



Dipartimento di SCIENZE POLITICHE Cattedra FILOSOFIA POLITICA

Corruzione:

Un'analisi etica del fenomeno e delle sue accezioni
verso la definizione del caso "Mafia Capitale"

Prof.

Gianfranco Pellegrino

Candidato:

Giulia Dominedò

075052

INDICE

| | |
|---|-------|
| Introduzione | 5-10 |
| Capitolo I: Corruzione: motivi, cause e modalità | |
| Introduzione | 11-12 |
| 1.1 Definire | 13-25 |
| 1.2 Attori | 26-27 |
| 1.3 <i>Quantum</i> | 28-31 |
| 1.4 Perché e Come | 32-35 |
| Conclusioni | 36-37 |
| Capitolo II: Prospettiva giuridica e disposizioni anticorruzione | |
| Introduzione | 38-39 |
| 2.1 “Domani” della corruzione | 40-41 |
| 2.2 Quadro delle Convenzione Internazionali e Nazionali | 42-45 |
| 2.3 Situazione in Italia | 46-51 |
| 2.4 Che fare? | 52-56 |
| Conclusioni | 57 |

Capitolo III Mondo di Mezzo

| | |
|--------------------------------|---------|
| Introduzione | 58-59 |
| 3.1 Definire | 60-65 |
| 3.2 Attori | 66 |
| 3.2.1 Corruttori principali | 67-71 |
| 3.2.2 Corruttori secondari | 72-75 |
| 3.2.3 Corrotti | 76-78 |
| 3.3 <i>Quantum</i> | 79-80 |
| 3.4 Perché e Come | 81-83 |
| 3.5 Conclusione-Ridefinire | 84-95 |
| | |
| Indice Tabelle e Figure | 96 |
| | |
| Bibliografia | 97-101 |
| | |
| Sitografia | 102-104 |

Introduzione

Con *corruzione* si intende l'opera di chi istiga a compiere atti illeciti o immorali, compreso il lasciarsi indurre da benefici, da un guadagno, da lusinghe a venir meno al proprio dovere¹. In termini giuridici coincide con il reato commesso dal pubblico ufficiale che riceve denaro o altri beni per compiere atti contrari ai suoi doveri di ufficio. L'etimologia è latina, da *corruptio*, sostantivo femminile che indicava un'alterazione e dunque la nostra corruzione; termine che implicava, nel mondo latino, una sorta di seduzione indotta sugli attori. Esso deriva a sua volta dal verbo *corrumpo* che è attestato nei significati di “rompere del tutto, rovinare, mandare a male, distruggere, viziare, corrompere, alterare”. La maggior parte delle attestazioni del mondo romano indicano un contesto diverso rispetto a quello che ci aspetteremo: Sallustio² parla di patrimoni rovinati e di speranze perse; Tacito³ descrive un liquido d'orzo fermentato a somiglianza di vino (e dunque alterato); Ovidio⁴ parla di “occhi corrotti” in senso metaforico, ovvero rovinati dalle lacrime e addirittura Fedro⁵ scrive “buoi corrotti” nel significato di “dimagriti”. Eppure compaiono anche altre attestazioni, accanto al significato per

¹ Definizione tratta dal Grande Dizionario della Lingua Italia Moderna, Edito da Garzanti 2014, Volume I A-D, *sub vocem*, (p. 787)

² SALLUSTIO, *Guerra Giugurtina*, 64,6

³ TACITO, *Germanico*, 23

⁴ OVIDIO, *Amores*, 3. 79

⁵ FEDRO, 2.8.14

così dire più comune: è Cicerone⁶ a descrivere pubblici registri *corrupti*, manomessi; e ancora *mores corrupti*⁷ o *centuriones corrupti*, fino ad arrivare alla formula di Sallustio⁸: *corrumpere aliquem pecunia*, corrompere qualcuno con il denaro. Il fenomeno dunque non era estraneo ai Romani, Virgilio arriverà a teorizzare la necessità di un *puer*⁹ risanatore che riportasse la società ai tempi dell'età dell'oro. Ma non sfugge neanche a politici del rango di Cicerone, che attribuivano alla corruzione dei costumi tutti i mali che attanagliavano la città. Luciano Perelli, nell'introduzione al suo volume dedicato alla corruzione politica nell'antica Roma scrive¹⁰ che «la corruzione della vita politica e dell'amministrazione pubblica nella Roma antica aveva dimensioni enormemente superiori a quelle attuali». La prima legge contro quelli che noi chiamiamo brogli elettorali di cui abbiamo conoscenza¹¹ a Roma è la *Lex Petelia de ambitu*, del 358 a.C., che limitava l'*ambitio* degli *homines novi*, che cercavano consensi in piazza e nei mercati. Dai tempi di Roma il senato si è trasformato innumerevoli volte fino ad assumere le caratteristiche che noi oggi conosciamo, così come la città e lo stato intero. Eppure la corruzione resta, come una linfa sottile, nascosta nella storia dell'uomo e ancora combattuta a gran voce.

Questo lavoro si basa dunque sul tentativo di ripercorrere la storia delle varie definizioni e degli studi avanzati negli ultimi anni al fine di delinearne una valida struttura interpretativa per il caso denominato “Mafia Capitale”. La discussione coinvolge diverse discipline spaziando dalla giurisprudenza alla filosofia politica, senza tralasciare le problematiche sollevate dall'area economica e socio-amministrativa. Nell'Enciclopedia di Filosofia di Stanford, per esempio, si passano in rassegna cinque ipotesi relative alla nozione di corruzione istituzionale, ovvero: il carattere personale della corruzione, le cause, le responsabilità morali, le asimmetrie fra corrotti e corruttori e il coinvolgimento di

⁶ CICERONE, *Contro Verre*, 2.2.93 e 2.2.42, § 104

⁷ CICERONE, *Leggi*, 3.14.32

⁸ SALLUSTIO, *Guerra Giugurtina*, 34. 1; ma anche Cicerone, *De Officiis*, 2. 15. 53

⁹ VIRGILIO, *Bucoliche* IV.

¹⁰ PERELLI (1994, p. 7)

¹¹ LIVIO, VII 15, 12-13.

attori istituzionali. La loro analisi conduce all'affermazione, attraverso una complicata formula di logica¹², che un atto eseguito da un agente è un atto di corruzione istituzionale solo se l'atto ha l'effetto di minare o di contribuire a minare qualche processo istituzionale e/o lo scopo di qualche istituzione. Le mie indagini dimostreranno che questa tipologia di approccio, per quanto valida, è del tutto insufficiente a delineare tutta la complessità di una situazione che si snocciola in varie branchie del sapere e dell'interpretazione, che troppo spesso sembrano non dialogare tra loro.

Nel presente lavoro, dopo aver passato in rassegna le varie ipotesi interpretative sulla base di contributi e discussioni attuali, l'analisi procede con la descrizione degli attori coinvolti dal punto di vista dei corrotti e dei corruttori, evidenziando il meccanismo complesso della rete di scambi che si viene a creare fra tutte le parti. In seguito si delimitano gli indici del *Quantum*, attraverso gli indicatori soggettivi e oggettivi utilizzati da tutto il mondo come il *Corruption Perception Index* (CPI) elaborato dal *Transparency International*, il *World Governance Indicators* (Wgi) e la *Business Environment and Enterprise Survey* (Beeps), elaborati entrambi dalla Banca Mondiale. I dati emersi mostrano con chiarezza la criticità della situazione in Italia, posizionata al 61° posto nella classifica del CPI aggiornata al 27 gennaio 2016, e obbligano all'analisi delle cause e delle modalità del fenomeno. Nel paragrafo in questione l'approccio, chiaramente etico, evidenzia ancora una volta l'impossibilità di definire univocamente la corruzione anche in ambito internazionale e pone in luce le pericolose asimmetrie delle singole normative. Il problema consiste nel fatto che le procedure giuridiche pertinenti a tutti gli Stati devono essere ridimensionate per poter essere applicate ai singoli Paesi. Per questo è stato necessario presentare un quadro delle convenzioni internazionali e nazionali che abbraccia i più recenti contributi in

¹² *An act x performed by an agent A is an act of institutional corruption if and only if: x has an effect, E1, of undermining, or contributing to the undermining of, some institutional process and/or purpose of some institution, I, and/or an effect, Ec, of contributing to the despoiling of the moral character of some role occupant of I, agent B, qua role occupant of I; At least one of (a) or (b) is true: A is a role occupant of I, and in performing x, A intended or foresaw E1 and/or Ec, or A should have foreseen E1 and/or Ec; There is a role occupant of I, agent B, and B could have avoided Ec, if B had chosen to do so.*

ambito legislativo come, per limitarci a due esempi della giurisprudenza italiana, la Legge Severino o il Modello FOIA.

Le indagini fin qui condotte dimostrano che la situazione drammatica della nostra penisola ha causato un fenomeno *sistemico* che ha una rilevanza del tutto straordinaria rispetto alla stessa registrata nelle altre democrazie occidentali. Gran parte della questione è complicata dal fatto che il nostro Paese ha il doppio o addirittura il triplo delle leggi statali vigenti in materia rispetto alla Francia, alla Germania e all’Inghilterra. Alle leggi statali, inoltre, vanno sommate le numerosissime disposizioni regionali: molto tempo viene sprecato nel tentativo di comprendere tali disposizioni e di attuare meccanismi di risposta efficaci.

Come già sostenuto, tutta la prima parte della mia ricerca ha avuto come fine quello di rintracciare un prospetto adeguato per il caso di “Mafia Capitale”. Questa sezione è strutturalmente simmetrica rispetto alla prima e parte dunque dalle medesime premesse, ovvero dalla rassegna problematica della definizione di corruzione avanzata per l’organizzazione coinvolta. Dopo aver infatti rilevato che nessuna definizione o teoria investigativa analizzata nei primi due capitoli possa essere applicata *in toto* al caso di Mafia Capitale ho esaminato gli attori coinvolti (distinti fra corruttori principali, secondari, e corrotti), il *quantum* dell’organizzazione, i suoi motivi e le cause interne ed esterne ad essa. Da questo punto di vista l’etica pubblica che si occupa degli interessi della collettività e del gruppo assume un valore importante nella lotta a questo tipo di fenomeno, che rientra – per dirla con le parole di Pignatone – nella *maladministration*¹³, in primo luogo, perché permette di fornire risposte pratiche al problema dilagante e in secondo luogo, perché definisce il corretto agire delle pubbliche amministrazioni al servizio della collettività. Se poniamo come punto di partenza l’agire della pubblica amministrazione, considerando come obiettivo l’utilizzo trasparente ed equo delle risorse pubbliche, è possibile individuare un rischio di fallimento etico per la cui definizione è necessario ribadire che il concetto di

¹³ Questo termine è stato utilizzato dal Procuratore di Roma Giuseppe Pignatone nell’ambito dell’inchiesta di Mafia Capitale.

etica rimanda all'insieme delle regole e dei valori che consentono di distinguere ciò che è giusto da ciò che è sbagliato.

Con valori si intendono tutti quei principi che permettono di pesare e distinguere le azioni di un individuo; le regole morali invece indicano un atteggiamento moralmente corretto in una determinata situazione.

Di conseguenza, inoltre, le azioni di tale individuo (o di un'organizzazione, come vedremo affrontando il caso di Mafia Capitale) sono riconducibili al concetto di valore e di regola morale, entrambi compresi in ciò che intendiamo con integrità. In termini sintetici e generali, la corruzione è intesa come l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati. È evidente il legame e la correlazione esistente tra i diversi concetti: l'etica è il parametro per valutare l'integrità di un individuo o di un'organizzazione e l'integrità e la corruzione sono concetti speculari. Nell'etica pubblica moralità e politica non coincidono¹⁴ anche se non sono completamente distaccate. Il paradigma dell'etica pubblica prevede la coesistenza di ragioni politiche e morali senza che nessuna di esse sia decisiva. Potrebbero esistere solo ragioni sufficienti, cioè di peso uguale o incomparabile. L'etica pubblica è l'idea che in molti casi le ragioni politiche e quelle morali abbiano peso uguale in modo tale che nessuna prevalga: così l'azione sostenuta dalle ragioni politiche è giusta solo in parte perché potrebbe non essere sostenuta da ragioni morali e viceversa. Ci sono ragioni politiche, dunque, che inducono a compiere azioni che secondo le ragioni morali non andrebbero mai compiute.

Chiariti tali concetti, è possibile definire il rischio di fallimento etico¹⁵ come la possibilità che si verifichino comportamenti non etici, non integri o legati alla corruzione che influiscono in senso negativo sull'utilizzo trasparente, efficiente, efficace ed equo delle risorse pubbliche.

La scelta del caso "Mafia Capitale" è stata effettuata sulla base di un duplice ragionamento: l'estrema attualità del caso e la dimostrazione pratica dei problemi

¹⁴ PELLEGRINO (2015)

¹⁵ A questa tematica è legato il volume di BIVONA E SCINICARIELLO (2013)

che si sollevano nell'approccio al fenomeno, date le premesse delineate. Essa rappresenta, infatti, uno dei casi più eloquenti dell'incapacità di applicare *latu sensu* la definizione di corruzione. Il problema sta nel fatto che la definizione giuridica di corruzione presenta diverse contraddizioni poiché risulta impossibile in termini assoluti presentare una limitazione del fenomeno che comprenda tutte le sue accezioni. Mafia Capitale, in questo, fondendo fra loro l'aspetto criminale e quello corruttivo, introduce nuovi indici e parametri da comparare e analizzare e, inoltre, vari elementi del tutto innovativi innestati su un substrato locale. La corruzione è un fenomeno che accompagna l'Italia da molti decenni, ma ha assunto tratti sempre nuovi: infatti Mafia Capitale presenta alcune caratteristiche rintracciate già in casi noti come quello di Mani Pulite riadattate però ad un sistema totalmente originale e anticonvenzionale; conserva alcuni requisiti tipici delle mafie tradizionali come Camorra o 'Ndrangheta, spostando il territorio d'azione in un'area difficile e sconosciuta a questo *modus operandi* come Roma. L'attualità della questione, inoltre, rende la questione un fertile terreno di discussione, non solo perché il processo seguito ai provvedimenti legali intrapresi nei confronti degli attori di Mafia Capitale è fatto di cronaca attuale, ma anche perché la tematica ha investito e investe l'opinione pubblica degli ultimi anni con particolare rilevanza.

Introduzione

In questo capitolo presento un quadro generale della discussione circa i fenomeni corruttivi analizzando nello specifico le varie definizioni sostenute o contrastate negli ultimi anni. Lo scopo è quello di fornire in primo luogo una dissertazione completa che consideri tutte le parti in causa (attori, *quantum*, perché e come) al fine di porre in luce le difficoltà evidenti che emergono nel tentativo di definire in maniera esaustiva il fenomeno in tutte le sue accezioni senza escluderne nessuna. Sono partita dalla definizione politica cui segue quella legislativa disciplinata dal Codice Penale. L'analisi in seguito specifica l'entità e la dimensione economica del fenomeno per poi delineare in misura preponderante gli aspetti legati alla definizione filosofica.

A livello generico affinché un fatto possa essere definito corrotto o corruttivo si necessita della presenza di almeno tre elementi¹⁶:

- 1) il potere discrezionale nelle mani di qualcuno, ossia il potere di definire le regole e/o il potere di applicarle;
- 2) la rendita economica associata col potere discrezionale;
- 3) la disutilità legata all'atto di corruzione, ovvero la probabilità di scoperta del fatto corruttivo e dell'applicazione della pena.

¹⁶ Aidt (2003)

In Italia la corruzione non rappresenta di certo un fenomeno nuovo. Fin dalla fondazione dello Stato unitario nel 1861 il sistema politico italiano è stato caratterizzato da interazioni tra politici, burocrati e gruppi portatori di interessi specifici, finalizzate al raggiungimento di benefici particolari ottenuti o attraverso nomine politiche o attraverso leggi speciali (il cosiddetto *clientelismo*). È solo negli anni Ottanta che la pratica sempre più crescente di tangenti a politici e burocrati associata alla crisi della finanza pubblica, ha iniziato a modificare l'attitudine generale verso la corruzione e a generare una forte intolleranza da parte dell'opinione pubblica verso le pratiche corrotte.

1.1 Definire

Prima lezione: la corruzione non è caratteristica di certe etnie o culture o epoche, ma può fiorire ovunque quando le istituzioni sono fragili, quando il principio di legalità è debole e i ricchi e i potenti non trovano pesi e contrappesi che bilanciano il loro potere.

Marco Vitale¹⁷

Per definire un fenomeno è necessario, preliminarmente, avere piena conoscenza di esso. È necessario, altresì, comprendere i meccanismi che regolano tale fenomeno e da essi sintetizzare una forma di definizione. Tutto questo, come vedremo, è applicabile solo in parte al fenomeno della corruzione che, di per sé, non ha connotati definibili entro limiti stabiliti. Al contrario, le sue strutture interne si modificano e si definiscono così come si modificano e si definiscono le società e istituzioni nella storia dell'uomo. Vien da sé che “ciò che è corrotto oggi” non coincide con “ciò che era corrotto ieri” e questa labilità continua, che genera frustrazione in chi studia e si occupa del fenomeno, rappresenta la prima e inequivocabile definizione della corruzione; quello che definirei, ovvero, “principio dell'infinito”, con il quale intendo l'impossibilità di costringere tale fenomeno entro strutture stabilite o confini.

