimpegno, astensionismo. A fronte dell’aggravarsi di queste gravi criticità assistiamo nel nostro paese ad un progressivo allentamento dei freni inibitori: ci si appresta a varare provvedimenti regressivi, come l’abrogazione dell’abuso d’ufficio e il depotenziamento del traffico di influenze illecite; si indeboliscono i controlli di Anac e Corte dei Conti; si “liberalizzano” gli appalti, assegnati nella quasi totalità dei casi senza più gara né competizione grazie alla modifica al Codice degli Appalti. Proseguendo in questa direzione, si prosegue nel generare le condizioni più propizie per una pratica indisturbata, impunita ed estremamente profittevole di svariate forme di “abusi di potere per fini privati”, che ben presto in molti casi non saranno più perseguibili come reati dalla magistratura, né segnalabili

come tali dalla stampa, e perciò non più riconoscibili dall’opinione pubblica.

Ci confronteremo con chi si occupa di questo tema dal punto di vista istituzionale, accademico e associativo, per condividere le modalità migliori per proseguire e aumentare l’intensità dell’azione di Libera contro la corruzione e contro le mafie, fenomeni in collegamento e come si evince anche dalle ultime indagini, in stretto dialogo e reciproco profitto.

Questo documento contiene alcuni “appunti” derivanti dalle più recenti ricerche in materia e consente di orientare la nostra conoscenza sulla corruzione e –conseguentemente– su come riconoscerla per promuovere attività civiche di contrasto.

È un primo nucleo tematico che approderà, nei prossimi mesi, ad un dossier specifico di Libera a beneficio di tutta la rete, per continuare il nostro impegno su questo fronte e renderlo ancora più capillare.

1. LE DINAMICHE DELLA CORRUZIONE

Tratto dal libro **"La corruzione come sistema"**
di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

1.1 La domanda di governance extra-legale della corruzione

Al rientro dalle vacanze (fine agosto) 1990 venni convocato dall'onorevole (...) Psi, il quale mi fece presente come l'accettazione dell'inserimento della mia società in un campo di attività riservato alle PP.SS rappresentasse una scommessa e un gesto di fiducia da parte dei partiti. Mi si chiedeva quindi, anche al fine di controllare possibili attacchi, un tangibile riconoscimento; alla fine dovetti accondiscendere e versare, come feci, 850 milioni...Come ho già avuto modo di spiegare con (...) e (...), ogni tanto insistevano con me per avere dei contributi in denaro sempre sventolandomi davanti il fatto che la C.I. aveva tanti appalti in corso e quindi doveva farsi carico di cospicui finanziamenti alla Dc e al Psi. Decisi che non potevo esimermi dal trattare e cercai di ridurre la cifra. Chiudemmo su 3 miliardi in due tranches (...). A questo punto (...) mi disse che (...) era al corrente del nostro incontro ed attendeva identico trattamento. Da qui mi resi conto che i segretati amministrativi dei due partiti di maggioranza (...) erano d'accordo nelle loro richieste di denaro e che quindi io non potevo fare a meno di accettare [cd, n.453, 17 giugno 1993, 10 e 17].

Queste le testimonianze convergenti fornite nel corso delle indagini di Mani pulite dai dirigenti di due grandi imprese italiane. Un meccanismo integrato, di matrice collusiva, prevedeva il pagamento di tangenti quale contropartita per essere introdotti in un circuito di stabile distribuzione di benefici pubblici ad alto tasso di profitto. Il sistema politico della cosiddetta «prima repubblica», specie nella sua fase crepuscolare, era caratterizzato infatti da forme di corruzione sistemica di tipo organizzato. Le inchieste giudiziarie hanno svelato un meccanismo istituzionalizzato di finanziamento illegale ai partiti. Pochi, duraturi e ben identificabili centri di potere – coincidenti ai vari livelli di governo con le segreterie di partito – incassavano quote della rendita ricavata dai mercati pubblici o dall'esercizio dei loro poteri, assicurando in cambio a una ristretta schiera di imprenditori un accesso privilegiato a rodati meccanismi di appropriazione di capitali e altre risorse allocate dallo Stato. I vertici dei partiti e alcuni boss locali – ai diversi livelli di governo, a seconda della scala di grandezza degli affari da trattare – erano gli interlocutori a cui rivolgersi per ottenere appalti, concessioni, licenze, sussidi [Della Porta e Vannucci 1999a]. In molte aree del Sud Italia erano invece

le organizzazioni mafiose a disciplinare il traffico di tangenti e appalti, mantenendo comunque strutturati rapporti con amministratori eletti. Le cooperative vicine alle forze di opposizione erano spesso escluse dalla spartizione delle tangenti, visto che il legame organico con il loro partito di riferimento, il Pci, consentiva di ricambiare mediante contropartite indirette, differite e formalmente lecite, la protezione politica in virtù della quale ottenevano una quota di appalti [Della Porta e Vannucci 2007].

Le stesse inchieste giudiziarie degli anni '90 del secolo passato hanno portato alla scomparsa o a una drastica trasformazione dei principali partiti, divenuti soggetti più deboli e frammentati rispetto alle organizzazioni strutturate che avevano governato il mercato della corruzione fino ad allora. Per un breve intermezzo l'azione dei giudici ha generato l'aspettativa di un possibile sradicamento della corruzione sistemica. Senza un'organizzazione verticistica e partito-centrica delle pratiche occulte, infatti, gli alti costi di transazione derivanti dall'incertezza sulla reciproca disponibilità e affidabilità di aspiranti corrotti e corruttori avrebbero potuto frustrare le loro intenzioni di entrare in affari illeciti. Nei decenni successivi, invece, le pratiche di corruzione si sono evolute, sviluppandosi secondo modelli differenziati, a seguito sia degli effetti di leggi favorevoli agli interessi di attori coinvolti nella corruzione, che del duttile adattamento di questi ultimi alle mutate condizioni ambientali [Vannucci 2009]. Nuovi canali di interazione fiduciaria, di comunicazione e di scambio hanno sopperito al venir meno dei

partiti tradizionali come architrave degli equilibri di corruzione sistemica.

1.2. Imparare corrompendo: i processi di apprendimento negli scambi occulti

Una prima chiave di lettura dei processi evolutivi che hanno caratterizzato l'universo della corruzione italiana guarda ai suoi protagonisti, concentrandosi sui mutamenti dell'insieme di competenze e abilità necessarie per entrare nei circuiti della corruzione. Nel loro ecosistema di relazioni, i partecipanti agli scambi occulti sono soggetti a una continua pressione evolutiva, che emargina o allontana chi è meno capace di adattarsi ai mutamenti ambientali, sfuggire alle sfide della repressione penale, acquisire le indispensabili qualità professionali. Secondo la metafora proposta dal giudice Piercamillo Davigo, gli stessi organi di controllo giudiziario svolgono una funzione analoga a quella dei predatori nel regno animale, eliminando i meno adatti e inducendo così nel nuovo ambiente politico-amministrativo un progressivo affinamento della capacità predatoria di corrotti e corruttori superstiti [Barbacetto et al. 2003, 678]. Gli incidenti di percorso, determinando un allontanamento per via giudiziaria o politica da ruoli di potere, sono assimilabili ai meccanismi di selezione naturale, che col tempo migliorano la qualità della «specie» dei nuovi corrotti e corruttori. L'eliminazione darwiniana dei soggetti meno abili ad operare in un contesto ad alta densità di corruzione – tanto più rapida ed estesa quanto più incisivi ed efficaci sono i meccanismi di repressione pe-

nale e di sanzione politico-sociale – si accompagna allo sviluppo e all'acquisizione intenzionale di specifiche competenze e abilità. Nel corso del tempo, i protagonisti hanno appreso e condiviso tecniche più sofisticate volte a dissimulare o confondere la natura delle relazioni intessute, nonché a massimizzarne i profitti. Così viene descritto il mutamento nei meccanismi di finanziamento occulto utilizzati dalla Lega nei diversi decenni di coinvolgimento in inchieste giudiziarie, dalle indagini di Mani pulite in poi: «Allora però si parlava di buste con le banconote. Mentre ai giorni nostri i detective lottano duro per ricostruire i tortuosi spostamenti di denaro dei commercialisti orobici (e non solo)» [«la Repubblica», 12 settembre 2020].

Negli ultimi anni vi è stata infatti una applicazione estensiva di una varietà di tecniche utili a minimizzare il pericolo di incorrere in indagini o sanzioni penali, ovvero nell'inadempimento dei partner. Le «tangenti pulite e fatturate» – così definite in un'intercettazione telefonica [«la Repubblica», 22 febbraio 2010] – possono assumere forme diverse, a seconda dei ruoli istituzionali e dell'abilità contabile di mediatori e beneficiari. Tra di esse ci sono la gestione chiavi in mano di conti off-shore, sui quali dirottare bonifici estero su estero; l'intestazione a prestanome o familiari di società fornitrici di consulenze fittizie ad enti pubblici o imprese; l'erogazione di prestazioni in natura; l'impiego di partecipazioni societarie incrociate, come camera di compensazione per la suddivisione dei proventi illeciti; l'assunzione fittizia di congiunti; la trasformazione della tangente in contanti in regali co-

stosi; la diluizione nel tempo, così da allontanare il sospetto che si tratti di merce di scambio.

Così un ufficiale di polizia in procinto di dimettersi per creare una società di consulenza nel settore dei rifiuti avrebbe pattuito la promessa di un contratto futuro in cambio di una verifica pilotata. La negoziazione viene resa esplicita in una telefonata intercettata:

«Per l'impianto ho fatto rilevare alcune cose che non andavano, lui è stato contentissimo... ha iniziato a dire: mettiamoci d'accordo per quello che ti devo. lo gli ho detto che costituisco questa attività... poi stabiliamo un corrispettivo... penso che sui 25 mila.» [«la Repubblica-Bologna», 15 ottobre 2011].

Un campionario degli accorgimenti impiegabili per abbattere i rischi del transito di tangenti nelle tasche dei destinatari emerge nelle parole di un imprenditore

«Io ho pagato direttamente e il parlamentare (...) attraverso una triangolazione estera: ho portato i soldi a Cipro, poi li ho trasferiti a San Marino e infine li ho prelevati in contanti e distribuiti a Roma. (...) li voleva fatturati alla sua fondazione (...), gli altri versamenti erano invece 'in nero'. In totale ho versato circa un milione in due anni (...) Il presidente dell'Enav (...) è il manager di riferimento della destra. L'amministratore delegato (...) è invece tramite con (...). Io gli ho regalato tre Rolex, uno del valore di 22mila euro. In totale ho comprato dieci Rolex e li ho distribuiti.» [«Corriere della Sera», 29 luglio 2011].

L'impiego di tecniche digitali per gestire i passaggi di denaro richiede competenze informatiche avanzate nell'utilizzo di piattaforme di pagamento online, come mostra un'inchiesta della procura milanese sui versamenti di tangenti a dipendenti di un'impresa pubblica italiana in cambio di forniture a una società aerospaziale statunitense. Secondo gli inquirenti, un esperto «aveva creato una società britannica, al modico costo di 14 sterline, che aveva comprato un paio di app di poco valore e le ha offerte su Apple pay. Il suo referente coi fondi negli Usa acquistava i servizi di queste app e Google Pay bonificava periodicamente i proventi in Italia» [«la Repubblica», 31 gennaio 2021]. Con pochi passaggi online, dal costo irrisorio e non tracciabili poiché privi di indicazione di causale, origine e mittente, i fondi sarebbero stati trasferiti dagli Usa in Italia, per essere convertiti in tangenti: un meccanismo impenetrabile per gli inquirenti, se non fosse stato svelato dal suo stesso artefice in una chat inavvertitamente non cancellata.

La padronanza dei meccanismi invisibili di trasmissione delle contropartite è il frutto di consapevoli investimenti, nonché dell'imitazione di pratiche di successo nella gestione degli scambi occulti [Della Porta e Vannucci 2012]. Si spiega così il valore del know-how della corruzione, quel bagaglio di strumenti e tecniche per portare a buon fine gli scambi corrotti, riutilizzabili o perfezionabili in altri nuovi affari.

L'importanza di questo capitale umano, fatto di competenze tecniche e professionali, informazioni su opportunità, legami fiduciari, padronanza di un linguaggio specialistico, aumenta col

tempo, man mano che si affina l'esercizio di tali pratiche. Una volta sostenuto l'alto costo iniziale di avviamento nell'apprendimento degli accorgimenti per una gestione sicura ed efficace delle loro relazioni clandestine – un costo fisso, indipendente dalla durata attesa degli scambi – maturano infatti forti incentivi individuali a proseguire lungo la medesima strada, ammortizzando nel tempo quell'investimento originario [Vannucci 2012]. Le competenze di illegalità [Pizzorno 1992] così acquistate rispecchiano la struttura di opportunità e di incentivi creati dal sistema politico ed economico a sviluppare perizia specialistica e autorevolezza nel trattare affari di corruzione minimizzandone i pericoli.

Quando versando e accettando bustarelle si può guadagnare molto con un rischio contenuto, è prevedibile che su quel terreno si incontrino un numero crescente di attori, sfidandosi sul piano dell'affidabilità e delle abilità acquisite per cauti tentativi ed errori, imitando o imparando da esperienze di successo. In questo processo competitivo – come in un mercato concorrenziale – sono premiati gli attori innovativi nelle tecniche di approccio, nell'elaborazione di un linguaggio criptato, o nella creazione di canali più sicuri e discreti di pagamento delle tangenti. Praticare metodicamente l'arte della corruzione, senza sbavature né azzardi inutili non richiede solo un particolare orientamento morale, ma anche la capacità – non comune – di addentrarsi con circospezione e credibilità in un intreccio di relazioni dove s'incontrano esponenti di mondi professionali (e criminali) differenziati. Un collaboratore di giustizia

così celebra le virtù di un colletto bianco adibito dalla criminalità organizzata al pagamento di tangenti:

“era uomo di fiducia (...) soprattutto per affari illeciti legati al traffico di rifiuti nonché per la gestione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni e per l’ottenimento dei provvedimenti concessori e autorizzatori; questo perché era lui ad avere la ‘chiave giusta’ per interloquire con le amministrazioni pubbliche. Con questa espressione intendo dire che si occupava di fare le corruzioni ai pubblici ufficiali e aggiungo anche che, nel fare ciò, era molto capace” [trnoc, 14].

L’estensione della cassetta degli attrezzi di strumenti tecnici e strategie utilizzata per organizzare gli scambi e pagare tangenti viene così descritta da un consulente d’impresa, che in un’intervista spiega varietà e duttilità, a seconda delle esigenze degli interlocutori di volta in volta affrontati, dei protocolli consolidati in cui si articolano i passaggi previsti:

«Lo strumento di «penetrazione» [...] nelle pubbliche amministrazioni, stazioni appaltanti dei lavori e dei servizi cui [...] è interessata, è rappresentato dalle consulenze, dal subappalto ovvero dalle forniture in favore di soggetti legati ai pubblici ufficiali che gestiscono i medesimi appalti. Voglio dire che [...] affida o una consulenza (più o meno fittizia) ovvero individua un subappaltatore o un fornitore segnalato dal soggetto pubblico che poi gli fa aggiudicare l’appalto o che gestisce le pratiche amministrative, tanto è avvenuto, secondo un protocollo

ben consolidato. (...) Lo stesso metodo e lo stesso protocollo è stato usato in relazione all’appalto che (...) si è recentemente aggiudicata per la metanizzazione di Procida. Il ‘facilitatore’ è stato l’ex senatore(...), già sindaco (...) e legatissimo all’attuale sindaco» [«Corriere della Sera», 5 aprile 2015].

Può leggersi nella stessa chiave l’adozione strumentale di politiche di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione che hanno portato al crescente utilizzo di forme giuridiche privatistiche, alla moltiplicazione di partnership in società miste, alla concessione a soggetti privati di attività e funzioni pubbliche, anche tramite strumenti come project financing e general contractor.

Nelle procedure privatizzate i controllori sono scelti, nominati e stipendiati dalle stesse imprese appaltatrici che dovrebbero essere soggette al loro scrutinio, generando così una nuova categoria di dirigenti e professionisti pubblici «a libro paga», funzionali alla ripartizione della rendita della corruzione. Secondo le risultanze di un’inchiesta, il direttore dei lavori inquisito, a giudizio di un imprenditore, «non faceva nulla, non si vedeva mai. Prendeva solo i soldi. La direzione dei lavori per il nodo alta velocità di Firenze era uno stipendificio». I margini di profitto, o meglio di rendita, lievitano così esponenzialmente. È sufficiente una variante per opere accessorie – talmente frequente da sembrare la regola, più che l’eccezione – e «hanno aumentato del 40% il valore dell’opera». Basta trovarsi nel giro giusto, e la rendita è assicurata: «Devi riuscire a prendere una im-

presa seria che sappia fare bene i lavori e ti prendi dell'opera: il 30% te lo porti a casa» [«la Stampa», 17 marzo 2015].

Occorrono tempo e pazienza anche per approntare un codice condiviso di comunicazione – relativo, ad esempio, al quando e al quanto delle tangenti – che proteggano approcci iniziali e negoziato da pubblicità indesiderata. Soprattutto i primi tentativi di costruire un linguaggio della corruzione condiviso possono prestarsi a equivoci e curiosi malintesi. Una volta che lo si è faticosamente approntato, un linguaggio cifrato è utile nella gestione dissimulata di pretese e adempimenti relativi ai patti di corruzione. La condivisione di un vocabolario della corruzione permette anche di gestire trattative sulle future opportunità di scambio, come emerge nel dialogo tra un dirigente comunale e un imprenditore:

«lo te lo sistema, te lo sottopongo e avrei piacere... insomma... di avere almeno un altro caffè» «Su questo punto qua... tu qua cresci. Qua un caffè te l'ho dato, mo' ti dò un caffè hag, poi faremo un cappuccino, dammi qualche lavoro» [«La Nuova Sardegna», 7 novembre 2019]. Una dirigente dell'Anas, lamentandosi in un'intercettazione della «poca serietà degli imprenditori che ritardano i pagamenti», chiamava le tangenti «ciliegie», «libri», «topolini», «medicinali antinfiammatori» – ad esempio, ricordava: «Però gliel'ho detto... non puoi venire qui con 'ste ciliegie smozzicate che fai solo confusione, vieni con una ciliegia definitiva... gli ho detto fai prima perché qua, a luglio, le ciliege devono essere finite» [«Il Messaggero», 23 ottobre 2015].

Nelle reti della corruzione aumenta rispetto al passato il peso specifico e il

conseguente potere negoziale dei soggetti – professionisti, dirigenti, tecnici – capaci di applicare il proprio sapere specialistico alla scrittura delle disposizioni (capitolati, bandi di gara), nonché alla selezione di norme e procedure che permettono di indirizzare verso l'esito desiderato e prefissato processi decisionali formalmente regolari. Questa impalcatura permette l'esercizio di una sorta di corruzione legalizzata, in cui *«sono le leggi stesse a essere state corrotte, cioè scritte ed approvate per il tornaconto dei privati contro l'interesse dello Stato, o per alcuni privati a svantaggio di altri»* [Barbieri e Giavazzi 2014, 41].

Al termine di questo processo di apprendimento dei metodi migliori per allacciare, gestire i passaggi iniziali e garantire una conclusione soddisfacente dei patti saranno premiati i soggetti più competenti, spregiudicati, risoluti e innovativi nell'avviare o nel beneficiare delle opportunità di corruzione. Un imprenditore, in una conversazione intercettata, orgogliosamente individua le ragioni nel suo successo imprenditoriale nella pratica di una «corruzione ben fatta»:

«O ti chiami ladro o ti chiami poveraccio, sono due le cose. Noi abbiamo una forma di rubare che è autorizzata sotto certi casi e quegli altri invece sono ladri perché rubano le mele al mercato e vanno in galera. A noi è più difficile che ci mettano in galera, infatti io ho attraversato tutta Mani pulite, mani prepulite. Le ho passate tutte, sono stato il più grosso gruppo imprenditoriale di Roma e in galera non ci sono andato, né sono stato incriminato perché le cose sono

abituato a farle bene [«la Repubblica», 14 febbraio 2010]

Negli equilibri della corruzione alla strategia del *do ut des* contestuale tra atto pubblico e tangente, più rischiosa dal punto di vista dell'esposizione al rischio di sanzioni, si affiancano meccanismi fondati su circuiti di compensazioni indirette e differite. La valenza penale e la stessa riconoscibilità pubblica della corruzione si diluiscono così in una pluralità di traffici che investono società erogatrici di consulenze fittizie, congiunti o prestanome a libro paga, faccendieri operanti nell'ombra, pacchetti di voti e tessere procacciati, operazioni opache condotte da società semi-pubbliche, finanziamenti a fondazioni politiche. Di qui però nasce l'esigenza rinnovata di un collante fiduciario che permetta ai partecipanti di governare le pratiche di queste transazioni, maggiormente vulnerabili al rischio di opportunismo e defezione – ossia più esposte all'incertezza endogena, in un evidente trade-off con l'incertezza esogena, ossia il rischio penale attenuato dalle pratiche dissimulatrici. Ne scaturisce una domanda di governance extra-legale che, come abbiamo visto, può trovare diverse soluzioni a seconda del tipo di risorse e degli attori in gioco.

1.3. I perduranti equilibri della corruzione pulviscolare e reticolare

Un'altra lente interpretativa utilizzabile per comprendere le dinamiche dello scambio occulto guarda alle caratteristiche del capitale sociale che ordina le

relazioni tra gli attori della corruzione, ossia all'evoluzione dei meccanismi di governance extra-legale capaci di contenere i costi di transazione. Dopo l'apogeo dell'azione repressiva scaturita dalle inchieste di Mani pulite – alla metà degli anni '90 del secolo passato – diverse manifestazioni di corruzione istituzionalizzata sembrano prosperare in un differente terreno. Elemento di continuità è l'aspettativa convergente dei partecipanti al gioco che, entro specifici ambiti geografici o settoriali di intervento pubblico, il ricorso al contatto personale, alla negoziazione informale, alla corruzione vera o propria sia pratica accettabile, o in casi estremi inevitabile, nelle relazioni tra imprenditori, professionisti o cittadini, amministratori pubblici, funzionari, classe politica. Importante evidenziare come nella corruzione pulviscolare (per contropartite di piccolo calibro) e nella corruzione reticolare (con poste in gioco più allettanti) le pratiche di scambio occulto trovano modalità informali di auto-regolazione. La stabilità degli equilibri si fonda su meccanismi tendenzialmente spontanei e irreflessi di regolazione che generano tra i partecipanti un tessuto di credenze favorevoli e di fiducia che li incoraggia ad avviare o accettare la transazione, condurla in porto, accettarne i termini, sanzionare gli inadempimenti. Nella corruzione pulviscolare queste condizioni si manifestano in occasione di incontri tendenzialmente fortuiti tra soggetti disponibili a intercettare e mettere a profitto l'uno la disponibilità dell'altro. La fiducia reciproca permette ai partner di avventurarsi in una relazione di scambio dalla quale – pur considerando resistenze mora-

li, rischi d'incomprensioni e denunce – si aspettano comunque di ricavare un beneficio. Nella corruzione reticolare prevale una forma di pressione sociale verso l'adesione e l'adempimento dei patti di corruzione, indotti dal rispetto di quei modelli di condotta che da un lato fissano modalità e criteri di partecipazione, dall'altro prevedono una sorta di sanzione decentrata – in termini di costo reputazionale, perdita di opportunità e ostracismo – nei confronti di chiunque si dimostri inaffidabile.

Entrambe le tipologie di corruzione hanno radici profonde e difficili da intaccare in una matrice valoriale che, nelle parole dello scrittore Italo Calvino, potrebbe ricondursi a una condizione di «bassa marea morale» in cui «sono sempre i peggiori che vincono» [Calvino 2016]. La dimensione pulviscolare della corruzione si deposita nelle interazioni tra funzionari pubblici e cittadini anche a seguito della condivisione di modelli culturali affini al familismo amorale – quando «esiste la diffusa convinzione che qualunque sia il gruppo al potere, esso è corrotto e agisce nel proprio interesse» [Banfield 2010. 116] – o più in generale al particolarismo [Mungiu-Pippidi 2015], cui corrisponde la fragilità delle barriere normative ed etiche avverse alla corruzione. L'incontro fortuito tra soggetti disposti a manifestare e capaci di cogliere segnali di disponibilità, cui si accompagna la credenza che anche nei piccoli affari patteggiamenti informali sottobanco sono convenienti e praticabili, facilita l'agglutinarsi di un'occasionale relazione fiduciaria tra corrotto e corruttore.

