

WELFARE E CORRUZIONE: INVERSAMENTE PROPORZIONALI

Che la corruzione sia un freno allo sviluppo lo sappiamo. Ma questo fenomeno – che ci colloca al 69° posto nelle classifiche internazionali – è anche inversamente proporzionale alla capacità della pubblica amministrazione di erogare servizi sociali. E non è un caso che i paesi meno corrotti, siano anche quelli con un welfare più ricco.

VITTORINO FERLA

Che la corruzione in Italia continui a crescere, lo sappiamo bene. Lo dicono ogni anno le classifiche di Transparency International, nelle quali l'Italia continua a retrocedere (adesso è 69^a), e i sondaggi di Eurobarometro, sempre più allarmanti. Sappiamo pure che l'azione di contrasto delle istituzioni pubbliche è modesta: basta leggerci i dati ufficiali del ministero della Giustizia e del ministero dell'Interno o l'ultimo sconcolato *Rapporto Greco*¹ (Groupe d'Etats contre la Corruption).

Ma quello che non comprendiamo ancora bene è che la corruzione ci costa. Le relazioni annuali della Corte dei Conti parlano di 60 miliardi. Il che significa che sulla testa di ogni cittadino italiano grava una tassa sulla corruzione pari a mille euro l'anno.

1
4
9

La corruzione cresce!

Allo stesso tempo, però, la corruzione resta un fenomeno sommerso. In primo luogo, come spiegano proprio i *Rapporti Greco*, perché esiste una differenza profonda tra i reati effettivamente commessi e le statistiche giudiziarie. Queste, infatti – fatte salve le procure che svolgono scrupolosamente il proprio compito – risentono dello scarso impegno delle istituzioni pubbliche sia in termini di strumenti legislativi che di azioni di contrasto.

La difficoltà nel fronteggiare il fenomeno non dipende soltanto dalle caratteristiche, pur particolari, del reato (o meglio, dell'insieme dei reati contro la pubblica amministrazione): si svolge nor-

¹ www.giustizia.it/giustizia/it/mg_16_1.wp?contentId=NEW744173.

malmente in assenza di testimoni, corrotti e corruttori hanno il medesimo interesse a tacere, la vittima è «diffusa». Il difficile nell'azione di contrasto dipende piuttosto da fattori di tipo sociale, politico e istituzionale. Come spiega l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia², la corruzione è favorita da una criminalità organizzata fortemente radicata nei territori; da una normativa eccessiva, vessatoria e opaca che genera oneri burocratici ridondanti e costosi; dall'amministrazione pubblica italiana che è lenta e farraginoso, ostile ai cittadini, la quale, nella confusione delle leggi, gode di ampi margini di discrezionalità e di arbitrio; dalla scarsa effettività delle sanzioni penali in un sistema che prevede ben tre gradi di giudizio e tempi rapidi di prescrizione. Infine, nella gran parte dei casi, la corruzione si scopre solo dall'accertamento di altri reati e alcuni di questi – come alcuni reati finanziari e societari, l'abuso d'ufficio, il falso in bilancio – sono stati depenalizzati. Basti pensare, per fare un esempio, che le condanne per falso in bilancio furono 419 nel 2001 e si sono ridotte a 69 nel 2008. Un po' complicato scovare i corrotti con armi così spuntate.

Non è un caso, dunque, che dai tempi di Tangentopoli siano diminuite verticalmente sia le denunce (i dati sono dell'Istat e del Saet³) che le condanne. Un grido di dolore che l'alto commissario Anticorruzione⁴ aveva già lanciato nell'ormai lontano 2007 nell'ultima relazione ufficiale dello Stato italiano sul fenomeno (e che forse è la ragione della soppressione dell'istituto, cucinato nel calderone degli enti inutili apprestato dal ministro taglia tutto Tremonti...). I dati del ministero della Giustizia rielaborati dall'alto commissario spiegano che le condanne per reati di corruzione sono crollate da 1.700 a 239 nell'arco di dieci anni (dal 1996 al 2006). Se poi si legge il dato regionale, vien proprio da sorridere. La Sicilia, terra di Cosa Nostra e di politici collusi, passava dalle 138 condanne del 1996 alle 5 del 2006. La Lombardia, ieri epicentro di Tangentopoli, oggi teatro dei sistemi incrociati governati da Penati e Formigoni, passa da 545 condanne a 43. La Calabria, sede della mafia oggi più resistente e potente d'Italia, passa dalle 19 condanne del 1996 alle zero (!) del 2006. Il Rapporto sulla corruzione in Italia del ministero per la Pubblica amministrazione, presentato il 22 ottobre 2012, conferma que-

² www.bancaditalia.it/UIF/interventi/InterventiUIF/milano_281111.pdf.