Come vedremo, le molteplici definizioni date derivano dalla considerazione di determinati fattori, per cui è sorta (e sorge) la necessità di aumentare il numero di tali definizioni e di stabilire una sorta di gerarchia tra le varie corruzioni possibili. Quello che emerge, nel complesso, è una sostanziale incomunicabilità fra tutte le definizioni, che si applicano a questo e a quel caso, senza possibilità di stabilire fra di esse un vero dialogo costruttivo. Manca, per così dire, la

¹⁷ VITALE (2010, p.17)

definizione del vero nucleo della corruzione, la sua essenza primordiale. Nella panoramica intricata di attori e controparti, corruttori e corruttibili, motivazioni e modalità, il principio dell'indefinito si esprime in tutta la sua interezza. Gli agenti in causa e le varie parti coinvolte si muovono entro schemi variabili che solo in parte possono essere definiti. Tuttavia, è proprio a partire dal tentativo di ottenere una tale definizione che si ottiene e si raggiunge una maggiore e adeguata conoscenza del fenomeno. In ultimo, prima di procedere alla rassegna sistematica di tutte le varie connotazioni, vorrei aggiungere che qualunque tipo di definizione del fenomeno deve tenere a mente sempre due fattori fondamentali: è diacronica e diafasica al contempo. La corruzione muta nel tempo e nello spazio, eppure anche se attraversa i secoli e gli stati, essa resta per così dire immutata e immutabile nella sostanza. Nella sociolinguistica con variazione diafasica si intende la manifestazione attraverso le diverse situazioni comunicative che consiste nei differenti modi in cui vengono realizzati i messaggi linguistici; trovo che questo tecnicismo sia estremamente pertinente alla definizione del fenomeno della corruzione poiché i fattori che intervengono a costituirlo, definirlo, determinarlo o influenzarlo sono molteplici e particolarmente complessi.

Come vedremo nel dettaglio, le teorie e le ipotesi avanzate fino ad ora ruotano sostanzialmente intorno al concetto del guadagno privato e della politica. Le varie analisi, partendo da questi presupposti, si ramificano in diversi settori: se è vero che esse si differenziano negli elementi considerati, è altresì vero che la sostanza non cambia. Dunque non esiste una definizione assoluta della corruzione che sia in grado di abbracciare tutti gli ambiti; possiamo altresì inquadrare attraverso l'etica pubblica o la filosofia politica ciò che la definizione giuridica tende a limitare, poiché è impossibile stilare una legge per ogni singola fattispecie, ma è la fattispecie stessa che si adatta e si conforma alla legge. Il problema che si innesta nel dibattito sul fenomeno corruttivo è dato proprio da questa incapacità di comunicare che si genera fra la legge e i singoli casi, poiché essi trovano sempre metodi innovati di espressione. La complessità di questa situazione dipende dal fatto che non esiste una definizione univoca e

<<unanimemente condivisa nell'ambito delle varie discipline che se ne occupano¹⁸>>.

In primo luogo stabilisco che la corruzione è esemplificata da una vasta gamma di fenomeni all'interno dei quali essa rappresenta solo una delle tipologie possibili. Bisognerebbe aggiungere al concetto generale di corruzione una serie di manifestazioni¹⁹ quali il nepotismo, la produzione di prove false, il *doping*, l'uso fraudolento di fondi e così via. Tuttavia, è inevitabile che ci sia disaccordo in relazione a quali elementi siano da intendere nel processo più generale del fenomeno corruttivo. In definitiva, inoltre, indicare una serie di reati che potrebbero essere considerati come esempi di corruzione non elimina la necessità di una trattazione teorica più esaustiva.

Questa trattazione, però, risente in maniera evidente della difficoltà di separare i diversi ambiti di competenza poiché in qualsiasi tipo di definizione del fenomeno sono presenti diverse accezioni che richiamano questa o quella disciplina. Per questi motivi, al fine di fornire una trattazione più chiara e convincente intendo dividere la corruzione in base a: a) il soggetto pubblico coinvolto (corruzione politica); b) la fase di formazione o di attuazione della norma su cui va ad incidere la corruzione (legislativa o amministrativa); c) l'entità (piccola o grande); d) la tipologia della contropartita (economica o sociale); e) la natura individuale e organizzata del crimine (corruzione caotica o organizzata); f) il dibattito filosofico.

A. Definizione Politica. In primo luogo è necessario precisare che la corruzione è *apolitica*: si può trovare in qualsiasi sistema burocratico a prescindere dalla tipologia della forma di governo, che sia democratica o meno. Dal punto di vista politico si intende la manipolazione delle istituzioni e delle norme di procedura per l'assegnazione di risorse e di finanziamenti da parte dei politici, che abusano della loro posizione per sostenere il loro *status* di potere e ricchezza. In questa categoria rientrano

¹⁸ Vedi n.17

¹⁹ A tal proposito alcuni parlano di corruzione sociale intendendo un fenomeno associato a forme di clientelismo, nepotismo o favoritismi.

le irregolarità nelle votazioni, le false promesse elettorali e i favoritismi di vario genere. Altri definiscono la corruzione politica come corruzione propria, distinguendola fra quella impropria e intendendo dunque il pubblico ufficiale che compie atti contrari ai suoi doveri d'ufficio.

B. Definizione Legislativa. Di seguito pubblico una tabella riassuntiva degli articoli del Codice Penale relativi alla corruzione.

Tabella 1²⁰: Articoli sulla corruzione del C.P.

| | |
|-------------------------|--|
| Art. 318 | Corruzione per l'esercizio della funzione |
| Art.319 | Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio |
| Art. 319- <i>bis</i> | Circostanze aggravanti |
| Art. 319- <i>ter</i> | Corruzione in atti giudiziari |
| Art. 319- <i>quater</i> | Induzione indebita a dare o promettere utilità |
| Art. 320 | Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio |
| Art. 321 | Pene per il corruttore |
| Art.322 | Istigazione alla corruzione |
| Art. 322- <i>bis</i> | Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri |
| Art. 322- <i>ter</i> | Confisca |
| Art. 322- <i>quater</i> | Riparazione pecuniaria |

²⁰ Cfr. Legge Severino, p.44

Nello specifico gli articoli di nostro interesse sono il 318 e il 319 c.p., che riguardano:

Art. 318 c.p. (**Corruzione per un atto d'ufficio**) Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.

Art. 319 c.p. (**Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio**) Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

La pena è aumentata se il fatto di cui all'art. 319 c.p. ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene.

La pena è aumentata (art. 319-*bis* c.p.) se il fatto di cui all'art. 319 c.p. ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene.

Art. 319-*ter* c.p. (**Corruzione in atti giudiziari**) Se i fatti indicati negli artt. 318 e 319 c.p. sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della

reclusione da quattro a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni.

Il limite principale di questi articoli riguarda la definizione di pubblico ufficiale. Per funzione pubblica si intende l'attività svolta da un soggetto non nel proprio interesse ma nell'interesse della collettività. Essa è ricavata dall'articolo 357 c.p. che stabilisce che il pubblico ufficiale è colui che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria con o senza rapporto di impiego con lo Stato temporaneamente o permanentemente. Esempi di pubblici ufficiali sono l'ufficiale giudiziario, consulente tecnico, l'assistente universitario, il porta lettere, i membri della commissione edilizia comunale, *etc.* A differenza delle funzioni legislative e giurisdizionale che non danno luogo a problemi identificativi, la funzione pubblica è stata al centro di numerosi dibattiti al fine di costituirne una definizione specifica in grado di delinearne le attività rientranti nel concetto di servizio pubblico.

C. **Entità.** L'ONG internazionale *Transparency international*, che nel 1995 ha curato il CPI, *Corruption Perception Index*, con una lista aggiornata costantemente, definisce corruzione <<the abuse of entrusted power for private gain>>²¹, ovvero “l'abuso di un potere delegato per il guadagno privato”. Divide la corruzione in *grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the vector where it occurs.* Per “grande corruzione” si intende un abuso di potere di alto livello a vantaggio di pochi e a spese di molti; provoca un danno grave agli individui e alla società. Per “piccola corruzione” si intende l'abuso di potere da parte dei pubblici ufficiali nelle loro interazioni con i cittadini comuni nei luoghi pubblici come ospedali, scuole, dipartimenti, *etc.* Infine si riprende il concetto di corruzione politica elaborato al punto A.

²¹ <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>, 01/03/2016.

D. Definizione Economica. La corruzione economica coinvolge uno scambio di denaro o di beni materiali e riguarda il pubblico ufficiale che riceve per sé o per un terzo una retribuzione non dovuta. La letteratura economica che si è occupata del fenomeno l'ha definito distinguendo tra corruzione pubblico-privato, corruzione pubblico-pubblico e corruzione privato-privato. All'interno delle prime due fattispecie comprende la corruzione amministrativo-burocratica, che a mio avviso richiama la *petty corruption*: include l'infrazione o l'applicazione distorta di leggi o regolamenti, l'ottenimento in tempi più rapidi di un determinato servizio; e la corruzione legislativa: quando un privato o un gruppo di interesse influenza la formazione di leggi, regolamenti o decreti, vedi punto B. Alcuni definiscono la corruzione economica come corruzione impropria, nel dibattito che la contrappone a quella propria, vedi punto A. Nel 2013 Nadia Fiorino, presso l'Università degli studi dell'Aquila ha presenziato ad un convegno con una relazione dal titolo: *Analisi Economica della Corruzione nella Pubblica Amministrazione: Cause ed Effetti*. Nel suo lungo e articolato discorso mette in luce il fatto che la corruzione sia strettamente connessa alla necessità per l'economista di quantificare il fenomeno. D'altra parte questa analisi quantitativa è difficoltosa per il convergente interesse al silenzio del corrotto e del corruttore, per la scarsa visibilità del reato (il denaro della tangente non è facilmente rintracciabile, specialmente in un paese come l'Italia con una forte economia sommersa) e perché per sapere cosa conteggiare come corruzione è necessario anzitutto definire cosa si include nel fenomeno corruzione. In altre parole la problematica torna al punto di partenza e, come si dice metaforicamente, palla al centro.

E. Corruzione caotica o organizzata. Si distingue fra meccanismi individuali e non regolamentati che danno luogo a fenomeni casuali e caotici e, al contrario, sistemi organizzati e controllati dai vertici delle associazioni che li promuovono. Essa garantisce la prevedibilità (poiché

si conosce sia il soggetto che riceve la tangente che l'entità della tangente stessa) e l'esecuzione del contratto illecito. Questo secondo caso sarà trattato nell'ambito della dissertazione su Mafia Capitale.

F. Definizione filosofica. Il dibattito etico-filosofico è il più complesso da snocciolare poiché tutti gli studiosi che affrontano questa tema partono dalle considerazioni sopra elencate per sviluppare le loro teorie. Il quadro che ne deriva è caratterizzato da molteplici posizioni che si allineano o si oppongono all'interno di una macro-area dove la cornice esterna è rappresentata sempre e solo dalla corruzione.

La corruzione è stata definita come “reato degli infedeli” intendendo cioè il tradimento da parte di coloro che dovrebbero servire il bene pubblico e che invece consentono vantaggi non dovuti in cambio di denaro o altre utilità²².

Si tratta di «un fenomeno complesso da identificare e da analizzare - scrivono Nadia Fiorino e Emma Galli²³-, penetra nella società e vi si radica. Incide sull'andamento generale dell'economia, influenza ambiti politici, sociali, culturali, etici e morali, distorce gli obiettivi e gli effetti delle politiche pubbliche, conduce ad un'allocazione inefficiente delle risorse».

Fra i vari interventi vorrei ricordare quello di Vannucci²⁴ che a partire dalla definizione del *Transparency International* (punto C) divide la corruzione in norme giuridiche (sulla base del codice penale vedi tabella 1, punto B); opinione pubblica (è la corruzione definita tale dai cittadini) e interesse collettivo (cita Rogow²⁵ e intende l'interesse comune leso dalle azioni di corrotti e corruttori).

²² Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore Nazionale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia, dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1 luglio 2013 – 30 giugno 2014, “Polo di Interesse” 8 sulla corruzione, analizzata da un gruppo di magistrati guidato da Roberti. Si veda il Testo della Relazione <http://www.camera.it/temiap/2015/03/04/OCD177-1033.pdf> (p.290)

²³ FIORINO E GALLI (2013)

²⁴ VANNUCCI (2012, p. 18ss)

²⁵ ROGOW (1966)

Nel 2005 Kurer²⁶ ha ribadito che la discussione sulla definizione di corruzione è progredita poco a causa della *ground-breaking distinction* di Heidenheimer fra una definizione incentrata sull'opinione pubblica, sui pubblici uffici e gli interessi pubblici. Tutte le tipologie di queste definizioni sono state severamente criticate e Kurer sostiene l'esistenza di una più antica definizione che coinvolge la *distributive justice*, e intende principio di imparzialità con il quale uno stato deve trattare egualmente coloro che lo meritano. Questo principio spiega perché l'opinione pubblica condanni la corruzione come scelta alternativa tra le varianti che oscillano fra legalità e illegalità. Ma l'universalità del principio di imparzialità non implica l'imparzialità del suo contenuto. Così come possiamo dire che se il concetto di corruzione è compreso da tutti (non soffre cioè della specificità culturale), lo stesso non si può dire del suo contenuto: "cosa" è considerato corrotto dipende dalle normative vigenti e dalle convenzioni. In questo modo si genera un paradosso: cosa sia la corruzione è universalmente chiaro, mentre cosa sia più o meno corrotto è più difficile da stabilire. L'opinione pubblica gioca un ruolo peculiare nel dibattito della definizione sia come elemento per stabilire una definizione corretta sia come criterio valutativo di altre definizioni. La corruzione dunque per Kurer può riferirsi a uno stato di società nel suo insieme o a singoli atti. Richiamando l'interpretazione di Johnston²⁷ sostiene che la corruzione possa riferirsi alla qualità delle singole azioni: «One does not condemn a Jew for bringing his way out of concentration camp»²⁸, scriveva Rose- Ackerman nel 1978. Quindi è il pubblico ufficiale ad essere corrotto e non il prigioniero. In conclusione con il principio di imparzialità Kurer parte dalle tradizionali discussioni sulla corruzione e dalla corruzione della politica contemporanea e ritiene che essa comprenda la violazione di specifiche norme non discriminative che

²⁶ KURER (2005, pp. 222-239)

²⁷ KURER (2005, p. 234)

²⁸ Trad.: *Non si condanna un Ebreo che cerchi la via d'uscita dal campo di concentramento.*

governano l'accesso ai processi politici e la giusta allocazione di risorse. Nel 1984 Noonan²⁹ ha collegato il concetto di corruzione alla situazione in Mesopotamia ed in Egitto del XV secolo a.C., dove sono già attestate forme di tale fenomeno, quello che gli italiani definiscono «mazzetta». Egli dimostra che queste pratiche erano in voga sin dall'antichità negli Stati Mesopotamici, a Roma e nello Stato della Chiesa. Le preoccupazioni circa l'abuso di pubblico ufficio esistevano già presso i greci³⁰, ma sarebbe un anacronismo definire la corruzione in base a ciò che si è attestato in passato. La corruzione è sempre esistita in ogni società ma tali società sono cambiate e con esse i livelli (percepiti e attuati) di corruzione.

Lessig³¹ considera la corruzione in senso metaforico, sulla base dell'idea di una *magnetic deviation*. Pensa ad una bussola il cui ago punti sempre a nord; la corruzione istituzionale consiste nella deviazione dalla direzione data.

Essa si manifesta attraverso un'influenza sistemica e strategica (legale o anche attualmente etica); mina l'efficacia delle istituzioni deviando dal loro scopo o dalla capacità di raggiungerlo. Essa comprende, inoltre, la misura necessaria per il raggiungimento dello stesso, indebolendo sia la fiducia del pubblico sia l'affidabilità delle istituzioni.

Con influenza sistemica e strategica Lessig intende, dunque, l'esistenza di influenze che indeboliscono l'efficacia o la *performance* delle istituzioni. Fra le più comuni cita la pigrizia e il denaro. Sostiene che questa tipologia di corruzione sia legale o etica poiché al giorno d'oggi le istituzioni sono sempre costantemente regolate e il fenomeno avviene, quindi, all'interno di queste regole. L'efficacia delle istituzioni è minata

²⁹ NOONAN (1984, pp. 13-14)

³⁰ L'argomento è stato trattato da Philp (2002, p. 48). Egli sviluppa le teorie di Thompson, Warren e Lessig sulla corruzione istituzionale per definire il realismo nella corruzione politica in termini di imparzialità. Arriva a sostenere che la corruzione politica non sia un argomento centrale nella teoria politica.

³¹ LESSIG (2013, pp. 553-555)

per conseguenza poiché la corruzione istituzionale è l'effetto di un comportamento corrotto, dunque che devia l'istituzione dai suoi obiettivi o dall'abilità di raggiungerli.

La posizione di Warren³² ruota sostanzialmente intorno all'idea di un mancato collegamento tra il concetto di corruzione e quello di democrazia. Sostiene, infatti, che nella maggior parte dei casi il fenomeno della corruzione politica sia stato collegato ai funzionari pubblici e alle regole pubbliche per l'acquisizione di un guadagno privato. Tale concezione funziona bene all'interno di contesti burocratici ben definiti, ma non nei contesti in cui vengono a crearsi scopi, norme e regole comuni. La maggior parte degli studiosi del fenomeno hanno sostenuto che esso sia il sintomo e la causa di disfunzioni all'interno della democrazia³³, che potremmo definire dunque con le parole di Colin Crouch *postdemocrazia*³⁴. Warren sulla scia di questo pensiero ritiene che «corruption in a democracy usually indicates a deficit of democracy». Essa riduce il dominio dell'azione pubblica e quindi la portata della democrazia, riducendo gli enti pubblici di azione collettiva a strumenti di beneficio privato. La corruzione crea inefficienza e mina le capacità democratiche di associazione all'interno della società civile generalizzando sospetto ed erodendo la fiducia. Per questo ritiene che il concetto ereditato dal passato sia stato modellato a posteriori e con una certa goffaggine per la politica e le istituzioni democratiche, ma dobbiamo renderci conto che le democrazie di oggi si sono evolute in associazioni complementari e sempre concorrenti.

³² WARREN (2004, pp. 328-343)

³³ Crouch cita Leon, Vannucci, Della Porta, Elster, Rose-Ackerman Thompson, p. 328.