Nella corruzione reticolare si struttura

invece una precisa regolazione di interazione reiterate tra i protagonisti, che si tramanda nel tempo, di generazione in generazione, attraverso la socializzazione e l'adesione ai modelli di condotta prevalenti entro le proprie cerchie sociali di riferimento: nei partiti e nella pubblica amministrazione, nelle imprese e nei circoli professionali, nonché nelle aree di ibridazione come contesti associativi, logge massoniche, etc.. Gli incentivi a rispettare le intese e all'osservanza delle regole non scritte perdurano finché sussiste la credenza in una adesione condivisa alla «legge della tangente» e sono attivi i canali di comunicazione che accompagnano la costruzione di un capitale reputazionale, premessa per il mantenimento di un ordine nel dominio degli scambi oculti.

L'evidenza empirica sembra corroborare la tesi che la corruzione pulviscolare non abbia conosciuto variazioni significative nel corso degli ultimi decenni [Picci e Vannucci 2018]. La credenza diffusa e deliberatamente propagata della normalità di tali pratiche ne rappresenta il propellente invisibile nel corso del tempo. «Signora, questa è una cosa normale. Voi pensate che non ci siano persone corrotte? Qua tutto il sistema è corrotto» – è l'approccio di un maresciallo della guardia di finanza che propone uno scambio tra una somma di denaro e la promessa del superamento di un concorso pubblico per il figlio dell'interlocutrice [«Il Fatto Quotidiano», 14 dicembre 2015].

Anche nelle pratiche di corruzione reticolare si saldano le aspettative convergenti dei soggetti coinvolti nella rete di scambi, ma in questo caso l'ammon-

tare significativo delle contropartite, la platea più estesa di partecipanti, la reiterazione delle occasioni e la circolazione di informazione contribuiscono a rendere praticabile – nonché auspicabile per i suoi stessi protagonisti – il formarsi di una sorta di «equilibrio spontaneo».

La sussistenza di regole informali che sanciscono il da farsi negli scambi occulti diventa la bussola che orienta le condotte, rafforzandone condivisione e accettazione. Ad esempio, così il direttore amministrativo di una sede regionale dell'Anas commenta con un imprenditore – in una conversazione intercettata – una vicenda di corruzione estera: «Ma guarda, che in tutti i paesi normali è così, da Abu Dhabi, all'America, all'Albania. Solo che qui le vogliono cambiare... Guarda, io faccio sempre questo esempio: se quando è nato il Signore si sono presentati tre Re Magi con oro, incenso e mirra, mah... È vero, vuol dire che quanto meno i rapporti personali contano, no?».

Questo processo di formazione di regole informali riduce per un verso gli attriti – e così i costi di transazione – degli scambi occulti, mentre per un altro attenua il senso di responsabilità individuale indebolendo la barriera etiche, cioè i costi morali della corruzione. Aderendovi, i soggetti coinvolti o contigui alle cerchie della corruzione rafforzano il tessuto fiduciario che spinge i partecipanti al rispetto di regole e patti, sanzionando in modo diffuso e generalizzato chiunque defezioni, attraverso la circolazione di informazioni sui partner opportunisti, inattendibili, scorretti, truffaldini.

Apparentemente inossidabili e difficil-

mente intaccati persino dalle inchieste giudiziarie e dalla repressione penale, i meccanismi di governance extra-legale della corruzione reticolare si riproducono nel tempo, grazie ai canali di selezione e socializzazione alle regole dei nuovi partecipanti, nonché alla condivisione di credenze e conoscenze relative alla natura, ai contenuti e alla valenza vincolante delle prassi o convenzioni – così denominate dagli stessi protagonisti delle inchieste tarantine – che regolano le loro azioni. Questa continuità sembra caratterizzare in Italia un perimetro non irrilevante di attività pubbliche, assicurando stabilità agli equilibri della corruzione sistemica. La comprensione di questi circuiti di regolazione spontanea degli scambi occulti può contribuire a spiegare la difficoltà incontrate dalle politiche di prevenzione e contrasto [Anac 2019a]. Privi di una sufficiente massa d'urto, infatti, i nuovi strumenti anticorruzione possono indurre aggiustamenti marginali nel calcolo costi-benefici dei partecipanti, senza spezzare quegli equilibri resistenti di corruzione, fondati su aspettative e credenze degli attori rilevanti entro quei sistemi, corroborate dal reiterarsi di quelle condotte. Vecchi e nuovi garanti della corruzione organizzata.

Gli scambi occasionali della corruzione pulviscolare, così come la cornice di regole non scritte della corruzione reticolare, incontrano a volte fattori di perturbazione. In alcuni casi essi sono di matrice endogena: ad esempio, l'estensione della rete degli attori coinvolti ad ulteriori partecipanti di affidabilità ignota (ad esempio, durante gare d'appalto concorrenziali, a par-

tecipazione «aperta»); gli incidenti di percorso, come le defezioni; l'uscita dal circuito di attori di provata serietà (si pensi al pensionamento di un funzionario, agli sviluppi delle carriere politiche, all'uscita dal mercato di un imprenditore). Le tensioni negli equilibri di corruzione reticolare possono avere anche una fonte esogena che sfuggono al controllo dei partecipanti alla corruzione: tra di esse, soprattutto le inchieste giudiziarie (basti pensare agli effetti delle inchieste Mani pulite), ma anche un afflusso ingente e impreveduto di fondi pubblici tali da suscitare interessi difficili da contemperare; una riforma legislativa od organizzativa; un esito elettorale inatteso o una modifica degli accordi di governo. Questi elementi rischiano di accentuare l'incertezza per gli attori della corruzione, che non sanno se e in che misura confidare nel rispetto di intese contrattuali, prassi e modelli di comportamento adottati fino ad allora. Come si è mostrato nel primo capitolo, un terzo modello di governance della corruzione sistemica può consolidarsi grazie ad attori che operano in qualità di garanti, in quanto disponibili a e capaci di intercettare la domanda di una salvaguardia dall'incertezza interna (frodi, truffe, inadempimento della controparte, etc.) ed esterna (denunce, esposizione pubblica, coinvolgimento in inchieste, etc.) al perimetro dello scambio occulto. In questi casi, l'ordine della corruzione è frutto di un'organizzazione intenzionale e consapevole offerta da soggetti che assicurano il rispetto di accordi e regole non scritte. Le risultanze giudiziarie sul caso italiano mostrano nel perimetro della corruzione organizzata una cesura negli ultimi due

decenni rispetto allo scenario emerso con le indagini di Mani pulite. Quell'inchiesta mostrò infatti l'esistenza di pochi, duraturi e ben strutturati centri di potere – le segreterie dei partiti politici – cementati attraverso accordi collusivi tra le segreterie in relazione alla ripartizione dei vantaggi della corruzione. Essi assicuravano quale contropartita al prezzo della loro protezione l'accesso selettivo ed esclusivo di una cerchia di imprenditori «di partito» e cooperative a posizioni di rendita create grazie a processi distorti e inefficienti di scelta pubblica (appalti, concessioni, governo del territorio, finanziamenti, etc), trasformati in «mercati di autorità» [Belligni 1998]. I centri decisionali nei partiti, articolati secondo sfere di competenza territoriale, erano investiti dell'autorità di prevenire, scoraggiare o dirimere dissidi, inadempimenti e truffe relative alle invisibili regole della corruzione, in cambio di un prezzo spesso non commisurato a specifiche controprestazioni, bensì pagato periodicamente quale imposta necessaria per ottenere una protezione politica ad ampio raggio [Della Porta e Vannucci, 1999a].

La disponibilità di flussi consistenti di tangenti ha prodotto naturalmente ricadute a livello organizzativo nei partiti, accentuandone una feudalizzazione personalistica a livello locale, sotto l'ombrello protettivo della leadership nazionale. Si sono moltiplicati centri di potere semi-autonomi, raccolti attorno a boss locali e alle loro «macchine politiche», in grado di drenare quote sempre più estese di risorse dal controllo della spesa pubblica, reinvestendole come contropartita di scambio clientelare. Ricorrendo a fonti occulte

di finanziamento i partiti hanno rafforzato il loro potere di delega – anche attraverso una oculata gestione delle nomine, funzionale alla trasformazione delle decisioni pubbliche in fonti di finanziamento – ma nel contempo hanno visto aumentare la loro frammentazione. Nei partiti si sono così rafforzati quei centri di potere capaci di garantire un efficace governo dalla fitta trama di impegni, promesse e transazioni che hanno accompagnato la diffusione della corruzione e di ulteriori scambi informali e particolaristici (patronage, relazioni clientelari, compravendita di voti, etc.). Essi hanno esercitato la funzione di prevenire e comporre controversie riguardanti contropartite, carriere, contratti pubblici, prestazioni dell'amministrazione pubblica, pagamenti o spartizioni di tangenti, sostegno politico e voti, etc..

Nei partiti si è realizzato così un progressivo slittamento del baricentro del potere dai funzionari di apparato agli amministratori che, in virtù del loro ruolo di garanti di carriere e nomine e della loro posizione negli enti pubblici, riuscivano a capitalizzare e reinvestire nella lotta politica risorse monetarie in nero, legami fiduciari, informazioni riservate e ricattatorie. Si sono poi affermate figure autonome di collettori e cassieri nello smistamento dei flussi di fondi neri. Si è assistito così, in forma embrionale, a un primo ampliamento della platea di soggetti con l'autorità di regolare, prevenire e dirimere controversie – una linea di tendenza destinata ad accentuarsi nei decenni successivi, a seguito della crisi del sistema partitico indotta dalle stesse inchieste giudiziarie, cui ha fatto seguito l'eclissi dei

partiti quale sede privilegiata di arbitrato delle transazioni corrotte.

Dopo l'apogeo di Mani pulite, le pratiche persistenti di corruzione sistemica si sono radicate in un terreno differente, anche in virtù di un duttile adattamento dei partecipanti alle mutate condizioni ambientali. Elemento di continuità e norma fondamentale dell'ordinamento invisibile della corruzione sistemica è l'aspettativa convergente che la corruzione sia pratica inevitabile nelle relazioni tra imprenditori, amministrazioni e politica. Da un'applicazione dei ferrei meccanismi di regolazione e controllo partito-centrico delle reti di corruzione si è passati quindi a una realtà in cui l'organizzazione degli scambi occulti – tuttora persistente in alcuni settori e aree di intervento pubblico dove le rendite appropriabili sono maggiori – si è articolata sotto l'autonoma giurisdizione di una pluralità di centri di potere burocratico, economico, politico, professionale, criminale. In altre parole, il progressivo venir meno del ruolo protettivo dei partiti, indeboliti o destrutturati da quelle inchieste, «ha provocato una dispersione degli scambi corrotti», con una «frammentazione organizzata in reti stabili» [Sciarrone 2017].

La pratica di corruzione istituzionalizzata si è fatta policentrica, adattandosi all'assenza di un riconosciuto baricentro di autorità partitica nel governo della corruzione su scala nazionale e, a cascata, ai diversi livelli di governo locale. Se le organizzazioni partitiche hanno perso la loro capacità di regolazione del mercato della corruzione, alcuni soggetti si sono proposti settorialmente e localmente quali erogatori di servizi di

protezione, assicurando una sostanziale continuità – nonostante temporanee perturbazioni e incertezze – nel governo endogeno ma organizzato dei reticoli di transazioni occulte. Secondo l'ex gran maestro della loggia massonica segreta P2, Licio Gelli, questa transizione avrebbe comportato una sorta di «perdita di efficienza», rilevabile nella lievitazione del prezzo della corruzione: «Lei crede che la corruzione sia scomparsa? Non vede che è ovunque, peggio di prima? Prima si prendeva facciamo il 3 per cento, ora il 10» [«la Repubblica», 28 settembre 2003].

1.4. Osservazioni finali

Nella natura e nelle caratteristiche delle forme di corruzione pulviscolare, reticolare e organizzata sviluppatasi in Italia nei decenni successivi alle inchieste Mani pulite si rilevano elementi sia di continuità che di frattura rispetto alla fase antecedente. La lettura – analiticamente orientata – delle principali vicende di corruzione degli ultimi decenni mostra un fenomeno sfaccettato, con manifestazioni differenziate e gradi diversi di complessità. Sicuramente si rileva la presenza costante di forme di corruzione pulviscolare, frutto dell'incontro (talora reiterato, comunque gestito tramite modalità consuetudinarie di negoziazione e scambio) tra soggetti che occupano ruoli burocratici di rilievo medio-basso – quasi sempre amministratori di carriera – e interlocutori privati dal modesto potere d'acquisto, in genere famiglie o piccoli imprenditori. La cattiva amministrazione – una gestione connotata da inefficienze, opacità, sprechi – dei corrispondenti uffici

e processi decisionali allunga i tempi di risposta della macchina amministrativa e abbassa la qualità dei servizi offerti. Essa rappresenta il naturale brodo di coltura di queste cattive pratiche, oltre che una prevedibile conseguenza della corrispondente distorsione di incentivi e meccanismi di selezione. Le logiche di relazione prevalenti in questi casi vedono un numero esiguo di attori coinvolti, limitata capacità espansiva, relativo isolamento all'interno delle corrispondenti strutture amministrative, legami fiduciari ristretti (creati direttamente o tramite intermediari). In una sorta di sedimentazione delle cattive pratiche, alla corruzione pulviscolare si sono associati tipi diversi di corruzione più strutturata: quella reticolare, in cui prevalgono modelli di regolazione non pianificata delle attività dei partecipanti; e quella organizzata, nella quale un riconoscibile centro di autorità governa gli scambi occulti, assicurandone così stabilità e prevedibilità. Loro tratto comune è il valore più elevato delle poste in gioco e la natura non occasionale né isolata degli episodi di corruzione, inquadrati in un tessuto di interazioni seriali e diffusive. Essa non è la mera risultante di una moltiplicazione orizzontale di attività e scambi occulti, ma è piuttosto legata al consolidarsi, occasionalmente cementato da strutture verticali di autorità, di una rete estesa e ramificata di relazioni informali o illegali, dunque di norma sotterranee, tra attori operanti in ambiti professionali e criminali differenziati. Le nuove forme di corruzione organizzata in Italia muovono il baricentro invisibile di potere dagli attori partitici e politici – secondo il modello svelato da Mani pulite – verso

dirigenti e funzionari pubblici nonché una gamma eterogenea di attori privati: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali. L'evoluzione sotterranea della corruzione in Italia si innesta dunque in una tendenza più generale di trasformazione delle relazioni tra Stato e mercato, che ha visto deregolamentazione e privatizzazione di servizi pubblici moltiplicare occasioni di scambio informale in nuovi contesti, nei quali la gestione privatistica o liberalizzata degli interessi pubblici è stata in concreto affidata a comitati d'affari di varia composizione. Gli attori politici continuano a rivestire un ruolo significativo nelle reti della corruzione, però l'appartenenza e fonte di identificazione rilevante, talora decisiva per le loro prospettive di carriera, non appare più quella partitica, bensì quella che demarca i confini dei comitati d'affari cui partecipano. Dove le pratiche di corruzione sono istituzionalizzate, le chiavi per l'ascesa nella carriera politica si traducono nella capacità di entrare in un sistema di relazioni di potere o di influenza, o anche solo di conoscenza e di fiducia, con altri soggetti accessibili, disponibili, ricattabili. Inoltre, mano a mano che la platea dei partecipanti si modifica sia ampliandosi che salendo di grado nei ruoli istituzionali e sociali dei colletti bianchi coinvolti, tanto più intrecciata e interconnessa può farsi la rete di transazioni che ne caratterizza scambi e interazioni, governate da modelli ricorrenti di condotta (identificazione, rispetto dei patti, omertà, ripartizione prefissata di tangenti, etc.). Cerchie di corrotti e corruttori, complici e conniventi si saldano attorno a specifici centri di erogazione di

risorse pubbliche, dotandosi di forme di coordinamento e organizzazione. Nonostante non vi sia più il collante ideologico che univa «politici d'affari»; «cassieri di partito», «boss degli enti pubblici» nelle vicende di corruzione pre-Mani pulite, la prospettiva di restare in affari e/o il potere deterrente di garanti e regolatori – tra cui le organizzazioni criminali – contribuiscono a riprodurre l'adesione alle regole della corruzione sistemica, anche quando queste prevedono forme di restituzione indiretta, differita, mediata, più vulnerabili al rischio di defezione dai patti. La tangente come «denaro o altra utilità» e gli «atti d'ufficio» descritti dal codice penale divengono al contempo sempre più impalpabili, diluiti in un intreccio di relazioni opache, compensazioni incrociate, scambi «in natura». Gli episodi in cui prevale il do-ut-des tra atti d'ufficio e bustarella, rappresentato dal codice penale, sono riconoscibili prevalentemente in manifestazioni di corruzione pulviscolare, che tipicamente coinvolgono soggetti di piccolo cabotaggio nella struttura politico-amministrativa. Nelle forme più sofisticate di corruzione sistemica i partecipanti assicurano il conferimento di una loro generica disponibilità a fornire risorse di varia natura (a seconda del ruolo ricoperto), utili a imbastire e gestire sottobanco potenziali affari i cui proventi alla fine saranno ripartiti tra gli appartenenti a un'oligarchia corrotta. La circolarità di favori sarà cementata dall'aspettativa che regole e patti illeciti saranno mantenuti. La casistica di risorse di scambio impiegate, come si vedrà, si è fatta più variegata rispetto al passato, così come molteplici sono le camere di

compensazione e le autorità informali che regolano il circuito di crediti, debiti e altre obbligazioni maturate nel mercato della corruzione.

2. LA CORRUZIONE VIOLENTA. LE MAFIE NELLE RETI DI SCAMBIO OCCULTO

Tratto dal libro **"La corruzione come sistema"**
di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

"Sì, mi disse... Siccome ci avevano a essere le elezioni... Ma se c'erano persone che facevano politica e nì putiamo allineare, una direzione nostra... Ci dissi: c'è uno che fa politica, un niputi di mio cognato... E u fici incontrare cu Palermo... Iddu mi disse: vediamo di portare un partito dalla linea nostra, sta cosa disse... Quando dico la linea nostra, per dire un partito che praticamente putiamo intervenire nuantri, si faccia quello che dicevamo nuantri [tpat, 4061-2] I lavori venivano venduti, perché proprio di vendita si parlava, al prezzo del quattro e cinquanta per cento, così suddiviso: il due per cento andava all'amministrazione appaltante con il numero uno, il capo della corrente preminente. Poi c'era lo zero cinquanta che andava ai cosiddetti organi di controllo quale la Commissione Provinciale di controllo e un altro due per cento a Cosa nostra... Ma erano pochi rispetto a quello che avevano i signori politici, che proprio si mettevano a rubare con la zampa e con la cartedda, se si ricorda del dialetto siciliano... perché non era solamente sull'appalto che lucravano, lucravano anche sulle perizie di varianti o varianti suppletive, né più né meno come succede ora con il famoso Mose di Venezia" [tpat, 4074 e 4081].

Queste le testimonianze di due collabo-

ratori di giustizia ascoltate a Palermo nel processo di primo grado sulla così detta «trattativa» tra Stato e Cosa nostra, che descrivono un terreno limaccioso di relazioni in cui mafiosi e attori istituzionali si cercano, si incontrano, trovano margini d'intesa. Persino negli anni in cui Cosa nostra pone in essere una spietata strategia stragista, i mafiosi si ritagliano spazi di negoziato con interlocutori nello Stato, ricevendo e offrendo risorse – appalti, lavori, voti, influenza, protezione, tangenti. Traspone comunque il radicato disprezzo dei mafiosi verso i politici corrotti. La disistima dei criminali nei confronti degli interlocutori istituzionali, quelli «in vendita», è antica e radicata. Come osserva il collaboratore di giustizia Antonino Calderone: «È difficile che un uomo politico diventi uomo d'onore. C'è una forte diffidenza in Cosa nostra verso di loro, perché sono infidi, non mantengono le promesse, fanno sempre i furbi. È gente senza parola, senza principi» [Arlacchi 1992, 208-209]. Un «pizzino» sequestrato a un corriere dell'allora latitante Bernardo Provenzano conferma questo atteggiamento diffidente:

«Ora tu mi informi che hai un contatto

politico di buon livello, che permetterebbe di gestire molti e grandi lavori, e prima di continuare tu volessi sapere cosa ne penso io (...) Perché oggi come oggi non c'è da fidarsi di nessuno, possono essere truffardini? possono essere sbirri? possono essere infiltrati? e possono essere sprovveduti? e possono essere dei grandi calcolatori, ma se uno non sa la via che deve fare, non può camminare, come io non posso dirti niente» [tpma].

Una ragione di questa radicale sfiducia risiede nella divergenza tra le doti richieste nelle due «professioni», in ambito politico e criminale. Un mafioso «autorevole» e carismatico spicca per la capacità di arbitrare controversie tra privati e mercati illegali, esibendo una combinazione di prestigio nella mediazione ed efferatezza, disponibilità al sopruso violento e capacità di legittimare l'impiego evocando strumentalmente codici culturali e principi arcaici di onore e rispetto. Un attore politico, accanto all'esigenza di riconoscibilità e credibilità nella sfera pubblica, dovrà barcamenarsi in un contesto fatto di irrealizzabili (a volte irriferribili) promesse elettorali, trattative politiche dall'esito imprevedibile, voltafaccia, equilibrismi. Questo finisce per alimentare una pericolosa incertezza: l'impossibilità di fare affidamento sulla parola e sugli equilibri del «mercato politico» è un serio problema per le loro controparti criminali. È comprensibile che i mafiosi tengano in poco conto elasticità, «realismo» e spregiudicatezza di molti tra i loro interlocutori politici e istituzionali nel rispettare le promesse, guadagnare e se necessario manipolare fiducia e sostegno degli elettori, conquistare

l'appoggio di altri esponenti politici nella negoziazione degli accordi di governo (e sottogoverno), spartire poltrone e seggi, scalare posizioni nelle istituzioni politiche, rappresentative e non. Le dinamiche della lotta per il potere e la disinvoltura nel praticarla generano turbolenze nei processi di scelta pubblica, mettendo a repentaglio sicurezza e regolarità dei traffici criminali che investono anche la sfera di regolazione e la spesa pubblica.

Nonostante la diffidenza e i timori reciproci, relazioni di cooperazione e di scambio tra organizzazioni criminali e soggetti politici – più o meno stabili e consolidate, a livello individuale, di corrente o di partito – sono una costante nei territori di tradizionale radicamento mafioso, ma anche nelle aree di più recente insediamento o infiltrazione criminale. Una «attrazione fatale», come si vedrà, tra mafiosi e politici corrotti, ancor più di altri attori pubblici, si realizza specie quando entrambi dispongono di risorse di vitale importanza per gli interlocutori, e sono disposti a scambiarle: «La 'ndrangheta ha bisogno della politica e i politici hanno bisogno della 'ndrangheta. Il patto si fa prima: a loro i voti a noi i cantieri», è la sintesi di un possibile patto d'affari descritto da un collaboratore di giustizia [«La Repubblica», 14 gennaio 2012].

2.1 Quattro tipi di scambio tra mafia e attori politico-istituzionali

La ricerca di consenso e potere nel mercato politico, oppure l'offerta di «protezione privata» in contesti dove la fiducia scarseggia sono le attività

distintive di politici e mafiosi. Esse richiedono interessi e profili professionali differenziati, tuttavia sussiste un'area di intersezione entro la quale tra i due tipi di attori maturano condizioni per interazioni cooperative ovvero, occasionalmente, i ruoli si confondono, con affiliati a organizzazioni mafiose che si avventurano nella carriera politica e amministrativa, ovvero – più raramente – viceversa. Nelle parole del giudice Giovanni Falcone:

«la mafia non si impegna volentieri nell'attività politica. I problemi politici non le interessano più di tanto finché non si sente direttamente minacciata nel suo potere o nelle sue fonti di guadagno. Le basta fare eleggere amministratori o politici 'amici' e a volte addirittura membri dell'organizzazione. E ciò sia per orientare il flusso della spesa pubblica sia perché vengano votate leggi idonee a favorire le sue opportunità di guadagno e ne vengano invece bocciate altre che potrebbero esercitare ripercussioni nefaste sul suo giro d'affari» [Falcone 1991, 165].