³ www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf.

⁴ www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/mappa%20fenomeno%20corruzione%202007_last.pdf.

sta tendenza negativa: i delitti di corruzione e concussione scoperti e perseguiti sono sempre meno (311 nel 2009, 223 nel 2010) e, di conseguenza, diminuiscono i soggetti denunciati per tali reati (1.821 nel 2009, 1.226 nel 2010).

Viceversa, i sondaggi tra la popolazione di Eurobarometro degli ultimi anni disegnano un quadro capovolto. Nel 2008, per esempio, 17 cittadini italiani intervistati su cento hanno denunciato la pratica diffusa delle tangenti (rispetto a una media europea del 9 per cento). Nel 2009, l'83 per cento degli italiani pensavano che la corruzione fosse un problema rilevante.

Dai molti fatti recenti emerge la palese contraddizione tra la percezione della corruzione tra i cittadini e la generale inerzia delle istituzioni e della politica nel contrastarla. È utile citarne qui uno. La recente riforma delle burocrazie pubbliche – che pure contiene norme molto interessanti sulla trasparenza dell'azione amministrativa, la valorizzazione del merito di dirigenti e impiegati pubblici, la prevenzione della corruzione, il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori – è al palo. Lo stesso governo Berlusconi che l'ha introdotta ne ha sancito il fallimento, tagliando le risorse necessarie per l'attuazione. Il ministero per l'Amministrazione pubblica e la semplificazione, che dovrebbe guidare con decisione il processo, non ha ancora pubblicato il proprio Piano per la trasparenza, nel disprezzo degli obblighi di legge. Il ministro Renato Brunetta, che tanto l'aveva sospinta, è riuscito in un incredibile miracolo: ha istituito con la stessa legge una Commissione (denominata con modestia Civit, ovvero Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) che avrebbe dovuto promuovere l'attuazione della riforma; l'ha resa succube dell'esecutivo (i commissari sono di nomina governativa) nonostante l'attributo formale di indipendente; l'ha riempita di funzionari provenienti dalla sua cerchia di «amici» e collaboratori (tra questi il suo capo di gabinetto Filippo Patroni Griffi, oggi suo successore a ministro per l'Amministrazione pubblica), ha fatto presidente l'amico Antonio Martone che è personaggio assai discutibile. Basti ricordare qui che Martone è un magistrato che ha navigato a lungo tra vari incarichi pubblici, si è distinto per aver partecipato – da presidente della Civit – a riunioni imbarazzanti con Denis Verdini e Flavio Carboni (come emerge dalle indagini sulla P3) e, alla fine, si è dimesso da presidente della Commissione (non da commissario!) per non compromettere l'ascesa del figlio Michel, oggi viceministro del Welfare, ma già consulente a libro paga del ministro Brunetta (quindi dei contri-

buenti) per un lavoro che non ha mai svolto (come il padre ha avuto cura di confessare pubblicamente).

La corruzione si nasconde nella selva dello spreco

L'altra faccia dei reati contro la pubblica amministrazione è, certamente, la questione dello spreco delle risorse pubbliche.

In Italia, secondo il Rapporto del ministro Giarda, si aggira intorno al 30 per cento della spesa pubblica (addirittura 40 per cento secondo il Rapporto sulla corruzione del ministro Patroni Griffi) il sovraccosto di opere e appalti pubblici che è prima di tutto una spia di mala gestione, ma nel quale si può annidare un intreccio perverso di fenomeni criminali e responsabilità politiche. In questo ambito rientrano fenomeni molto diversi tra loro. Mancate riscossioni di canoni, onerosi contratti manutentivi, omessa manutenzione, svendita o acquisto oneroso di beni: basta monitorare le relazioni annuali della Corte dei Conti per verificare la «spreco-polli» della burocrazia e della politica italiane nella gestione ordinaria del patrimonio pubblico.

Altro capitolo è quello di incarichi e consulenze. Secondo l'ultima relazione della Corte, dalle sentenze di primo grado emergono conferimenti illegittimi o irregolari pari a circa 3 milioni di euro. Nel caso delle citazioni per inquadramenti illegittimi si calcola un danno erariale pari a 1 milione e mezzo di euro.