³⁴ CROUNCH, (2003). Il termine è un neologismo inglese, *post-democracy*, con il quale si intende un sistema politico che pur essendo regolato da istituzioni e norme democratiche viene in effetti governato e pilotato dalle grandi *lobby* e dai *mass-media*. Riguarda in particolar modo le democrazie del terzo millennio.

Già Machiavelli³⁵ scriveva che « uno popolo corrotto, venuto in libertà, si può con difficoltà grandissima mantenere libero. [...] E debbesi presupporre per cosa verissima che una città corrotta [...] mai non si può ridurre libera. [...] E si può fare questa conclusione: che dove la materia non è corrotta, i tumulti ed altri scandali non nucono; dove la è corrotta le leggi bene ordinate non giovano, se già le non sono mosse da uno che con una estrema forza le faccia osservare tanto che la materia diventi buona; il che non so se si è mai intervenuto o se fosse possibile ch'egli intervenisse. [...] Perché tale corruzione e poca attitudine alla vita libera nasce da un'inegalità che è in quella città [...]. » La concezione di Machiavelli è tremendamente attuale e si lega all'idea di fondo di Warren: lo Stato non corrotto è lo Stato in cui le istituzioni, gli ordini e le leggi non si prevaricano a vicenda a danno dell'interesse generale. Un popolo mantiene la propria libertà soltanto se non è corrotto. Friedrich³⁶ ritiene la corruzione una particolare forma di patologia politica e non una degenerazione globale. Non è semplicemente un tipo di comportamento che si discosta dalla norma in realtà prevalente (o che crede di prevalere) in un determinato contesto, magari politico. Si tratta, al contrario, di un comportamento deviante associato ad una particolare motivazione che anche Friedrich associa al guadagno privato. Euben nel 1989 ha sottolineato che la concezione moderna della corruzione politica dipendeva dall'idea che un'istituzione potesse essere migliore degli individui che la costituiscono. Come una moderna Cassandra anticipa di tre anni Mani Pulite. La sua posizione è utilizzata da Warren che teorizza la concezione moderna fra l'indice di integrità, il regime e la cultura politica, il rapporto fra comportamento e opportunità. Infine ritiene che la corruzione sia intrecciata agli interessi individuali³⁷ e che questo renda complicato comprendere come la corruzione istituzionale - come quella

³⁵ MACHIAVELLI (2006, pp. 137-139)

³⁶ FRIEDRICH (2002)

³⁷ Così faceva già JOHNSTON (1996)

concepita da Lessig - sia applicabile alla componente individualista. Marco Vitale³⁸ chiama la corruzione “prima C” e ribadisce l’importanza di tracciare i confini di questo fenomeno. Essa comprende un reato preciso, delimitato e disciplinato dal codice penale. Egli, tuttavia, intende l’accezione in senso più ampio: in chiave economica e civile. Parla di corruzione ogni qualvolta ci sia un individuo dotato di potere che ne abusa per atti diversi da quelli per i quali gli è stato affidato.

³⁸ VITALE (2010 p.19)

1.2 Attori

Vannucci trattando del “chi” della corruzione parla di “orgia della corruzione” in assonanza con un noto film di Costa-Gavras, intendendo un *ménage à trois*, secondo il quale «l’agente corrotto tradisce il legame fiduciario e contrattuale con un datore di lavoro che gli ha delegato la cura dei propri interessi, allacciando una relazione di scambio occulto con un terzo soggetto, il corruttore»³⁹. L’intervento di una terza parte induce l’agente pubblico ad aggirare in modo nascosto i vincoli posti da procedure e norme, in particolare il divieto di accettare compensi indebiti. Il corruttore, offrendo risorse nella propria disponibilità, sotto forma di denaro o favori, riesce ad ottenere dall’agente vantaggi finalizzati ai propri interessi. Si crea in questo modo una transazione occulta che altera i termini della relazione tra amministratori e cittadini, inducendo i primi a privilegiare gli interessi personali a discapito di quelli pubblici. È questo il nucleo del *ménage* fra imprenditore, politico e burocrate. Infatti la corruzione è alimentata ininterrottamente in modo tale che all’estendersi esponenziale della rete di corruzione corrisponde in maniera direttamente proporzionale il moltiplicarsi dei suoi protagonisti. Rose-Ackerman⁴⁰ parte dall’idea che lo scopo della tangente sia quello di anteporre i propri interessi agli obiettivi comuni e ritiene che per poter beneficiare di una transazione corrotta il corrotto debba essere in una posizione di potere. Questa supremazia è creata dalle imperfezioni del mercato o, più semplicemente, da una posizione istituzionale. Tutti gli attori, ad ogni modo, hanno in comune l’esigenza di evitare la persecuzione operata dai magistrati e la truffa operata dalla controparte.

³⁹ Per una trattazione specifica e una rassegna dei principali attori, protagonisti e non, nello scenario della corruzione vedi VANNUCCI (2012, pp. 43-67)

⁴⁰ ROSE-ACKERMAN (1973 pp. 187-203)

A titolo esemplificativo pubblico Vannucci 2012, p. 45 Fig. 1:

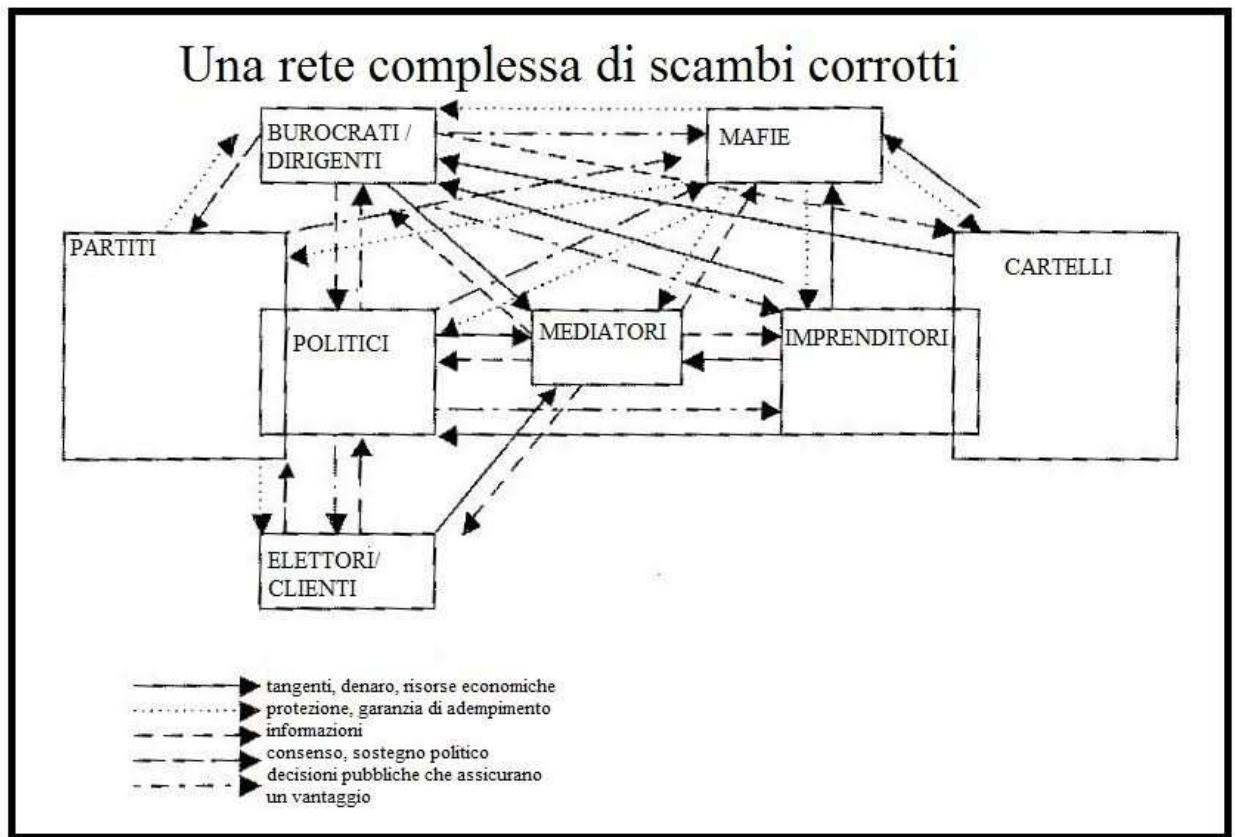


Fig. 1: Rete di scambi corrotti

1.3 *Quantum*

Sulla base dei dati raccolti nel CPI del 2015, Josè Ugaz, Presidente del *Transparency International*, ha sostenuto che la corruzione sia ancora una piaga mondiale, anche se nel corso di questo anno, i popoli di molte nazioni hanno manifestato il loro dissenso.

Uno dei problemi cruciali nell'analisi del fenomeno della corruzione è quello di stabilire il *quantum*. Per questo motivo sono stati individuati una serie di indicatori che hanno contribuito a definire la situazione specifica di ogni singolo Paese al mondo. Gli indicatori soggettivi più utilizzati sono il *Corruption Perception Index* (CPI), il *World Governance Indicators* (Wgi) e la *Business Environment and Enterprise Survey* (Beeps), elaborati e pubblicati entrambi dalla Banca Mondiale. Il CPI è un indice aggregato costruito sulla base di interviste sottoposte a manager, esperti, analisti politici e finanziari e relative all'abuso di potere per fini privati posto in essere da funzionari pubblici attraverso la riscossione di tangenti per appalti pubblici, l'appropriazione indebita di fondi pubblici, rispetto sia al proprio che ad altri paesi. L'indice determina la percezione della corruzione nel settore pubblico monitorando 168 paesi e attribuendo a ciascuno un punteggio che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione). Nella tabella seguente si riportano i dati del CPI aggiornati al 27 gennaio 2016, relativa alle prime 21 posizioni, cui segue la situazione italiana e dei paesi posizionati subito prima nella classifica.

Tabella 2 – Classifica del Transparency International sulla corruzione mondiale

| Posizione | Paese | CPI | WEF | IMD | EIU | GI |
|------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| 1 | Danimarca | 91 | 89 | 96 | 88 | 83 |
| 2 | Finlandia | 90 | 93 | 91 | 88 | 83 |
| 3 | Svezia | 89 | 89 | 87 | 88 | 83 |
| 4 | Nuova Zelanda | 88 | 92 | 93 | 88 | 83 |
| 5 | Paesi Bassi | 87 | 84 | 85 | 88 | 83 |
| 5 | Norvegia | 87 | 92 | 84 | 88 | 83 |
| 7 | Svizzera | 86 | 87 | 88 | 88 | 73 |
| 8 | Singapore | 85 | 92 | 87 | 88 | 83 |
| 9 | Canada | 83 | 79 | 79 | 88 | 83 |
| 10 | Germania | 81 | 72 | 83 | 88 | 73 |
| 10 | Lussemburgo | 81 | 89 | 85 | | 83 |
| 10 | Regno Unito | 81 | 82 | 81 | 88 | 73 |
| 13 | Australia | 79 | 81 | 82 | 71 | 83 |
| 13 | Islanda | 79 | 87 | 83 | | 73 |
| 15 | Belgio | 77 | 79 | 77 | 71 | 73 |
| 16 | Austria | 76 | 77 | 70 | 71 | 73 |
| 16 | Stati Uniti | 76 | 69 | 74 | 88 | 73 |
| 18 | Hong Kong | 75 | 87 | 80 | 71 | 73 |
| 18 | Irlanda | 75 | 89 | 83 | 54 | 73 |
| 18 | Giappone | 75 | 84 | 76 | 71 | 73 |
| 21 | Uruguay | 74 | 71 | | 71 | 73 |
| 58 | Grecia | 46 | 45 | 43 | 21 | 63 |
| 58 | Romania | 46 | 36 | 37 | 38 | 42 |
| 60 | Oman | 45 | 62 | | 38 | 52 |
| 61 | Italia | 44 | 47 | 35 | 38 | 42 |

La tabella mostra la posizione del Paese a livello mondiale (prima colonna), l'indice CPI (terza colonna), il *World Economic Forum* (quarta colonna), il *World Competitiveness Yearbook* (quinta colonna), l'*Economist Intelligence Unit* (sesta colonna) e infine il *Global Insight* (settima colonna). Il WEF è una fondazione svizzera che organizza un *Forum* economico mondiale per osservare le condizioni economiche dei Paesi. L'IMD, ossia *International Institute for Management Development* è un istituto che misura in che modo le nazioni sostengono la competitività interna ed esterna delle imprese che operano in ciascuno delle 58 nazioni economicamente più sviluppate del mondo. I suoi dati confluiscono nel *World Competitiveness Yearbook*. L'EIU produce relazioni periodiche sulla *liveability and cost of living* delle maggiori città al mondo. In conclusione il GI è una organizzazione economica che fa parte dell'IHS Inc., la quale a sua volta fornisce informazioni e analisi a supporto del processo decisionale delle imprese e dei governi in diversi settori come quello aerospaziale, difesa, *security*, chimica, energia, *etc.*

Come si nota dalla tabella 2, nella XXI edizione del CPI l'Italia si classifica al 61° posto nel mondo guadagnando otto posizioni nel bilancio globale, rispetto alle graduatorie precedenti; nonostante ciò rimane in fondo alla classifica europea seguita solo dalla Bulgaria e dietro a paesi considerati generalmente molto corrotti come Grecia e Romania.

Di seguito si pubblica l'immagine del monitoraggio della corruzione mondiale (Fig. 2) e quella relativa ai Paesi dell'Unione Europea (Fig. 3)

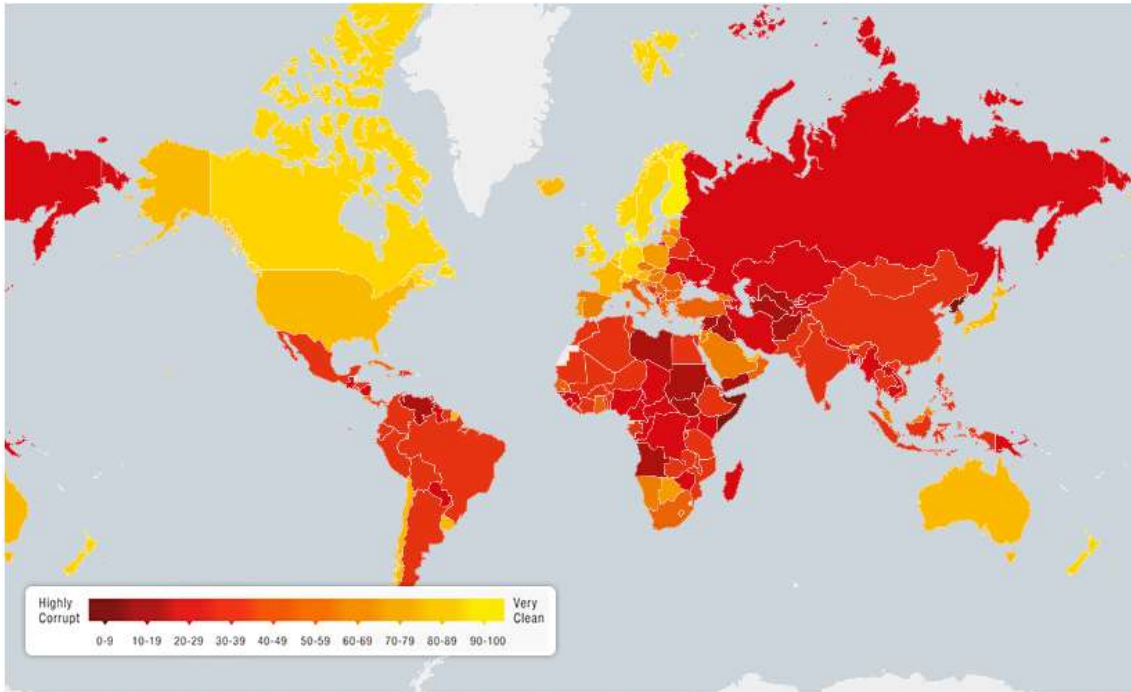


Fig. 2: Mappa della Corruzione Mondiale

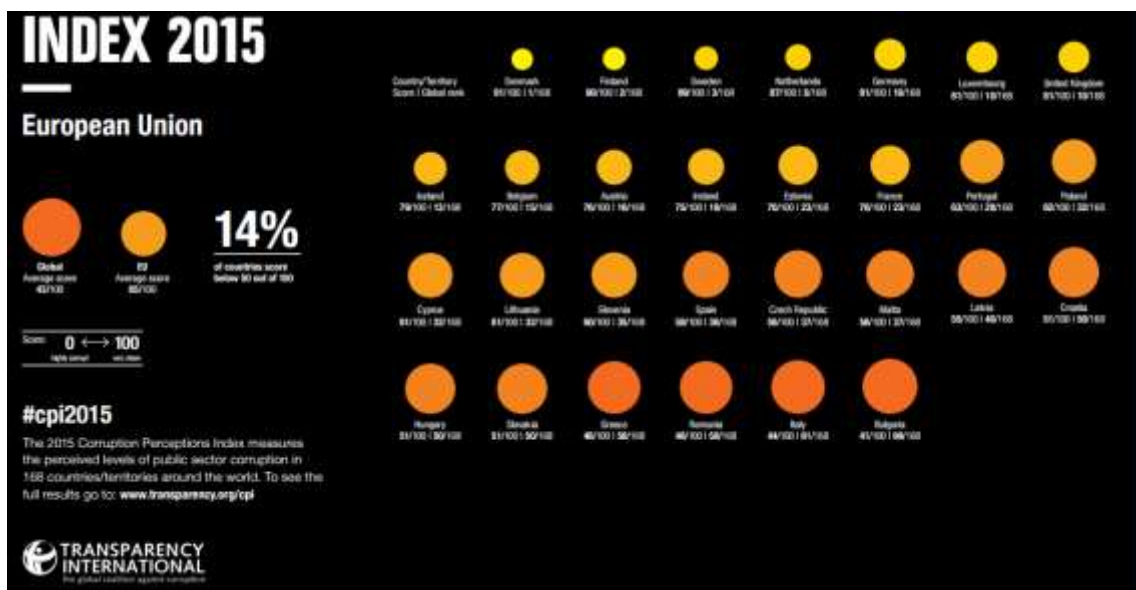


Fig. 3: Mappa della corruzione nell'UE

In alternativa agli indicatori soggettivi, esistono anche altre misure della corruzione di natura oggettiva, individuate mediante sondaggi o indicatori di mercato o statistici.