Relazioni di reciproco vantaggio tra i due tipi di attori si sono manifestate nel corso del tempo, con connotati diversi a seconda dei luoghi e delle fasi. Si possono sintetizzare in quattro modalità ideal-tipiche di interazione non conflittuale tra organizzazioni criminali e soggetti politico-istituzionali. Una prima dimensione considerata è la capacità e disponibilità delle organizzazioni criminali a fornire servizi di protezione negli instabili mercati politici e nell'attività amministrativa, in particolare in

quei settori di attività – come forniture, appalti, licenze, concessioni, assunzioni – dove gli attori politici e burocratici hanno interessi rilevanti in gioco. Ad un estremo si rileva la presenza di «imprese di protezione» monopolistiche e strutturate gerarchicamente, in grado di offrire credibilmente garanzie di salvaguardia delle incerte poste in gioco; questa capacità è invece assente, o fortemente limitata, nei casi che si collocano all'estremo opposto, quando gli interlocutori sono gruppi criminali aventi una struttura reticolare, impegnati in modo concorrenziale in varie attività nei mercati illegali.

L'altra dimensione riguarda l'offerta di protezione sul versante politico-istituzionale. Si considera la capacità e disponibilità (o meno) dei soggetti politici e di altri attori istituzionali – singoli esponenti, fazioni o correnti, partiti – di assicurare agli attori criminali una protezione duratura che accresca sia le loro aspettative di sopravvivenza che rendimento e profitti attesi nei loro traffici. In sfere distinte, dunque, sia i politici che i mafiosi possono diventare gli uni per gli altri garanti rispetto alle fonti di incertezza relative alle rispettive sfere di attività, rimuovendo ostacoli alla realizzazione dei loro obiettivi e componendo dissidi con interlocutori e concorrenti [Gambetta 1992; Catino2020]. In questa prospettiva, infatti, l'attività dei mafiosi è qualificata dall'impiego di risorse diverse – capacità e reputazione di violenza e intimidazione, informazioni, ma anche i reticoli di rapporti e di conoscenze (il «capitale sociale» mafioso) [Sciarrone 2011] – per offrire una salvaguardia selettiva di poste in gioco e aspettative in contesti

di elevata incertezza e fiducia limitata o assente, prevenendo così oppure componendo eventuali controversie.

La mafia - o altro gruppo criminale - non è l'unica agenzia di protezione privata di accordi (leciti o illeciti) disponibile sul mercato. Una pluralità di altre organizzazioni e attori possono offrire, entro particolari domini di scambio e di interazione sociale, servizi di risoluzione delle dispute e di garanzia di adempimento: «Queste includono, tra l'altro, famiglie, imprese, organizzazioni religiose, governi locali, organizzazioni criminali» [Barzel 2002, 28], oltre che sindacati, associazioni no-profit, partiti o attori istituzionali, siano essi politici o funzionari pubblici. Spesso alcuni soggetti politico-istituzionali e privati hanno giocato un ruolo cruciale garantendo la stabilità dei patti di corruzione nei processi di scelta pubblica. Sul versante criminale la domanda di protezione viene alimentata dalla fragilità delle intese che circonda il funzionamento dei mercati illeciti; sul fronte politico-istituzionale, dall'imprevedibilità degli esiti nei mercati politici e nei processi decisionali pubblici. Particolarmente penalizzante per gli attori criminali è la fragilità degli equilibri di governo. Uno tra gli attori chiave nella corruzione sistemica, l'amministratore politico, è esposto a fattori di incertezza che ne rendono instabile la posizione, come il rischio di non rielezione, di un rimpasto nell'esecutivo, di una crisi politica, etc.. Da quegli equilibri dipendono però la stabilità nell'allocatione dei finanziamenti, le scelte relative a opere da realizzare o forniture da richiedere, la formazione di commis-

sioni giudicatrici, nomine, assunzioni. Analoga precarietà può caratterizzare posizioni dirigenziali e di funzionari, esposti a rimozioni o trasferimenti - spesso dipendenti da modifiche degli equilibri di potere. Anche gli attori politico-istituzionali formulano perciò una domanda di protezione che le organizzazioni criminali - se ne hanno capacità e disponibilità - possono soddisfare. In concreto, esse mobilitano consenso, orientano gli esiti del processo elettorale, propiziano intese di governo a vantaggio di candidati affidabili e dei rispettivi partiti, nei casi estremi intimidiscono o eliminano sfidanti politici. Esse contribuiscono così a rafforzare gli interlocutori istituzionali con i quali potranno poi entrare in affari in intese di corruzione e collusione.

L'ampiezza dell'orizzonte temporale nel quale attori politici e mafiosi proiettano la loro interazione futura - a sua volta associato a fattori come la rispettiva forza organizzativa, il peso delle sfide concorrenziali, l'efficacia dell'azione repressiva dello Stato, etc. - crea condizioni più o meno favorevoli per relazioni cooperative occasionali oppure consolidate. L'aspettativa di permanenza nel mercato della protezione è una variabile cruciale per la credibilità dei potenziali garanti. Grazie ad essa gli attori criminali e politico-istituzionali risultano attendibili ed efficaci quali fornitori di protezione delle risorse più esposte al rischio di dispute. Quando invece i destini dei propri interlocutori - politici e criminali - sono indeterminati e imprevedibili, anche la loro affidabilità come «garanti» di fragili diritti e aspettative in gioco si svaluta. Naturalmente la stabilità nel tempo dei potenziali pro-

tettori è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'incontro tra chi offre e chi domanda protezione.

Occorre anche la disponibilità degli attori ad impegnarsi in arene nascoste e mercati illegali spesso turbolenti e ad alto rischio (e alto profitto) – quelli dove attori politico-istituzionali e mafiosi possono intavolare le loro relazioni di scambio.

In termini generali, le principali risorse che le organizzazioni criminali possono offrire quale merce di scambio agli interlocutori politico-istituzionali sono:

- (a) risorse politiche, come voti, consenso e sostegno, ovvero la regolazione del mercato del voto;
- (b) risorse economiche, come tangenti o finanziamenti a sostegno di particolari candidati o partiti;
- (c) risorse di violenza, come l'intimidazione o l'eliminazione di avversari.

La convenienza nell'impiego dell'una o dell'altra strategia dipende, oltre che dalla disponibilità delle risorse necessarie, anche dalla durata dell'attesa dell'interazione. Ad esempio, quando si prefigurano o si vogliono propiziare intese di lungo periodo, può risultare relativamente più conveniente l'impiego di risorse politiche, che richiedono un investimento paziente per essere organizzate e mobilitate, capitalizzando relazioni sociali, informazioni, controllo territoriale, a integrazione – o in sostituzione – di eventuali contributi in denaro. In una relazione simbiotica di protezione reciproca tra politici e mafiosi, le specifiche contropartite sfumano in

un «contratto di protezione» dai contenuti ampi e dalle clausole più elastiche, che si applica in modo flessibile alle contingenze future.

Specie nelle aree di tradizionale insediamento, l'autorità diretta dei gruppi mafiosi sul voto di affiliati, familiari e fiancheggiatori rappresenta di per sé un capitale apprezzabile di consensi, che in assenza di interlocutori sensibili rischierebbe di andare sprecato, ma se canalizzato opportunamente diventa fonte di relazioni e di profitti. Il controllo dei voti come merce di scambio non richiede adesione programmatica o ideologica, fondandosi solo su considerazioni pragmatiche. L'asimmetria nel potere di ricatto finisce per gravare su qualsiasi politico stipuli un patto con interlocutori criminali per qualche voto – o tangente – in più. Secondo un collaboratore di giustizia il boss Totò Riina sottolineava questo aspetto: «Noi, ovviamente, diamo i voti ai politici di nostra preferenza, e previo accordo con gli stessi, ma loro devono fare quello che diciamo noi, 'altrimenti gli rompiamo le corna'» [tpmp, 130]. Un assessore lombardo che tarda a ricambiare le contropartite monetarie promesse in cambio di un pacchetto di voti è soccombente in un duro confronto, al termine del quale gli viene imposto il rispetto dei «termini contrattuali» e la piena soddisfazione «morale» all'interlocutore criminale.

Così ricostruisce la vicenda quest'ultimo: «sennò dopo andiamo a prenderlo e lo crepiamo, parliamoci chiaro...,lo andiamo a prendere in ufficio e lo... lo crepiamo di palate. Hai visto quel pisciaturo di *** come ha pagato... eh (...) lo facevamo saltare in aria... gli abbiamo

mandato una lettera... gli hanno fatto la cronostoria di come sono... come sono iniziate le cose, di come erano i patti e di come andava a finire... quindi... si è messo a piangere oh... davanti a me e a zio Pino... e piangeva... per la miseria... si è cagato sotto...cagato completo... totale... ogni tanto, solo così possiamo prenderci qualche soddisfazione... perché il potere lo hanno i politici e la legge, però ogni tanto vaffanculo, con l'aiuto degli amici, una soddisfazione ogni tanto ce la prendiamo... vaffanculo... lui lo sai quante persone fa piangere?... e ogni tanto piangono anche loro, (...) ... ecco perché io sarò sempre dalla parte della delinquenza» [«Corriere della Sera»,12 ottobre 2012].

Quando prevalgono relazioni di natura simbiotica, gli attori criminali e quelli politico-istituzionali salvaguardano reciprocamente i rispettivi domini di interessi e attività. In questo modo essi si rafforzano a vicenda – in termini di potere e profitti –consolidando il controllo dei rispettivi «mercati». Lo scenario cambia radicalmente quando la capacità di influenza dell'attore politico appare a rischio e si fanno nebulose le sue prospettive di successo elettorale, di influenza sulle scelte pubbliche o di permanenza al potere. La destrutturazione del sistema partitico – si pensi al collasso di tutti i principali partiti e all'eclissi delle leadership tradizionali conseguente alle inchieste di Mani pulite – risulta talvolta così repentina da mettere in crisi rapporti stabilizzati, visto l'eclissarsi dei tradizionali interlocutori. In questo caso i gruppi mafiosi – che comunque possono rinsaldare legami con altri soggetti istituzionali non esposti a ricambio elettorale, come

funzionari, dirigenti, magistrati– hanno a disposizione almeno due strategie alternative. La prima è costruire ex-novo organizzazioni partitiche che si facciano dirette interpreti delle istanze del gruppo criminale, oppure infiltrare o colonizzare – specie a livello locale – con propri affiliati (o soggetti contigui) strutture partitiche e di governo. Alternativamente, essi possono offrire dall'esterno servizi di regolazione e di governance extra-legale in arene instabili, come quelle dove i politici cercano voti, forniscono prestazioni in cambio di tangenti, cercano stabilità nelle loro intese di governo. Organizzazioni criminali meno radicate sul territorio e operanti in mercati illeciti più turbolenti e contestabili scontano invece una minore capacità di mobilitare sostegno elettorale– che richiede la costruzione di impegni durevoli nei confronti di tutte le parti in causa, politici e votanti in primo luogo. Pur non potendo offrire una solida salvaguardia degli scambi politici, gli attori criminali possono comunque reinvestire una quota dei loro profitti nella corruzione, comprando» specifiche contro prestazioni. Particolarmente preziose sono quelle delle forze di polizia o di altri attori politico-istituzionali capaci di attenuare gli «incerti del mestiere» criminale. Per chi rischia lunghe pene detentive la prospettiva di una salvaguardia – per quanto contingente – dall'azione dagli organi di giustizia appare d'importanza vitale. Il tipo di servizi domandati dipende dalla credibilità di questi ultimi come fornitori di una tutela dal rischio di procedimenti giudiziari. In questi casi i politici o gli altri attori pubblici, forti di una posizione negoziale più ro-

busta, possono spendersi come controllori nell'accesso di diversi gruppi criminali che aspirano, l'uno in competizione con l'altro, a ricavare vantaggi dall'influenza sui processi di decisione pubblica. Secondo un collaboratore di giustizia del clan dei casalesi: «*[esponente politico] rappresenta un punto di forza dei casalesi. È la garanzia politica del clan. E quando mi sono rapportato ad appartenenti ad altre organizzazioni, il fatto che noi casalesi godessimo di un rapporto privilegiato con l'onorevole * ci dava un punto in più [«La Repubblica-Napoli», 7 dicembre 2011].

Quando, infine, sia i gruppi criminali che i soggetti politici si trovano in una condizione di marcata incertezza sul proprio orizzonte temporale di azione (e interazione), eventuali intese tendono a concentrarsi su scambi contingenti, legati a favori specifici, definiti nei termini e non differiti. Anche in questo caso il ricorso a forme di corruzione occasionale appare più probabile e vantaggioso rispetto all'impiego di risorse di mobilitazione politica. Del resto, nelle arene dove coesistono attori criminali e soggetti politici, il passaggio di tangenti nelle tasche degli amministratori pubblici è un esito altamente probabile, vista l'elevata disponibilità a pagare con fondi di provenienza illecita dei primi la gamma di vantaggi che i secondi possono assicurare (Maltz 1985, 24).

2.2 La simbiosi

Quando le aspettative dei mafiosi e dei loro interlocutori politico-istituzionali convergono su relazioni di reciproca protezione stabili in un orizzonte di lungo periodo, vi sono le condizioni per la

formazione di un *nesso simbiotico*, che può rafforzarsi nel corso del tempo. I decenni di pacifica e congiuntamente apprezzata interazione tra Cosa Nostra e la corrente andreottiana siciliana della Democrazia Cristiana, rappresentano un'illustrazione di una simile dinamica. Si prenda a titolo di esempio lo snodo nei rapporti mafia-politica in Sicilia, collocabile durante gli anni '50, quando la mafia rurale diventa mafia urbana ed emerge una domanda di protezione politica nei nuovi affari che investono la dimensione urbanistica e i rapporti con gli amministratori pubblici. In quel periodo Salvo Lima sindaco e Vito Ciancimino assessore ai lavori pubblici promossero una speculazione edilizia dissennata, esemplificata dalle 4205 licenze edilizie concesse, oltre 2600 delle quali in un solo mese intestate a tre prestanome analfabeti di costruttori contigui a Cosa nostra (cpam-II, 519-520). Il cosiddetto «sacco di Palermo» è espressione di un patto collusivo tra mafia, amministrazione comunale e imprenditori, imitato con maggiore o minore successo in altre aree d'Italia (apn, 15).

Come contropartita all'appoggio dei loro interlocutori politico-istituzionali, i gruppi mafiosi forniscono in primo luogo un sostegno elettorale organizzato: la loro ascesa politica si tradurrà in una protezione più robusta dei loro affari, e viceversa. Come osserva un collaboratore di giustizia, «da sempre, cioè da quando ho cominciato a parlare di queste cose con mio padre, l'unico partito politico per il quale si è votato è stato quello della Democrazia Cristiana, in quanto i suoi uomini e rappresentanti sono stati quelli che hanno protetto

maggiormente la mafia». In un mercato politico strutturato il calcolo del valore del consenso mafioso è relativamente semplice; osserva un collaboratore di giustizia:

«L'uomo politico abitualmente sa le preferenze che avrà, già ha una percentuale. (...) Se il suo quoziente in quella borgata è di cento voti e improvvisamente, quando lei ha raggiunto un accordo con me, così, di benevolenza - non trattative, non ci sono trattative, per lo meno nell'ambiente mafioso - vedrà trecento voti, saprà che duecento sono venuti da parte mia, dal mio interessamento. Quindi, lei meglio di nessuno sa che mi deve rispettare perché quei voti saranno sempre suoi».

Secondo un altro collaboratore di giustizia, l'investimento pluriennale nella costruzione di risorse di fiducia da parte del gruppo nei confronti dell'interlocutore in cerca di consensi, crea un capitale politico che persiste anche dopo un eventuale affievolimento dell'impegno diretto dei mafiosi:

«Cosa nostra guida un candidato per tanti anni fino a che non lo fa decollare. I primi anni lo conosce, poi lo guida e lo presenta. Dopo non ha più bisogno del mandamento perché si è creato da solo l'alone, le amicizie eccetera. Comunque, molti politici hanno il contatto con il vertice di Cosa nostra. Quando ci sono le elezioni ci arrivano ordini di scuderia di votare per questo o quel tizio ma non sappiamo che accordi hanno preso e cosa hanno dato ».

Particolarmente sofisticata appare la strategia impiegata dal clan dei casalesi, calibrata sulla tradizione clientelare delle macchine politiche, con il valore aggiunto della deterrenza criminale a saldare il patto tra patroni e clienti. Questa la descrizione di un collaboratore di giustizia: «sulla gestione dell'elettorato da parte del clan dei Casalesi, specifico che vi era una gestione differente per indirizzare i voti degli elettori indigenti rispetto a quella utilizzata per indirizzare gli elettori più abbienti. Con riferimento ai primi, (...) reperiva grossi quantitativi di generi alimentari di prima necessità (pasta, pelati, zucchero, latte, ovvero generi voluminosi, ma di basso costo) che poi stoccava (...). * si recava, poi, casa per casa a indicare il nominativo del candidato da votare e nell'occasione precisava «se non vi offendete, passate per casa mia che c'è un po' di spesa per voi». Gli elettori indigenti si recavano, quindi, a prelevare i pacchi regalo a casa di * assicurando il loro voto. (...) Certamente per gli elettori più abbienti (quali ad esempio imprenditori, professionisti etc.) non si utilizzava questo sistema, ma vi era una movimentazione generale di tutte le persone del clan per convogliare i voti verso il candidato prescelto dal clan» .

L'avallo mafioso si materializza anche tramite segnali obliqui e canali informali di comunicazione. Un'esibita contiguità tra candidati e vertici del gruppo criminale può essere sufficiente. Come ricorda Tommaso Buscetta: «quando si proponeva l'aiuto al candidato, o il candidato richiedeva l'aiuto di un determinato rione, ci si recava in quel determinato rione in compagnia del candidato, e sempre si trovava il rappresentante di

Cosa nostra della borgata per prendere un caffè, nient'altro, perché la gente potesse vedere che il rappresentante di quel rione aveva ricevuto la visita del Sindaco o del prossimo candidato, e quindi i voti andavano a quel candidato che noi volevamo ».

Un nesso di protezione incrociata finisce per legare i vertici dell'organizzazione criminale e i referenti politico-istituzionali. Solo ai livelli più alti dell'organizzazione è riservato l'utilizzo di canali di comunicazione e scambio, così da evitare un sovraccarico di domande e aspettative.

Sull'altra sponda di questa arena di scambio, i protettori politico-istituzionali possono farsi carico di tutelare una vasta gamma di interessi criminali – in primo luogo la salvaguardia dalla repressione penale, ma anche il conseguimento di profitti e altri vantaggi pratici, materiali e simbolici – la cui realizzazione dipende da processi di decisione pubblica. La varietà di provvedimenti spazia, per fare alcuni esempi, dall'approvazione di norme o altre disposizioni che condizionano affari e aspettative di impunità dei gruppi mafiosi all'influenza su sentenze o provvedimenti relativi all'applicazione di misure preventive o repressive, al trasferimento di funzionari solerti, alla neutralizzazione di controlli di polizia, all'assegnazione di appalti e concessioni, fino alla semplice inerzia. Un protettore istituzionale sarà in grado di influenzare, a seconda di specifiche e contingenti esigenze, scelte politico amministrative utili a tutelare, a diversi livelli territoriali, gli interessi dei mafiosi, consentendo loro di valorizzare anche in termini simbolici, in quanto

espressione di forza e autorevolezza, l'esibita contiguità coi decisori politici e l'immunità che ne consegue. Come prevedibile, la preoccupazione di sfuggire a indagini, arresti e condanne è costante da parte dei mafiosi. Secondo un collaboratore di giustizia «la convinzione unanime era che si potesse utilmente influire, attraverso i politici, sull'operato dei tribunali e che, inoltre, la funzione dei politici siciliani fosse determinante per la 'politica romana' nei riguardi delle cose di Sicilia concernenti Cosa nostra». La protezione dall'azione di inquirenti e tribunali, accanto al mantenimento di un quadro normativo non penalizzante per il gruppo criminale, è stato da sempre il primo obiettivo dell'organizzazione criminale. Al di là delle fasi di turbolenza, la protezione politico istituzionale si estende a un insieme di favori che beneficiano l'organizzazione mafiosa nei mercati legali e illegali.

2.3 La colonizzazione mafiosa della politica

Si ha colonizzazione mafiosa della politica quando organizzazioni criminali ben radicate sul territorio come «imprese di protezione» fronteggiano interlocutori politico-istituzionali dalle incerte prospettive di durata in carica. L'asimmetria nell'orizzonte temporale delle parti si riflette nel rispettivo potere negoziale e scoraggia l'avvio di relazioni consolidate fondate su strategie di cooperazione condizionata. Pagamenti e prestazioni differite da parte degli interlocutori politici, così come la mancata definizione di precisi termini contrattuali sul dare-avere futuro,

comportano in questo caso rischi crescenti di inadempimento. Non è escluso in questi casi che le organizzazioni criminali mettano a profitto la loro capacità di garantire l'adempimento nei turbolenti mercati politici, ad esempio regolando o assicurando il rispetto dei criteri di allocazione di ruoli e incarichi di potere pubblico, così da favorire la conclusione di accordi di cartello, pagamenti di tangenti per contratti, concessioni o altri benefici. Diversi fattori possono indebolire gli attori politico istituzionali, creando un clima di insicurezza e riducendo la loro affidabilità nei ruoli di autorità pubblica agli occhi degli interlocutori criminali. L'incertezza politica aumenta in situazioni di transizione istituzionale, oppure nel ricorrere di un fattore esogeno di crisi del sistema partitico, come quella generata dalle inchieste di Mani pulite.

Al di là degli eventi straordinari, la stessa dinamica competitiva dei processi democratici genera incertezza, soprattutto a livello di governo locale, dissuadendo i gruppi criminali dalla stipula di accordi di lungo termine con interlocutori deboli in relazione a future allocazioni di appalti, operazioni immobiliari, protezione da controlli di polizia, o altro.

Nel contempo, un'arena politica caotica e disordinata rende più preziosa la protezione dei gruppi criminali, che possono contribuire a propiziare, saldare e salvaguardare il rispetto di patti elettorali e intese di governo.

Almeno due strategie sono utilizzabili dalle organizzazioni mafiose in contesti politicamente più instabili. La prima consiste nel farsi artefici e garanti di uno scambio multilaterale che includa

le più rilevanti forze politiche in campo, attraverso un'intesa consociativa – palese od occulta – cementata dalla prospettiva di intavolare affari comuni sotto la supervisione mafiosa. Riaffidando la nota analisi di Katz e Mair [1995] sul cartel-party, si realizzerebbe in questi casi a livello locale una sorta di «cartellizzazione mafiosa» degli attori partitici. Questa intesa resta comunque esposta alle naturali turbolenze dell'interazione politica, col rischio che si affaccino sulla scena imprenditori politici estranei al reticolo politico-criminale. È il caso della regolazione mafiosa degli appalti realizzata a Roma fino al 2014 dall'organizzazione criminale di «mafiacapitale», per alcuni versi simile a quella realizzata in Sicilia negli anni del «tavolino» di Cosa nostra tra gli anni '80 e gli anni '90 del secolo scorso [della Porta e Vannucci 2007; Vannucci 2016b]. Il controllo criminale si è esteso orizzontalmente nei centri di spesa controllati, come si rileva nell'azienda dei rifiuti AMA, dove «il fenomeno corruttivo ha raggiunto la massima espressione, inquinando tutte le gare» [trmc3, 89]. Grazie ad una fitta trama di scambi con controparti istituzionali in diverse sfere di governo (municipale, comunale, regionale, nazionale), l'organizzazione criminale ha ottenuto in alcuni settori (tra cui la gestione dell'emergenza immigrati) le risorse necessarie per un'efficace *governance multilivello* della corruzione: scelte di bilancio, allocazione di risorse, destinazione dei flussi di immigrati, bandi e capitolati ritagliati su misura, emissione sollecita dei mandati di pagamento, rinegoziazione favorevole dei corrispettivi contrattuali, nomina o rimozi-

ne di funzionari a seconda della loro disponibilità a entrare nel reticolo criminale. Il controllo degli appalti si è fondato sul rigoroso rispetto degli accordi di cartello tra gli operatori economici ammessi sotto l'ombrello protettivo criminale. A scoraggiare la defezione, così come la denuncia o la collaborazione con gli inquirenti in caso di incidenti giudiziari, hanno provveduto i boss e i loro affiliati, forti della riconosciuta caratura criminale. Come rilevato dai magistrati, «La stessa reiterazione 'sistemica' dei comportamenti corruttivi, da un lato, ha contribuito ad incrementare la 'fama' criminale di cui godeva l'organizzazione, che ha potuto far leva, specie con riferimento agli imprenditori che non hanno inteso adeguarsi alle 'regole' del mercato illegale, sull'aura di invincibilità che gli proveniva dalla fitta rete di sostegno offertale da una cerchia di pubblici funzionari stabilmente asserviti, dall'altro lato si è rivelata funzionale all'incremento di relazioni omertose». All'incombente minaccia di ricorrere alle maniere forti si è così sommata la minacciata conclusione della carriera imprenditoriale, politica o professionale, conseguente all'esclusione dai circuiti pervasivi di collusione e corruzione.