In questa palude di risorse sprecate e male amministrare, è troppo facile sospettare disegni criminali precisi.

Un ulteriore fattore di rischio è la mancanza di alternanza. La permanenza in carica degli amministratori regionali e locali per più mandati fa aumentare le possibilità che scattino dei meccanismi di scambio tra sindaci, presidenti di provincia o di regione e imprenditori. E, pertanto, che il costo delle opere pubbliche schizzi alle stelle. Come hanno già spiegato gli economisti di *Lavoce.info*⁵, «quando il sindaco viene rieletto per un secondo mandato, si verifica una sistematica riduzione nel numero di partecipanti alle aste, a cui corrisponde un maggior costo per la realizzazione dell'opera e un maggior aggravio per le finanze pubbliche». In pratica, un extramandato di un sindaco causa un aumento di 8 mila euro nel costo di un appalto dal valore medio di 546 mila. In media il numero degli appalti banditi per ogni mandato è di 12, e quindi l'effetto

⁵ www.lavoce.info/articoli/pagina1001614.html.

economico dell'aumento si stima in circa 100 mila euro. Aumenta la probabilità che gli appalti siano vinti sempre dalle stesse imprese e che si creino delle logiche di sistema. Sono proprio quelle dinamiche nelle quali si annidano i Penati e i Formigoni.

Si calcola che su 820 miliardi di euro di spesa pubblica (pari al 52 per cento del pil nel 2011), ben 137 miliardi riguardino l'acquisto di beni e servizi (forniture, appalti, servizi) da parte della pubblica amministrazione: erano soltanto 52 miliardi nel 1990. E nella sanità, addirittura, si calcola un incremento di spesa del 50 per cento negli ultimi 5 anni (al quale non corrisponde affatto un incremento simile in termini di quantità e qualità dei servizi alle persone). In altri termini, ciò significa che almeno 45 miliardi di spese inutili si possano ragionevolmente recuperare.

La corruzione ammazza il welfare

Ma un discorso pubblico serio sul fenomeno della corruzione (e su quello degli sprechi) mostra la rilevanza sociale ed economica, in termini di costi, che tutto ciò comporta, anche sul piano dello sviluppo e della competitività di un paese.

Per esempio, i due paesi più corrotti dell'Unione Europea – l'Italia (69°) e la Grecia (80°) – sono stati e sono quelli più a rischio nella crisi economica. Ma dalla classifica ufficiale di Transparency International emerge con altrettanta chiarezza che l'alto tasso di corruzione non coincide affatto con un alto livello di spesa pubblica, come i detrattori «a prescindere» dello Stato sociale vorrebbero far credere. Semmai, è il contrario. Non è un caso che i paesi nordici – Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia – siano tra quelli meno corrotti. Il primo posto in classifica è occupato dalla Nuova Zelanda, paese di impronta britannica che gode di una tradizione di welfare gloriosa, fatta di pensioni di anzianità (introdotta nel 1898), assegni familiari (1926), servizio sanitario gratuito (1935). Nei primi dieci sta il Canada, Stato nordamericano ma dotato di un modello sociale sostanzialmente europeo a partire dal sistema sanitario pubblico.

Quasi specularmente, autorevoli studi nazionali e internazionali dimostrano non soltanto che la corruzione frena lo sviluppo del paese (incidenza sul pil), ma che si traduce in tagli drastici ai servizi socio-sanitari e scolastici ⁶. La corruzione ha un impatto sulla

⁶ P. Mauro, «Corruption and the composition of Government Expenditure», *Journal of Public Economics*, 69, 1998; J. Graf Lambsdorff, *How Corruption in Go-*

misura, la produttività, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Ma, soprattutto, mina alla base l'uguaglianza dei diritti, impedisce la redistribuzione dei redditi (o, meglio, favorisce i ricchi a spese dei poveri), riduce il benessere complessivo della comunità nazionale, erode progressivamente i beni comuni (per esempio salute, istruzione e *capabilities* in generale dei cittadini). Se si pensa che ogni euro investito corrisponde a 1,7 euro di sviluppo, si capisce che cosa può comportare la sottrazione al paese di 60 miliardi a causa della corruzione!