1.4 Perché e Come

*<<Non devi accettare regalo, poiché il regalo
acceca gli uomini che vedono chiaramente.>>*

Esodo 23:8

Tutto si compie in un attimo, giusto il tempo di aprire un cassetto e riporvi la mazzetta. Piena naturalezza dei gesti. Spigliatezza.

Per comprendere le cause e le modalità della corruzione è necessario capire anche le occasioni di corruzione, determinate sempre dalla convenienza relativa ai soggetti direttamente coinvolti. Uno dei fattori scatenanti è senza dubbio il denaro, che di per sé non basta a giustificare un quadro così complesso. Si intersecano infatti più condizioni generali che spingono corrotti e corruttori alla collusione e all'accettazione delle tangenti. Sicuramente nelle scelte di corruzione contano le preferenze etiche degli individui, in un sistema dove solo l'onestà mantiene integri.

Come scrive Calvino⁴¹:

<<Tutte le forme d'illecito, da quelle più sornione a quelle più feroci si saldavano in un sistema che aveva una sua stabilità e compattezza e coerenza e nel quale moltissime persone potevano trovare il loro vantaggio pratico senza perdere il vantaggio morale di sentirsi con la coscienza a posto. Avrebbero potuto dunque dirsi unanimemente felici, gli abitanti di quel paese, non fosse stato per una pur sempre numerosa categoria di cittadini cui non si sapeva quale ruolo attribuire: gli onesti>>.

Ma cosa spinge alcuni ad essere corrotti anziché onesti? Per taluni la corruzione è il modo più semplice, o forse l'unico, per ottenere ciò che si vuole. La corruzione

⁴¹ CALVINO (1980)

diventa sempre più accettabile se maggiormente è praticata e per questo i motivi si intersecano con le modalità. Più la rete si espande, più diventa necessario regolamentare i meccanismi di collusione, poiché non si può fare affidamento sull'onestà del corrotto o del corruttore. Paradossalmente quindi all'interno di un sistema illecito che funziona solo grazie all'illegalità, gli attori che ne fanno parte necessitano di una legalità interna che disciplini i rapporti reciproci.

La letteratura economica ha posto in evidenza due fattori che fra loro sono distinti ma che al contempo si condizionano a vicenda: il reddito e l'istruzione⁴². I paesi più corrotti investono poco in istruzione, questo in linea generale, perché come affermano Fiorino e Galli⁴³ non è facile comprendere se sia la povertà a generare fenomeni di corruzione o se al contrario sia la corruzione a creare arretratezza in un paese. In quest'ottica, dunque, sostengono che la democrazia non sia incoraggiata tanto dal livello di reddito quanto piuttosto dai cambiamenti nella struttura socioeconomica. Fra le stime recenti si conferma una relazione esistente tra istruzione e corruzione ma non fra reddito e corruzione.

Nel loro lungo articolo sull'uguaglianza, la corruzione e la *social trust*, Rothstein e Uslaner⁴⁴ sostengono che alcuni paesi siano più affidabili di altri perché la percentuale di partecipazione al volontariato è maggiore. Il fattore chiave è il livello di uguaglianza all'interno della società intesa come uguaglianza economica e come parità di opportunità e di risultati. Tuttavia la teoria di Uslaner e Rothstein si scontra con la realtà delle cose poiché la società è fortemente stratificata e perché il livello di uguaglianza non può mettere radici in una cultura gerarchica dove le marcate divisioni sociali persistono attraverso le generazioni⁴⁵. La fiducia sociale non può aumentare perché manca equità sociale che non può essere regolamentata dalle istituzioni pubbliche. A livello individuale le persone che credono di potersi fidare sono anche quelle più inclini ad avere una visione positiva delle istituzioni democratiche e a partecipare di più all'attività politica.

⁴² Warren a tal proposito parla di misure empiriche che dipendono dal tipo di regime e dalla cultura politica, cfr. WARREN (2004 p. 331)

⁴³ FIORINO E GALLI (2013, p. 50)

⁴⁴ ROTHSTEIN E USLANER (2005 pp. 47-49)

⁴⁵ Questa idea era già in SELIGMAN, vedi R.-U. (2005, p. 48 e n.18)

Di conseguenza in città, regioni e paesi con un numero maggiore di persone che nutrono fiducia verso il sistema, si registrano migliori risultati da parte delle istituzioni democratiche, grazie ad economie aperte e minori tassi di crimine e corruzione. Poiché la *social trust* è una misura di come le persone valutano la struttura morale della loro società, c'è poca ragione di credere che i paesi con una bassa fiducia sociale abbiano la possibilità di stabilire programmi universali. I paesi con maggiore livello di ineguaglianza sociale e con un governo disonesto fanno più fatica ad attuare normative condivise. Secondo gli studiosi il problema sta nel fatto che tali normative si basano sull'idea che la comunità condivida la regolamentazione, ma come abbiamo visto, questo non è applicabile in uno Stato dove i livelli di ineguaglianza sono troppo elevati.

All'interno dello stesso paese ciascun gruppo si preoccupa solo dei propri interessi e tende a percepire le richieste degli altri come un intralcio al loro proprio benessere.

Da questo punto di vista sembra quasi di poter dedurre che fiducia ed eguaglianza siano direttamente proporzionali ai bassi livelli di corruzione. I dati recenti del CPI confermano questa visione: i Paesi nordici si sono impegnati a lungo nel creare uguaglianza di opportunità e attraverso tali percorsi hanno guadagnato le vette della classifica mondiale. In un governo onesto l'avanzamento dei programmi di benessere sociale è molto importante per tre ragioni. Primo, la corruzione si basa sulla lealtà all'interno di un gruppo nel quale i *leader* ricompensano soltanto chi ha dimostrato fiducia nei loro confronti. Secondo, le regolamentazioni internazionali richiedono livelli più alti di tassazione e i governi disonesti hanno meno risorse da spendere nei programmi pubblici. Di conseguenza, la corruzione agisce come una tassa extra per i cittadini, lasciando meno soldi alle spese pubbliche⁴⁶. Terzo, i regolamenti del benessere sociale promuovono una fiducia generalizzata, che è meno praticata in società a bassa fiducia ed uguaglianza. L'effetto negativo sulla fiducia sociale può essere controllato, dunque, tramite alcune variabili come l'attività di

⁴⁶ Su questo argomento ritorneremo, vedi §2.3, Situazione in Italia, pp. 46-51.

volontariato, il livello di educazione e la classe sociale. Istituzioni governative affidabili e non corrotte, che esercitano il potere pubblico attuando le politiche in modo equo è probabile che infondano fiducia sociale e promuovano il capitale sociale. Se i cittadini percepiscono le interazioni con i servizi pubblici come non corrotte ed efficaci, la fiducia generalizzata nei destinatari può aumentare. Nella fornitura di tali interazioni operano gli agenti che hanno ricevuto una formazione orientata nei concetti anticorruzione, etica ed imparzialità; è possibile dunque che tramite essi la *social trust* sia promossa portando ad un *circolo virtuoso*.

Numerose ricerche evidenziano una forte correlazione tra la fiducia sociale e l'intenzione di pagare le tasse. Fehr e Fischbacher affermano che se la gente crede che siano diffusi la frode fiscale, la corruzione e gli abusi nel *wellness state*, essi saranno più propensi a comportarsi disonestamente e a prendere tangenti. In sostanza più bassa è la fiducia sociale, più bassa è la volontà di agire correttamente.

Conclusion

L'analisi fin qui condotta dimostra che il problema non rappresenta un fenomeno occasionale, dovuto soltanto a istituzioni male organizzate, mancanza di controlli o falle delle strutture politiche e giuridiche. La carenza di controlli certamente rende più facile questa malattia sociale, ma essa è intrinseca nell'anima dell'uomo. I dati provenienti dalle diverse analisi che considerano fattori quali l'istruzione, il reddito, la democrazia e le istituzioni non sono del tutto attendibili e non ci permettono di dare una giusta lettura dei livelli di corruzione poiché la misurazione del fenomeno corruttivo è possibile solo in parte. Infatti mancano dati oggettivi e creano una grossa percentuale di errori nella misurazione stessa. In primo luogo c'è il problema legato alla percezione: si ha infatti una diversa percezione della corruzione rispetto alla realtà delle cose; quando si fanno i sondaggi e si interroga l'opinione pubblica sui livelli della corruzione, i dati che emergono costituiscono la percezione che il popolo ha della corruzione e non la sua realtà, poiché le opinioni sono influenzate da fattori esogeni ed endogeni rispetto all'individuo intervistato. A tal proposito ho preso in considerazione un campione di 100 individui, uomo/donna, di età compresa tra i 20 e i 60 anni. Ho deciso di selezionare due aree precise della mia città, Roma, diametralmente opposte per una serie di motivi, ovvero, l'area di Tor Bella Monaca-Torre Gaia e l'area di Parioli-Ponte Milvio. Ho chiesto agli intervistati di esprimere un parere circa la presenza del fenomeno nel quartiere, nelle istituzioni e nello Stato, ed inoltre di indicare se fossero direttamente a conoscenza di atti corruttivi. Ne è emerso che la percezione degli individui intervistati nella prima zona citata fosse nettamente diversa rispetto a quelli della seconda, per i quali gli indici di percezione si abbassano notevolmente. Al contrario gli individui nell'area Tor Bella Monaca-Torre Gaia credono all'82% che la corruzione investa diversi ambiti e che sia un fenomeno particolarmente diffuso. La percentuale resta comunque alta (70%) anche per la seconda area campionata, con uno scarto che

forse si spiega con una maggiore fiducia nei confronti delle istituzioni e del quartiere. Questo dimostra brevemente che gli indici di percezione possono variare in funzione dell'area in cui si vive e di molti altri fattori. In secondo luogo appare scontato che qualsiasi sistema statistico atto a misurare un determinato fenomeno debba necessariamente comprendere dei margini di errore, in questo caso particolarmente elevati.

Introduzione

<<La questione morale non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica e dell'amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera. La questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati. Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano. [...]

Quel che deve interessare veramente è la sorte del paese. Se si continua in questo modo, in Italia la democrazia rischia di restringersi, non di allargarsi e svilupparsi; rischia di soffocare in una palude⁴⁷>>. Con queste parole Berlinguer propone il tema della questione morale nello scenario politico degli anni Ottanta. Il *leader* del Pci intendeva che tale fenomeno fosse talmente elevato e pervasivo da schiacciare la democrazia. Sulla tematica si è espresso in questi giorni il fondatore di La Repubblica, Eugenio Scalfari, sostenendo⁴⁸ che l'affievolirsi della democrazia e l'accrescersi della corruzione siano due fenomeni diversi ma interconnessi. Egli infatti afferma che <<la democrazia declina e declina anche la

⁴⁷ La Repubblica, 28/07/1981.

⁴⁸ La Repubblica 1/05/2016.

separazione dei poteri costituzionali che Montesquieu mise alla sua base». Si tratta di un declino che ha colpito il potere giudiziario e legislativo rafforzando quello esecutivo. La corruzione diffusa in tutte le classi sociali ha come condizione preliminare il declino della democrazia partecipata «di fatto è la scomparsa dello Stato come soggetto riconosciuto dai cittadini e quindi la scomparsa, nella coscienza delle persone, del concetto di interesse generale». Prevaricano gli interessi individuali del singolo. La corruzione divampa e il popolo che dovrebbe essere fonte di diritti e doveri ripone la sua sovranità (sopita) nella corruzione per conquistare un appalto, un posto di lavoro o un incarico importante. Il potere permette di conquistare la capacità di corrompere e dà a sua volta la possibilità di essere corrotti. Il fenomeno è dilagante non solo in Italia e in Europa ma in tutti i Paesi dell'Occidente. Esso non si verifica o è ridotto ai minimi termini quando il popolo è veramente sovrano e governa perseguendo i principi dell'onestà e della libertà. Gli italiani secondo Scalfari, non sono per natura un popolo di corrotti, ma la storia ci ha reso plebe. La corruzione dunque è figlia della scomparsa per popolo sovrano e della democrazia non partecipata, della mancanza di interesse generale nello Stato e dello Stato.

2.1 “Domani” della corruzione

Angela Del Vecchio⁴⁹ ha ribadito l'importanza della globalizzazione del diritto: in un sistema di diffusione di forme economiche e produttive diventa infatti necessario l'abbandono delle concezioni nazionali di regolamentazione giuridica verso l'adozione di un diritto internazionale. In questo senso la lotta alla corruzione è apparsa non del tutto adeguata alle realtà locali per questo è diventato fondamentale cooperare per raggiungere i risultati incisivi sul piano globale, stipulando convenzioni internazionali. Fra di esse Del Vecchio cita la Convenzione OCSE 1997 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Cercare un accordo internazionale per risolvere problemi nazionali ha due tipi di conseguenze: 1. *Internazionalizzare* il diritto interno degli Stati; 2. *Nazionalizzare* il diritto internazionale. In altre parole Del Vecchio sta dicendo che inevitabilmente le procedure giuridiche pertinenti ai singoli Stati devono essere regolamentate in funzione di tutte le esigenze internazionali e che al contempo le procedure giuridiche pertinenti a tutti i paesi devono essere ridimensionate per poter essere applicate ai singoli Stati. Per questo motivo l'indagine si è divisa in due poli di ricerca: da una parte esaminare la disciplina internazionale vigente in materia, dall'altra recepire ed attuare le convenzioni internazionali, ma anche quelle universali e regionali con particolare attenzione alle autorità nazionali, all'individuazione di criteri interpretativi più adeguati e al rilievo della materia all'interno della giurisprudenza interna. Del Vecchio ribadisce l'impossibilità di definire univocamente la corruzione, anche in ambito internazionale, fatto che spiega le asimmetrie delle singole normative. Per tornare alla Convenzione OCSE del '97, sostiene, infatti, che il suo campo di applicazione sia limitato a perseguire la corruzione attiva, internazionale e pubblica, «là dove l'obbligo di

⁴⁹ DEL VECCHIO (2014, p. 273-275)

incriminazione riguardi il solo privato corruttore e il soggetto corrotto sia il pubblico ufficiale straniero».

Osserva inoltre che alcune organizzazioni internazionali⁵⁰ pongano al centro della loro azione di contrasto il ripristino della legalità e la tutela dei diritti umani nel recupero delle istituzioni democratiche; al contrario le convenzioni internazionali sembrano considerare la corruzione più «come fattore distorsivo della concorrenza (e dello sviluppo economico e sociale) che una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto».

⁵⁰ Per esempio il Consiglio d'Europa, l'Unione Africana e l'Organizzazione degli Stati Americani

2.2 Quadro delle convenzioni internazionali e nazionali

- Convenzione OCSE 1997

Istituita con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, firmata il 14 dicembre 1960, sostituendo l'OECE, creata nel 1948 per amministrare il cosiddetto "Piano Marshall" per la ricostruzione postbellica dell'economia europea. Ha sede a Parigi. Ne fanno parte 34 Paesi⁵¹. Si occupa di economia⁵², finanza⁵³, aspetti sociali⁵⁴, *governance*⁵⁵, sviluppo sostenibile⁵⁶, cooperazione ed innovazione⁵⁷.

La convenzione estende i suoi principi non solo ai corruttori degli Stati membri ma anche a quelli in qualsiasi altro paese al mondo. In Italia la Convenzione è entrata in vigore dal 15 febbraio 2001; già dal 25 ottobre 2000 è in vigore l'articolo 322-*bis* del codice penale⁵⁸.

Dal 4 luglio 2001 è in vigore anche il Decreto legislativo 8 giugno 2001, n°231 che disciplina la responsabilità amministrativa delle società per i reati di corruzione sia interna che all'estero. Infine il 28 novembre 2012 è entrata in vigore la Legge n. 190 del 6 novembre 2012, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità" nella pubblica amministrazione, cosiddetta "legge anticorruzione⁵⁹", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012.

⁵¹ Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria

⁵²Ovvero: concorrenza, agricoltura, imprese, servizi, sviluppo locale e commercio

⁵³Ovvero: mercati finanziari, assicurazioni, pensioni, investimenti e imposte, trasparenza e cooperazione fiscale

⁵⁴Ovvero: istruzione, lavoro, salute e migrazioni

⁵⁵Ovvero: riforme aziendali, pubbliche e lotta alla corruzione

⁵⁶Ovvero: ambiente, energia, pesca e sviluppo sostenibile

⁵⁷Ovvero: biotecnologie, ICTs e ulteriori questioni scientifiche

⁵⁸ Vedi tabella 1.

⁵⁹ Vedi §2.3 Situazione in Italia, pp.46-51.

- Convenzione di Strasburgo

Firmata il 27 gennaio 1999, ma entrata in vigore il 1 Luglio 2002⁶⁰. Disciplina le norme contro la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali, giudici, funzionari, parlamentari e privati. Comprende i reati di riciclaggio dei proventi della corruzione e quelli contabili connessi alle tangenti; falso in documenti contabili etc. Prevede inoltre una maggiore cooperazione internazionale di mutua assistenza, estradizione e scambio di informazioni. In Italia entra in vigore con la legge del 28 giugno 2012 n. 110, pubblicata sulla “Gazzetta Ufficiale” n. 173 del 26 luglio 2012.