La forza deterrente da qualsiasi defezione dagli impegni- che si somma ai vantaggi attesi di una pacifica spartizione- misura la qualità dei servizi protettivi forniti dalla cabina di regia mafiosa. Un approccio pragmatico permette ai mafiosi di orientare il loro sostegno verso candidati prescelti, a prescindere da identità e orientamento politico, in base all'affidabilità. Si prenda la vicenda descritta a Briatico, dove

in occasione delle elezioni amministrative la ndrina locale si è detta disponibile a individuare un qualsivoglia interlocutore: «C'era * e abbiamo spinto per **, c'era questo e abbiamo spinto per questo, viene quell'altro e spingiamo per quell'altro», spiega in un'intercettazione un capomafia, per sancire quale risoluzione la presentazione di una sola lista (dpr11 maggio 2018, 7). Anche le pratiche di corruzione entrano in gioco, visto l'approccio pragmatico degli attori criminali in cerca di interlocutori politici disponibili, affidabili, capaci di fornire prestazioni utili. Una strategia alternativa vede l'organizzazione mafiosa utilizzare risorse reputazionali e di deterrenza violenta per fornire ad alcuni soggetti un vantaggio concorrenziale nel mercato politico. Si attenua di conseguenza la rilevanza del confronto elettorale, nel quale la competizione è falsata a vantaggio dei beneficiari di pacchetti di voti controllati dalla mafia.

La colonizzazione permane anche dopo che il contributo mafioso dell'ascesa di alcuni rappresentanti politico-istituzionali permette a questi ultimi di emanciparsi almeno in parte, disponendo di autonome risorse di autorità, dai loro interlocutori criminali, e creando così le premesse per una futura relazione più bilanciata, di natura simbiotica. La precarietà degli equilibri politici apre all'organizzazione criminale opportunità di offrire servizi che rafforzano le intese tra attori e partiti, favorendo l'attuazione di scelte di governo funzionali agli interessi criminali. Ad esempio, un collaboratore di giustizia descrive il ruolo di pacificatrice di controversie politiche svolto dall'organizzazione ma-

fiosa, al tempo stesso richiesto e temuto dai politici, ma comunque preferibile al mero ricorso alla violenza. Anche figure politiche di vertice non esitano a ricorrere ai mafiosi per tutelare – delegando loro una funzione arbitrale – le rispettive aspettative in accordi politici dai contenuti altrimenti fluidi: «Quando voleva ci andava; era una cosa normale, anche perché queste persone non erano guardate come criminali, ma come persone che si adoperavano a fin di bene. (...) Vi erano questioni, uno aveva un mafioso, l'altro un altro e bisognava trovare un accordo pacifico. Agli occhi di questi personaggi erano dei pacieri e non degli assassini».

La violenza infatti è solo l'extrema ratio, dato che di norma è sufficiente la reputazione dei mafiosi per rimettere in riga i contendenti: «Qualunque politico poteva avere un personaggio che poteva evitare uno scontro. In fin dei conti, se queste persone si adoperavano, lo facevano a fin di bene e non di male: infatti, il discorso era che, se non si trovava il modo di farli accordare, di essere più elastici e morbidi, sicuramente si uccidevano tutti, come qualcuno è stato ucciso». Anche nelle aree del centro-nord d'Italia la presenza sul territorio di soggetti di riconoscibile identità mafiosa può rappresentare un fattore di stabilità degli equilibri di corruzione sistemica, persistenti o consolidatisi grazie ad essi. Il gruppo criminale diventa così il baricentro d'autorità invisibile capace di governare le relazioni tra le controparti degli scambi corrotti.

La protezione del gruppo mafioso si allarga comunque al di là della sfera della mobilitazione elettorale. Quando una candidata eletta in un comune della Val

d'Aosta diventa assessore, suscitando «malumori e frizioni nell'equilibrio politico e amministrativo», i referenti mafiosi intervengono per esercitare «una vera e propria mediazione nell'ambito degli equilibri interni all'amministrazione del comune» [dpr 10 febbraio 2020]. Questi i termini di rispetto degli accordi politici, in base alle intercettazioni: «perché l'ho mandata io un'ambasciata a * questa mattina. Gli ho detto di dirgli a suo cugino di vedere come si comporta con **. Se no vado su e li prendo a calci nel culo».

I gruppi mafiosi, se capaci di canalizzare pacchetti di voti anche modesti ma a volte decisivi (specie in piccole realtà amministrative), incidere sull'assegnazione degli appalti, risolvere a vantaggio degli amministratori protetti le controversie con altri politici, si accreditano e rafforzandosi consolidano la presa sul potere dei propri partner. È frequente che il gruppo criminale si proponga quale collettore di voti, in cambio di un credito esigibile come influenza sui futuri processi decisionali. Transazioni politico-elettorali di questo genere, qualora abbiano successo e si reiterino su scala più ampia, possono trasformarsi da interazioni occasionali a componente stabilizzata di una relazione di reciproca protezione. Se cresce la fiducia tra gli attori in gioco, e alcuni soggetti politici – grazie al reinvestimento politico delle tangenti e alla protezione delle organizzazioni criminali – acquistano un duraturo vantaggio concorrenziale sugli avversari, può realizzarsi una transizione verso relazioni di natura simbiotica. In questo caso, le risorse di consenso elettorale sono spesso preferite a quelle materia-

li come merce di scambio, e ne è frequente contropartita – a seconda del ruolo degli attori politico-istituzionali – uno scudo a protezione delle attività criminali dalla pressione delle forze di polizia e della magistratura.

2.4 Quando la mafia "scende in campo"

Alcune fasi di transizione politico-istituzionale – nell'immediato dopoguerra e nei primi anni '90 del secolo passato – hanno accompagnato il progetto di alcuni capimafia di giocare in proprio la partita elettorale, sopperendo al disordine del quadro politico destabilizzante per le loro aspettative di affari e impunità, con la creazione di strutture partitiche diretta espressione del gruppo mafioso. Per quanto mai tradotto coerentemente in un progetto di ampio respiro, almeno su larga scala, la fondazione di un vero e proprio partito della mafia è stata occasionalmente auspicata dai vertici mafiosi, nonché impiegata come arma negoziale sugli attori politici. L'idea di costruire un partito ancillare all'organizzazione mafiosa emerse già nella fase di instabilità che accompagnò la caduta del regime fascista e l'instaurazione e consolidamento delle istituzioni democratiche. Già nel 1944, in una Sicilia da poco liberata grazie all'invasione delle truppe angloamericane, un rapporto segreto del servizio di intelligence militare statunitense segnalava «la formazione di un gruppo che favorisce l'autonomia sotto la direzione della mafia» [cpam-II,517]. Il Movimento indipendentista siciliano, sostenuto tra gli altri da Calogero Vizzini e da altri boss della mafia rurale,

si fece promotore di una piattaforma di forte contrapposizione alle deboli autorità statali, con risultati elettorali non disprezzabili, fino ad oltre l'otto per cento dei consensi in Sicilia tra il 1946 e il 1947, con quattro deputati eletti nell'Assemblea Costituente e nove consiglieri nell'Assemblea Regionale Siciliana. Più velleitario, ma significativo, il tentativo di rispolverare un'autonoma iniziativa di diretta matrice mafiosa all'inizio degli anni '90, a seguito della scomparsa dei tradizionali interlocutori della corrente andreottiana della DC. Nel vuoto creatosi nello spazio politico, alcuni boss accarezzarono il progetto di creare un altro partito di ispirazione indipendentista.

Secondo un ex-esponente Dc il capomafia Leoluca Bagarella, da lui aiutato durante la latitanza:

«cominciò a chiedermi chiaramente delle cortesie, lui aveva appreso che bene o male io conoscevo alcune persone che si occupavano di politica attiva, (...) cioè gente che credeva nella sicilianità, esaltava i valori della sicilianità e quindi da questo avevo un movimento sicilianista.(...) Il Bagarella mi dice: tu ti devi cominciare ad interessare, ti devi incominciare a muovere, vedi di potere aggregare queste persone, vai a parlare perché c'è un progetto anche in altri luoghi, quindi a Catania, nelle Calabrie dove abbiamo movimenti già nati, già costituiti già operanti e sono tutti amici nostri. Io mi cominciai a muovere anche perché in effetti mi piaceva occuparmi di queste cose, però ancora non sapevo dove lui poteva parare, quindi mi interessai di questa cosa, fu costituita Sicilia Libera nell'ottobre del 1993» [tpdc, 1448-9].

La neonata formazione Sicilia Libera

nelle intenzioni dei suoi ideatori avrebbe dovuto rappresentare lo strumento per promuovere una nuova leva di amministratori sensibili ai gruppi mafiosi, attraverso la proiezione politica di un piano di destrutturazione dell'autorità dello Stato nelle regioni meridionali, perseguito contestualmente alla campagna terroristica del 1993. Dopo un iniziale finanziamento politico del progetto. Bagarella lasciò tuttavia cadere l'iniziativa.

La prospettiva ritenuta più realistica di istituire ex-novo un legame simbiotico con nuovi partner affidabili, favorendone l'ascesa quali auspicabili futuri protettori politici, avrebbe portato all'abbandono di un progetto arrischiato. Come in passato con la Dc, un patto elettorale implicito sarebbe stato prefigurato da Bagarella e altri boss nei confronti del nuovo partito Forza Italia, fondato nel 1994 da Silvio Berlusconi.

Oltre a indirizzare pacchetti di voti verso Forza Italia, Bagarella avrebbe inserito nelle liste di quel partito candidati vicini a Cosa Nostra: «lui già aveva... lui e naturalmente altre persone a lui vicino, individuato candidati importanti, candidati che chiaramente venivano inseriti nelle liste di Forza Italia. Anche io gli dissi: ma perché non mi fai inserire qualcuno (...)? Che naturalmente sono candidati che poi ti troverai a disposizione. E lui mi disse: va bene» [trrc, 554).

A Cosa nostra interessava che il vertice del movimento politico assumesse delle responsabilità ben precise per fare fronte a tutti i nostri problemi, e a mettere uomini puliti che facessero gli interessi di Cosa nostra in Sicilia» [«La Repubblica», 7 gennaio 2003].

Qualora manchino interlocutori disponibili nella classe politica, l'organizzazione mafiosa può valutare, ed eventualmente porre in essere, una strategia di cattura criminale del governo locale, specie in contesti amministrativi di dimensioni più ridotte. La costituzione di liste civiche ad hoc permette di accedere alla contesa elettorale senza colonizzare forze politiche preesistenti.

Anche nel centro e nord Italia si osservano casi di internalizzazione criminale della rappresentanza, tramite la selezione quali candidati - a volte poi eletti - di figure direttamente collegate al gruppo criminale. È il caso di un comune della città metropolitana di Milano, dove un amministratore «è legato da uno stretto rapporto di parentela ad un elemento di spicco della 'ndrangheta, in favore del quale il primo cittadino ha garantito il proprio interessamento in relazione ad investimenti sul territorio ed in vista dell'affidamento di appalti pubblici» [dpr21 ottobre 2013, 4]. In un comune ligure, il gruppo mafioso sarebbe arrivato a determinare la composizione della giunta, inserendovi un proprio fiduciario: «Gli accordi pre-elettorali intercorsi tra il candidato (...) e un gruppo di famiglie, prevalentemente di origine calabrese, alcune delle quali collegate alla 'ndrangheta, che possiamo definire 'grandi elettori', prevedevano, in cambio del sostegno elettorale, varie utilità e la nomina di un loro rappresentante in seno alla Giunta» [dpr27 marzo 2017, 28].

2.5 Regolazione nell'accesso

Gli stessi attori politico-istituzionali

e criminali possono trovarsi a giocare a parti invertite rispetto agli equilibri sopradescritti. Si prenda il caso in cui autorevoli protettori politico istituzionali fronteggiano gruppi criminali che scontano un debole radicamento sul territorio, operando in mercati illegali competitivi – quali stupefacenti, contraffazione, contrabbando, prostituzione, scommesse clandestine, smaltimento di rifiuti tossici, traffico di clandestini, etc. – in assenza di una riconosciuta autorità criminale in grado di regolarne l'esercizio e disciplinare eventuali conflitti. Un' incisiva azione di repressione penale, oppure la concorrenza violenta di altri gruppi criminali, disarticolano o indeboliscono gli attori criminali, incapaci così di fornire un'efficace protezione alle controparti politico-istituzionali in cerca di salvaguardia dalle incertezze nel mercato politico. Dunque, queste ultime si relazionano ai gruppi criminali – sempre in cerca di tutela dalla repressione, o di profitti – con un maggiore peso negoziale.

Se la capacità di mobilitazione del consenso perde peso, permane la disponibilità di risorse monetarie – i gruppi criminali hanno capitali illeciti da reinvestire e riciclare – con le quali acquistare dai politici e dai funzionari specifiche controprestazioni e, ove disponibile, una protezione politica a più ampio raggio. Gli attori politico istituzionali diventano così controllori dell'accesso selettivo dei gruppi criminali alla loro influenza sugli esiti dei processi decisionali. Nelle fasi politiche più turbolente, i politici possono limitarsi ad attendere che un vincitore emerga dal conflitto tra gruppi crimi-

nali. Come osserva un collaboratore di giustizia: «Con gli anni ho capito che tutta la sequenza di omicidi che ha distrutto me, la mia famiglia come tante altre dell'intera Campania, fa in fin dei conti il gioco proprio di questi politici, i quali sono pronti a defilarsi ed attendere il vincente, con il quale poi allearsi per la gestione di affari e voti» [apn, 13].

In un'arena di traffici illeciti instabile e competitiva, gli attori politico-istituzionali possono addirittura permettersi, senza pagare pegno, di rimangiarsi le promesse fatte ai mafiosi. Secondo un collaboratore di giustizia, così si spiega la preferenza accordata da un parlamentare a un diverso clan camorrista: «Mi specificò di essere perciò dispiaciuto di dirmi di no perché io ero un suo 'buon elettore'. (...) lo insistetti nella mia richiesta perché tenevo molto a non rimanere fuori dalla gestione dei rifiuti, anche perché una mia esclusione significava perdita di prestigio sia a livello imprenditoriale che a livello di 'sistema'. Per 'sistema' intendo gruppo criminale camorristico. L'onorevole * mi spiegò, vista la mia palese delusione, (...) che ormai gli interessi economici del clan dei Casalesi si erano focalizzati, per quanto riguarda il tipo di attività in questione, nell'area geografica controllata dagli Schiavone (...) e che pertanto il gruppo Bidognetti era stato 'fatto fuori'» [trnoc, 28].

In un simile scenario, i politici acquisiscono l'autorità di decidere con relativa autonomia quali tra i gruppi criminali concorrenti – più vulnerabili e precari perché operanti in aree di nuovo insediamento, ovvero soggetti a sfide violente – avranno l'opportunità di entrare in scambi vantaggiosi che investono

le amministrazioni pubbliche. Il trattamento preferenziale ricevutosi riverbera poi sulla concorrenza nei mercati illegali, assicurando loro un vantaggio che potrà renderli poi interlocutori più affidabili negli scambi politico-elettorali.

2.6. Scambi occasionali

Un quarto modello di interazione è osservabile nei contesti in cui né i soggetti politici, né quelli criminali riescono a proporsi come credibili garanti di scambi e aspettative nelle rispettive sfere di interessi, dato il limitato orizzonte temporale e la fragilità organizzativa. I due «mondi» – quello criminale e quello politico-istituzionale – non sono per questo a compartimenti stagni. Senza proiettare le intese cooperative nel lungo periodo, attori politico-istituzionali e mafiosi realizzano scambio occasionali fra tangenti e benefici contestuali. I flussi di denaro possono essere bi direzionali, nel caso in cui i politici acquistano pacchetti di voti da soggetti criminali, dietro promessa di restituzione, anche sotto forma di assegnazione di lavori pubblici.

Grazie al potenziale di ritorsione violenta del gruppo criminale – la sua capacità di auto-protezione – il collante fiduciario che lega le parti è robusto, per quanto asimmetrico. Accanto alle risorse monetarie entra in gioco la capacità dei gruppi mafiosi di svolgere una funzione d'intermediazione nella compravendita di ridotti, ma talora decisivi, pacchetti di voti. Tuttavia, la portata limitata delle risorse in gioco e l'incertezza sulla stabilità degli interlocutori rende improbabile un'evoluzione

dei rapporti cooperativi tale da assicurare un surplus – in termini di legittimazione, profitti illeciti, reputazione, consensi, etc. – utile ad ampliare alla protezione la sfera dei servizi offerti. Situazioni propizie alla realizzazione di scambi occasionali si presentano più frequentemente in aree di nuovo insediamento criminale nel centro e nord Italia, dove le organizzazioni criminali trasferiscono capitali e attività imprenditoriali in un contesto politico-amministrativo nuovo e potenzialmente ostile, senza poter esercitare un controllo territoriale, privi della forza per regolare i mercati leciti e illeciti. Di qui l'esigenza di rivolgersi a imprenditori disponibili a riciclare capitali di provenienza criminale – una domanda accentuata nelle fasi di crisi economica – e ad accedere al loro capitale di contatti e relazioni con interlocutori politico-istituzionali. Gli undici casi (dal 1995 al 2020) di scioglimento di amministrazioni comunali per infiltrazione mafiosa al centro e nord Italia permettono la formulazione di qualche ipotesi sulle dinamiche ricorrenti di interazione tra mafiosi e amministratori pubblici [Sciarrone 2015; dalla Chiesa 2016]. Si rileva, in primo luogo, un intensificarsi dei provvedimenti negli ultimi anni, che potrebbe riflettere un processo di apprendimento degli attori istituzionali preposti all'applicazione della misura di prevenzione, cui consegue il progressivo rafforzamento della loro capacità di individuare segnali di infiltrazione mafiosa anche in contesti geograficamente distanti da quelli di «ordinaria» operatività. Si tratta comunque di un segnale della tendenza delle organizzazioni mafiose a dislocare attività – sia

quelle criminali che altre, formalmente legali - in nuove aree.

Due elementi emergono con chiarezza: la forza diffusiva della ndrangheta e il concentrarsi delle attenzioni criminali verso l'attività di contrattazione pubblica, fattori determinanti lo scioglimento in pressoché tutti i casi [Vannucci 2019]. Spesso i mafiosi hanno preferito una strategia «inclusiva», intessendo relazioni con interlocutori politici aventi diversa connotazione partitica.

La ndrangheta manifesta una forza di penetrazione tale da incidere in modo sostanziale (o, quanto meno, riconoscibile) sull'attività politico-amministrativa dei territori del centro e del nord d'Italia ove delocalizza attività economico-imprenditoriali e ricicla capitali mafiosi. In questi casi il ricorso all'intimidazione non è affatto marginale. La riconosciuta capacità dei soggetti criminali di attingere a una riserva di violenza è stata utilizzata per superare resistenze o incomprensioni di imprenditori, funzionari, politici. Si va dal «grave danneggiamento dell'alloggio di uno dei componenti della commissione edilizia del comune» [dpr 2 maggio 1995, 3] alla «circostanza che due assessori siano stati intimiditi, da membri di due 'famiglie' contigue alla criminalità organizzata calabrese (...) per essersi opposti, nel corso di una riunione di giunta, a che venisse autorizzata l'apertura di una sala giochi per slot machines» [dpr 24 marzo 2011, 4]. In alcuni casi le minacce sono finalizzate a interferire con i processi elettorali. Ad esempio, nel comune emiliano «la cosca ha cercato, durante la campagna elettorale relativa alle consultazioni amministrative del 2014, di violare la libera espressione del

voto, tentando, con minacce, di impedire la candidatura, non gradita alla consorzeria, di un soggetto» [dpr 20 aprile 2016, 6]. Non sono segnalati omicidi: in tutti i casi sopra richiamati il ricorso alla violenza è stato contenuto entro la soglia necessaria alla regolazione dei mercati pubblici e da altre attività imprenditoriali informali o illegali

Gli appalti sono un terreno privilegiato d'intervento per le «mafie in movimento» [Varese 2011], in particolare, nei lavori e nell'erogazione di servizi pubblici in settori quali rifiuti e igiene urbana, cimiteri, cura del verde pubblico, pulizia e manutenzione, trasporto scolastico. Gli attori criminali si inseriscono spesso in un tessuto preesistente di relazioni e transazioni informali, approfittando delle opportunità di arricchimento entro comitati d'affari attraverso l'offerta di servizi (finanziamenti, riscossione crediti, etc.). All'interno di preesistenti comitati d'affari gli attori mafiosi, così come i loro emissari imprenditoriali, sono a caccia di contatti e opportunità di profitto, mantenendo la loro riconoscibilità. La reputazione che li accompagna è però al tempo stesso valore aggiunto e fardello per una loro inclusione nel reticolo di scambi occulti. Per un verso essa rappresenta infatti una garanzia di solidità economica, affidabilità negli affari e possibile veicolo di consensi; per un altro, è elemento che minaccia - data la valenza intimidatoria - i preesistenti equilibri di spartizione di affari e tangenti. Così nel 2010 la direttrice della Compagnia delle Opere raccontava a un imprenditore la «scenetta» del suo saluto al neo eletto sindaco di un comune lombardo: «io gli ho detto a *: non so se farti gli auguri

o farti le condoglianze, con un cazzo di consiglio comunale così cosa governi? La ndrangheta?» (trmon, 29). Per questi motivi il loro possibile ingresso nelle reti di corruzione sistemica è oggetto di attenta ponderazione, e in qualche caso l'opportunità viene declinata – rinunciando allo scambio.

L'esistenza di organizzazioni mafiose con interessi «politici» – di controllo del territorio e salvaguardia della propria impunità dall'azione repressiva dello Stato – e imprenditoriali che spaziano nel campo dei contratti pubblici, speculazioni immobiliari, concessioni, licenze, e altri affari soggetti a regolazione e controllo pubblico, ha posto le premesse per la costruzione di consolidate relazioni cooperative con attori politico-istituzionali disponibili. Si è sviluppata così una rete articolata di scambi tra politici e mafiosi, le cui contropartite non si esauriscono nei flussi monetari di tangenti, finanziamenti illeciti, pacchetti di voti. Spesso i gruppi mafiosi hanno fornito ulteriori servizi di salvaguardia di una pacifica spartizione di contratti pubblici e tangenti preventivate in virtù di accordi collusivi, mentre i politici hanno ricambiato con un «ombrello» protettivo dai rischi della repressione penale. Risorsa cruciale di questo rapporto simbiotico è la reciproca protezione, un insieme di servizi impalpabili che – ove disponibili – riducono l'incertezza sull'esito di interesse altrimenti fragili, allacciate tanto nei mercati illegali che nei mercati politici. Prassi e regole non scritte, come quelle che disciplinano il funzionamento della corruzione sistemica; accordi collusivi tra imprenditori; scambi politici; patti clientelari per canalizzare il consenso:

sono esempi di relazioni contrattuali dove l'adempimento è esposto ad alti rischi di defezione. Labili legami fiduciari dettano le condotte dei protagonisti, mettendo a repentaglio il buon esito delle transazioni. In questo ambito emerge una domanda di protezione privata di fragili accordi, che diversi soggetti – mafiosi o politici, a seconda del luogo e dei contenuti della domanda – possono fornire in sfere distinte d'attività. Una risposta all'intensificarsi delle strategie repressive da parte dello Stato è il ricorso più frequente a strategie di corruzione da parte delle organizzazioni criminali.