I dati sulla spesa per il welfare di questi ultimi anni confermano anche empiricamente questi orientamenti scientifici. Nella sanità pubblica, secondo il Censis, c'è una riduzione della spesa per servizi pari a 17 miliardi di euro con la conseguenza che aumenta dell'8 per cento la spesa privata delle famiglie per garantirsi le cure. La spesa pubblica per i farmaci è calata del 3,5 per cento (i cittadini sono costretti a usare il proprio portafoglio con un aggravio del 7 per cento). Nel frattempo, i ticket per i servizi sanitari sono aumentati di 4 miliardi. La scuola pubblica ha perso in tre anni la bellezza di 8 miliardi. In generale, i servizi di pubblica utilità diventano più costosi, ma perdono in qualità. È il caso dell'Atac, l'azienda romana dei trasporti pubblici, vittima di una spregiudicata parentopoli. Da un lato, una quantità ingente di risorse pubbliche saccheggiata per favorire le assunzioni clientelari volute da politici e amministratori, dall'altro, il conseguente decadimento della qualità del servizio: oggi i cittadini di Roma subiscono l'aumento del biglietto da 1 euro a 1,5 euro, mentre vengono tagliati gli abbonamenti a tariffe sociali.

Sulla base dei dati ufficiali raccolti e rielaborati dalle principali organizzazioni di cittadini impegnate per la tutela dei diritti sociali, le campagne «I diritti alzano la voce» e «Sbilanciamoci!» hanno lanciato il *Libro nero sul welfare*⁷, un dossier ricco di dati e informazioni che spiegano come gli ultimi governi italiani – in particolare, quelli a guida Berlusconi – stiano distruggendo le politiche sociali e azzerando la spesa per i diritti. I tagli al sociale e alla sanità previsti nella legge di stabilità e nelle manovre correttive del

vernment Affects Public Welfare: A Review of Theories, Discussion Paper 9, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Georg August Universität Göttingen, 2001; M. Arnone, E. Iliopoulos, *La corruzione costa*, Vita e pensiero, Milano 2005; B. Rothstein, *Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach*, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Göteborg, 2010.

⁷ Si veda anche: www.sbilanciamoci.org/2011/10/libro-nero-sul-welfare-italiano.

2011 hanno un enorme impatto sugli enti locali e sui servizi ai cittadini. Il prospetto dei tagli alle politiche sociali, per esempio, è impressionante: tra il 2007 e il 2013 si prevede una riduzione degli stanziamenti a favore dei fondi nazionali da 1.594 a 144 milioni di euro. Il fondo più importante, quello per le politiche sociali, passa da 1 miliardo a 45 milioni di euro. Il fondo per le politiche per la famiglia da 220 milioni a 31. Azzerati il fondo per la non autosufficienza e quello per l'inclusione degli immigrati. Il fondo per le politiche giovanili viene ridotto dai 130 milioni del 2007 agli 11 previsti per il 2013. Il fondo per le pari opportunità da 50 a 17 milioni. Anche il fondo per l'infanzia e l'adolescenza perde qualcosa, passando da 44 a 40 milioni.

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali – che, previsti dalla Costituzione, determinano i diritti esigibili e dunque i servizi che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale – è rimandata da anni con la scusa della scarsa sostenibilità economica. Ma come si fa a parlare di sostenibilità economica in un paese che butta via 60 miliardi per la corruzione, 120 miliardi di evasione fiscale e 45 miliardi di mala gestione amministrativa? Continuare a dilapidare così le risorse pubbliche impedisce, tra l'altro, di rifinanziare la dotazione dei fondi nazionali per le politiche sociali; di stanziare appena un miliardo di euro per l'avvio di almeno 3 mila asili nido nel 2012; di istituire un fondo di appena 800 milioni di euro per garantire un'indennità di disoccupazione ai lavoratori precari; di prevedere uno stanziamento di 200 milioni soltanto per il sostegno sociale all'affitto per i meno abbienti e di 300 milioni aggiuntivi per il canone agevolato; di alzare dai 113 milioni di euro del 2011 (erano 266 nel 2008) a 300 milioni lo stanziamento per il servizio civile, permettendo così a 50 mila giovani di poter fare quest'esperienza.