- Convenzione Onu di Merida 2003

Firmata dal 9 all’11 dicembre 2005, entrata in vigore il 14 dicembre 2005. Prevede diverse misure che coinvolgono il settore pubblico e quello privato nella lotta alla corruzione, attraverso la creazione di uno specifico organo anticorruzione, la stesura di codici di condotta, politiche di trasparenza e di responsabilità. Riconosce l’importanza nella lotta anche alle organizzazioni non governative e alle iniziative di livello locale. Stabilisce una serie di misure penali rilevando ancora una volta l’importanza della cooperazione internazionale. Uno dei principi più innovativi è quello della restituzione dei beni o delle somme ottenute illecitamente attraverso la corruzione. In Italia entra in vigore con la legge 3 agosto 2009 n.116

⁶⁰ Con molte altre adesioni successive.

- Legge Severino⁶¹

Legge 6 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La legge prende nome dal Ministro della Giustizia Paola Severino (Governo Monti), originariamente concepita da Angelino Alfano (Ministro della Giustizia durante il Governo Berlusconi IV). Stabilisce la nascita di una Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT). Inoltre, fra le altre cose, prevede la tutela di dipendenti che segnalano o denunciano atti illeciti; disciplina le misure di trasparenza nelle attività pubbliche e amministrative; prevede l'obbligo di rotazione dei dirigenti negli uffici dove c'è maggior rischio di corruzione. Aumenta gli anni di reclusione per la pena di peculato (articolo 314 c.p.) da 3 a 4 anni fino ad un massimo di 10. La pena di concussione descritta nell'articolo 317 c.p. riguarda non più la concussione per induzione ma quella per costrizione, prevedendo una pena sanatoria solo per il pubblico ufficiale e non più l'incaricato di pubblico servizio che commette il reato del nuovo articolo (quest'ultima modifica è stata poi annullata dalla legge 27 maggio 2015 n. 69). Aumenta gli anni della pena di concussione da 4 a 6 fino ad un massimo di 12. Estende le pene accessorie (art. 317-*bis* c.p.) anche ai reati di corruzione propria e di corruzione in atti giudiziari; sostituisce il reato di "corruzione per atti di ufficio", art. 318 c.p. è sostituito dal reato di "corruzione per l'esercizio della funzione" punito con la reclusione da 1 a 5 anni. Aumenta gli anni di reclusione per la pena per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); per la corruzione in atti giudiziari (art.319-*ter* c.p.); per l'abuso di ufficio (articolo 323 c.p.). Costituisce l'articolo 319-*quater* c.p. Riscrive l'articolo 320 c.p. (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio). Modifica l'articolo 322-*bis* c.p (peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri).

⁶¹ DEL VECCHIO-SEVERINO (2014, pp. 301-323)

- Modello Foia

Decreto Legislativo, 14 marzo 2013, n. 33⁶² - Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Riordina le numerose disposizioni legislative in materia di obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni; modifica ed integra l'attuale quadro normativo, prevedendo ulteriori obblighi di pubblicazione di dati ed ulteriori adempimenti. «La trasparenza è intesa come “accessibilità totale” delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa e costituisce “livello essenziale” delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett.m, Costituzione)».

- Protocollo D'Intesa tra A.N.A.C. e Transparency International Italia

Firmato il 27 gennaio 2016 da Raffaele Cantone e Virginio Carnevali, rispettivi presidenti dei due enti. Prevede la collaborazione tra le parti per diffondere la cultura della legalità, dell'etica pubblica e della trasparenza; tale collaborazione prevede l'informazione reciproca delle segnalazioni inviate dai cittadini e l'individuazione di aree di analisi del fenomeno della corruzione in Italia. Istituisce un Comitato operativo per la programmazione e il monitoraggio di tutte le iniziative. Il Protocollo ha durata di tre anni dalla firma.

⁶² DEL VECCHIO-SEVERINO (2014, pp. 353-370)

2.3 Situazione in Italia

«Se prima non decideremo di affrontare il problema corruzione senza condiscendenza, saremo di nuovo qui a parlarne fra cinque anni».⁶³ In una recente⁶⁴ intervista l'economista bresciano Marco Vitale ritiene infatti che negli ultimi sei anni non sia cambiato nulla. Alla base persiste un problema che deriva dal mancato trattamento della questione *ab origo*. La corruzione dovrebbe essere considerata come una malattia sociale e affrontata sul piano culturale e politico poiché distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità⁶⁵. Molti corrotti confondono il loro ruolo politico e si convincono che la corruzione sia un normale esercizio del potere. I vari piani anticorruzione sarebbero utili se fossero applicati, ma bisogna partire sempre dalla degenerazione della politica. Secondo Vitale se qualcosa è mutato dopo Mani Pulite è nel fatto che la corruzione ha assunto nel nostro Paese un carattere sistemico. Della Porta e Vannucci hanno sostenuto a tal proposito, che il sistema della corruzione sia radicato all'interno della società civile «innervandosi in profondità nel mondo delle professioni, dell'imprenditoria e della finanza⁶⁶». Purtroppo, anche se la tematica è divenuta centrale nel nostro Paese, non si vedono all'orizzonte politiche adeguate ad affrontarla. Tuttavia Vitale riconosce l'importanza del «risveglio delle coscienze» e in termini metaforici paragona la corruzione ad una montagna da scalare. Essa appartiene alla storia dell'uomo ma «quando occupa spazi troppo vasti e profondi, quando si alimenta di conflitti d'interesse endemici e poi, di ritorno, li fomenta, quando si salda con la malavita organizzata per penetrare sempre più incisivamente nel tessuto economico e sociale, allora è necessario lanciare un alto grido di allarme. E reagire»⁶⁷. Il problema dell'Italia è che ci

⁶³ Così Marco Vitale commenta l'ultima inchiesta sulla corruzione nella regione lombarda.

⁶⁴ 14 ottobre 2015, cfr. sitografia

⁶⁵ Questo è il titolo del suo libro-inchiesta scritto nel 2010 con Marco Garzonio. Nello specifico corruzione, competitività, Costituzione, carità e civiltà rappresentano le “cinque C” dello studio di Vitale.

⁶⁶ DELLA PORTA E VANNUCCI (2007)

⁶⁷ VITALE 2010 p. 10

siamo resi conto dell'importanza di questo fenomeno ma abbiamo mezzi mancanti o del tutto insufficienti per affrontarlo. Per questo Vitale ritiene che il tema non debba essere solo politico ma soprattutto comunitario.

In un suo contributo pubblicato nello stesso volume di Vitale e Garzonio, Maria Teresa Brassiolo⁶⁸, co-fondatrice e presidente del *Transparency International Italia* dal 1996 al 2013, sostiene che la corruzione avveleni la società, distrugga la fiducia, eroda la possibilità di sviluppo, aumenti la povertà, causi distorsioni ed ineguaglianze, promuova investimenti e spese inutili, aumenti lo sbilancio di molte regioni, tolga risorse all'educazione e metta a rischio il futuro delle nuove generazioni. Riporta inoltre che la Banca Mondiale afferma che la corruzione rappresenta il 5% del PIL mondiale. In un recente studio di Lucio Picci⁶⁹ è stato calcolato infatti che la corruzione costa all'Italia circa 585 miliardi l'anno. Se in Italia ci fosse la stessa situazione della Germania, il reddito annuale degli italiani salirebbe di quasi 10.000 euro⁷⁰. L'analisi di Picci è approssimativa poiché non abbiamo un'idea precisa di quanta corruzione vi sia in Italia e poiché l'entità del fenomeno non coincide con il suo costo. Inoltre esso ha dei costi non soltanto economici e per questo difficili da quantificare. I corrotti e i corruttori che commettono reato difficilmente dichiarano i loro illeciti, per questo ci si affida alla "percezione del fenomeno" (CPI) che però non ci permette di stabilire quanta corruzione corrisponda a questi valori. Tuttavia per quanto i risultati possano essere non del tutto realistici è lecito interrogarsi sul peso del fenomeno nel reddito nazionale; per dirla con le parole di Claudio Gatti⁷¹ «la corruzione "brucia" il reddito».

In Italia infatti la corruzione, ormai *sistemica*, continua ad avere una rilevanza del tutto straordinaria rispetto alle altre democrazie occidentali. A cavallo del

⁶⁸ VITALE E GARZONIO (2010 pp. 59-71)

⁶⁹ PICCI (2016) cfr. sitografia

⁷⁰ Per misurare il fenomeno Picci ha utilizzato i dati del CCI (Corruption Control Indicator) fornito da BM e del PACI (Public Administration Corruption Index) acquisendo la stima degli effetti della corruzione pubblicata recentemente da Bentzen e Sidning. Secondo tali risultati la stima più elevata dell'impatto della corruzione implica un incremento di 11182 dollari nel PNL; secondo la stima più modesta di 8547 dollari. La differenza tra Italia e Germania in termini di CCI è di 1.48, mentre in termini PACI è di 0.67. Si ottiene *pro capite* un costo complessivo pari a 10607 dollari, circa 9700 euro.

⁷¹ Claudio Gatti, Così la corruzione "brucia" il reddito, *IlSole24Ore*, 28 Gennaio 2016

1900 negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Germania la corruzione era a livelli altissimi. Nei primi due Stati furono i movimenti riformisti a ridimensionare il fenomeno, mentre in Germania fu il nazismo a spazzare via qualunque forma di illegalità e di democrazia. Oggi in tutti i Paesi sviluppati e industrializzati la corruzione è combattuta e contenuta: dove gli indici sono più bassi, lo sviluppo è più vigoroso. Fra tutti spicca il caso dell'Italia dove si è verificato un pericoloso triumvirato tra malavita organizzata, conflitti di interesse e corruzione diffusa.

L'analisi condotta da Fiorino-Galli ha permesso di stabilire, a partire dai dati analizzati fra il 1995 e il 2009, che il tasso di corruzione basato sulle denunce registra un aumento del fenomeno all'inizio degli anni Novanta ma poi diminuisce dopo il 1995. Il CPI, invece, indica un peggioramento della situazione italiana a partire dal 2001, cfr. Fig. 4.

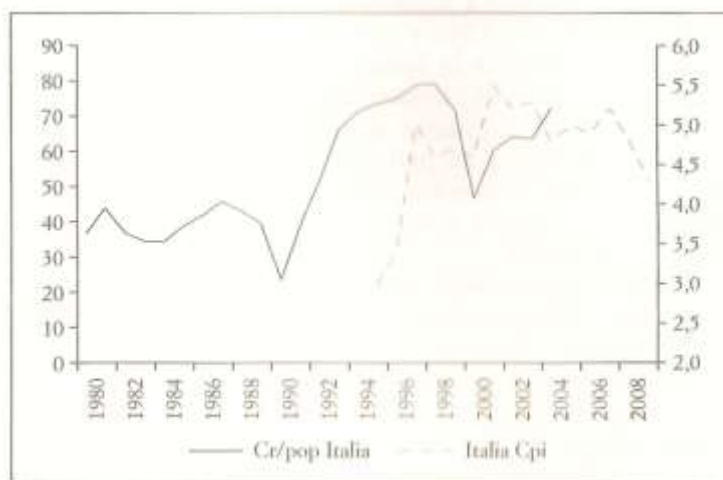


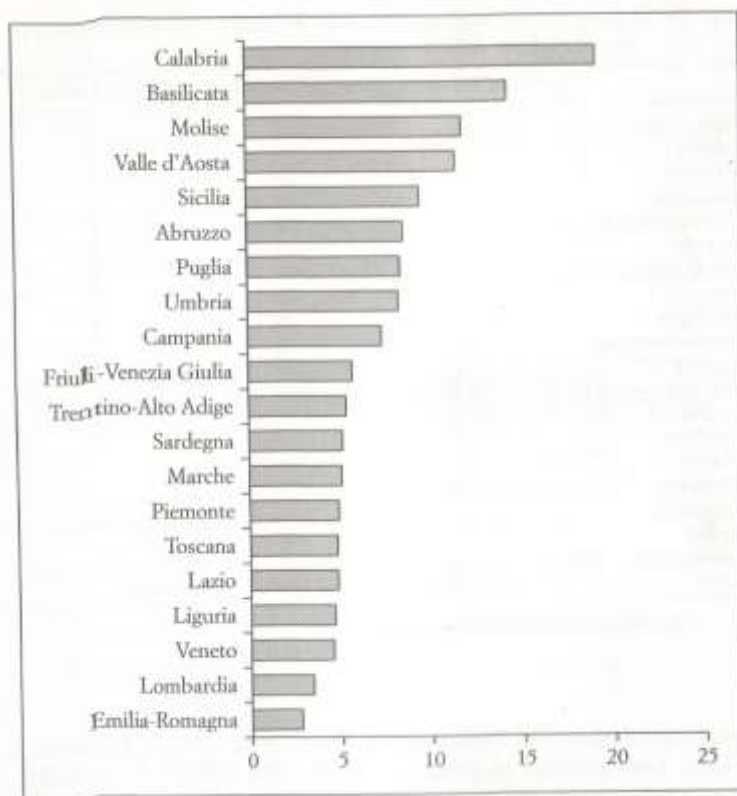
Fig. 4: Indice CPI in Italia

Un problema fondamentale nell'analisi della corruzione di un Paese riguarda la sua distribuzione geografica all'interno del territorio. Da questo punto di vista è interessante notare che, esclusi alcuni casi di picchi evidenti (registrati in Calabria e Basilicata- sulla base dei dati medi fra il 2004 e il 2010), la situazione è sostanzialmente omogenea a livello di macro-aree. In altre parole il tasso medio

di corruzione risulta più elevato nel centro-sud, con il Lazio che si qualifica come regione più corrotta.

Esclusa questa regione, il *gap* tra il Centro e la media Italia si riduce, anche se, come si nota dalla Fig. 5, il Centro e il Mezzogiorno, registrano una maggiore presenza del fenomeno corruttivo. Fiorino e Galli affermano che a causa di problemi metodologici i dati ISTAT relativi agli anni 2005-2010 sono poco affidabili e per questo consultano quelli elaborati dal SAeT. La Fig. 5 descrive i reati per corruzione *pro capite*, in valori percentuali calcolati su 100 mila abitanti, sulla base di dati SAeT; comprende i reati di corruzione, concussione, abuso d'ufficio, truffa e percezione indebita.

Fig. 5: Reati corruzione *pro capite* in Italia



Vannucci ritiene che il nostro Stato sembra non fidarsi né dei funzionari né dei cittadini, necessitando di una minuziosa attività disciplinare attraverso un labirinto di leggi, norme e regole. Nel 2007 la Camera dei Deputati ha contato 21.691 leggi statali all'epoca vigenti in materia: in Francia sono meno di

diecimila e in Germania meno di cinquemila. A questo quadro va aggiunta la lunghezza, complessità e imprecisione nonché oscurità lessicale delle norme italiane. Alle leggi statali vanno sommate inoltre circa 25.000 leggi regionali. Molto tempo viene quindi sprecato nel tentativo di comprendere tali disposizioni, di adeguarle alle novità o esercitare meticolose attività di controllo sul rispetto di quelle normative.

Nessun cittadino, imprenditore o amministratore può sentirsi al sicuro di fronte a tante regole da rispettare: una qualche infrazione è sempre riscontrabile. Chi esercita attività di controllo ha inoltre la possibilità di selezionare i soggetti delle verifiche: chiedere o offrire tangenti sembra essere la strategia vincente per ovviare allo stato di questa controversa situazione. È il caso delle “scorciatoie legali” che si cercano per sfuggire al lentissimo processo burocratico. Lui⁷² sostiene che la corruzione sia efficiente dal punto di vista economico perché permette agli individui di risparmiare tempo. «Funge da *speedy money*»: l'imprenditore è disposto a pagare una tangente alla quale attribuisce un valore monetario direttamente proporzionale ai tempi di attesa previsti dal processo burocratico legale. Ma l'ipotesi di Lui non ha trovato riscontro empirico. Nel 1995 Mauro⁷³ ha rilevato una relazione negativa tra corruzione, investimenti e crescita: «un paese che migliora la propria posizione nella classifica del CPI passando da 6 a 8, sperimenterà un incremento di 4 punti percentuali nel tasso di investimento e dello 0.5 nel tasso di crescita annuale del PIL». Infatti se le istituzioni sono diffusamente e fortemente corrotte, le imprese non riescono ad evitare le tangenti poiché la corruzione favorisce la crescita solo nei paesi privi o limitati nella libertà economica. Le principali analisi empiriche sulle determinanti della corruzione in Italia sono state eseguite, fra gli altri, da Del Monte e Papagni nel 2007⁷⁴. Essi si soffermano sui cambiamenti istituzionali, sulla spesa pubblica

⁷² LUI (1985, pp. 760-781)

⁷³ MAURO (1995, pp. 681-712)

⁷⁴ Cfr. in bibliografia

e sul capitale sociale come fattori chiave nell'analisi delle cause ⁷⁵della corruzione. Una di queste viene individuata nel decentramento delle funzioni di spesa determinato dal riconoscimento delle cinque Regioni a Statuto Speciale (1948), dalla creazione delle Regioni a Statuto ordinario (1968), dall'emanazione del decreto per il trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni (1972), dall'approvazione della legge n.382 del 1985 che prevede l'ampliamento di questi poteri. Questa particolarità del decentramento italiano sarebbe all'origine dell'irresponsabilità finanziaria della classe politica che non risponde ai propri elettori sul fronte delle entrate. La situazione che registrano Del Monte e Papagni è fissata al 2007, mentre le normative vigenti attualmente in ambito di trasparenza obbligano alla pubblicazione delle entrate. Un altro fattore che prendono in considerazione è rappresentato dalla spesa pubblica che aumenta in maniera progressiva fino al 1993, volta a soddisfare gli interessi dei gruppi che sostengono i partiti politici. Infine considerano il ruolo determinante del capitale sociale: nelle regioni in cui è più ampia la partecipazione al voto e quindi l'impegno politico, è minore la diffusione di comportamenti corrotti nell'amministrazione pubblica.

⁷⁵ E' stato pubblicato sulla G.U. del 14 novembre 2014, n. 265, il Dpcm. 22 settembre 2014, recante "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni".