Una pubblica amministrazione e una sfera politica coinvolte nella corruzione sistemica sono per un verso una calamita per i gruppi mafiosi, che entrano con le proprie imprese nei mercati pubblici cogliendovi occasioni di profitto; per un altro, esse rappresentano un'arena dove l'offerta di protezione dei gruppi mafiosi può scongiurare attriti tra gli attori della corruzione e proteggerli dall'intrusione degli organi di controllo (Moro e Catino 2016; Moro e Sberna 2017).

Spesso, nei comitati d'affari i «colletti bianchi» coinvolti in attività informali o illegali nel mondo degli appalti pubblici, delle operazioni immobiliari e urbanistiche, delle frodi finanziarie e fiscali ad alto profitto si coordinano in modo autonomo, all'interno di una zona grigia di commistione, dai confini mobili e porosi, tra legale e illegale. Quando sono presenti in questa costellazione di rapporti informali, non sempre in un ruolo egemone o dominante [Sciarrone 2011], gli attori mafiosi erogano servizi

utili a rinsaldare i vincoli di fiducia nella rete di scambi occulti. Accanto a mafiosi che corrompono, operano politici, funzionari, professionisti, imprenditori che consapevolmente sfruttano la presenza – a volte defilata, ma incombente – di soggetti criminali o ad essi contigui per assicurare il rispetto di regole e «impegni contrattuali» (esazione crediti, pagamenti, etc.), tenere alla larga magistrati e organi di controllo giudiziario. Questa lente interpretativa permette di cogliere alcuni aspetti particolari nell'evoluzione dei rapporti tra attori politico istituzionali e mafiosi:

a) la rarità di significativi finanziamenti e contributi alle campagne elettorali da parte dei gruppi criminali;

b) la presenza – con frequenza crescente anche al centronord – di flussi di denaro e altre risorse che vanno in direzione opposta, come compenso per la compravendita di voti in un mercato «regolato» o controllato dai gruppi criminali;

c) l'impiego di risorse di natura politica, da parte dei gruppi criminali radicati sul territorio, che garantiscono un sostegno diretto ai propri interlocutori politici privilegiati;

d) il consolidarsi quindi di relazioni simbiotiche, che hanno il vantaggio di evitare ai partecipanti il costo di una continua rinegoziazione di intese con interlocutori mutevoli;

e) la progettazione, in fasi di crisi acuta politico-istituzionale, di iniziative politiche autonome, fino alla fondazione di una sorta di «partito della mafia», anche utilizzando liste locali di filiazione diretta dell'organizzazione criminale;

f) una «colonizzazione» del governo lo-

cale da parte dei gruppi criminali, con un allineamento dell'attività politica amministrativa e dei processi elettorali agli interessi del gruppo mafioso egemone, specie nelle piccole amministrazioni caratterizzate da forte incertezza politica;

g) occasionali pagamenti di tangenti da parte di soggetti imprenditoriali contigui ai gruppi criminali, soprattutto in aree di non tradizionale insediamento mafioso, quale contropartita monetaria che non implica transazioni reiterate e di più ampio respiro.

3. LA CORRUZIONE COME SISTEMA: OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Tratto dal libro **“La corruzione come sistema”**
di Donatella Della Porta e Alberto Vannucci

La corruzione sistemica dà forma e consistenza a un «capitale sociale» costituito da relazioni informali e regole di reciprocità agglutinate da un collante fiduciario, in alcuni casi rafforzate dalla presenza di garanti dell'adempimento degli impegni assunti. Per comprenderne la forza avvolgente si prenda la descrizione del reticolo di relazioni di mutuo vantaggio, battezzata «liquido gelatinoso», utilizzata nel dialogo intercettato tra un imprenditore e un professionista ed emersa grazie all'inchiesta sugli appalti inquinati della protezione civile: «fammi però completare il mio ragionamento... il mio ragionamento è questo... loro evidentemente stanno immersi in un liquido gelatinoso che dici giustamente te... è al limite dello scandalo... bene... però non è che possono pretendere che quando da questo liquido gelatinoso emergono... e quindi il sistema di potere porta alla premialità per loro e tutto questo va bene, quando questo non avviene... tutto questo va male» [trcr 3 e 5].

Il passaggio è illuminante: collocarsi all'interno di una rete di relazioni ordinate (in un *sistema di potere*), che mostrano un confine mobile e osmotico tra attività lecite, informali, illegali (definite «*al limite dello scandalo*»)

consente ai partecipanti di accumulare profitti ingenti – le premialità – che assicurano un equilibrio cooperativo – *tutto questo va bene* –, scongiurando pericolose perturbazioni e attriti – *tutto questo va male*. È evidente la somiglianza tra il *liquido gelatinoso* in cui sono immersi gli attori coinvolti nel reticolo corruttivo e la cosiddetta *area grigia* – in questo specifico caso priva di una connotazione mafiosa – da intendersi come metafora utile a descrivere lo spazio opaco in cui «prendono forma relazioni di collusione e complicità», che coinvolgono «un'ampia varietà di attori, diversi per competenze, risorse, interessi e ruoli sociali», in un contesto nel quale «sono diventati molto più opachi e porosi i confini tra mercati legali e illegali: non si tratta di una mera estensione dell'area dell'illecito nel lecito, quanto di una commistione tra le due aree». Tra i «colletti bianchi» che operano nell'area grigia e gli attori criminali «è ravvisabile un processo di vicendevole riconoscimento, in base al quale si scambiano beni e servizi, si avvalgono gli uni delle risorse e delle competenze degli altri, si sostengono per conseguire specifici obiettivi (che possono essere distinti, ma complementari), e in alcuni casi costituiscono alleanze organiche per tutelare o perseguire

interessi comuni» [Sciarrone 2015]. I gruppi mafiosi, come abbiamo visto, sono regolatori di particolare efficacia nel disciplinare gli scambi corrotti, ma i loro servizi non sempre sono necessari o richiesti – attraverso altri meccanismi di governance extra-legali, altri garanti possono assicurare prestazioni analoghe, per quanto non equivalenti, ai loro diversi clienti. Questo lato oscuro del capitale sociale, determinante nell'assicurare la persistenza e la riproduzione dei meccanismi di regolazione della corruzione, affonda le sue radici in alcuni profili della cornice di regole del gioco politico e sociale, che a loro volta contribuiscono a plasmarlo nel corso del tempo. La qualità della vita sociale, la capacità di risposta dello Stato a domande e bisogni dei cittadini, le competenze della matrice istituzionale, ossia dai modelli di condotta – formali e informali – che permettono la circolazione di informazioni, la salvaguardia di diritti e intese contrattuali, la presenza di processi di scambio (economico e politico) aperti e concorrenziali [North 2006]. Gli assetti regolativi prevalenti in Italia – ad altissima densità di norme e disposizioni, con procedimenti spesso vischiosi e onerosi [Vannucci e Cuneddu 2006] – favoriscono il successo di soggetti e organizzazioni politiche ed economiche più efficienti in attività di natura predatoria, parassitaria e redistributive finalizzate alla cattura di rendite, come la corruzione. Si tratta, in altre parole, di istituzioni aventi una valenza *estrattiva*, che incoraggiano l'élite – economica, finanziaria, politica, burocratica – a utilizzare i ruoli di potere per beneficiare di rendite di posizione. In un contesto di corruzione sistemica

prevalgono incentivi all'acquisizione di conoscenze *parassitarie*, ossia competenze e abilità utili al successo in un'interazione sociale «a somma negativa». Dunque, le istituzioni falliscono nell'assicurare responsabilità e controllo dei governanti: come un guscio vuoto, le stesse procedure democratiche valgono a legittimare l'esercizio di un'influenza sotterranea sulle scelte pubbliche, predatoria e arbitraria, posta in essere da una élite economico-finanziaria. Le caratteristiche di leggi, regole e procedure che governano i rapporti tra Stato, cittadini, imprenditori incoraggiano attività parassitarie di ricerca di rendite, alimentando aspettative pessimistiche su tempi, costi ed esiti delle interazioni con l'amministrazione pubblica e la sfera politica. Il motore che alimenta queste dinamiche e rende localmente stabile la corruzione sistemica è il medesimo che genera cattivo capitale sociale. Il saldarsi di un tessuto connettivo tra i protagonisti di attività irregolari e illegali sfilaccia le reti sociali di solidarietà e cooperazione allargata che sono alla base di ogni forma di associazione civica a tutela di interessi collettivi. Il consolidarsi di meccanismi di governance extra-legale genera previsioni negative e disillusione rispetto alla intenzione degli altri attori sociali di tener fede a impegni, adempimenti contrattuali, regole, accordi alla luce del sole. Attraverso una sorta di osmosi, il cattivo capitale sociale inquina e corrode quello socialmente produttivo, e così facendo crea spazio per diffondersi ulteriormente, inaridendo le relazioni sociali cooperative promotrici di impegno a tutela degli interessi collettivi. Le pratiche di corruzione sono

la catena di trasmissione degli interessi predatori e parassitari nell'arena delle decisioni pubbliche. Esse contribuiscono con particolare intensità a un processo di corrosione delle «virtù civiche» che alimenta – nelle parole di Giacomo Leopardi: «l'indifferenza, l'inazione, la mala fede pubblica e privata» [Leopardi 1977, 371]. Ne consegue la diffusione di una sfiducia che inquina le interazioni e i rapporti (formali e informali) di scambio tra gli attori sociali, politici, economici. Per dirla con le parole di un manager pubblico, raccolte in un'intercettazione: «*Pensiamoci, forse si sta bene in questo Paese qua perché nei paesi dove ci sono le regole secondo me si sta molto peggio. Io ti dico la verità, qualche compromesso l'ho fatto come tutti, però i soldi che ho guadagnato a stare in questo Paese di merda deregolarizzato, non li avrei mai guadagnati in Inghilterra o in America*» [«Il Gazzettino», 17 marzo 2015].

La forza infestante degli equilibri di corruzione sistemica, così come la loro resilienza agli episodici successi della repressione penale, si fonda sulla solidità della fiducia interna alle reti di scambio, speculare alla debolezza della fiducia interpersonale e istituzionale, legate tra loro in un rapporto di causalità bilaterale.

Nella produzione regolativa e nell'organizzazione delle funzioni amministrative lo Stato italiano manifesta un radicale disincanto verso i propri funzionari, gli operatori economici, i cittadini [Cassese 2011]. Di qui l'iperproduzione di adempimenti normativi e procedurali che si sovrappongono in misura tanto più confusa quanto più i profili rilevanti delle condotte indivi-

duali – nell'inflazione di regole di bassa qualità, con alti margini di ambiguità su significati e contenuti – si moltiplicano, diventano sempre più difficili da controllare, causano incertezza sul loro eventuale adempimento, fanno lievitare il contenzioso. La sovrabbondanza di disposizioni dai contenuti ambigui, talora contraddittori, pone ogni interlocutore dello Stato nell'insicurezza sull'adempimento delle loro prescrizioni, e al tempo stesso permette a chi è in cattiva fede di contare su scappatoie e scorciatoie – tra cui la corruzione – per eludere le ricadute dell'inosservanza. Di conseguenza, funzionari pubblici, cittadini e operatori economici sono parimenti vulnerabili a un sistema di controlli formali che amplifica i poteri (e gli spazi di arbitrarità) dei soggetti cui è affidata la supervisione, ossia il potere applicare, interpretare e deliberare in merito alla conformità con la stratificazione confusa di norme. In modo speculare, quegli stessi fattori indeboliscono i legami cooperativi, disinnescano i meccanismi di controllo orizzontale diffuso dell'adesione a regole e patti, incoraggiano condotte opportunistiche. Se cittadini e operatori economici non confidano nella disponibilità dei propri interlocutori a rispettare gli accordi, crescono dissidi e controversie che corroborano la diffidenza originaria: le aspettative si adattano reciprocamente allo scenario peggiore, che così si consolida. Si diffonde un disincanto generalizzato nei confronti dell'amministrazione pubblica, e dunque di funzionari e politici che ne sovrintendono il funzionamento, percepiti come inoperosi, formalisti, inclini all'arbitrio e a favoritismi, se non

alla corruzione. Di qui il rischio di un ulteriore circolo vizioso. Il moltiplicarsi delle controversie derivante dall'ambiguità interpretativa delle disposizioni normative favorisce l'affermarsi di figure professionali specializzate nell'intercettare la domanda di protezione dalle condizioni di incertezza istituzionale nei contatti con l'apparato pubblico, anche attraverso l'impiego di specifiche competenze tecniche (avvocati, commercialisti, mediatori, etc.). La presenza generalizzata (e organizzata) di simili figure nella pubblica amministrazione, nelle istituzioni rappresentative, nelle imprese e nella società incrementa la domanda dei loro servizi attraverso diversi meccanismi: il diffondersi di una cultura formalista; la produzione normativa sovrabbondante (in quanto ritenuto canale privilegiato per affrontare ogni questione sociale); la preferenza per il parametro della conformità formale quale criterio di valutazione della performance; la diffidenza diffusa sull'imparzialità e la qualità delle scelte pubbliche, nonché sull'integrità dei funzionari che ne sovrintendono l'iter. In modo analogo, la sfiducia che si orienta verso le distorsioni dei processi decisionali nello Stato e nei mercati incoraggia il ricorso ad attività sotterranee di ricerca di rendite, come la corruzione. Credenze e aspettative che le attività redistributive, predatorie o apertamente illegali sono praticate in modo capillare – anche dagli stessi politici e funzionari pubblici – contribuiscono a rinfocolare quel disincanto, dando corpo alle previsioni più fosche e depotenziando sia la sanzione politica e sociale agli abusi di potere che l'attivarsi di movimenti e

strumenti di «mobilitazione dal basso». La sfiducia dello Stato verso i propri funzionari, ai quali di norma sono dettate prescrizioni rigide che ne delimitano strettamente i poteri discrezionali, determina un ulteriore corto circuito. L'amministrazione pubblica finisce per concentrare nel possesso di competenze giuridico-formalistiche i requisiti di ammissione e di avanzamento nella carriera, impoverendo i suoi corpi tecnici e rendendosi ostaggio di soggetti esterni, portatori delle necessarie competenze specialistiche. La ridotta capacità di elaborazione progettuale e di controllo del risultato dei funzionari induce dunque una delega a privati – imprenditori, professionisti, mediatori, etc. – delle responsabilità progettuali e decisionali, incubatrice delle occasioni di corruzione. L'ipertrofia regolatoria e procedurale che ha quale obiettivo ufficiale quello di guidare l'azione di funzionari e utenti della pubblica amministrazione, evitando trattamenti parziali e arbitrari, finisce paradossalmente per produrre l'effetto opposto, dando luogo a un *circolo vizioso delle garanzie*. L'attività degli agenti pubblici è infatti talmente imbrigliata dagli adempimenti da produrre ritardi e inefficienze insostenibili e ingiustificabili.

Era il 1988 quando la Corte dei Conti lanciava un allarme – rimasto inascoltato – contro il potenziale distorsivo sui processi decisionali dell'affermarsi di una sorta di «cultura dell'emergenza», osservando:

«Il permanere di difficoltà di gestione delle procedure e degli apparati produce una fuga dalle regole e una ricerca sistematica dell'eccezionalità, che si riflette nella incessante emanazione

di norme di accelerazione dei procedimenti e nella moltiplicazione dei centri di spesa, per poi approdare sempre più spesso alle «ordinanze in deroga a qualsiasi contraria norma», comprese quelle di contabilità generale dello Stato.

Non è un caso quindi che negli ultimi anni alle politiche di settore (...) si siano sostituite una molteplicità di emergenze, collegate talora a fatti imprevedibili (eventi sismici, calamità naturali) ma spesso a circostanze di altra natura dove l'emergenza non può certo dirsi «sopravvenuta»: basti pensare alle infrastrutture per «Italia '90», alle opere connesse alle Celebrazioni Colombiane del 1992, all'emergenza casa e all'emergenza parcheggi nelle grandi aree metropolitane» La «cultura dell'emergenza» - vera o fittizia - avrebbe però trovato proseliti nei decenni successivi, legittimando una tipologia di scelta pubblica rivelatasi potenzialmente criminogena. Anche nel dibattito politico sulla ricostruzione economica e sociale post-pandemia da Covid-19 si è così affermato un *approccio emergenzialista* che trova nel «modello ponte di Genova» - ricostruzione del crollato «ponte Morandi» - il termine di riferimento. Secondo questo approccio, l'ingente ammontare di investimenti pubblici - a partire da una quota degli oltre 200 miliardi di euro destinati all'Italia dal *Recovery Fund europeo* - sarà da gestire con analoga logica derogatoria, di straordinarietà. Come ogni fase critica, anche la gestione post-pandemia apre però una finestra di opportunità, purché la situazione di emergenza non comporti eccezioni ai pilastri necessari di una politica di prevenzione sostanziale del

rischio corruzione: la trasparenza integrale di ogni spesa e attività pubblica; l'utilizzo di procedure e norme esistenti che autorizzano un drastico snellimento in caso di urgenza, senza abdicare ai controlli; la valorizzazione ed l'estensione di buone pratiche, come la vigilanza collaborativa con l'Autorità anticorruzione e l'utilizzo di indicatori quantitativi di anomalia e «campanelli d'allarme»; il rafforzamento dei controlli successivi sulla qualità finale di lavori, servizi e prestazioni; l'iniezione su basi meritocratiche di competenze tecniche nella pubblica amministrazione (ingegneri, informatici, statistici, economisti, scienziati sociali, etc.), che facciano da contrappeso alla cultura giuridico-formalistica fin qui dominante. Si tratta di una premessa necessaria, ma ancora non sufficiente, se non integrata dal rafforzamento dei canali di partecipazione popolare, attraverso l'estensione degli strumenti di prevenzione diffusa e di controllo diffuso, come il monitoraggio e l'accesso civico. Del resto, risale ad Aristotele, nella *Politica*, la consapevolezza dell'importanza cruciale di un presidio democratico contro le derive oligarchiche e potenzialmente autocratiche del potere corrotto: lo stato è costituito da molti, come il banchetto comune è più bello di uno privato e semplice: per questo la massa spesso giudica meglio di uno solo. I molti sono più immuni dalla corruzione dei pochi; essi sono come una grande massa di acqua, che è meno facilmente corruttile di una piccola quantità.

4. LE MOBILITAZIONI CONTRO LA CORRUZIONE NEL PERIODO 1984-2022

Tratto dal libro **"In piazza contro la corruzione. Le mobilitazioni in Italia nel periodo 1984-2022"** di *Francesca Rispoli*

All'inizio degli anni '90 in Italia si è assistito al crollo repentino di un sistema corruttivo che vedeva coinvolti tutti i principali attori politici e partitici. L'avvio dell'inchiesta Mani pulite, che nei decenni precedenti era stata preceduta da altri importanti scandali legati ad inchieste giudiziarie, ha portato con sé l'aspettativa diffusa di una trasformazione capace di superare la logica dell'abuso e del patto indissolubile tra corrotti e corruttori. Ma il sistema ha trovato nuove forme di assestamento, derubricando i fatti giudiziari come espressione di un conflitto nel rapporto tra magistratura e politica (Vannucci 2012) e avviando un percorso di riforme altalenante tra l'approvazione di norme restrittive e scudi giudiziari. In questo quadro si inserisce il ruolo rivestito dai cittadini, protagonisti nell'arco del trentennio di numerose mobilitazioni. Per mobilitazione si intende "quel processo che incrementa la possibilità di agire collettivamente" (Gamson 1975:15) ed è quindi la prima forma di azione collettiva che potenzialmente genera un movimento. Attraverso la mobilitazione il movimento si può costituire riconoscere e organizzare per successive azioni, dando continuità al proprio agire. Daher sostiene che "ogni mobilitazione collettiva ha origine dalla

partecipazione sociale. Gli attori sociali possono partecipare a gruppi, partiti e movimenti sociali e, nello specifico, il movimento sociale nasce dalla partecipazione e dà vita ad una serie di mobilitazioni collettive che da tale partecipazione originano (2012:32)."

Partecipazione e mobilitazione sono quindi parte dello stesso processo di partecipazione politica. Le diverse teorie sui movimenti sociali distinguono tra forme di adesione al movimento e attivazione di processi di mobilitazione collettiva (Tarrow 1994). Come riportato in letteratura, ogni azione collettiva non sempre si traduce in un movimento. Allo stesso modo, non tutti i movimenti azionano proteste politiche (Daher 2012). L'analisi che segue si colloca quindi nel problematico nesso tra protesta e movimento (Andretta 2017), che pone tra i fattori da tenere in considerazione quale oggetto di valutazione anche il mutamento, nell'arco degli ultimi decenni, delle modalità di partecipazione all'agone politico, anche in relazione alla "complessa relazione tra partiti, ed altre organizzazioni di rappresentanza consolidate, e organizzazioni più recenti" (Diani 1999:4). Le diverse forme di partecipazione politica sono un oggetto di studio poliedrico,

fluido nella forma (Bova 2006:164) e ciò rende complessa la delimitazione dei campi di analisi e genera quelli che Daher definisce “dilemmi di concettualizzazione” (2012:56).

In conseguenza delle scelte metodologiche attuate, l'analisi della rassegna stampa ha portato a registrare, nel periodo 1984-2022, 306 mobilitazioni contro la corruzione. Il primo dato è relativo alla ricorrenza degli episodi, che procede con discontinuità nell'arco del periodo selezionato, con fasi di maggior presenza alle quali si alternano fasi di latenza. Il numero medio di iniziative anticorruzione dal basso registrate è di circa 8 annue (7,8).

In primo luogo si evidenzia come, in corrispondenza di alcune annualità, siano presenti picchi di mobilitazione. Il primo picco si individua in corrispondenza del 1992, in concomitanza con la nascita dell'inchiesta milanese di Mani pulite e la mediatizzazione del pool; il 2002, quando si assiste alla cosiddetta primavera dei movimenti; il 2011-12, quando alcuni importanti scandali riportano all'onore delle cronache l'utilizzo della corruzione come prassi da parte di alcuni leader politici; da ultimo il 2021 quando, passata la fase più acuta della pandemia, affiora un nuovo desiderio di partecipazione. Questo primo risultato fa emergere una ciclicità della protesta. Infatti, nell'arco del periodo sono riscontrabili dei picchi che si manifestano in media ogni dieci anni. Nel periodo intercorrente tra un picco e l'altro, la partecipazione scema e si ravviva in occasione di qualche scandalo locale o nazionale, con numeri assoluti medi di 6/7 eventi annui, valore distante dal livello apicale (27) e più basso del-

la media (7,8).

Complessivamente, sui 306 casi individuati il 36,80% è di livello locale, il 58,7% di livello nazionale e il 4,5% di livello internazionale. Questo primo dato porta a valutare il tema corruzione come maggiormente di interesse per il livello nazionale, ma può essere interpretato anche in considerazione del fatto che la rassegna stampa è stata condotta su un quotidiano nazionale, comprendente le pagine locali laddove esistenti. La natura della tematica e la sua presenza nel dibattito politico gli conferisce maggior centralità a livello nazionale. Infatti, le mobilitazioni codificate pongono al centro sia l'implementazione di normative, sia la protesta a seguito di grandi scandali: in entrambi i casi il livello di conflitto che si attiva tra gli attori di movimento e gli interlocutori è di tipo nazionale.