Bisogna ricordare, inoltre, che il decreto per la riforma fiscale e assistenziale promosso dal governo Berlusconi – caduto per fortuna con le dimissioni del premier – aveva cercato di scaricare sui cittadini il peso dell'assistenza sociale e di aprire a soggetti privati, come la Compagnia delle Opere, il mercato dei servizi. Un tentativo (per ora fallito) di diffondere su tutto il territorio nazionale il modello mercantile del welfare lombardo. In più, il ministro Tremonti aveva innescato una crociata contro i disabili, coprendo con l'aura della lotta per la legalità l'obiettivo non dichiarato di contenere la spesa assistenziale. Ancora oggi il presidente dell'Inps, Antonio Mastrapasqua, è un fedele crociato di questa battaglia. L'istituto previdenziale ha così complicato le procedure per i cittadini,

aggravando i costi per lo Stato e per le famiglie, senza però raggiungere risultati adeguati ⁸.

E il governo Monti? Si è mosso in totale coerenza con il predecessore. In primavera, ha cercato di finanziare parte della riforma degli ammortizzatori con ulteriori tagli al sociale; in estate, ha avanzato provvedimenti avversi al terzo settore nell'ambito della *spending review*; in autunno, con la legge di stabilità, ha cercato di penalizzare direttamente le persone non autosufficienti e i loro familiari, di aumentare dal 4 al 10 per cento l'Iva sulle prestazioni socio-sanitarie ed educative svolte dalle cooperative sociali (con il rischio di chiudere molti servizi con un aggravio di 510 milioni sulle spalle della pubblica amministrazione e delle famiglie) e, infine, di tagliare quei risparmi fiscali che hanno permesso alle organizzazioni di terzo settore di offrire servizi grazie alla detrazione delle donazioni da parte delle famiglie. Se alcune di queste misure sono state impedito è grazie alle proteste delle associazioni e degli enti locali, come quella realizzata il 31 ottobre scorso dalla rete *Cresce il welfare, cresce l'Italia*. Insomma, anche questo governo – invece di recuperare i beni dei corrotti, i soldi sperperati dal malaffare, le risorse sprecate dai cattivi amministratori e dai tesorieri di partito – ha preferito l'assalto ai disabili.

Il bubbone della sanità

Un capitolo specifico è quello del rapporto diretto tra sprechi e corruzione da una parte e sanità pubblica dall'altra. Lo sperpero di risorse nell'ambito del Servizio sanitario nazionale provocato dal malaffare e dalla cattiva amministrazione va dai casi di frode e di danni erariali nel settore ai finanziamenti per interventi inutili profumatamente retribuiti, agli sprechi di risorse pari al solito 30 per cento della spesa e ai debiti delle Asl verso i privati pari a 40 miliardi di euro.

I casi di corruzione, concussione, truffa nei sistemi sanitari regionali (Sicilia, Lazio, Puglia, Piemonte eccetera) sono alla base dei principali scandali nazionali di questi ultimi anni. C'è il sistema mafioso-sanitario della Sicilia di Cuffaro. Gli arresti in Piemonte per corruzione e turbativa d'asta che hanno colpito l'*entourage* dell'ex assessore del governo Cota, Caterina Ferrero. I milioni di euro dei cittadini lombardi generosamente versati dalla giunta regiona-

⁸ www.sonounvip.it.

le alla Fondazione Maugeri e alla Fondazione San Raffaele e variamente dilapidati. Nella sanità pugliese le inchieste per peculato, abuso d'ufficio, truffe spuntano come funghi ad ogni cambio di stagione. Una lista di casi che fa venire le vertigini. Quasi tutti i partiti – con l'intermediazione di faccendieri di ogni risma, da Tarantini a Daccò – hanno partecipato alla spartizione della torta a danno dei servizi ai cittadini.

Non basta. La guardia di finanza, impegnata nella lotta alle frodi in sanità, ha recuperato 276 milioni di euro nel 2011 (decuplicati rispetto ai 30 milioni del 2010). Secondo la Corte dei Conti, i danni erariali in sanità ammontano – tra il 2009 e il 2011 – a 1.836 miliardi e toccano 2.349 dipendenti. Il rapporto tra spesa sanitaria e indice di corruzione in Italia è il peggiore tra i paesi Ocse. Secondo il centro studi Ermeneia, gli sprechi in sanità costituiscono il 29 per cento del finanziamento complessivo, pari dunque a 13 miliardi. Secondo la Federanziani, le Asl sprecano più di un miliardo all'anno nell'ambito dei servizi di lavanderia, pulizia, mensa, utenze telefoniche, premi assicurativi. Si calcola che con i 15 miliardi recuperati dagli sprechi nella sanità, per esempio limitando i parti cesarei nel privato e gli interventi inutili nel pubblico, si potrebbero avere strutture moderne, premi al personale, nuove apparecchiature, meno ticket.