2.4 Che fare?

*Seconda lezione: così come può fiorire ovunque,
la corruzione può anche essere contrastata, contenuta e corretta. Ovunque.*

Marco Vitale⁷⁶.

«Ci siamo mossi perché abbiamo paura della corruzione», scrive Marco Vitale, p. 18. Essa è posta come perno di quattro grandi deviazioni economiche e sociali: 1. Distorsione del mercato dei produttori; 2. Distorsione del mercato del consumo; 3. Attività criminale organizzata; 4. Conflitto d'interessi. La situazione è così complicata che il governo da solo non basta a contrastare il fenomeno e non esiste una soluzione⁷⁷: esistono tante singole azioni responsabili che nell'insieme costituiscono la resistenza e la reazione. Non possiamo attribuire alle cattive leggi la cattiva condotta, tutti devono rispondere di responsabilità. Imprenditori, banche, università, costituzionalisti, giornali, sindacati, magistrati e partiti. I segnali positivi che derivano dal fronte istituzionale devono essere affiancati da quelli del fronte non istituzionale. Inoltre non bisogna avere paura della crisi economica, sulla quale fanno affidamento corrotti e corruttori, nella speranza di trarre aiuto proprio dalla corruzione. Per molto tempo si è creduto che la libertà e il benessere fossero indipendenti dall'*accountability*, dalla responsabilità civile e dalla coscienza collettiva. Non si deve mai dimenticare che le somme di denaro ottenute tramite corruzione vengono sempre usate contro i cittadini leali per pagare il dispotismo e le avidità dei singoli⁷⁸. Il coinvolgimento da parte dei cittadini è necessario in un'azione di contrasto ferma e consapevole perché «la corruzione non è un destino ineluttabile» è un modello culturale che può essere modificato solo quando la società riconosce nella responsabilità civile

⁷⁶ VITALE (2010; p. 17)

⁷⁷ (*Ibidem*, p. 40)

⁷⁸ VITALE (2010, pp. 48ss)

un maggior vantaggio. Ogni anno il Transparency International Italia chiede di investire massicciamente nell'educazione civica, ambientale e morale, nella trasparenza dei settori pubblici e privati, nella lotta agli sprechi e chiede inoltre di premiare i comportamenti virtuosi e collaborativi. Se c'è un modo per combattere la corruzione è innanzitutto nella presa di coscienza: occorre formare «isole di integrità» dalle quali far partire il messaggio che una società onesta e trasparente è economicamente e socialmente più vigorosa. L'*accountability* è necessaria per garantire un sistema trasparente ma al contempo richiede un rigido controllo degli esercizi. I governi devono mettere in pratica le loro promesse e trasformarle in riforme concrete. *In our globalised world, resources and information move freely. But so does corruption. It can cross national boundaries with ease*⁷⁹. Nel nostro mondo avanzato e interconnesso, non esistono limiti né frontiere, vi è perfetta mobilità e scambio di informazione e risorse. Ma così fa la corruzione. Può attraversare i confini e trasformarsi in un fenomeno più che nazionale, “transfrontaliero”.

Per questo l'Italia come il resto del mondo necessita di *global solution*. Ma la firma della convenzione è solo il primo *step* da superare; i governi devono controllare e sorvegliare i progressi di ciascun paese. D'altra parte se possiamo ritenere la corruzione come una malattia, essa rappresenta tuttavia, al contempo, anche il sintomo di un'amministrazione pubblica inadeguata.

È il riflesso di una cultura ormai assorbita dalla società che come un'epidemia si propaga colpendo senza preavviso. Dal mio punto di vista non serve promulgare pene più aspre, perché la legge è chiara e soddisfacente. Serve al contrario garanzia della pena nonché monitoraggio costante delle attività. Non è necessario allungare la lista degli attori della corruzione ma assicurarsi che tutti i colpevoli vengano condannati. In effetti esiste una connessione fra il giudizio morale e il giudizio sull'appropriatezza di una sanzione penale: si ha l'obbligo di compiere una certa azione solo se fosse appropriato punire chi non lo fa. Questo è ciò che

⁷⁹ *Transparency International*, cfr. sitografia

Gianfranco Pellegrino⁸⁰ chiama obbligo come appropriata sanzione. Questo suggerisce che non si può dichiarare che una certa azione sia ingiusta senza affermare che chi l'ha compiuta meriti una posizione. Dunque l'obbligo e la sanzione sono elementi funzionalmente connessi: la sanzione è il mezzo migliore per eseguire un obbligo morale, pratica che rientra negli obblighi morali del diritto. D'altra parte l'obbligo e la sanzione sono connessi analiticamente poiché nel significato della nozione di obbligo rientra l'esistenza di una sanzione appropriata. Se l'obbligo morale implica l'esistenza di una sanzione penale allora si potrebbe anche affermare che in fondo il diritto sia un semplice strumento della moralità. Il moralismo giuridico non conduce necessariamente ad un'estensione abnorme del diritto. Questo ragionamento si scontra nettamente con le posizioni assunte dal nostro Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, il quale ha affermato più volte la necessità di aumentare le pene per i reati di corruzione, assicurare una prescrizione più lunga e confische più facili soprattutto dopo lo scandalo del caso Mafia Capitale. Il suo ragionamento si basa su una serie di dati fra cui prende in considerazione il numero dei carcerati per corruzione che giudica troppo insignificante rispetto alla quantità dei casi corrotti. Forse l'aspetto più importante è rappresentato però dalla coscienza comune che deve essere ripulita e rieducata in ogni singolo individuo. Quando, per esempio, Pietro Lunardi risponde⁸¹ a Corrado Zunino il quale chiedeva se fosse normale che un ministro avesse comprato case gestite dai suoi dipendenti per ottenere lavori scontati, dicendo "I favori li ho fatti come persona, non come ministro. Io sono una persona corretta", lo fa perché manca di coscienza collettiva. Anzi, probabilmente, si affida a quella coscienza collettiva⁸² che ormai considera le azioni illecite degli individui come prassi quotidiane.

Il dannoso legame fra la corruzione, la sfiducia sociale e la crisi economica è stato rilanciato nel 2014 dalla Dichiarazione di Poznan, un appello rivolto alle

⁸⁰ PELLEGRINO (2015, p. 96)

⁸¹ La Repubblica, 14/06/2010

⁸² Da questo punto di vista intendo con coscienza collettiva l'insieme di rappresentazioni, norme e valori condivisi dai membri di una società e che costituisce la dimensione societaria di questo insieme di persone. Per una trattazione più estesa cfr. DURKHEIM (2013).

università di tutto il mondo per proporre programmi di studio incentrati sull'etica, la trasparenza e la lotta alla corruzione.

Ancora qualche piccolo dato in questo senso: il dipartimento di Studi Impresa, Governo ed Economia, dell'Università di Tor Vergata di Roma ha recentemente pubblicato un bando di concorso per un corso di formazione su "Le Politiche di Prevenzione della Corruzione negli Enti Locali: Implementazione e Gestione", gestito dalla facoltà di Economia. Nella presentazione del corso nel bando stesso, apprendiamo che la pervasività assunta dal fenomeno corruttivo in Italia ha stimolato l'implementazione di una politica di tipo integrato e coordinato, con l'elaborazione di misure di tipo extra-penale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione operando sul versante prevalentemente amministrativo. In particolare i moduli saranno organizzati a partire dall'analisi della L. 190/2012 e del D.L. 90/2014 che hanno portato a prevedere l'adozione da parte delle singole amministrazioni di adeguati piani interni con finalità di prevenzione, recanti l'individuazione dei settori nei quali più si annida il rischio corruttivo, oltre che, conseguentemente, le adeguate soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre tale rischio. Il corso in oggetto, in conclusione, mira a fornire a dirigenti, funzionari ed operatori delle Amministrazioni Locali un aggiornamento continuo rispetto alla normativa e agli adempimenti in essere, approfondendo con particolare attenzione gli strumenti previsti per l'implementazione delle politiche vigenti e le loro ricadute gestionali e organizzative.

L'incidenza del fenomeno è, in altre parole, di una portata tale che la ricettività anche e soprattutto da parte del mondo accademico è elevatissima: è evidente che gli adempimenti suggeriti dalla legge e dal decreto legge sopra citati comportino uno stress organizzativo di natura variabile rispetto alle dimensioni e alle risorse a disposizione che sono spesso molto eterogenee tra le Amministrazioni locali, generando un rilevante fabbisogno di formazione e aggiornamento rispetto alla normativa e alla prassi gestionale. L'attualità non solo mondiale, ma soprattutto nazionale del sistema corruttivo sembra in effetti suggerire che la vastità del fenomeno sia talmente elevata che la risposta più efficace coincide, almeno in un

primo momento, anche con la realizzazione di corsi di formazione volti ad informare e contrastare il fenomeno stesso.

È un fatto, comunque, che il dilagare della corruzione non coincida certo con un momento di forte affermazione delle ideologie, ma anzi con la loro crisi e con l'emergere di un ceto –anche e soprattutto politico- che sulla base di una lettura distorta della modernità deride e abbandona i valori etici tradizionali⁸³, favorendo, proprio grazie alla disomogeneità dei valori socialmente accettati lo sviluppo della corruzione stessa.

⁸³ BARCA E TRENTO (1994)

Conclusioni

Dal quadro delineato ne deduco che la corruzione in Italia è una forma di capitalizzazione dell'inefficienza, che ha alla propria base un *deficit* di coscienza sociale e democratica. L'ultima locuzione sta a significare una limitata percezione del valore della cosa pubblica e del contratto sociale, che da una parte porta i pubblici amministratori a trattare i cittadini come sudditi, antepoendo al soddisfacimento dei loro bisogni la conservazione del sistema che finisce per identificarsi con l'interesse personale e, dall'altra, porta i cittadini ad agire con furbizia verso la Pubblica Amministrazione, nella convinzione di doversi difendere dai suoi abusi. Poiché un sistema di tal fatta è implicitamente inefficiente, lo scambio di denaro o alta utilità che è il prezzo della corruzione, finisce per essere il mezzo attraverso il quale amministratori e amministrati capitalizzano l'inefficienza, guadagnando risultati ulteriori rispetto a quelli che un sistema efficiente avrebbe consentito. Alcuni studiosi hanno sostenuto che per ragioni culturali o storiche gli italiani mancano di etica individuale e di etica pubblica, cioè sono dotati di un immoralismo elevato a virtù politica. In questo senso l'Apologia di Calvino pubblicata nel 1980 esprime l'idea di una minoranza di onesti all'interno di un Paese di disonesti in linea con le posizioni di Berlinguer e di Pasolini del 1974. Quest'ultimo riteneva che il Pci fosse un paese pulito all'interno di un paese sporco. Il problema dell'Apologo di Calvino è che egli dà per scontato che politici e cittadini debbano essere sempre onesti. L'etica pubblica così come la questione morale non rappresentano questioni teoriche ma problemi sostanziali. Il rimedio contro il serpente della corruzione risiede anche nell'aggiornamento continuo della struttura statale che deve soddisfare interessi generali di lungo termine.

Introduzione

Mafia e corruzione sono entrambi fenomeni criminali gravi e per questo facilmente accostabili. I sodalizi mafiosi hanno un'enorme forza corruttiva sull'economia, la politica, la pubblica amministrazione e la società civile, e la mafia stessa è espressione di una mentalità intimamente corrotta. Contemporaneamente la corruzione viene intesa come manifestazione di una cultura mafiosa o paramafiosa sia in chi la pratica che in chi la tollera. In realtà è importante operare alcune precisazioni: la mafia è una delle forme più note di criminalità organizzata, al punto tale che nel nostro Paese essa è spesso sinonimo di crimine organizzato. Il termine corruzione invece si riferisce a pratiche estremamente diverse fra loro, tal volta prive di un'organizzazione. Essa, tuttavia, può essere presente ed avere confini incerti e fluidi; in questo senso il concetto di corruzione è più elusivo di quello di mafia poiché, come abbiamo visto, è necessario parlare di diversi tipi di corruzione. Inoltre i rapporti fra mafia e corruzione, fra mafiosi e corrotti, non sono sempre scontati poiché esistono casi in cui i due fenomeni rimangono separati. Per giunta le trattazioni che affrontano la tematica mafiosa sono, come è facilmente comprensibile, ben più estese e ramificate di quelle riguardanti la corruzione. Questa situazione crea un primo ostacolo alla discussione rappresentato dal divario inconciliabile che intercorre fra la mostruosa produzione teorica sulle attività illecite condotte dalle

associazioni mafiose, elaborata nel corso di decenni, e la scarsa disponibilità di materiale altrettanto incisivo sulle attività corruttive. Mentre la repressione della corruzione, infatti, non ha ancora conosciuto l'apice delle sue possibilità, quella della mafia dispone già da tempo di meccanismi più o meno efficaci. Comunque sia, in presenza di un'organizzazione mafiosa il confine tra chi fa parte di essa e chi no risulta netto. Quando invece parliamo di corruzione la possibilità di avere forme così diversificate rende impossibile la delimitazione dei confini. Dal punto di vista della struttura della mafia è necessario presupporre un'organizzazione per parlare del fenomeno, mentre la corruzione può essere anche non organizzata o isolata⁸⁴. Quando però la corruzione è organizzata essa arriva ad includere politici, burocrati e imprenditori le cui condotte non sono dettate dalla paura ma dalla ricerca del guadagno.

⁸⁴ Cfr. §1.1 Definire, pp.19-20.

3.1 Definire

Terza lezione: questa azione di correzione non può avere successo se non è alimentata da un'attenzione forte dell'opinione pubblica, anzi, direi, dalla paura che l'opinione pubblica deve avere quando si rende conto che la corruzione ha raggiunto un livello tale da mettere a rischio il benessere conquistato con tanta fatica e la stessa pacifica convivenza.

Marco Vitale⁸⁵

“*Mafia Capitale*, volendo dare una denominazione all'organizzazione, presenta caratteristiche proprie, solo in parte assimilabili a quelle delle mafie tradizionali e agli altri modelli di organizzazione di stampo mafioso fin qui richiamati, ma, come si cercherà di dimostrare nella esposizione che segue, essa è da ricondursi al paradigma criminale dell'art. 416*bis* del codice penale, in quanto si avvale del metodo mafioso, ovverosia della forza di intimidazione derivante dal vincolo di appartenenza, per il conseguimento dei propri scopi.

Essa presenta, in misura più o meno marcata, taluni *indici di mafiosità*, ma non sono essi ad esprimere il *proprium* dell'organizzazione criminale, poiché la forza d'intimidazione del vincolo associativo, autonoma ed esteriorizzata, e le conseguenti condizioni di assoggettamento e di omertà che ne derivano, sono generate dal combinarsi di fattori criminali, istituzionali, storici e culturali che delineano un profilo affatto originale e originario.

Originale perché l'organizzazione criminale presenta caratteri suoi propri, in nulla assimilabili a quelli di altre consorteie note, originario perché la sua genesi è propriamente romana, nelle sue specificità criminali e istituzionali”.

Così Flavia Costantini, GIP nelle indagini di *Mafia Capitale*, definisce⁸⁶ l'organizzazione capitolina. Essa tuttavia non può essere considerata come una

⁸⁵ VITALE (2010; p.17)

“nuova Mafia” poiché è sicuramente radicata nel tempo. Si tratta di un’organizzazione criminale poliedrica che presenta notevoli differenze dal punto di vista strutturale con le mafie tradizionali, le quali però si definiscono attraverso rigide gerarchie incompatibili con la realtà criminale romana. Si tratta di un’organizzazione armata che usa la forza di intimidazione senza avere un territorio fisico, istituzionale o privilegiato. Non è semplice stabilire precisamente il collegamento tra questa associazione e le precedenti attività criminali di Roma. Tuttavia esistono «indiscutibili corrispondenze sul piano soggettivo e sul piano oggettivo».

Sul piano soggettivo Mafia Capitale ruota intorno alla figura di Massimo Carminati; sul piano oggettivo, invece, essa ha recepito alcune caratteristiche organizzative dalla Banda della Magliana⁸⁷, mutandole e riadattandole alle nuove realtà. Infatti, benché non sia mai stato possibile stabilire se Banda della Magliana potesse essere definita come organizzazione di stampo mafioso, il rapporto di derivazione con essa ha assunto fisionomie originali sviluppando al suo interno le caratteristiche che erano proprie del sostrato criminale romano di quegli anni e riducendo al minimo il ricorso alla violenza tipico della mafia.

La migliore definizione dell’organizzazione viene presentata direttamente da uno dei suoi protagonisti, Massimo Carminati, in un’intercettazione del 13/12/2012: «è la teoria del mondo di mezzo compà. ...ci stanno... come si dice... i vivi sopra e i morti sotto e noi stiamo nel mezzo». Carminati intende l’esistenza di una zona franca fra la legalità e l’illegalità, dove tutti si incontrano, anche chi non ti aspetteresti. Il mondo di sopra è quello dei colletti bianchi, mentre, quello di sotto, è quello dei criminali. Mafia Capitale è posizionata in *medias res*.

⁸⁶ Ordinanza di applicazioni di misure cautelari, 28 novembre 2014, “Mafia Capitale” Cap. 1 §4

⁸⁷ DE CATALDO, (2002), nel suo libro romanzo riporta la denominazione di “banda” attribuita dalla stampa dell’epoca all’organizzazione criminale romana che operava in quegli anni. La qualifica di “banda”, volutamente riduttiva semanticamente e strutturalmente rispetto a quella di “mafia”, denotava meglio di qualunque altro termine la natura disomogenea di questa cosca di criminali. De Cataldo, a causa delle numerose ramificazioni dell’associazione, non riuscì a trovare una definizione più soddisfacente, tuttavia rintracciò alcuni elementi in comune con le mafie tradizionali come la gestione degli affari lucrosi, il traffico di stupefacenti e i sequestri di persona; infine dimostrò che il filo conduttore che legava i boss della Magliana era rappresentato dai beni di lusso: le Mini e i Rolex.