In questo caso l'analisi dei dati consegna un ulteriore elemento a conferma dei periodi ritenuti di maggior intensità di conflitto con il governo centrale, identificati con i governi Berlusconi II, Berlusconi IV e Monti. Guardando ai dati relativi al periodo in cui erano in carica questi tre governi, si ravvisa una netta prevalenza delle mobilitazioni nazionali su quelle locali. Tenendo presente la distinzione tra opportunità politiche e le condizioni avverse, altresì definite minacce (Almeida, 2018; Goldstone e Tilly, 2001), nel caso dei governi Berlusconi, vi sono state una serie di iniziative legislative rivolte a categorie specifiche, con il rischio di erosione dei diritti di altre¹¹. Le leggi proposte, e in alcuni casi varate, sono state lette come una minaccia da fasce diverse di cittadini, che a fronte di un rischio

di "chiusura" delle opportunità si sono attivati. Le "minacce", infatti, vanno a indicare insiemi di questioni che possono provocare rivendicazione a livello sociale o rinverdire proteste precedentemente attivate. Tra queste, quelle strutturalmente considerate prioritarie sono: i problemi economici, di declino ambientale e della salute pubblica, l'erosione dei diritti e la repressione dello Stato (Almeida 2018). Alcuni di questi fattori sono stati presenti durante i due governi Berlusconi, caratterizzati dal maggior numero di mobilitazioni assolute e relative.

Tra i fattori che hanno modificato la partecipazione politica relativa alla corruzione, è importante tenere presente la nascita e crescita, nel contesto italiano, dei MeetUp – gli Amici di Beppe Grillo. Questo attore di movimento nasce nel 2005, per mezzo dell'utilizzo di una piattaforma digitale che consente al leader di tenere la relazione con la base, disseminando contenuti e promuovendo campagne online, e agli attivisti di coordinarsi su un livello locale attraverso gruppi territoriali che si ritrovano anche offline. A partire dagli anni 2008-2009, la forza movimentista nata nel 2005 investe buona parte delle proprie energie verso l'azione diretta in politica, prima alle amministrative (elezioni comunali del 2008 e 2009 ed elezioni regionali del 2010), poi alle politiche (elezioni parlamentari del 2013).

L'introduzione di questo nuovo attore come soggetto politico, cambia in parte la valutazione delle opportunità e delle minacce, delle alleanze e delle opposizioni. Lo schema precedente viene superato. Il sistema partitico "congelato" dal 1994 con l'ingresso in scena di

Forza Italia, che vede l'opposizione tra centro-sinistra e centro-destra, si avvia verso un cambiamento repentino, perché la nuova forza politica dichiara di non riconoscersi in questa dicotomia. Ciò ha una diretta conseguenza anche rispetto a come si attivano i movimenti e a quali strategie pongono in essere rispetto ai diversi governi in carica. Seguendo questa lettura, il fatto che negli anni successivi all'ingresso in Parlamento del MoVimento 5 stelle vi sia una flessione della partecipazione dal basso, può essere interpretata alla luce di due fattori. Il primo fattore è l'ingresso massiccio in Parlamento di un novero di parlamentari appartenenti ad una formazione che aveva condotto una battaglia culturale dal basso contro la corruzione. Fin da subito infatti, il tema del "parlamento pulito" e dell'esclusione dei politici macchiati di reati è stato per Beppe Grillo, e conseguentemente per i suoi sostenitori, un fattore identitario molto forte. L'ingresso in Parlamento dei 5stelle ha portato "dentro al palazzo" l'anticorruzione, con un atteggiamento di rottura rispetto al sistema esistente e alla volontà di esprimere un modo alternativo di concepire l'essere politici e porsi a servizio del collettivo. In questa prospettiva il MoVimento 5 stelle ha monopolizzato la tematica, avocando a sé la lotta per il superamento della corruzione. Ne è la riprova la legge denominata "Spazzacorrotti" (approvata nel 2019), che imprime fin dal nome un forte desiderio di repulisti, tipico della retorica populista. In particolare, secondo l'approccio retorico populista, adottato anche dal MoVimento 5 stelle (e da prima dai gruppi denominati MeetUp) chi governa rientra nella cerchia

dell'élite corrotta a prescindere (Mudde 2004), mentre di contro il popolo cerca di acquisire nuovamente peso e potere nella gestione della cosa pubblica, chiedendo un cambiamento e riforme radicali.

Un secondo fattore che può essere analizzato in relazione alla decrescita del numero di mobilitazioni mappate nel dataset, a seguito dell'ondata di partecipazione durante il Berlusconi IV e il Monti, è legato alla presenza, nella tornata elettorale nel 2013, di molti esponenti di associazioni. Infatti, anche in considerazione della nascita del MoVimento 5 stelle e della forza che andava acquisendo sul finire degli anni '10, i principali partiti del centro-sinistra, riuniti nella coalizione Italia Bene Comune, assumono l'iniziativa di candidare in diverse circoscrizioni figure di spicco di realtà organizzate, della cosiddetta società civile. Per questa ragione nel 2013 ci si trova in presenza di un parlamento fortemente rinnovato. Oltre centocinquanta parlamentari del M5S, realtà politica che ha selezionato le proprie liste attraverso le "parlamentarie" attivate su piattaforma, ponendo come requisito di base per i candidati il non essere mai stati eletti e di non avere condanne pendenti. In quel momento storico si è in presenza di una crisi di fiducia verso le istituzioni pubbliche, il governo in carica è di tipo tecnico (governo Monti) e il MoVimento 5 Stelle, anche sfruttando la contingenza e demonizzando i "politici" di professione, arriva al picco dei consensi. Un voto che rappresenta un desiderio di rinnovamento della classe politica. Parallelamente, il PD e gli altri partiti della coalizione hanno sostenuto l'ingresso di diversi esponenti civici,

allo scopo di far loro rivestire un ruolo di collante tra la cittadinanza e il Parlamento. Soggetti collettivi come Arci, Legambiente, Libera, Uisp, Agesci, attori di movimento da tempo attivi sulla scena collettiva e di primaria grandezza, eleggono attraverso la coalizione Italia Bene Comune alcuni propri esponenti, per poter condurre dal di dentro alcune battaglie. Se e quanto questo possa aver influito sulla diminuzione delle mobilitazioni anticorruzione non è un dato misurabile, ma sulla base della letteratura esistente è verosimile che in quegli anni sia stata più intensa l'attività di lobbying e consultiva, al posto di quella di piazza (Andretta 2018:99).

In merito al tipo di attività condotta, è importante riferirsi al concetto di repertorio al quale il movimento decide di attingere (Della porta et al. 2003). Per repertorio si intendono le forme convenzionali più diffuse nelle iniziative organizzate dai movimenti (Tilly 1978, Alimi 2015). Infatti, ogni società fa riferimento a un determinato set di forme familiari di azione, che diventano abituali e ricorrenti nell'azione collettiva mossa. Le modalità attraverso le quali si può decidere di manifestare sono numerose e in continua evoluzione, determinate anche dagli elementi culturali di contesto, e recentemente influenzate dall'avvento dei nuovi media. Per questa ragione si è deciso di tenere in sede di codifica una vasta scelta tra le possibili modalità utilizzate nelle mobilitazioni, ma successivamente ad un'analisi preliminare si è considerato di procedere sommando alcune variabili, seguendo le categorie già presenti in letteratura (Tilly 1993).

Il registro delle mobilitazioni è stato definito secondo quattro etichette:

- Convenzionale (petizione, volantaggio, petizione on line, lettera aperta/apello/editoriale, campagna social network);
- Dimostrativo (assemblea pubblica o incontro informativo, azioni simboliche, corteo, sit-in);
- Dirompente o violento (sciopero, sciopero della fame, disturbo di eventi pubblici/blitz, occupazione di edifici, accampamenti in piazza, azioni violente contro oggetti e persone);
- Non definito (nel raro caso in cui non fossero riconducibili a nessuna di queste categorie).

Attraverso la somma di queste variabili è stato possibile valutare il repertorio della protesta nei diversi anni presi in esame. I dati raccolti evidenziano una netta prevalenza delle azioni dimostrative rispetto al totale delle iniziative organizzate. Complessivamente rappresentano il 62% del totale delle azioni registrate. Nella categoria "dimostrative" sono inserite le azioni simboliche, che per ciò che attiene la lotta alla corruzione sono molto presenti. Infatti l'analisi delle azioni collettive raccolte nel dataset evidenzia come vi siano state nel corso degli anni molte iniziative che utilizzavano una forte simbologia legata prevalentemente al furto di denaro e come, a partire dai simboli scelti, fossero state organizzate delle attività ad hoc.

L'obiettivo in questo caso era prevalentemente colpire l'immaginario collettivo attraverso azioni provocatrici. Si pensi alle azioni folkloristiche come ad esempio la "pizza Mani pulite", lanciata

a Napoli in occasione del secondo anniversario dell'indagine, nel 1994, e realizzata a forma di bustarella. O alla "tangent dance", presentata in occasione del Festival della Satira del 1993, dove una sezione specifica era dedicata alle canzoni sulla corruzione. L'analisi del repertorio delle azioni collettive fornisce evidenze empiriche circa la relazione tra il tipo di risorse organizzative poste in essere e le caratteristiche della mobilitazione. Di norma attori informali e periferici privilegiano azioni più radicali, mentre organizzazioni centrali e strutturate si muovono tipicamente attraverso azioni definibili come convenzionali (Andretta 2018). Coerentemente con questa prospettiva teorica, il dataset indica quale seconda categoria di azioni maggiormente presenti quelle definite di tipo convenzionale, anche se in quantità di molto inferiore rispetto a quelle dimostrative. Nella ricerca rappresentano il 32% del totale delle azioni codificate, quindi circa la metà delle precedenti (62%).

Per analizzare le numerose mobilitazioni ascrivibili alla categoria "convenzionale", ci si può riferire al lavoro di Charles Tilly (1993) che ha condotto un approfondito studio sulle forme di protesta e su come queste possano essere ricorrenti ciclicamente nell'arco di determinati periodi storici. Secondo l'autore con l'avvento della stampa e la diffusione dell'informazione, le modalità di azione hanno iniziato a mutare, potendo allargare i propri confini d'azione e le modalità di coinvolgimento delle persone. Di conseguenza in questa categoria si annoverano prevalentemente le azioni di raccolta firme, petizioni, lettere aperte, modalità che

stanno vivendo una nuova stagione di protagonismo con la diffusione della rete e delle piattaforme che consentono digitalmente e istantaneamente di fare ciò che un tempo poteva essere realizzato solo attraverso banchetti fisici, per mezzo dell'invio di fax e, successivamente, di mail. In continuità con il lavoro di Tilly, il *dataset* presenta infatti nell'ultimo decennio alcune mobilitazioni attivate grazie al mutamento verificatosi con l'avvento dei nuovi media, che hanno ampliato la possibilità di informazione del singolo e di azione. Meno del 3% delle azioni del *dataset* è compreso in quelle dirompenti o violente, un numero residuale nell'arco del periodo. La modalità violenta è stata considerata maggiormente presente in periodi storici in cui il conflitto tra classi era più evidente. Secondo Tilly fino al XVIII secolo erano ricorrenti i conflitti legati a particolari gruppi sociali, che portavano a proteste che prendevano la forma di scioperi o rivolte contro i ceti dominanti. Vi è un'ultima categoria registrata, quella delle azioni non definibili in nessuna delle tre precedenti, che rappresenta meno del 3% totale. In alcuni casi siamo in presenza di mobilitazioni che vedono forme innovative di espressione oppure che tendono a fondere diverse modalità di azione.

L'innovazione delle modalità di protesta può essere collegata alla volontà dei leader di movimento di tenere viva la partecipazione. Spesso infatti gli attivisti hanno necessità di azioni capaci di colpire il proprio e l'altrui immaginario, generando forme innovative e usando strumenti nuovi di aggregazione, per combattere il logoramento della partecipazione (McAdam 1983). Alcune

innovazioni, dopo una prima fase di sperimentazione, si cristallizzano e generano nuove prassi, che saranno poi superate con l'attivazione di nuove modalità (Tarrow 1994). È il caso delle prime azioni social attivate all'inizio degli anni '10 del nuovo millennio, registrate in via crescente nel *dataset* nell'ultimo decennio. Tuttavia più frequentemente i leader del movimento non ricorrono ad un'unica modalità d'azione, ma combinano forme di azione collettiva tradizionale con forme innovative, unendo elementi convenzionali con nuove possibilità, con l'obiettivo di stimolare anche coloro che altrimenti non parteciperebbero (Hirschman 1982) e incentivare la partecipazione alla mobilitazione (Lipsky 1968). In questo caso le mobilitazioni sono state registrate con le diverse forme in cui si sono rappresentate, per codificare la pluralità di strumenti utilizzati. Le forme innovative, così come quelle ibride, non sempre riescono ad essere registrate all'interno delle categorie stabilite. E questa è la ragione per la quale nel *dataset* sono state codificate come "non definite".

Un'altra lente di analisi dei movimenti è quella relativa alla distinzione tra azioni collettive proattive e reattive (Grimes 2012). Tra le prime si annoverano quelle che hanno quale orizzonte temporale il medio-lungo periodo, ad esempio il monitoraggio dal basso delle grandi opere; con le seconde ci si riferisce a manifestazioni che invece si innescano a partire da uno shock, come un'inchiesta giudiziaria che produce scandalo tra i cittadini. Nei due tipi di attivismo gli strumenti posti in campo sono diversi, così come la strategia comunicativa e di interlocuzione

istituzionale. Generalmente nel caso di risposta a eventi eclatanti si ricerca un'immediata evidenza pubblica, mentre le azioni proattive vengono costruite con tempi e modalità che guardano al medio-lungo periodo, con un impatto mediatico posticipato al momento della pubblicizzazione dei risultati. In Italia i due tipi di azione collettiva si sono alternate nel periodo preso in esame. Alcune reazioni civili sono state il frutto di momenti apicali di indignazione popolare, distanti dall'obiettivo di organizzare la protesta in modo continuativo. È il caso del noto lancio di monetine contro il leader del Psi Bettino Craxi, il 30 aprile 1993, in occasione della mancata concessione della richiesta di autorizzazione a procedere a suo carico nell'ambito dell'inchiesta Mani pulite. In quel caso si è trattato di un'azione eclatante, realizzata da soggetti che non si riconoscevano in un attore di movimento specifico e che, dopo quell'episodio, non hanno dato vita a un'azione collettiva duratura.

5. MISURARE LA CORRUZIONE: MISSION IMPOSSIBLE?

dati tratti dal **Rapporto Istat**

LA CORRUZIONE E IL PUNTO DI VISTA DELLE FAMIGLIE, 2022-2023

Quanta ce n'è in Italia, molta o poca? E negli altri Paesi? La corruzione sta aumentando o diminuendo, in Italia e altrove? A domande di questo tipo i mass media spesso forniscono risposte nette, lasciando intendere di disporre di informazioni precise e degne di fede. Chiariamo subito che non è così: quel che si legge sui giornali circa la reale diffusione della corruzione va preso con le pinze. Le misure disponibili spesso sono utili e talvolta persino ingegnose, ma vanno maneggiate con molta cura, per evitare di prendere lucciole per lanterne. Anche a voler trascurare il fatto che la definizione del concetto di corruzione non è univoca, misurarla è problematico per un semplice motivo: tanto i corrotti che i corruttori sono assai restii a dichiarare i loro misfatti e anzi, fanno il possibile per occultarli. Più si prova a misurarla, più la corruzione tende a nascondersi. Come se non bastasse, a differenza di altri reati, la corruzione non ha una sola vittima, capace di riconoscersi come tale, ma tante inconsapevoli di esserlo: ne sono colpiti infatti tutti i membri della collettività dove si manifesta, ad esclusione dei colpevoli che ne traggono profitto. Siccome gli effetti ricadono su tantissimi, risultano di norma esigui per ciascun individuo, diversamente da

quanto accade ad esempio nel caso di reati come il furto o la violenza privata, le cui conseguenze sono chiaramente percepite dalla vittima. Inoltre, considerato che il danno complessivo di un singolo caso di corruzione è ripartito tra moltissimi, anche qualora le tante vittime di un atto di corruzione ne fossero messe al corrente, singolarmente avrebbero una debole motivazione a denunciare o sanzionare l'accaduto.

L'Istat ha da poco rilasciato i dati dell'ultima indagine (2022-2023) sulla corruzione, nella quale si riscontra una diminuzione dal 2,7% al 1,3% delle richieste ricevute dalle famiglie rispetto al triennio precedente (edizione del 2015-2016); i cali più consistenti riguardano i settori lavoro, uffici pubblici, sanità e giustizia. Nel corso della loro vita si stima che il 5,4% delle famiglie abbia ricevuto richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di agevolazioni, beni o servizi; le richieste più frequenti al Centro (6,8%), meno nelle Isole (3,6%). Diminuisce anche la quota di chi conosce persone che hanno avuto esperienze di corruzione: dal 13,1% (2015-2016) all'8,3% (2022-2023).

Le domande utili a studiare il fenomeno della corruzione sono state intro-

dotte per la prima volta nell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini nel 2015-16, approfondimento ripetuto nell'edizione dell'Indagine 2022-23. L'obiettivo è stimare il numero di famiglie coinvolte in dinamiche corruttive: alle persone tra i 18 e gli 80 anni di età viene chiesto, infatti, se a loro stessi o ad un familiare convivente sia stato suggerito o richiesto di pagare, fare regali o favori in cambio di facilitazioni per avere un servizio o un'agevolazione. L'attenzione è rivolta alle esperienze dirette e si approfondisce con domande dedicate se vi siano stati scambi, di quali entità, con quali modalità e quali esiti, oltre all'eventuale denuncia dell'episodio. È rilevata anche la conoscenza indiretta di casi di corruzione: viene chiesto al rispondente se fatti simili siano accaduti nel proprio ambiente ad amici, colleghi e familiari. Tutte queste situazioni sono esplorate in otto settori chiave: sanità, assistenza, istruzione, lavoro, uffici pubblici, giustizia, forze dell'ordine, public utilities, tenendo conto dell'effettivo contatto dei rispondenti con i servizi e/o le figure rilevanti per ciascun settore specifico. Alcune domande, invece, vengono dedicate al fenomeno del voto di scambio per le elezioni amministrative, politiche ed europee. Viene inoltre rilevata la percezione della diffusione della corruzione nell'ambiente delle imprese e della libera professione e, per la prima volta, sono state raccolte alcune informazioni sull'accettabilità della corruzione da parte dei cittadini. Trattandosi in alcuni casi di dati numericamente esigui, si è scelto di riportare nel report solo i dati statisticamente significativi, in base all'errore campionario¹. Un milione e 200mila famiglie

coinvolte. Si stima che sia il 5,4%² la quota di famiglie in cui almeno un componente abbia ricevuto nel corso della vita richieste di denaro, favori, regali o altro per ottenere agevolazioni o servizi; la quota è dell'1,3% se si considerano gli ultimi tre anni precedenti l'intervista come arco di tempo in cui è avvenuta la richiesta e lo 0,5% se si prendono a riferimento gli ultimi 12 mesi. Pressoché tutte le famiglie hanno avuto necessità di ricorrere ad alcuni uffici per soddisfare uno specifico bisogno: è questo il caso del settore dell'istruzione (promozioni scolastiche, esami di maturità o universitari, dottorati di ricerca, scuole di specializzazione), dell'ambito sanitario (visite mediche, accertamenti diagnostici, ricoveri o interventi chirurgici), delle public utilities (allacci, volture o riparazioni per l'energia elettrica, il gas, l'acqua o la rete telefonica), dei vari uffici pubblici (uffici del comune, della regione, vigili del fuoco, ASL, agenzia delle entrate, motorizzazione, ecc.) o anche per la ricerca del lavoro, promozioni o trasferimenti in ambito lavorativo. Più raramente ci si rivolge alle forze dell'ordine (20% delle famiglie), si è parte in causa in un processo civile, in un processo penale o in una causa di tipo amministrativo (16,5%) o si richiedono servizi assistenziali, come sussidi economici, alloggi sociali o popolari, pensioni di invalidità, assegni di accompagnamento o altri benefici assistenziali (10,5%).

FAMIGLIE CHE SI SONO RIVOLTE AD UFFICI E CHE HANNO RICEVUTO RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO NEL CORSO DELLA VITA E NEGLI ULTIMI 3 ANNI PER SETTORE. Anno 2022-23, valori in migliaia e per 100 famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio

TIPO DI SETTORE	Famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio		Famiglie che nel corso della vita hanno avuto richieste di denaro, regali o altro		Famiglie che negli ultimi 3 anni hanno avuto richieste di denaro, regali o altro	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
ALMENO UN CASO DI CORRUZIONE	22.143	100,0	1.200	5,4	297	1,3
Istruzione	22.143	100,0	164	0,7	16	0,1*
Sanità	21.950	99,1	295	1,3	132	0,6
Public Utilities	21.708	98,0	87	0,4	18	0,1*
Lavoro	21.534	97,2	179	0,8	39	0,2
Uffici pubblici	20.679	91,1	427	2,0	62	0,3
Forze dell'ordine	4.426	20,0	16	0,4	6	0,1*
Giustizia	3.643	16,5	175	4,8	22	0,6
Assistenza	2.335	10,5	62	2,7	33	1,4

Fonte: Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini
 (*) dato con errore campionario superiore al 35%.

2

Tra le famiglie che si sono rivolte alla sanità nel corso della loro vita (21 milioni 950 mila), l'1,3% (circa 295 mila) ha avuto richieste di denaro, regali o altro per ottenere o velocizzare il servizio o per ricevere assistenza. In ambito lavorativo ciò è capitato allo 0,8% delle famiglie (circa 179 mila); per essere agevolati nel settore dell'istruzione allo 0,7% delle famiglie (circa 164 mila), mentre una percentuale più bassa riguarda l'ambito delle public utilities: è pari allo 0,4% (circa 87 mila) la quota di famiglie che al momento della domanda di allacci, volture o riparazioni per l'energia elettrica, il gas, l'acqua o il telefono ha avuto richieste di pagamenti in qualsiasi forma per ottenere o velocizzare i servizi. Invece il 2% (circa 427 mila famiglie) ha avuto richieste di denaro o regali rivolgendosi ad uffici pubblici. Nel settore della giustizia il 4,8% delle famiglie (circa 175 mila su 3 milioni 643 mila) ha avuto una richiesta di denaro, regali o favori da parte di un giudice, un pubblico ministero, un cancelliere, un avvocato, un testimone o altri. In particolare, il 2,9% ha avuto simili richieste in occasioni di cause di tipo amministrativo

e l'1,8% per cause civili. Per i benefici assistenziali, in caso di domanda di contributi, sussidi, alloggi sociali o popolari, pensioni di invalidità, la richiesta di denaro, favori o regali ha coinvolto il 2,7% delle famiglie (62 mila su circa 2 milioni 335 mila). Mentre è lo 0,4% delle famiglie che, rivolgendosi alle forze dell'ordine nel corso della vita, ha avuto richieste più o meno esplicite di denaro, regali o altro per avere facilitazioni, ottenere ciò di cui avevano bisogno o per avere un occhio di riguardo (circa 16 mila su 4 milioni 426 mila). La graduatoria dei settori per i quali le famiglie hanno dichiarato richieste "improprie" nel corso della vita si modifica nei tre anni precedenti l'indagine solo per il settore dell'assistenza che si colloca al primo posto (1,4%).

Il confronto tra il dato dei tre anni precedenti l'intervista, anni 2020-2023 (considerando che la rilevazione è stata effettuata tra il 2022 e il 2023) con gli anni 2013-2016, relativi all'indagine precedente (rilevazione effettuata tra il 2015 e il 2016) evidenzia una diminuzione netta del fenomeno: si va dal 2,7%

delle famiglie che hanno subito almeno una richiesta di denaro, regali o altro, all'1,3% per gli ultimi tre anni. Il dato è sicuramente condizionato dalla pandemia da Covid-19 che tra il 2020 e il 2021 può avere alterato anche il ricorso stesso ad alcuni servizi. L'unico settore in cui la corruzione non appare in calo è quello assistenziale, rimasto stabile al valore di 1,4% (circa 33mila famiglie). Al contrario, la diminuzione, statisticamente significativa, è più ampia in ambito lavorativo e per le richieste negli uffici pubblici. Si sono dimezzate le richieste in ambito sanitario e sono un quarto di meno nel settore giustizia. La maggior parte delle famiglie che ha ricevuto richieste di denaro o altro per ottenere facilitazioni, ha ricevuto una sola richiesta nel corso della vita (circa il 59%, 709mila), il 20,3% due e l'8,6% tre o più, mentre il 12% ha preferito non rispondere o ha dichiarato di non ricordare. Nel settore dell'istruzione, lavoro, uffici pubblici e public utilities è maggiore la frequenza di subire più volte le richieste di denaro o altro.