I cittadini hanno voglia di trasparenza

Di fronte a questo scenario i cittadini chiedono sempre più che la politica e le istituzioni siano trasparenti e rendano conto del proprio operato. La lista delle iniziative e delle campagne avviate in questi anni a questo scopo è lunga e mostra una straordinaria vitalità della società civile in Italia. C'è la diffusa lotta contro le mafie animata da movimenti sociali e associazioni che operano nel territorio. L'iniziativa «Camere aperte», una finestra sul lavoro dei parlamentari promossa da Openpolis (Openparlamento) con l'obiettivo di valutare la trasparenza delle assemblee legislative e la produttività degli eletti. La Campagna Vip (Very invalid people) promossa dalle associazioni di tutela dei malati cronici per segnalare il modo in cui i controlli burocratici e gli sprechi dell'Inps peggiorano la qualità della vita degli invalidi in Italia. Le iniziative di valutazione dell'operato delle amministrazioni locali promosse dalla Fondazione Civicum e dalla Fondazione Etica. I Patti d'integrità negli appalti pubblici suggeriti da Transparency International. Le

campagne «No ai corrotti» di Libera e Avviso pubblico e «Ridateceli!»⁹ di Cittadinanzattiva con l'obiettivo della confisca e dell'uso sociale dei beni dei corrotti. La raccolta di firme condotta con successo da *Repubblica* per la rapida approvazione (e modifica) del ddl anticorruzione.

Non è un caso che, secondo diversi indici internazionali, la fiducia nelle organizzazioni civiche (molte delle quali impegnate nella tutela dei diritti sociali) è ormai inversamente proporzionale rispetto a quella dei partiti. La fiducia nella politica potrà ritornare soltanto se queste spinte della cittadinanza attiva italiana riusciranno a guadagnare quell'*accountability* delle istituzioni e della politica che si fonda su tre pilastri. Il primo è la trasparenza che è la garanzia della completa accessibilità alle informazioni, in primo luogo per i cittadini, anche in quanto utenti dei servizi. La trasparenza – che include anche attività di bilancio pubbliche e formali e l'allargamento della *governance* degli enti pubblici alla partecipazione civica – è ormai riconosciuto dall'ordinamento come un diritto dei cittadini¹⁰ e costituisce un livello essenziale delle prestazioni garantito dall'articolo 117 della Costituzione.

Il secondo pilastro è la «responsività», cioè la capacità di rendere conto di scelte, comportamenti e azioni e di rispondere alle questioni poste dai cittadini elettori e contribuenti. Il che significa rispondere in modo pubblico, coerente e dimostrabile alle loro richieste, verificare la «tracciabilità» dell'azione amministrativa, valutarla a partire dal punto di vista civico, garantire una capacità di influenza della popolazione sulle modalità di gestione dei servizi pubblici. Infine, il pilastro della legalità che è la capacità di far rispettare le norme, sia nel senso di finalizzare l'azione pubblica all'obiettivo stabilito nelle leggi sia nel senso di fare osservare le regole di comportamento di amministratori e operatori della pubblica amministrazione. Legalità significa anche adeguare l'azione amministrativa agli standard di qualità e di appropriatezza definiti dalle leggi e dai regolamenti o dagli impegni assunti con gli elettori, con i contribuenti, con i portatori di specifici diritti.

⁹ ridateceli.tumblr.com.

¹⁰ Come si legge nel decreto legislativo 150/2009, «La trasparenza è intesa come *accessibilità totale*, anche attraverso lo strumento della pubblicazione online delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità».

Proprio al fine di favorire il controllo dei vertici politici e amministrativi, nonché di impiegati e ufficiali pubblici, sono indispensabili forme di partecipazione dei cittadini alla *governance* dei sistemi pubblici (specie nel welfare). «Un'azione pubblica di buona qualità richiede una partecipazione attiva dei cittadini, la loro volontà di investire tempo e risorse nel controllare e, se necessario, penalizzare con il voto gli amministratori inefficienti al momento delle elezioni» ¹¹.