Nel loro libro-inchiesta, Lirio Abbate e Marco Lillo⁸⁸, si chiedono se Mafia Capitale sia di destra o di sinistra. Dopo una rassegna dei vari corrotti e corruttori del caso, appartenenti a l'una o all'altra fazione, anche estremisti, ne deducono che sia impossibile classificare politicamente questa associazione. Se Mafia Capitale <<fosse solo di destra o solo di sinistra, sarebbe più facile da combattere. Invece, gli affari rossi e quelli neri si mescolano e diventano verdi: il colore dei soldi>>. Nando dalla Chiesa si chiede⁸⁹ se sia possibile parlare di associazione mafiosa per la criminalità di Roma. Dal punto di vista giuridico un'associazione si definisce mafiosa se ricorrono: assoggettamento, intimidazione e omertà e, logicamente, un'organizzazione⁹⁰.

Questa organizzazione può essere semplice, rudimentale e avere elementi di occasionalità; infatti la nozione di *associazione* è semanticamente più debole di quella di *organizzazione* poiché implica una tipologia meno strutturata. Poiché l'associazione è un fenomeno organizzato solo parzialmente ne desumo che abbia un'organizzazione "leggera". Nell'associazione definita Mafia Capitale non è obbligatorio riscontrare strutture organizzative "pesanti". Sul piano storico-sociologico il modello mafioso prevede: il controllo del territorio, un sistema di rapporti di dipendenza personali, la violenza come risorsa decisiva nella risoluzione dei conflitti e i rapporti organici con la politica. Da questo punto di vista mancherebbe il controllo sistematico del territorio.

Tale definizione sociologica, tuttavia, è stata desunta a partire dalle confessioni di Tommaso Buscetta del 1984. È evidente che applicare ancora oggi dopo più di trent'anni, modelli interpretativi validi per le mafie di allora sia scorretto anche solo metodologicamente. Vale a dire che non è strettamente consequenziale ritenere che ciò che si intende per "controllo del territorio" sia immutato nel corso di questi anni. Le mafie di oggi e le associazioni mafiose come Mafia Capitale rispondono evidentemente ad altre esigenze che tuttavia non tralasciano

⁸⁸ Cfr. bibliografia. 2015, pp. 213-219

⁸⁹ DALLA CHIESA (2015, pp. 4-8)

⁹⁰ L'importanza di questo requisito è stata messa in evidenza da Giuliano Turone (2015)

il territorio anzi, come vedremo⁹¹ vanno oltre esso. La definizione di Dalla Chiesa porta all'idea che Mafia Capitale si collochi più nel senso comune e nella prospettiva sociologica che nel codice penale, poiché la nozione di controllo del territorio e quella di organizzazione sono ancora poco delineate.

Quando Dalla Chiesa parla di controllo del territorio negando in definitiva la possibilità di poterlo attuare nell'area della capitale, lo fa perché pensa a Roma come se fosse Milano, Torino o Napoli, in altre parole una città qualsiasi. Chi abita a Roma e conosce la città nel suo intimo sa che le regole interpretative che possono essere applicate per altri modelli urbani non sono valide. La Capitale si definisce metropoli ma si configura come un grande Paese, dalle dimensioni esagerate e la demografia impressionante. Ma questo, gli innumerevoli quartieri, la mobilità e tanto altro, non fanno di Roma una città moderna in senso stretto. Dalla Chiesa, nato a Firenze e cresciuto ed educato a Milano, scrive che a Roma non vi è struttura sociale omogenea perché chi lavora abita spesso in luoghi diversi e proprio questa disuguaglianza sarebbe alla base dell'impossibilità di controllare l'intero territorio.

Questo controllo è insomma impraticabile in una metropoli moderna, e su questo ha ragione, ma Roma non lo è e né tantomeno Mafia Capitale si configura come una tradizionale associazione mafiosa. Come vedremo nei paragrafi successivi⁹², le due difficoltà avanzate da Dalla Chiesa riguardo l'organizzazione e il controllo del territorio possono essere superate considerando che: 1) Mafia Capitale desume la sua organizzazione da Banda della Magliana, come si apprende dalle parole di Maurizio Abbato, esponente pentito della Banda, che in un'intervista recente, quando il giornalista gli chiede se lui fosse uno dei capi, risponde negativamente affermando, però, che nessuno occupava una posizione superiore alla sua o a quella di Giuseppucci.

2) Per quanto riguarda il controllo del territorio, Mafia Capitale accetta di fatto una divisione preesistente a Mafia stessa, perpetuandone i medesimi poteri.

⁹¹ Cfr. §3.5, Conclusione-Ridefinire, pp.84-95.

⁹² Cfr. § 3.2.2 Attori nella sezione Attori Secondari, e in particolar modo le immagini relative alla distribuzione dei poteri, p.74.

Antonio La Spina⁹³ evidenzia diverse caratteristiche delle organizzazioni di stampo mafioso, fra esse annovera la durata, il metodo mafioso, il controllo del territorio, il segreto e l'omertà e i confini. Per quanto riguarda il controllo del territorio afferma che se l'area interessata dal fenomeno è piccola e circoscritta allora avremo uno spazio in cui tutti i residenti sono a conoscenza di determinate regole criminali. È quello che definisce controllo del territorio totalitario e che, tuttavia, rappresenta un caso limite. In una grande città, infatti, esistono quartieri nei quali gran parte dei cittadini non solo è estranea al fenomeno, ma addirittura non entra mai in contatto con esso. In questo caso parla di controllo selettivo, ciò implica che la fama dell'organizzazione non è necessariamente estesa a tutta la popolazione.

Il GIP di Roma, Flavia Costantini, giustamente è partita dai rapporti fra Mafia Capitale e Banda della Magliana per stabilire l'origine delle criminalità. Come abbiamo visto la definizione della Banda è stata a lungo sfuggente e difficile da inquadrare proprio a causa del complicato tessuto urbano in cui si inseriva. Ovvero una città che già negli anni Settanta e Ottanta non permetteva l'insediamento di strutture criminali come Cosa Nostra o 'Ndrangheta. Nello stesso complicato tessuto urbano si inserisce, quasi come un'evoluzione naturale della Banda, Mafia Capitale. Dalla Chiesa avanza l'ipotesi di configurare un modello di controllo territoriale misto, ovvero mutuato da quello tradizionale, il quale prevedrebbe la supervisione di sezioni urbane e marcatamente identificate. Una parte del tutto inedita di questo controllo misto sarebbe costituita dalla sorveglianza dei sottosistemi privati e pubblici, sulla base del principio che gli ambienti o gli edifici si fanno porzioni di territorio. È in questo che Carminati rappresenta la tradizione (ereditata dalla Banda della Magliana) e la novità nell'esercizio delle nuove relazioni e del nuovo controllo sul territorio. Nelle conclusioni Dalla Chiesa afferma l'esigenza di riformulare la nozione di controllo di territorio, tenendo conto proprio della sociologia urbana e dei modelli di distribuzione degli interessi dello spazio di Roma, che abbiamo

⁹³ LA SPINA (2016, pp. 17-18)

delineato. A proposito della questione sull'organizzazione, egli afferma che Mafia Capitale sia un *network*⁹⁴ che si snoda tra aree urbane e ambienti urbani assumendo facce diverse e anche autonome dove forme di criminalità mafiosa nel senso classico, tessuti corruttivi e clientelari sono in grado di attingere l'uno alle risorse dell'altra grazie a un sistema unitario quale è quello definito da un'organizzazione.

I dati emersi dimostrano che questa tipologia di “mafie” appare sempre meno brutale e sempre più dedicata all'investimento dei capitali nei circuiti economici legali, nei quali esse possono entrare proprio grazie a strumenti corruttivi accompagnati, se necessario, dall'esercizio della forza intimidatoria. Prediligere le pratiche corruttive è meno rischioso che commettere omicidi o reati simili. Da questo punto di vista la corruzione è il filo conduttore che lega il vecchio e il nuovo, i criminali e i non-criminali, il mondo di sotto e il mondo di sopra.

Pietro Grasso⁹⁵, procuratore nazionale antimafia ha ricordato che il metodo mafioso, anche quando non c'è la mafia, è diventato un metodo diffuso nella nostra società. È un sistema basato sul principio delle amicizie strumentali e delle relazioni informali che minano la democrazia, «alla luce di rapporti amicali si prendono decisioni, si fanno affari, si intrecciano conoscenze che sono funzionali a questo sistema».

Lirio Abbate non ha dubbi sulla definizione di Mafia Capitale, non ne aveva neanche nel 2012 quando il 12/12 pubblicava su “L'Espresso” *I quattro Re di Roma*, un'inchiesta giornalistica che rivelava gli intrecci criminali della città che ruotavano intorno alle figure di Massimo Carminati, Giuseppe Fasciani, Michele Senese e Peppe Casamonica. Quando due anni dopo esplose il caso e Roma scopre Mafia Capitale, conoscendo l'articolo 416*bis* c.p., appare evidente che la mafia sia radicata nella capitale. Ai quattro Re se ne aggiunge un altro, Salvatore Buzzi, e la situazione si fa inequivocabile: come con un impero da spartire la città era ai piedi di molti criminali.

⁹⁴ Il termine è utilizzato da Marilisa Magno nell'ambito della Relazione “Sugli esiti dell'accesso presso Roma Capitale”, 15/12/2014, (pp. 617-655)

⁹⁵ Pietro Grasso, <<La Stampa>>, 27 febbraio 2010

3.2 Attori

Mafia Capitale, come abbiamo visto, è un'associazione di stampo mafioso che nasce e si evolve all'interno del territorio capitolino. La sua genesi e la sua storia sono strettamente legate ai protagonisti indiscussi dell'intera vicenda. Per comprendere a fondo questo tipo di organizzazione è necessario, in *primis*, fare un passo indietro e focalizzare l'attenzione sugli attori in causa: delinearne i profili, rintracciarne i legami, comprenderne l'evoluzione umana e psicologica. Solo così sarà possibile, infatti, attraverso la descrizione dei suoi principali attori, capire come e in che modo Mafia Capitale sia riuscita ad intromettersi con così tanta tenacia nel tessuto urbano.

A partire dall'Ordinanza Mondo di Mezzo⁹⁶ ho evidenziato le figure principali che ruotano intorno all'organizzazione concentrandomi sugli indagati ai sensi degli articoli 318 e 319 c.p. che riguardano rispettivamente la corruzione per un atto d'ufficio e la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

⁹⁶ Nell'Ordinanza Mondo di Mezzo, gli indagati sono in tutto 39, diventano 48 nell'Ordinanza Mafia Capitale del 29/05/2015

3.2.1 Corruttori Principali

L'inchiesta di Mafia Capitale ha rilevato più livelli: uno operativo, al vertice del quale siede Massimo Carminati che ha proliferato negli ambienti della Destra romana; l'altro è quello degli affari che gira e si sostiene attraverso l'operato di Salvatore Buzzi. E infine c'è la politica. Si tratta di una pluralità di soggetti dei quali Carminati emerge come *leader* indiscusso, legati ad un definito ambiente territoriale nel quale esercitavano la loro influenza.

Massimo Carminati

Massimo Carminati nasce a Milano il 31 maggio del 1958. È l'anno zero di Mafia Capitale, ma Roma ancora non lo sa. Si trasferisce nell'*urbe* con la famiglia negli anni Settanta: sono gli anni delle frequentazioni al MSI e all'Avanguardia Nazionale, delle manifestazioni e degli scontri di piazza. Sui banchi di scuola conosce Alessandro Alibrandi, Franco Anselmi e Valerio Fioravanti, noti criminali della malavita romana. Grazie a quest'ultimo inizia il suo percorso di lotta armata nei Nuclei Armati Rivoluzionari con i quali partecipa e parteciperà a diverse iniziative criminali. Successivamente, in seguito ad una rapina eseguita ai danni di una Banca nel quartiere dell'Eur, conosce Franco Giuseppucci, esponente di spicco della Banda della Magliana che si occupa del lavoro di *ripulitura* del denaro proveniente dalla rapina. Sono questi gli anni in cui i rapporti con la Banda si fanno più intensi ma mai strettissimi. Carminati stesso, infatti, riteneva che questi legami non presupponessero la piena appartenenza alla Banda. Egli rimase fedele a Franco Giuseppucci, in virtù del loro legame personale⁹⁷, sentendosi sempre "eticamente" superiore rispetto a quelli che definiva "cialtroni"⁹⁸. Negli anni successivi fu incriminato ma poi assolto per diversi capi d'accusa, fra cui l'omicidio di Mino Pecorelli. Guadagnò il soprannome di "Cecato" il 20 aprile del 1981 quando cadde vittima di una retata da parte della polizia. Egli fu catturato nel tentativo di fuggire all'estero con altri due esponenti di Avanguardia Nazionale: la polizia aprì il fuoco e Carminati fu colpito nell'occhio sinistro

⁹⁷ Che Carminati ammetterà il luogo di un interrogatorio del 7/06/1996.

⁹⁸ Intercettazione del 25/01/2013, cfr. Ordinanza Mondo di Mezzo, p. 36. Curioso notare come Carminati, già avvezzo alla criminalità da tempo, si sentisse "eticamente" superiore rispetto ad altri criminali come lui. Sul piano ideologico questa caratteristica del suo profilo personale sarà importante, soprattutto negli anni a venire, perché sarà Carminati a definire la struttura di Mafia Capitale, che si snoda proprio a partire da queste contraddizioni.

mentre gli altri fuggirono. Per molto tempo ha vissuto all'ombra dei NAR e della Banda, fungendo da anello di congiunzione tra la criminalità romana e l'estrema destra e macchiandosi di svariati capi di imputazione per i quali fu spesso condannato e sempre assolto; in diversi casi grazie ad una serie di indulti ha ricevuto il condono dell'intera pena. Solo nel 1998 dopo due gradi di giudizio del processo partito grazie alle confessioni di Maurizio Abbato, esponente della Banda della Magliana del rango di Giuseppucci, viene condannato a 11 anni e 9 mesi di reclusione. Nel 2005 viene condannato ad altri quattro anni di reclusione per un furto avvenuto nel 1999 ai danni della Banca di Roma: Carminati fu considerato la mente di tutta l'operazione. Tuttavia nel 2010 il Procuratore Generale di Perugia dispone la sospensione dell'esecuzione della pena, Carminati ottiene l'affidamento in prova e a gennaio 2011 la pena è estinta. Il primo Re di Roma è pronto.

Salvatore Buzzi

Salvatore Buzzi nasce a Roma il 15 novembre 1955 ed è lui la vera anima romana di Mafia. Figlio di un'insegnante di scuola elementare e di un grande invalido di guerra, vive la giovinezza nel quartiere della Magliana di Roma. Molto giovane comincia a lavorare in banca, ma probabilmente lo stipendio da bancario gli va stretto e per questa ragione inizia ad architettare truffe ai danni dello sportello. Ruba assegni e li gira al suo complice, pregiudicato ventenne, Giovanni Gargano, che li incassa. È grazie a questo denaro che Buzzi riusciva a condurre una vita lussuosa e al di sopra delle sue possibilità: auto e appartamento costosi. Tutto comincia con un delitto. Il 26 giugno 1980, Buzzi uccide il suo amico-complice Gargano con 34 coltellate⁹⁹. Succede dopo una lite: Gargano lo aveva ricattato con la minaccia di rivelare tutto ai superiori della Banca.

Fu condannato per omicidio doloso a 30 anni di reclusione, ma nonostante ciò Buzzi rappresenta il detenuto modello¹⁰⁰ per antonomasia: fu il primo carcerato italiano che si laureò, in cella, in Lettere e Filosofia con l'eloquente votazione di 110 e lode. Il 29 giugno 1984 a Rebibbia, il detenuto, organizza un convegno sulla condizione delle carceri in Italia. È il secondo anno zero di Mafia Capitale. Vi partecipano Giuliano Vassalli, presidente della Commissione Giustizia del Senato, il sindaco di Roma Ugo Vetere, il presidente della Commissione per la riforma istituzionale Aldo Bozzi e Giovanni Galloni. La cooperativa «29 giugno» nasce quel giorno e sull'atto costitutivo ci sono le firme di don Luigi Di Liegro,

⁹⁹ ABBATE E LILLO, (2015, p. 103), scrivono che le 34 coltellate e le 9 banconote da mille lire adagiate sulla faccia di Giovanni Gargano siano da ricondurre ad una esecuzione tipica della criminalità organizzata. A causa di un refuso a p. 102 il nome di Gargano risulta essere Giulio anziché Giovanni.

¹⁰⁰ ABBATE E LILLO, (2015, pp. 101-109)

fondatore della Caritas diocesana, e Laura Lombardo Radice, partigiana, pacifista, pedagoga e moglie di Pietro Ingrao. La cooperativa è socia al 30% del Consorzio Formula Ambiente che fattura circa 80 milioni di euro l'anno. Inoltre è in società con il Consorzio Nazionale Servizi con fatturato pari a 712 milioni di euro. I rapporti sono così stretti che il direttore nel centro Italia del CNS, Salvatore Florenza, sarà indagato insieme a Buzzi e Carminati.

Dopo sei anni di carcere, due in semilibertà e un anno e mezzo in libertà condizionata, Buzzi assiste a una fine pena troncata in anticipo dalla grazia piovuta dal Quirinale. Siamo nel 1994 e al Colle c'è Oscar Luigi Scalfaro. Buzzi da bancario imbrogliatore è divenuto un galeotto idealista e dottore in lettere. E ancora. Imprenditore, grazie all'incontro con Carminati, il cosiddetto «Nero»; anche lui idealista, sia pure da una prospettiva criminale: disprezza la vita, non commercia droga, non ostenta ricchezze, i suoi rapporti con quelli della Magliana, mafiosi e camorristi, sono sempre a un passo di distanza.