Alle famiglie che hanno subito episodi di corruzione nei tre anni precedenti l'intervista (circa 297mila) sono state poste domande di approfondimento sulla dinamica dell'ultimo evento, vissuto in prima persona dall'intervistato o da altri componenti della famiglia. Nella maggior parte dei casi di corruzione c'è stata una richiesta esplicita da parte del diretto interessato (la stima è pari al 31,5%, circa 94mila famiglie) o questi lo ha fatto capire (33,0%); segue la richiesta da parte di un intermediario (22,6%). In altri casi le famiglie riportano che non vi è stata una vera e pro-

pria richiesta dal momento che "si sa che funziona così" (8,1%), mentre in un residuale 2,1% è il cittadino ad avere offerto di propria iniziativa denaro o regali. Tuttavia, a questa domanda il 4,4% degli intervistati si è rifiutato di rispondere e il 4,3% ha detto di non ricordare o di non sapere come si fosse svolto il fatto. La richiesta da parte di intermediari è più frequente in sanità (29,6%), mentre nel settore degli uffici pubblici si è esposto il diretto interessato che lo ha fatto capire (41,3%). Il denaro è il tipo di richiesta più frequente alle famiglie (66,4%), segue lo scambio di un favore (9,4%) e un regalo nell'8,9% dei casi (al Sud 15,2%). Residuali un trattamento privilegiato (1,8%) e una prestazione sessuale (1,6%). Al 4,8% delle famiglie, infine, sono stati chiesti altri beni. Alcune domande sulla dinamica corruttiva, accaduta nei tre anni, sono state poste solo agli intervistati che hanno riportato i casi di corruzione vissuti da loro in prima persona (221mila). Si tratta ad esempio dei quesiti inerenti il pagamento richiesto, il suo ammontare, l'utilità dello scambio corruttivo, un nuovo eventuale pagamento in cambio di servizi e le motivazioni della non denuncia. Il 37,1% delle famiglie ha risposto alla richiesta con denaro o regali (oltre la metà dei casi al di sotto dei 500 euro). In ambito sanitario, la quota di chi acconsente alla richiesta sale al 46%. Ma, tra le famiglie che hanno corrisposto alla richiesta (circa 82mila) quanto è stata utile la "transazione" per ottenere il servizio? A questa domanda le famiglie hanno risposto affermativamente nel 77,4% dei casi (circa 63.500). Circa tre quarti delle persone che dichiarano l'utilità di avere pagato

o fatto regali in cambio di beni o servizi o agevolazioni hanno dichiarato che lo rifarebbero. Denunciare la corruzione è un fenomeno raro, lo ha fatto, nel corso degli ultimi tre anni, il 2% delle famiglie cui è stato chiesto denaro, regali o altro ed è elevata la quota di chi non risponde o non sa se sia stato denunciato l'episodio (10%). I motivi della non denuncia sono stati chiesti solo ai rispondenti che hanno riportato in prima persona l'evento subito e che non hanno denunciato (circa 216mila). Prevala la consuetudine della pratica per raggiungere i propri obiettivi (29,3%) e l'utilità del vantaggio avuto a seguito della transazione corruttiva (19,4%), motivi questi due riportati soprattutto da chi ha esperito la corruzione in ambito sanitario. A seguire il 17,7% ritiene inutile denunciare, il 13,7% ha risolto in altro modo e ha preferito lasciar perdere, altri invece asseriscono che non essendo una richiesta esplicita e in assenza di prove le forze dell'ordine non potevano fare nulla (9,3%) e un 3,7% ha asserito di non sapere a chi avrebbe potuto denunciare.

Da questi ultimi dati emerge con ancor maggiore chiarezza il ruolo delle organizzazioni della società civile, che possono essere veicolo di accompagnamento anche verso la denuncia (si veda il servizio "Linea Libera", promosso da un decennio da Libera e riconosciuto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione).

6. ITALIA SOTTO MAZZETTA, LA MAPPA DELLE INCHIESTE

ANNO 2024

In questo paragrafo abbiamo scattato una fotografia, seppure parziale, delle principali inchieste sulla corruzione nel nostro Paese dell'ultimo periodo. L'istantanea mostra l'allarmante avanzata della corruzione in Italia. Da Torino ad Avellino, da Bari a Pozzuoli, da Palermo e Catania, da Milano a Roma, questi primi sei mesi del 2024 sono stati un continuo bollettino di "mazzette" con il coinvolgimento di amministratori, politici, funzionari, dirigenti di azienda e imprenditori coinvolti in reati di corruzione, turbativa d'asta e voto di scambio politico mafioso. In 182 giorni sono 20 le inchieste monitorate, con 11 Regioni coinvolte per reati di corruzione, con una media di più di 3 al mese e 193 persone indagate per reati che vanno dall'estorsione aggravata dal metodo mafioso alla corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio; dal voto di scambio... all'abuso di ufficio e al traffico di influenze.

Un unico "partito bipartisan delle mazzette", una nuova tangentopoli si espande a macchia di leopardo e sta riportando alla luce un costume culturale e politico corrotto che rischia sempre di più di essere tollerato e considerato normale da una parte rilevante del sistema partitico e imprenditoriale.

La mappa dell'inchieste e i nomi degli indagati, per i quali vale la presunzione di innocenza, sono frutto di una ricerca avente come fonte lanci di Agenzie, articoli su quotidiani nazionali e locali, comunicati delle Procure della Repubblica e delle Forze dell'Ordine.

Appalti Anas Regione Lazio Procura di Roma 5 indagati

La Procura di Roma dispone gli arresti domiciliari per cinque persone, accusate di corruzione, turbativa d'asta e traffico di influenze. Tra gli arrestati ci sono Tommaso Verdini, figlio del potente ex senatore Denis, e il suo socio Fabio Pileri. I due sono soci nella società di consulenza Inver, al centro delle indagini dei detective della Guardia di Finanza. Sono indagati con l'accusa di aver sfruttato le proprie conoscenze in politica per ottenere informazioni sui bandi dai dirigenti di ANAS (in cambio di favori e promozioni) e passarle ad alcuni clienti di Inver in modo da favorirli, in cambio di denaro. Il passaggio di informazioni riservate, avrebbe permesso ai clienti di Verdini di presentare offerte migliori dei concorrenti; ai dirigenti

di ANAS coinvolti di ottenere vantaggi politici e ai Verdini di arricchirsi. Il Gip afferma che “dalle indagini è emersa la sussistenza di un sistema corruttivo forte e stabile che ha portato ad una turbativa delle gare per importi milionari”. Per il giudice “gli indagati hanno operato con pubblici ufficiali e con i privati loro clienti mettendo a disposizione i loro rapporti stretti con pubblici ufficiali in posizioni apicali all’interno di Anas e delle strutture pubbliche, di volta in volta, coinvolte nelle procedure di interesse dei clienti”. Tra gli indagati anche Massimo Simonini, ex amministratore delegato di Anas e commissario straordinario del Ministero delle Infrastrutture per la Statale Jonica e la Grosseto-Fano, l’imprenditore ed ex europarlamentare Vito Bonsignore, e altri importanti dirigenti di società di Stato e proprietari di imprese del campo delle infrastrutture.

Pozzuoli, appalti al Rione Terra
Regione Campania
Procura di Napoli
11 indagati

Undici indagati per reati di concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio, traffico di influenze illecite e turbata libertà degli incanti. Tra i destinatari dell’ordinanza emessa dal gip del Tribunale di Napoli su richiesta della Procura, l’imprenditore Salvatore Musella; l’ex sindaco di Pozzuoli Vincenzo Figliolia; Nicola Oddati, all’epoca dei fatti componente della Direzione nazionale del Partito democratico e attualmente dirigente della Regione Campania e Giorgio Palmucci (ex presidente di

Enit - Agenzia Nazionale del Turismo e componente della commissione valutatrice delle offerte per l’aggiudicazione della concessione relativa alla riqualificazione del Rione Terra a Pozzuoli, attuale vicepresidente di Confindustria Alberghi). Dalle attività investigative della Squadra Mobile di Napoli e della Guardia di Finanza di Napoli sarebbe emerso che, per aggiudicarsi, nel Rione Terra di Pozzuoli, la gestione di un grande complesso turistico-alberghiero, l’imprenditore di Pozzuoli, Salvatore Musella avrebbe corrisposto denaro e altre utilità, con cadenza periodica a Nicola Oddati. Grazie alla intermediazione di Oddati e al contatto privilegiato di Musella con il sindaco protempore di Pozzuoli, Vincenzo Figliolia sarebbe quindi stata manipolata l’aggiudicazione della concessione del Rione Terra anticipando a Musella i requisiti di partecipazione alla gara.

Corruzione a Cagliari
Regione Sardegna
Procura di Cagliari
9 indagati

Inchiesta della Procura di Cagliari sulla compravendita di una proprietà dell’ex governatore Christian Solinas e sulla nomina di Roberto Raimondi alla direzione generale dell’autorità di gestione del programma Eni-Cbc bacino del Mediterraneo. Nove complessivamente gli indagati con le ipotesi di reato di concorso in corruzione, falso e turbativa d’asta. La Guardia di Finanza ha eseguito un sequestro cautelare di beni e immobili per un valore di circa 350mila euro nei confronti di Solinas

e delle altre persone coinvolte nelle indagini. Nel primo filone dell'inchiesta con l'ex presidente della Regione sono indagati l'imprenditore Roberto Zedda e il consigliere regionale Nanni Lancioni (Psd'Az). L'indagine riguarda la compravendita da parte di Zedda di una proprietà di Solinas a Capoterra e poi il successivo acquisto di una casa da parte di Solinas vicino al Poetto di Cagliari. Per gli inquirenti, Zedda avrebbe ottenuto in cambio una fornitura di termoscanner e la prosecuzione della fornitura di software e hardware nell'ambito del project financing di Nuoro. L'immobile in questione avrebbe avuto un valore di 72mila euro, ma il prezzo finale promesso sarebbe stato di 550mila, dei quali versati 375mila. Per gli inquirenti, la differenza di 303mila euro sarebbe una tangente. Il secondo filone d'inchiesta, invece, riguarda presunte pressioni per la nomina di Raimondi ai vertici dell'Enpi: secondo l'ipotesi della procura era legata alla promessa di una laurea ad honorem in un'università albanese. Sono sotto indagine anche il consulente di Solinas, Christian Stevelli, il rettore dell'università di Tirana Arben Gjata e il direttore generale della E-Campus Algonso Lovito

Appalti pilotati al Comune di Trapani Regione Sicilia Procura di Trapani 3 indagati

I militari del Nucleo Investigativo del Comando Provinciale di Trapani hanno notificato la misura degli arresti domiciliari al deputato regionale del Pd,

Dario Safina. Nell'ambito della stessa indagine è stato notificato il divieto di dimora a Trapani ed Erice al direttore generale e al direttore amministrativo della "Trapani Servizi" spa, ditta che gestisce l'attività di raccolta dei rifiuti in città, e il divieto temporaneo di esercitare l'attività imprenditoriale per un anno all'energy manager per la Sicilia di una società che opera nel settore dell'illuminazione pubblica. Sono indagati di turbativa d'asta e corruzione. Al centro dell'indagine, coordinata dalla Procura di Trapani, c'è l'attività illecita di dirigenti e collaboratori della municipalizzata "Trapani Servizi spa". Questi ultimi avrebbero truccato i concorsi del 2020 e 2021 per la selezione e la designazione del direttore generale della società e per le nomine di un collaboratore esterno e del direttore tecnico. I due dirigenti indagati, destinatari del divieto di dimora, sono Carlo Maria Baldassare Guarnotta e Giuseppe Ullo. Al deputato regionale, ex assessore ai lavori pubblici del comune di Trapani, si contesta invece di aver pilotato, quando era in carica in Giunta, la gara di "project financing" per la manutenzione dell'illuminazione pubblica, informando preventivamente l'imprenditore messinese Valerio Christian, energy manager per la Sicilia di una società nel settore della pubblica illuminazione, delle tempistiche di pubblicazione, dei contenuti e dell'importo di base del bando, consentendo così alla società di ottenere l'aggiudicazione della procedura con la presentazione di una offerta migliore rispetto a quelle dei concorrenti. Safina, inoltre, avrebbe promesso l'affidamento alla impresa, al di fuori di ogni procedura concorsuale, dei lavori di

rifacimento dell'illuminazione degli impianti sportivi "Campo Aula" e "Campo Coni".

Corruzione nella Capitale

Regione Lazio Procura di Roma 4 indagati

Corruzione e traffico di influenze. Con queste accuse la Guardia di Finanza ha eseguito un'ordinanza che dispone gli arresti domiciliari per quattro persone, tra cui Gabriele Visco, ex manager di Invitalia e figlio dell'ex ministro delle Finanze Vincenzo Visco. L'indagine è coordinata dalla procura di Roma. Ai domiciliari, oltre a Visco, anche due imprenditori e un avvocato. Disposto anche il sequestro preventivo di 230mila euro. Secondo la procura di Roma, Visco, con la mediazione di un imprenditore romano, avrebbe favorito, in cambio di denaro e altri benefit, l'aggiudicazione di un bando di gara di oltre 4 milioni di euro "a una società riconducibile a un costruttore". Inoltre Visco avrebbe "tentato di agevolare l'assunzione presso una partecipata pubblica di una persona vicina a quest'ultimo". Sempre in questo ambito, inoltre, sarebbe emersa «una vicenda corruttiva nella quale l'ex dirigente avrebbe affidato un incarico di consulenza (per un importo di 230mila euro) presso l'ente in cui era impiegato a un avvocato di sua conoscenza, ottenendo la retrocessione di parte dei compensi fatturati dal legale per prestazioni in realtà mai effettuate».

Puglia, corruzione elettorale Regione Puglia Procura di Bari 10 indagati

Corruzione elettorale è l'inchiesta coordinata dalla procura di Bari che riguarda la compravendita di voti per le elezioni comunali di Triggiano del 2021, Grumo Appula e le regionali 2020. Dieci misure cautelari per voto di scambio e associazione finalizzata alla corruzione elettorale. Ai domiciliari il sindaco di Triggiano (Bari), Antonio Donatelli e Sandro Cataldo, referente del movimento politico Sud al centro e marito dell'ormai ex assessora regionale ai trasporti Anita Maurodinoia, anche lei indagata. Secondo gli inquirenti sarebbe stato messo in piedi un sistema di compravendita dei voti adottato in almeno due competizioni elettorali. Secondo l'impostazione accusatoria Cataldo attraverso un'associazione che riusciva a canalizzare le preferenze, avrebbe acquisito illecitamente voti nello svolgimento delle consultazioni nel Comune di Triggiano nel 2021 a favore del sindaco Antonio Donatelli, rieletto. La procura ipotizza un'associazione finalizzata alla corruzione elettorale che avrebbe permesso di comprare voti, anche al prezzo di 50 euro l'uno, alle elezioni amministrative del 20 e 21 settembre 2020 nel comune di Grumo Appula, e del 3 e 4 ottobre 2021 nel comune di Triggiano, in provincia di Bari. Le preferenze sarebbero state condizionate in diverse modalità (soldi o beni materiali) e chi accettava l'accordo avrebbe dovuto consegnare copia dei propri documenti d'identità e della scheda elet-

torale per un preciso conteggio dei voti sezione per sezione. La verifica veniva effettuata nel corso delle operazioni di spoglio dove vari gregari degli organizzatori - che stazionavano stabilmente nei pressi delle sezioni loro assegnate - verificavano se le persone si fossero effettivamente recate al voto. Inoltre, all'atto dello spoglio, controllavano l'effettiva corrispondenza dei voti acquistati.

Torino Inchiesta corruzione elettorale **Regione Piemonte** **Procura di Torino** **3 indagati**

Nell'ambito dell'inchiesta 'Echidna' della Procura di Torino, sugli interessi della mafia calabrese sui cantieri e i lavori sull'autostrada Torino-Bardonecchia, emerge Salvatore Gallo l'83enne ex manager della Sitaf, concessionaria dell'A32, e con alle spalle un passato nel Partito Socialista di Bettino Craxi, non disdegnava di regalare un ben altro tipo di tessere, a chi poteva fargli un favore o tornare utile in qualche modo. Si tratta delle card delle autostrade per superare senza pagare i varchi della Torino-Bardonecchia. A eseguire gli ordini di Gallo, Salvatore Sergi, direttore di Sitaf (Società italiana per il traforo autostradale del Frejus), e Roberto Fantini, entrambi indagati. Attraverso i due, infatti, Gallo avrebbe orchestrato appalti e assunzioni. Gallo, in base alle prime ricostruzioni, sarebbe coinvolto come dirigente di Sitaf, e non per episodi legati alla 'ndrangheta. "Sasà" Gallo è indagato per corruzione elettorale in

merito alle elezioni del 2021, peculato ed estorsione. Lo raccontano ai magistrati i carabinieri del Ros come riportato nelle 1440 pagine dell'ordinanza, a firma del gip Luca Fidelio, in cui Gallo è accusato di corruzione elettorale, estorsione e peculato. Anche se non aveva più cariche nella Sitaf, spiegano gli inquirenti, l'esponente del Pd esercitava delle influenze nei confronti della società che gli permettevano di "disporre di un non trascurabile numero di tessere di servizio per il passaggio gratuito ai varchi autostradali da omaggiare a piacimento a terze persone" e "nell'ottica di coltivare rapporti di interesse in cambio di utilità".

Palermo voto scambio politico-mafioso e corruzione **Regione Sicilia** **Procura di Palermo** **3 indagati**

Un'inchiesta coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Palermo, sotto la guida del procuratore Maurizio de Lucia che ha portato a un'ordinanza di custodia cautelare ai domiciliari per tre persone: uno è il sindacalista ed ex consigliere comunale di Palermo di Fratelli d'Italia Mimmo Russo con le accuse di concorso esterno in associazione mafiosa, voto di scambio politico-mafioso, concorso in estorsione aggravata e concorso in corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio; l'altro Gregorio Marchese, indagato per estorsione aggravata, definito dal gip la "costola" di Russo, e figlio di Filippo Marchese, figura di rilievo della mafia siciliana e infine Achille Andò, consu-

lente d'azienda indagato per corruzione. In particolare, Russo avrebbe avuto da Andò la garanzia di un pacchetto di voti, con la mediazione di Marchese, e in cambio avrebbe promesso che dopo l'elezione avrebbe favorito due aziende per cui Andò lavorava nella costruzione di un centro commerciale.

Bari, appalti truccati **Regione Puglia** **Procura di Bari** **7 indagati**

Per un'inchiesta coordinata dalla Procura di Bari riguardante tre presunti appalti truccati sono finiti agli arresti domiciliari l'ex assessore regionale Alfonso Pisicchio, considerato un fedelissimo del presidente, suo fratello Enzo Pisicchio e altre cinque persone (una in carcere, quattro agli arresti domiciliari, due destinatarie del divieto di esercitare le attività professionali per 12 mesi). Accusati, tra l'altro, di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione per l'esercizio della funzione, truffa, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, falsità materiale, turbata libertà degli incanti. Secondo l'accusa i due fratelli e il partito "Iniziativa democratica" avrebbero ricevuto contributi in denaro "pari ad almeno 156mila euro". La contestazione mossa sino al mese di dicembre 2019, è finanziamento illecito ai partiti. Pisicchio in quel periodo era consigliere regionale della Puglia e coordinatore del partito, mentre il fratello Enzo era presidente dello stesso partito. Ai due fratelli è stato contestato anche un episodio di corruzione

per un appalto per l'affidamento della riscossione delle tasse sui rifiuti e sugli immobili. Secondo l'accusa avrebbero aiutato l'imprenditore, Giovanni Rieffoli, ad avere informazioni necessarie: in cambio, per Enzo Pisicchio, il "pagamento di mobili, feste private, un cellulare, un tablet, un'automobile e l'assunzione fittizia della figlia. Per Alfonso la contropartita, secondo gli inquirenti, sarebbe stata l'assunzione di persone indicate dal politico e "che a loro volta gli avrebbero garantito la preferenza elettorale".

Catania, aste giudiziarie **Regione Sicilia** **Procura di Catania** **56 indagati**

C'è anche il sindaco di Paternò, Antonio Naso, fra i 56 indagati dalla direzione distrettuale antimafia di Catania nel fascicolo sulle aste giudiziarie controllate dai clan nel capoluogo etneo e nel siracusano. Un'inchiesta che ha portato all'esecuzione di 17 misure cautelari da parte dei carabinieri del reparto operativo. Naso è uno dei nomi di peso del Mpa prima e del centrodestra poi a Paternò, il feudo del presidente del Senato Ignazio La Russa. Il sindaco di Paternò Antonio Naso, eletto con liste civiche nel giugno 2022, un ex consigliere comunale Pietro Cirino e un assessore della attuale giunta, Salvatore Comis. Il reato ipotizzato, in concorso con due presunti esponenti del clan Morabito, Vincenzo Morabito e Natale Benvenga, è di scambio elettorale politico-mafioso.

Bibbiano, corruzione: sesso, soldi e regali in cambio di lavori
Regione Emilia Romagna
Procura di Reggio Emilia
5 indagati

Escort e smaltimento di rifiuti particolari: per l'esattezza armamenti obsoleti, tra cui missili, bombe al fosforo, bossoli. Corruzione e sfruttamento della prostituzione sono i reati contestati nell'operazione «Leonida» condotta dalla Guardia di finanza e coordinata dalla procura di Reggio Emilia che ha portato ad eseguire 5 misure cautelari (di cui una ai domiciliari e quattro interdittive) e 14 avvisi di garanzia. Un'indagine nata nel Reggiano ma estesa in tutta Italia: Parma, Verona, Brescia, Lucca, Livorno, Sassari, Roma e Siena. «Squillo» di lusso, bottiglie di champagne, pernottamenti in hotel e cene costose nonché buoni carburante e biglietti per le partite di calcio in cambio di appalti affidati in via esclusiva per la «rottamazione» del materiale bellico. Agli arresti domiciliari è finito Enrico Benedetti, il socio unico e presidente del Cda di Greenlife srl ed di Ecologia Soluzione Ambiente Spa con sede a Bibbiano, nel Reggiano. Tra gli indagati anche due ufficiali dell'Esercito e un ingegnere civile, tutti e tre impiegati nello stabilimento militare ripristini e recupero del munizionamento di Noceto (Parma) e accusati di aver ricevuto le regalie per favorire l'azienda negli affidamenti diretti di lavori di smaltimento di rifiuti speciali (tra cui anche attività di demilitarizzazione di missili e di bombe al fosforo bianco).

Roma, sistema corruttivo su accertamenti fiscali
Regione Lazio
Procura di Roma
6 indagati

Tre funzionari dell'Agenzia delle Entrate agli arresti domiciliari e obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria per un dipendente dell'Agenzia in pensione e per due professionisti. Ad eseguire un'ordinanza applicativa di misure cautelari personali, emessa dal gip su richiesta della procura di Roma, per i reati di corruzione e accesso abusivo a sistema informatico, sono stati i poliziotti della Squadra Mobile della Questura di Roma. Per chi indaga esisteva un rodato sistema corruttivo attraverso cui i tre dipendenti - impiegati presso gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate di Roma 3 e Roma 4 - asservivano la propria pubblica funzione agli interessi di alcuni professionisti del settore contabile, dietro compensi in denaro o pagamento di pranzi al ristorante. I tre funzionari si sarebbero avvalsi anche abusivamente dei sistemi informatici e telematici dell'Anagrafe Tributaria in dotazione all'Agenzia delle Entrate per consultare le informazioni necessarie a ottenere gli elementi utili alla conclusione delle pratiche relative ad accertamenti fiscali o a contratti di comodato o successioni per ottenere l'abbattimento totale o la sensibile riduzione delle somme di denaro richieste dal fisco. Le cifre richieste dai pubblici ufficiali variavano a seconda dell'importo dell'avviso o della cartella ed in base alla complessità della pratica e spaziavano dai 100 euro alle migliaia di euro.