Sfide, proposte e impegni

Come hanno spiegato diversi analisti in questi mesi, le misure di contrasto alla corruzione contenute nell'ormai famigerata legge Severino sono del tutto insufficienti. E, in alcuni casi (come quelli relativi al reato di concussione), rischiano perfino di allargare ulteriormente le già slabbrate maglie dell'azione giudiziaria. Allo stesso modo bisognerà lavorare su sistemi di prevenzione che favoriscano lo scrutinio pubblico dei comportamenti dei soggetti istituzionali e del settore privato con il coinvolgimento attivo dei cittadini. In questa direzione, dal governo in carica ci si aspetterebbe qualche iniziativa concreta in più, invece di riunire l'ennesima commissione per la redazione dell'ennesimo rapporto, com'è accaduto finora.

1) La prima sfida per rendere efficace la lotta alla corruzione è la raccolta delle informazioni ai fini della corretta misurazione del fenomeno: per esempio, capire a che punto stanno i processi, dove stanno questi soldi, come possono essere recuperati. Serve che i ministeri competenti mettano in comune risorse e informazioni per fare luce definitiva sulle dimensioni del fenomeno e che l'Istat avvii un programma di indagine statistica sul tema degno di questo nome. Infine, occorre valorizzare il ruolo dei cittadini per segnalare quei numerosi casi nei quali possono nascondersi comportamenti illeciti.

2) Secondo gli organismi internazionali come Transparency International o l'Ocse, la corruzione è «l'insieme di comportamenti di pubblici ufficiali o di impiegati pubblici finalizzati all'arricchimento personale (o di persone vicine), e che si realizzano attraverso l'abuso dei poteri preposti al loro ufficio; tale abuso comporta necessariamente una violazione dell'insieme dei doveri d'ufficio». Ecco perché serve un sistema generale di vincoli agli abusi di potere:

¹¹ *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, Banca d'Italia, 2011.

organi di controllo e di garanzia (un alto commissario anticorruzione, non certo l'attuale Civit), il corretto e rapido funzionamento della giustizia, un sistema elettorale rispettoso degli elettori che garantisca l'*accountability* degli eletti, l'adeguamento alle norme internazionali contro la corruzione che superi finalmente l'isolamento da «repubblica delle banane» dell'Italia, in Europa e nell'Onu.

3) Il *Rapporto Greco*, da parte sua, ha formulato precise raccomandazioni all'Italia per migliorare l'efficacia dell'azione giudiziaria: al fine di garantire che i procedimenti siano definiti prima della scadenza dei termini di prescrizione, gli Stati europei chiedono a) di effettuare uno studio sull'impatto che la prescrizione ha sui procedimenti per corruzione al fine di stabilire l'entità e le cause dei problemi che potrebbero essere identificati a seguito di tale indagine; b) di adottare un piano di azione specifico per affrontare e risolvere, entro tempi stabiliti, i problemi che dovessero emergere dall'indagine; c) di rendere pubblici i risultati di questa attività di studio.

4) Nei casi di abuso di rimborsi elettorali potrebbero derivare ipotesi di incandidabilità (come nei casi di Luigi Lusi e Rosy Mauro) e la restituzione ai cittadini contribuenti (non ai partiti) per reinvestire le risorse a fini di utilità sociale.

5) La normativa sulla confisca e l'uso sociale dei beni dei corrotti – promossa da Cittadinanzattiva e introdotta nella finanziaria del 2007 – quasi mai applicata dai magistrati, è stata depotenziata dal governo Berlusconi con l'assorbimento nel codice antimafia del 2011. Nel corso di un *question time* in parlamento alla fine di aprile, il ministro Giarda ha confessato però che esistono 21 procedimenti per corruzione in corso dai quali derivano 1.114 beni sequestrati di cui il governo ignora il destino. In attesa che i vari ministeri procedano nel monitoraggio annunciato, il governo dovrebbe provvedere con legge all'istituzione di un'anagrafe ufficiale delle denunce, dei processi in corso, del valore economico dei reati perseguiti e dei beni sequestrati e confiscati; alla formazione degli operatori che nemmeno conoscono la norma (forze dell'ordine e magistratura); a rendere obbligatoria una relazione annuale al parlamento del ministro della Giustizia; alla realizzazione di una conferenza nazionale pubblica con il coinvolgimento di forze sociali e organizzazioni civiche.