Catania, scambio elettorale politico - mafioso
Regione Sicilia
Procura di Catania
11 indagati

Un'ordinanza di misura cautelare, disposta dal gip del tribunale di Catania nell'ambito dell'inchiesta 'Pandora', nei confronti di 11 persone tra esponenti politici, funzionari comunali e imprenditori accusati, a vario titolo, di scambio elettorale politico - mafioso, estorsione aggravata dal metodo mafioso, corruzione aggravata, istigazione alla corruzione e turbata libertà degli incanti. Sospensione per un anno dai pubblici uffici per il vice presidente della Regione Siciliana Luca Sammartino, arresto per il sindaco di Tremestieri Etneo, Santi Rando. Ai domiciliari il suo oppositore politico, Mario Ronsisvalle, poi suo alleato. I fatti su cui ha indagato il Nucleo investigativo dell'Arma si riferiscono al periodo compreso tra il 2018 e il 2021. Ci sono accordi illeciti tra alcuni amministratori del Comune di Tremestieri Etneo ed elementi vicini alla cosca mafiosa Santapaola-Ercolano, riguardanti l'elezione nel 2015 dell'attuale sindaco del paese dell'hinterland catanese, Santi Rando. Il primo cittadino, è considerato un fedelissimo di Sammartino e sarebbe responsabile della "degenerazione affaristica" del suo Comune. È in questo contesto che emerge il ruolo di Sammartino, pronto a garantire una sorta di patto fra Rando e il suo principale oppositore in Consiglio comunale, Mario Ronsisvalle. Lui, titolare di una farmacia a Tremestieri, avrebbe ottenuto la riduzione del numero delle farmacie della pianta orga-

nica comunale, in cambio del sostegno elettorale, sia alle elezioni europee di cinque anni fa che alle successive amministrative, al candidato sostenuto da Sammartino per l'elezione a Strasburgo.

Usmate, mazzette in Comune
Regione Lombardia
Procura di Monza
9 indagati

Nove ordinanze di custodia cautelare, tre in carcere e sei agli arresti domiciliari, emesse dal gip del Tribunale di Monza, nell'ambito di un'inchiesta della Procura di Monza per concorso in corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio ed emissione di fatture per operazioni inesistenti nel settore urbanistica ed edilizia del Comune di Usmate Velate. Le manette sono scattate per il funzionario comunale Antonio Colombo. Secondo l'accusa il responsabile del settore territorio ed ambiente avrebbe inserito nella variante del nuovo Piano di governo del territorio, deliberata dal Consiglio comunale, alcune aree preventivamente rese oggetto di variazione di destinazione urbanistica, da agricola a produttiva ed edificabile, con un evidente aumento del loro valore economico. Queste aree sono risultate essere di proprietà di società, alcune facenti capo a imprenditori locali a loro volta destinatari delle misure di custodia cautelare che, accordandosi con il funzionario pubblico, gli avrebbero corrisposto denaro attraverso il pagamento di false fatture a una società riconducibile al funzionario stesso.

Liguria, corruzione al porto

Regione Liguria

Procura di Genova

25 indagati

Il governatore della Liguria, Giovanni Toti, accusato di corruzione per l'esercizio della funzione e per atti contrari ai doveri d'ufficio, in un'inchiesta in cui sono 25 gli indagati e 10, compreso il presidente della Regione, i destinatari di misure cautelari. Tra loro il capo di Gabinetto di Toti, Matteo Cozzani - accusato di corruzione elettorale aggravata perché commessa al fine di agevolare il clan mafioso dei Cammarata di Riesi (i 400 riesini residenti in Liguria avrebbero assicurato i voti) e di corruzione per l'esercizio della funzione -, gli imprenditori Aldo e Roberto Spinelli e l'ad di Iren ed ex presidente dell'Autorità portuale di Genova Paolo Emilio Signorini: per lui si sono aperte le porte del carcere con l'accusa di corruzione. Corruzione per l'esercizio della funzione e per atti contrari ai doveri d'ufficio per il governatore, dunque, che secondo gli inquirenti avrebbe accettato dagli imprenditori Aldo e Roberto Spinelli "le promesse di vari finanziamenti e ricevuto 74.100 euro" per il tramite del Comitato Giovanni Toti. In cambio dei finanziamenti, è l'ipotesi dell'accusa, il governatore si sarebbe impegnato ad "agevolare" e "trovare una soluzione" in favore di Spinelli che, scrive il gip, era "perfettamente a conoscenza della necessità di denaro da parte di Giovanni Toti in concomitanza con le competizioni elettorali". In questa storia si parla di soldi, di esigenze elettorali, di espansione imprenditoriale, di spiagge, supermercati e aree portuali ma anche

dei vezzi di Paolo Emilio Signorini che, secondo gli inquirenti, per garantire il suo intervento riceveva dagli imprenditori soldi cash, soggiorni extralusso a Montecarlo, gioielli, borse griffate e fiches da puntare al Casinò.

Milano-Cortina

Regione Lombardia

Procura di Milano

3 indagati

Prima inchiesta sull'organizzazione delle prossime Olimpiadi invernali: l'amministratore delegato tra il 2018 e il 2022 della Fondazione Milano-Cortina 2026, Vincenzo Novari, è indagato dalla procura di Milano per l'ipotesi di corruzione e turbativa d'asta (insieme all'imprenditore fondatore della società informatica Vetrya di Orvieto, Luca Tomassini, e a un dirigente) in relazione all'assegnazione di un appalto per i servizi digitali della Fondazione incaricata di organizzare le Olimpiadi e le Paralimpiadi Invernali del 2026.

Roma, turbativa d'asta

Regione Lazio

Procura di Roma

1 indagato

Antonio Bargone, ex parlamentare e sottosegretario ai Lavori pubblici dal 1996 al 2001, è indagato dalla Procura di Roma per corruzione e turbativa d'asta. L'ipotesi è che abbia ricevuto 64mila euro per aiutare un'impresa nell'ambito di una gara d'appalto indetta da Autostrade per l'Italia, dal valore di 76 milioni di euro. Bargone è anche accu-

sato di aver emesso una fattura relativa a "prestazioni professionali mai rese o comunque non rese per l'importo indicato" per evadere le tasse sull'Iva e "disimulare il prezzo della corruzione".

Prato, informazioni corrotte **Regione Toscana** **Procura di Firenze** **3 indagati**

Il comandante della compagnia dei carabinieri di Prato, tenente colonnello Sergio Turini, pisano, è stato arrestato con l'accusa di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e accesso abusivo al sistema informatico, in esecuzione di una misura cautelare del gip del tribunale di Firenze Anna Liguori, su richiesta della procura antimafia di Firenze. Ai domiciliari sono invece finiti l'imprenditore Riccardo Matteini Bresci, 66 anni, socio di maggioranza dell'azienda di tintura tessile Gruppo Colle srl e il titolare di un'agenzia investigativa Roberto Moretti, torinese, 66 anni, con l'accusa di corruzione. Secondo l'accusa, Turini si sarebbe messo a disposizione di imprenditori amici, italiani e cinesi, accedendo abusivamente al sistema banca dati delle forze dell'ordine per fornire informazioni. Almeno 99 gli accessi individuati. In cambio, il militare avrebbe ottenuto diverse utilità: il pagamento di un viaggio negli Usa per il figlio del valore di oltre 5mila euro, e anche tre bottiglie di vino pregiato del valore di oltre 1800 euro.

Caserta, spartizione al Comune **Regione Campania** **Procura di Santa Maria** **Capua Vetere** **5 indagati**

Un patto per spartirsi lavori pubblici affidati dal Comune di Caserta, ma anche un evidente conflitto d'interessi tra quelli pubblici e privati che vede sullo sfondo il mercimonio di voti. L'indagine della Procura di Santa Maria Capua Vetere e dei carabinieri del Nucleo investigativo del capoluogo, ha portato agli arresti domiciliari l'assessore comunale Massimiliano Marzo, titolare anche di un'azienda edile con sede proprio a Caserta, i dirigenti, da tanti anni in servizio, Franco Biondi e Giovanni Natale, il dipendente comunale Giuseppe Porfidia e l'imprenditore Gioacchino Rivetti. Le accuse contestate dalla Procura e confermate dal gip nell'ordinanza di custodia cautelare notificata agli indagati, sono a vario titolo di corruzione e falsità in atti pubblici. Secondo il gip l'attività d'indagine ha svelato "un allarmante scenario di gestione privatistica della res pubblica anche attraverso pratiche corruttive". Evidenziando anche la "pervicacia e la spregiudicatezza degli indagati che in ragione delle diverse qualifiche rivestite ottenevano il soddisfacimento di interessi privati".

Reggio Calabria, voto di scambio

Regione Calabria

Procura di Reggio Calabria

14 indagati

Le mani delle 'ndrine sugli appalti e sulla politica in Calabria. I carabinieri del Ros - assieme ai militari del Comando provinciale di Reggio Calabria e dello Squadrone eliportato "Cacciatori" Calabria - hanno eseguito un'ordinanza emessa dal gip di Reggio Calabria, su richiesta della procura, nei confronti di 14 persone (di cui 7 in carcere, 4 agli arresti domiciliari e 3 con obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria), indagati, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsione aggravata dal metodo mafioso, reati elettorali, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, falsità materiale e ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici. L'indagine, diretta dalla Dda reggina, ha documentato l'esistenza di "gravi e concordanti elementi" relativi alla operatività e alle attività criminalità della cosca Araniti. Avviata nel 2019, avrebbe peraltro permesso di "acquisire elementi sintomatici del condizionamento delle elezioni - presso alcuni seggi elettorali - per il rinnovo del Consiglio regionale della Calabria (nel 2020 e nel 2021) e del Consiglio Comunale di Reggio Calabria (nel 2020)". L'inchiesta contesta, a vario titolo, ai 14 destinatari delle misure cautelari (e tra questi anche il Sindaco di Reggio Calabria) i reati di associazione di tipo mafioso, estorsione aggravata dal metodo mafioso, reati elettorali, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, falsità materiale e ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

Oltre al sindaco di Reggio Calabria Giuseppe Falcomatà, tra gli indagati per voto di scambio politico-mafioso durante le elezioni del 2020 e 2021 per il rinnovo del Consiglio regionale e del Consiglio comunale, ci sono altri due politici coinvolti nell'operazione del Ros "Ducale" della procura distrettuale antimafia guidata da Giovanni Bombardieri: il capogruppo al Consiglio regionale di Fratelli d'Italia, Giuseppe Neri, e il consigliere comunale in carica, Giuseppe Sera (Pd).

7. ALLENTAMENTO DEGLI ANTICORPI CONTRO LA CORRUZIONE

Da cosa scaturisce la pervicace volontà politica dell'esecutivo, e dell'ampia maggioranza parlamentare di destra che lo sostiene, di individuare quali priorità l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la riforma del traffico di influenze illecite – di fatto restringendone la portata fino a renderlo insignificante –, la limitazione delle intercettazioni e dell'utilizzo dei captatori elettronici (i cosiddetti trojan) nelle indagini sui reati contro la pubblica amministrazione, la cancellazione dell'obbligo di decadenza degli amministratori locali condannati in via non definitiva?

Possiamo solo formulare ipotesi, naturalmente, tuttavia "unendo i puntini" un disegno sembra riconoscibile, una strategia pare delinearci. Il suo primo pilastro consiste nel rinsaldare un patto implicito di connivenza con alcuni segmenti della "società civile", innalzando la soglia di tolleranza istituzionale verso le innumerevoli forme di irregolarità, informalità, evasione, illegalità appannaggio di una componente non irrilevante della propria base elettorale. Vanno in questa direzione, tra l'altro, l'innalzamento del tetto all'utilizzo del contante, la sequela di concordati fiscali, la fiera resistenza governativa alle prescrizioni europee in difesa dei

privilegi di concessionari balneari o tassisti.

Seconda componente, indebolire tutti i meccanismi di controllo istituzionale e civico sulla gestione del potere pubblico, invocando presunte esigenze di snellezza ed efficienza procedurale, oppure facendo un consueto richiamo a principi di pseudo-garantismo. Si possono citare qui, sul versante penale, la cancellazione dell'abuso di ufficio, reato-sentinella che spesso in passato ha permesso agli inquirenti di scoperciare sottostanti circuiti di malaffare; il drastico restringimento del campo di applicazione del reato di traffico di influenze illecite, che renderà l'azione dei mediatori e dei faccendieri perseguibile solo in presenza di "contatti" concretamente e deliberatamente utilizzati tramite contropartite di natura economica per indurre i funzionari ad atti contrari ai doveri d'ufficio (per intenderci: con le nuove norme la "cricca" dei Verdini, che promuoveva lo scambio di appoggi alla carriera con informazioni confidenziali, la farebbe franca); la stretta all'impiego delle intercettazioni e all'uso dei trojan nelle indagini per reati contro la pubblica amministrazione; l'ennesima riforma della prescrizione, che ne restringerà i termini di nuovo a

garanzia dell'impunità dei potenti coinvolti in procedimenti penali.

Ma su questo versante l'azione è ad ampio raggio, e investe anche i controlli contabili – la Corte dei conti si è già vista cancellare la supervisione "in itinere" sugli appalti del PNRR, e un disegno di legge governativo mira a restringere drasticamente la sua futura azione di riscontro e sanzione di eventuali danni erariali prodotti da politici e funzionari nella gestione delle risorse pubbliche; i controlli istituzionali, tramite la limitazione delle funzioni di vigilanza sugli appalti dell'Autorità anticorruzione (ANAC) prevista dal nuovo codice, i controlli civici, con il "bavaglio" all'informazione nel rappresentare i contenuti delle ordinanze e delle indagini in corso da un lato, la prevalente opacità sulla gestione delle risorse PNRR certificata dai monitoraggi condotti da Libera e Gruppo Abele.

Da ultimo, l'accelerazione forzata delle modalità di gestione dei processi decisionali impressa al settore dei contratti pubblici dal cosiddetto "Codice Salvini", che nella fase di massimo afflusso di risorse nel settore da decenni – grazie ai fondi PNRR – accresce esponenzialmente il potere discrezionale dei funzionari di assegnare forniture, appalti per servizi e lavori pubblici senza concorrenza e con scarsissima trasparenza. E' stato calcolato che nel 98% dei casi i contratti saranno assegnati in modo diretto, ovvero con una consultazione informale di pochi operatori economici selezionati dallo stesso funzionario. Facile prevedere il convergere di appetiti criminali sugli esiti di quelle scelte, più o meno condizionati e "coordinati" da interessi mafiosi. Non di-

menticando l'innalzamento dell'uso del contante a 5.000 euro è una misura che espanderà l'economia sommersa, segnalando la tolleranza di fatto verso l'evasione fiscale, il riciclaggio, i traffici illeciti. Incoraggiare l'utilizzo dei contanti significa impedire la tracciabilità del denaro sporco e dunque alimentare l'area grigia dell'economia, i mercati illegali, la corruzione: una manna per le organizzazioni criminali, i corrotti e i corruttori.

Come ciliegina sulla torta il 13 febbraio 2024 è stata approvata dal Senato la proposta di legge n. S-808 "Modifiche al Codice Penale, al Codice di Procedura Penale, all'Ordinamento Giudiziario e al Codice dell'Ordinamento Militare" (su proposta del Ministro della Giustizia Carlo Nordio e del Ministro della Difesa Guido Crosetto). Attualmente è all'esame della Camera dei Deputati per l'approvazione definitiva. L'attuazione della riforma metterà a dura prova la capacità delle Procure, della polizia giudiziaria e dei tribunali di scoprire e perseguire i casi di corruzione. Essa infatti implicherebbe:

3. L'abolizione del reato di abuso d'ufficio. Secondo molti esperti e magistrati, l'esistenza del reato di abuso d'ufficio è importante anche perché si tratta di un "reato sentinella" o "reato spia": le anomalie nelle procedure pubbliche consentono ai pubblici ministeri di indagare ed eventualmente scoprire prove di reati di corruzione più gravi. Inoltre, secondo altri esperti, "una abrogazione integrale della fattispecie rischia di trasformarsi in una scelta autoritaria, che privilegia e protegge la pubblica amministrazione che con atti arbi-

trari prevarica i privati mediante un abuso di pubblici poteri". Ecco alcuni esempi di abusi di potere pubblico che verrebbero di fatto "legalizzati": un detenuto viene arbitrariamente e intenzionalmente escluso da ora d'aria, visite di parenti, visite mediche, ricreazione; un professore universitario consente di entrare di ruolo nel suo ateneo solo ai propri allievi mediocri sottovalutando candidati più titolati; un paziente non riceve la normale assistenza in una R.E.M.S., subendo prevaricazioni consistenti in uso massiccio di sonniferi, mezzi di contenzione e isolamento non giustificati da necessità terapeutiche; un primario ospedaliero demansiona un aiuto medico perché non dirotta alcuni pazienti verso la sua clinica privata; un poliziotto infierisce intenzionalmente con abusi e atti arbitrari contro soggetti deboli, senz'altro, manifestanti, tossicodipendenti, etc.; un pubblico ministero avvia una indagine penale contro persona invisa per mera ritorsione; un magistrato assegna incarichi peritali solo a parenti e amici di una associazione, violando ogni criterio legale di distribuzione. Ad essere protetto dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio, che punisce la volontaria violazione di legge commessa dal soggetto pubblico che reca intenzionalmente a terzi un danno ingiusto, è solo ed esclusivamente il pubblico ufficiale che abusa.

4. Una riformulazione del reato di "traffico di influenze illecite", che ridurrebbe drasticamente il suo campo di applicazione ai casi in cui: (a) il "trafficante di influenze" abbia lega-

mi esistenti, concreti e deliberatamente utilizzati con il pubblico ufficiale; (b) gli fornisca esclusivamente denaro o altre ricompense economiche; (c) induca quest'ultimo a commettere un atto contrario ai doveri del suo ufficio costituendo un reato da cui possa derivare un indebito vantaggio. Nella nuova formulazione, considerata anche la contestuale abrogazione del reato di abuso d'ufficio, diventerebbe del tutto legale: (i) il traffico di influenze in cui la contropartita non è monetaria; (ii) il traffico di influenze che induce un pubblico ufficiale a commettere quegli "abusi di potere" (prendere scelte discrezionali in conflitto di interessi, commettere favoritismi indebiti, ecc.

5. La modifica della normativa sulle intercettazioni (pubblicazione, riservatezza di terzi non coinvolti nel procedimento), che ridurrebbe la possibilità di utilizzo e divulgazione da parte dei pubblici ministeri.

Il Presidente dell'ANAC, Giuseppe Busia, nel settembre 2023 ha criticato il testo della proposta di legge - nella stessa formulazione poi approvata dal Senato - durante un'audizione in Commissione Giustizia del Senato:

"la cancellazione di questo reato crea problemi: se lo abrogassimo tout court avremmo diversi vuoti normativi e inadempienza rispetto a vincoli internazionali. Innanzitutto ci sono rischi di incoerenza con l'ordinamento internazionale ed europeo. Con un decreto legislativo dell'ottobre 2022, abbiamo giustificato il pieno rispetto della Con-

venzione delle Nazioni Unite e della direttiva europea sulla Protezione Interessi Finanziari, in materia di peculato, inserendo un rinvio all'abuso d'ufficio, che verrebbe meno nel caso di abrogazione. Inoltre, si creerebbero vuoti in fattispecie e in casi di violazione di legge e favoritismi in cui non vi è scambio di denaro, che non possiamo lasciare scoperti. Per esempio, l'affidamento diretto invece di fare le gare, assegnando un lucroso contratto ad un amico, andando oltre le soglie del Codice; o favoritismi nei concorsi pubblici, quando un commissario di gara fa vincere il concorso alla sua amante; o condotte prevaricatrici nella Pubblica Amministrazione, come il demansionamento di dipendenti, o il mancato rinnovo di incarichi per fini ritorsivi; abusi in sanità di operatori sanitari che dirottano verso cliniche private, come il medico che non rispetta le norme relative all'intramoenia e favorisce la sanità privata; l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, eccetera. In molti casi si creerebbero ambiguità, con il rischio di ulteriore confusione. (...) Discorso riguarda il traffico di influenze, sul quale pure il disegno governativo interviene. Occorre valutare la coerenza della proposta normativa con i vincoli internazionali. Uno degli elementi che ha reso incerta l'applicazione, inoltre, è legato all'assenza di indicazione di cosa è lecito e cosa non lo è. Questo richiede, quindi, parallelamente un intervento normativo, una disciplina organica sui portatori d'interesse, sulle lobby, che oggi manca in Italia. Intervenire e colmare tale lacuna che il nostro ordinamento ha, sarebbe di estremo aiuto. Come pure rafforzare la normativa sulla prevenzione della corruzione, alla quale

si dedica l'Anac. Giustificare l'abolizione dell'abuso d'ufficio come volontà di eliminare la paura della firma non è del tutto corretto. Essa, infatti, solo in parte residuale deriva dal timore di essere oggetto di indagini penali. Essa è invece dovuta alla scarsa chiarezza delle disposizioni, anche amministrative, che dovrebbero definire puntualmente l'ambito della discrezionalità dei funzionari pubblici sulla quale non deve intervenire il giudice penale".

Tra le tante critiche, l'ex presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone - ora Procuratore della Repubblica di Perugia - ha commentato che l'eliminazione dell'abuso d'ufficio avrebbe un effetto "mostruoso" sulla possibilità di aggredire le fattispecie corruttive, perché si perderebbe un reato spia: "Credo che quella sull'abuso d'ufficio sia una delle peggiori riforme mai fatte nell'ultimo periodo, la sua eliminazione rappresenta anche dal punto di vista ideologico un passo indietro nell'ambito di uno Stato liberale. Perché non soltanto si elimina l'abuso d'ufficio di vantaggio, ma si elimina l'abuso d'ufficio di danno in un Paese in cui una delle prime riforme che vennero fatte nel 1944 fu quella di prevedere una discriminante degli atti arbitrari del pubblico ufficiale. Cioè si era previsto che perfino il cittadino poteva reagire con atti di violenza contro atti arbitrari del pubblico ufficiale". Inoltre: "la prossima direttiva europea in materia di anticorruzione obbliga i Paesi a prevedere una fattispecie di abuso d'ufficio. Per cui rischiamo di dover approvare una norma che dovremo ripristinare". Se si abroga l'abuso d'ufficio, che fino a ora ha punito la violazione del dovere di astensione, "non ci sarà

tutela penale in materia di conflitto di interesse”, parole “che nel nostro mondo faticano a entrare ma sono il vero grande problema di chi vuole affrontare i temi della pubblica amministrazione. (...) E ci sarà un arretramento pericolosissimo sul piano della valutazione dei principi costituzionali, con l’articolo 97 [sul principio di imparzialità della pubblica amministrazione] declassato a norma secondaria senza presidio penale a tutelarne il principio”. Inoltre, la morte dell’abuso d’ufficio sarà accompagnata da quella del reato di traffico d’influenze e “si perderanno anche le pochissime sentenze in giudicato”. In altre parole, una volta reintrodotta il reato a seguito della direttiva europea, l’unico effetto dell’abrogazione sarebbe quello di una amnistia mascherata.

Il 23 febbraio 2024 il Parlamento ha approvato la legge n. 18: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, recante disposizioni urgenti in materia di scadenze normative”. Una delle disposizioni della legge proroga di sei mesi, fino al 31 dicembre 2024, lo scudo per i funzionari pubblici che hanno causato un danno patrimoniale alla pubblica amministrazione: la responsabilità dei funzionari pubblici sarà limitata ai casi di dolo, esclusa la colpa grave. La proroga è stata approvata nonostante il parere negativo formulato in un comunicato stampa dall’Associazione dei Magistrati della Corte dei Conti: “La norma che ha introdotto lo scudo erariale (art. 21, comma 2, dl 76/2020), già al vaglio della Consulta perché sospettata di incostituzionalità, era stata adottata nel 2020, durante la pandemia

da Covid-19. Una sua ulteriore proroga sarebbe contraddittoria e ingiustificata, in quanto, nonostante la fine del periodo di emergenza, avrebbe l’effetto di stabilizzare l’esclusione della perseguibilità delle condotte commissive gravemente colpose, esponendo il Paese al grave rischio di spreco di denaro pubblico, di gestioni opache di commesse pubbliche e di diffusione del malaffare”



www.libera.it