6) Il tema, più in generale, è quello di aggravare le misure di contrasto patrimoniale per reati contro la pubblica amministrazione¹². In caso di sequestro obbligatorio e per equivalente si valuti la con-

¹² Proposte formulate dal magistrato Francesco Menditto, procuratore della Repubblica di Lanciano (tra i pochi ad aver applicato la norma sulla confisca e uso

fisca di beni equivalenti al profitto derivante dal reato e il processo continui fino alla confisca anche in caso di estinzione di reato. Si preveda inoltre l'ampliamento delle ipotesi di sequestro ex articolo 12 sexies legge 356/92 (vale a dire nei casi della cosiddetta confisca allargata, ossia una confisca di patrimoni derivanti da comportamenti che non sono affatto quelli dell'imputazione, misura di carattere patrimoniale con la quale si è voluto intaccare le grandi ricchezze illecitamente accumulate, anche per interposta persona, dalla criminalità organizzata) e la continuazione del processo fino alla confisca anche in caso di estinzione di reato.

7) In più, occorre aggravare le misure di contrasto alla corruzione e alla commistione di interessi politico-mafiosi nell'area degli appalti¹³. Tra gli strumenti possibili si segnalano la clausola risolutiva espressa a pena di nullità degli stessi contratti di appalto in casi di informative prefettizie negative, le misure cautelari disposte dal giudice delle indagini preliminari o il decreto di rinvio a giudizio con specifico reato per il responsabile di vertice dell'ente locale che non dichiara l'immediata risoluzione del contratto (inoltre questa inapplicazione sia causa immediata e diretta di scioglimento dell'ente locale). Nel caso di scioglimento dell'ente locale, inoltre, si può immaginare una conseguente riduzione delle somme derivate dal rimborso elettorale commisurata al bacino di utenza elettorale della maggioranza al governo dell'ente locale al momento dello scioglimento.

8) L'operazione Trasparenza avviata in pompa magna con la riforma della pubblica amministrazione del 2009 rischia di arenarsi. Viceversa, il governo – il ministro Patroni Griffi, in particolare – dovrebbe garantirne l'attuazione attraverso l'effettiva redazione dei piani per la trasparenza e dei programmi per la valutazione delle performance, l'uso diffuso della statistica (e degli statistici), la trasparenza totale dei reclami, la valutazione e il controllo civici dei servizi pubblici locali con fondi alimentati dalle aziende erogatrici partecipate (già previsti dalle norme esistenti), l'accessibilità totale dei risultati della valutazione, la definizione di processi formali di partecipazione civica, una nuova politica degli acquisti pubblici, regole trasparenti, pubblicità e semplificazione dei bilanci di esercizio.

sociale dei beni dei corrotti, esperto di lotta alla mafia), nel corso del convegno «Corruzione vs welfare» (Senato della Repubblica, Roma, 20-3-2012), promosso da Cittadinanzattiva.

¹³ Proposte formulate dal magistrato Giuseppe Bianco, procuratore della Repubblica di Firenze (da anni impegnato in processi antimafia), nel corso del convegno «Corruzione vs welfare» cit.

Sono confortanti i recenti risultati nella lotta all'evasione fiscale, un fenomeno che rappresenta l'altro volto della corruzione: sia per il fatto che pure l'evasione rappresenta una sottrazione di risorse (fiscali) allo Stato, sia perché i fondi neri sono la base di ricchezza necessaria per corrompere. Nel 2011, infatti, con l'aumento dei controlli operati dalla guardia di finanza, sono già stati rintracciati 7,361 miliardi di euro (con un aumento del 22,7 per cento, pari a 1,361 miliardi, rispetto all'anno scorso). Inoltre, 50 mila telefonate dei cittadini nei primi nove mesi del 2012 ai centralini delle Fiamme gialle, di cui 24 mila per le sole segnalazioni di illeciti fiscali (+228 per cento rispetto al 2011) sono un fatto importante. Si può fare lo stesso contro la corruzione? Basta volerlo. Proprio questi risultati fanno pensare che anche un'adeguata lotta alla corruzione permetterebbe allo Stato di recuperare quantità ingenti di risorse da reimpiegare nei servizi ai cittadini. Con i 60 miliardi potenzialmente disponibili dall'accertamento della corruzione si potrebbero coprire importanti capitoli (fondi per la non autosufficienza, per le politiche sociali eccetera, i crediti accumulati dalle imprese, i 17 miliardi che mancano nella sanità, gli 8 miliardi di tagli alla scuola) e rilanciare finalmente lo sviluppo del paese.