Il coinvolgimento in Mafia Capitale

Fra il 2 e il 3 dicembre 2014, Carminati e Buzzi, insieme ad altre trentasei persone, vengono arrestati dai Carabinieri del ROS. Le accuse contro Carminati sono gravissime:

associazione a delinquere di stampo mafioso, estorsione aggravata, trasferimento fraudolento di valori, corruzione, turbativa d'asta, false fatturazioni nell'ambito dell'inchiesta *Mondo di Mezzo* della procura di Roma riguardante le infiltrazioni mafiose, nel tessuto imprenditoriale, politico ed istituzionale della città, attraverso un sistema corruttivo finalizzato ad ottenere l'assegnazione di appalti e finanziamenti pubblici dal Comune di Roma e dalle aziende municipalizzate, con interessi anche nella gestione dei centri di accoglienza degli immigrati e nel finanziamento di cene e campagne elettorali (tra cui quella dell'ex sindaco Gianni Alemanno, che figura tra gli indagati). Secondo l'accusa Buzzi, considerato il braccio destro del Cecato, avrebbe usato la cooperativa 29 giugno per distrarre ingenti quantità di denaro a beneficio suo e dei suoi sodali. Fra i vari capi di accusa Buzzi è indagato anche per aver speculato sull'immigrazione.

<<Da Ponte Milvio ai Castelli, dai Parioli a Ostia passando per Tuscolano e Anagnina, San Basilio e il Flaminio l'organizzazione che ha mutuato dalla Banda della Magliana alcune delle sue principali caratteristiche organizzative, come scrive il GIP di Roma nell'ordinanza che ha portato in carcere Massimo Carminati, aveva legami con i movimenti eversivi della destra romana, con rappresentanti politici o manager di enti pubblici economici e rapporti con mafia, Camorra e soprattutto 'Ndrangheta. E il Mondo di Mezzo parlava la stessa lingua con chi gli stava in alto e chi gli stava in basso, compresa quella malavita di strada che continuava a rapinare, trafficare droga, prestare a strozzo>>, scrive Alessandro D'Amato¹⁰¹. <<Roma è troppo grande per essere comandata da uno solo>>, ha ripetuto il procuratore di Roma Giuseppe Pignatone in Parlamento per spiegare l'originale raccordo tra personaggi di spiccato valore criminale che a Roma sono nati o ci sono venuti a vivere, e in poco tempo sono riusciti a tessere una rete di rapporti così fitta da riuscire a controllare le zone senza sparare.

All'interno del territorio di Roma è la figura di Massimo Carminati a stabilire gli equilibri tra i principali gruppi operanti. La pluralità degli ambienti che ha frequentato gli permette di avere la giusta "sapienza criminale".

Di seguito pubblico uno schema elaborato da Martina Mazzeo, p. 45, (Fig. 6) che riassume la solidarietà e le connessioni attive sul territorio urbano e in alcuni suoi municipi, in cui spicca il sodalizio fra Carminati e Buzzi.

¹⁰¹ ALESSANDRO D'AMATO, *I quattro Re che se so' pijati Roma*, Next Quotidiano online, 12/12/2014, cfr. sitografia.

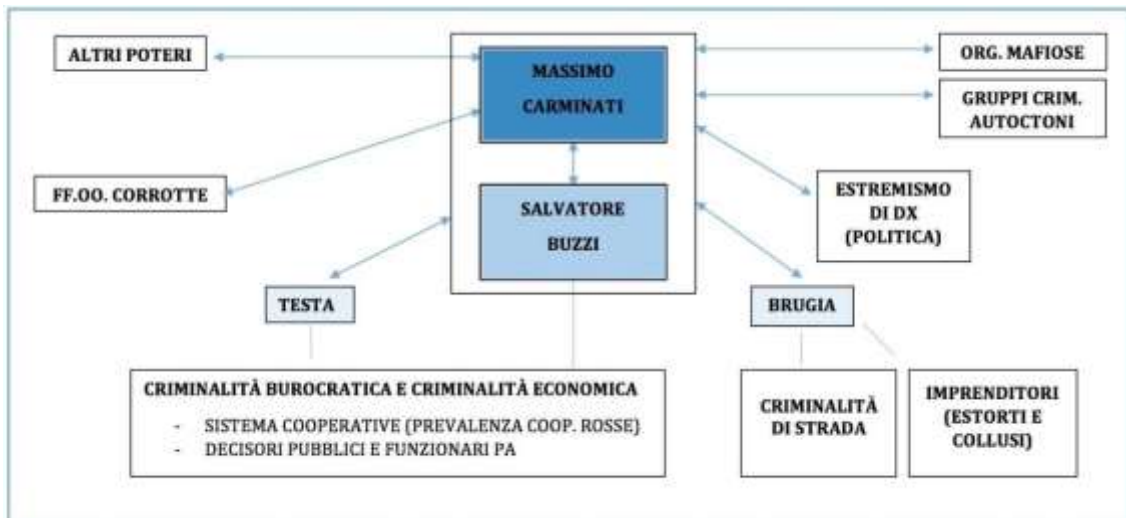


Fig. 6: Corrottori e Corrotti di Mafia Capitale

Carminati e Buzzi si conobbero a Rebibbia negli anni Ottanta, durante un periodo di comune detenzione. In seguito ognuno prende la sua strada fino al 2012 quando decidono di far sposare i loro interessi. Il Rosso e il Nero comprendono subito le potenzialità della loro alleanza: un'organizzazione che può contare su un vasto numero di criminali e politici di destra e di sinistra.

3.2.2 Corruttori Secondari

Nel sistema d'azione criminale di Mafia Capitale si ritrovano attori dalle origini e dalla natura differenti, come si nota già dalla comparazione delle biografie di Carminati e Buzzi: il primo abituato a delinquere con insolita disinvoltura, il secondo ex delinquente pentito che riabilita il suo nome e la sua dignità attraverso una serie di azioni apparentemente lodevoli. I due, tuttavia, rappresentano le due facce della stessa medaglia, come lo Yin e Yang, il bianco e il nero, o meglio il Rosso e il Nero¹⁰². Martina Mazzeo¹⁰³ divide i gruppi che fanno parte di Mafia Capitale fra i criminali autoctoni e le emanazioni delle organizzazioni mafiose tradizionali. Nei primi annovera i Fasciani, i Casamonica e il clan di Senese. I Fasciani sono un gruppo a struttura piramidale fondata sui legami di sangue che gravitano nell'area di Ostia dalla metà degli anni Novanta. Ereditano l'egemonia dei fratelli Triassi, i quali avevano stretti legami con le mafie sicule e condividono il potere con gli Spada (parenti dei Casamonica) e vari elementi della Banda della Magliana. I Fasciani sono imputati per traffico di droga, racket, usura, condizionamento degli appalti pubblici nel sistema balneare di Ostia. Intrattengono rapporti di intesa pacifica con il clan di Michele Senese, detto 'O Pazzo poiché sottoposto più volte a perizie psichiatriche che ne hanno evidenziato l'incompatibilità con la vita del carcere. Senese appartiene ad una famiglia napoletana insediata nella zona a Sud di Roma. Da qui gestiscono principalmente i traffici di droga¹⁰⁴. Il clan si è insediato nella Capitale negli anni Settanta in occasione di una guerra di Camorra fra Raffaele Cutolo e Carmine Alfieri. Senese appartiene alla ristretta cerchia di persone gravitanti intorno a Carmine Alfieri, che uccidendo innumerevoli vittime, si scagliano contro "Don Raffaè". In sostanza «Michele Senese arriva nell'*urbe* in qualità di organo

¹⁰² Lirio Abbate e Marco Lillo nel loro volume-inchiesta, cfr, si riferiscono ai nostri criminali chiamandoli Rosso e Nero.

¹⁰³ MAZZEO (2015)

¹⁰⁴ ABBATE E LILLO, (2015, pp 77ss), sostengono che la famiglia Senese abbia quasi il monopolio dello spaccio di cocaina.

operativo della Nuova Famiglia», facente capo ad Alfieri. Negli anni Ottanta Senese gestisce la *ripulitura* del denaro proveniente dal traffico internazionale di stupefacenti, dall'usura e dal gioco d'azzardo. È un pericoloso “strozzino” specializzato nell'importazione di grossi quantitativi di cocaina e hashish dalla Spagna e dall'Olanda che venivano immessi nel territorio di Roma e Napoli grazie ad una maestosa rete di contatti. A differenza dell'operato dei Fasciani, quello dei Senese non rientra nei reati descritti dal 416bis¹⁰⁵. O' Pazzo viene condannato all'ergastolo nel 2014 per l'omicidio di Giuseppe Carlino, pregiudicato nel traffico degli stupefacenti.

All'interno dell'area controllata dai Senese, una buona fetta di territorio fra Tuscolano e Anagnina era controllata dai Casamonica. Clan originario d'Abruzzo che tramite matrimoni strategici hanno stretto alleanze con i gruppi dei Di Silvio, Spada e Ciarelli. Questa strategia che permette loro di allargare la propria sfera d'azione è mutuata direttamente dalle più grandi associazioni mafiose come la 'Ndrangheta. Le loro attività prevalenti riguardano l'usura, l'estorsione, la truffa, il riciclaggio, il traffico di droga, nonché attività di racket delle abitazioni di edilizia pubblica nei quartieri posti sotto la loro giurisdizione. La conferma del potere del clan sul territorio e del clima di assoggettamento e di omertà arriva direttamente dalle parole di un intervistato ad una giornalista, che le chiede di abbassare la voce perché tutti temono i Casamonica¹⁰⁶. Carminati al contrario, li considerava esponenti di una criminalità minore, al pari degli “straccioni” della Magliana. Ad ogni modo i Casamonica hanno rapporti privilegiati con i Molè, i Piromalli e gli Alvaro (tutti della 'Ndrangheta), nonché con Enrico Nicoletti, il “Secco” che riciclava il denaro per la Banda. Martina Mazzeo inserisce in questo contesto il funerale del pluripregiudicato Vittorio Casamonica, celebrato il 20 agosto 2015 nella chiesa di Don Bosco nel quartiere Tuscolano, che ha infiammato e disgustato l'opinione pubblica per lo sfarzo e l'ostentazione del potere tipiche della ritualità mafiosa e della cultura

¹⁰⁵ Almeno secondo la Magistratura giudicante, cfr Mazzeo p. 37

¹⁰⁶ MAZZEO, (2015, p. 38)

camorristica. Di seguito pubblico due immagini tratte da Next¹⁰⁷ Quotidiano che rappresentano la divisione delle sfere di influenza dei quattro Re (Fig. 7) e la mappa degli affari controllati (Fig. 8).

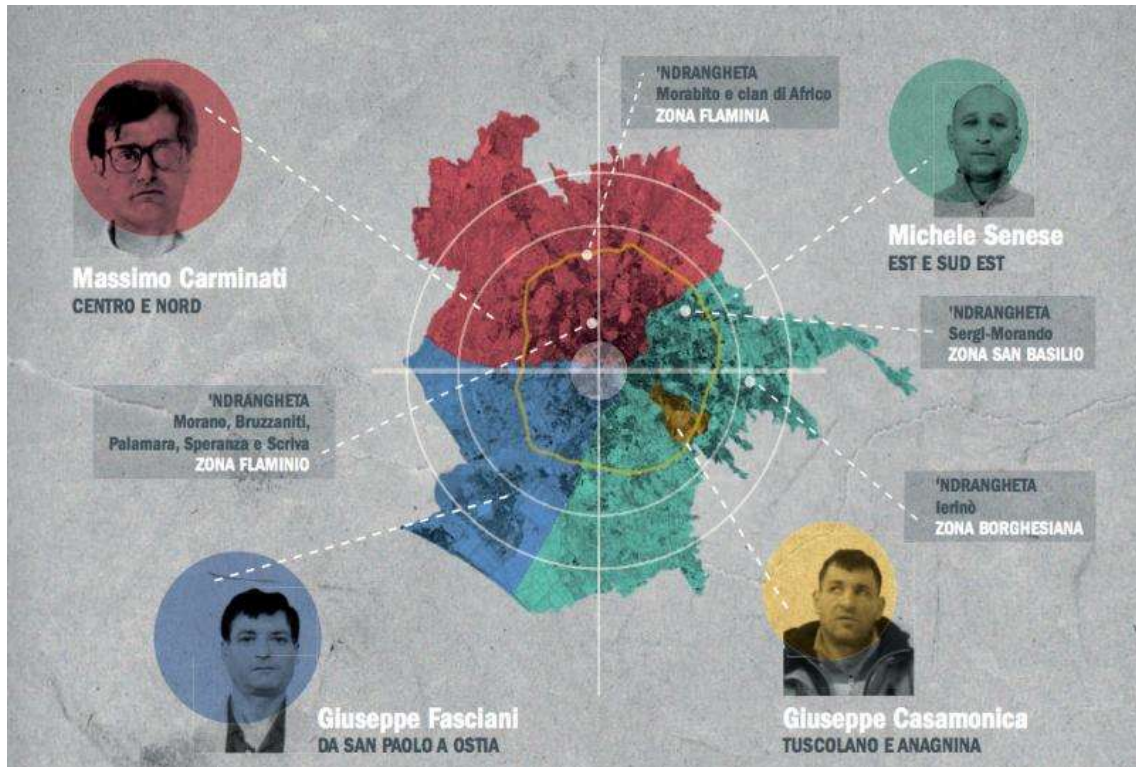


Fig. 7 : Le sfere di influenza dei Quattro Re di Roma

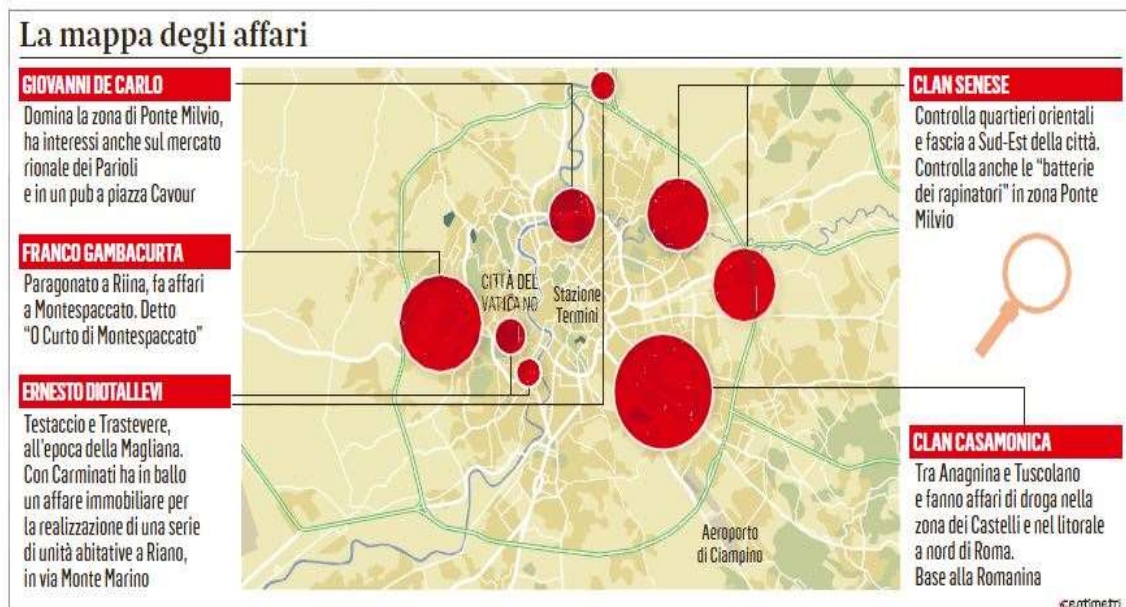


Fig. 8: La mappa della gestione degli affari di MC

¹⁰⁷ Cfr. nota 10.

È importante aggiungere che prima di Mafia Capitale esisteva un fenomeno recentemente definito Mafia Litorale facente capo ai Fasciani, agli Spada e ai Casamonica, nonché alcuni esponenti della Banda della Magliana che costituirono, per dirla con le parole di Nando dalla Chiesa «un pezzo di Mafia Capitale».

Accanto a questi gruppi autoctoni agiscono anche organizzazioni mafiose tradizionali come la 'Ndrangheta, la Camorra e Cosa Nostra. Tuttavia gli atti giudiziari relativi a Mafia Capitale hanno accertato l'esclusivo coinvolgimento dei Mancuso di Limbadi del clan della 'Ndrangheta. Per quanto riguarda gli altri clan, essi rappresentano degli interlocutori eventuali del *network* di Mafia Capitale. Il clan Mancuso aveva contatti diretti con Salvatore Buzzi per un accordo di spartizione degli affari tra Roma e la Calabria nel settore degli appalti pubblici e dell'assistenza all'immigrazione.

Fra i due esisteva un rapporto di reciproco rispetto secondo la logica della spartizione delle aree di competenza. Da questo punto di vista è chiaro che i Mancuso riconoscessero a Buzzi un ruolo di capo¹⁰⁸.

¹⁰⁸ ABBATE E LILLO, (2015, pp. 84-85)

3.2.3 Corrotti

I principali corrotti indagati nell'ambito dell'Ordinanza Mondo di Mezzo del 28/11/2014 e dell'Ordinanza Mafia Capitale del 29/05/2015, in ordine alfabetico, sono:

- > Addeo, Bravo, e Bruera: collaboratori di Odevaine.
- > Altamura: ex direttore del Dipartimento Ambiente del Comune di Roma.
- > Anelli: procuratore generale di Ama S.p.A. e direttore generale dal 20/09/2012 al 2/05/2013.
- > Bolla, Bugitti, Chiaravalle, Gammuto, Garrone, Guarani, Lucci, Testa: collaboratori di Buzzi.
- > Caldarelli: socio- dirigente della cooperativa madre "29 giugno".
- > Caprari: consigliere dell'Assemblea Capitolina.
- > Caracuzzi: dipendente di Ama e segretaria personale di Panzironi.
- > Cerrito: segretaria personale di Buzzi.
- > Ciambella: imprenditore nella società "Herma Srl".
- > Cola: dipendente del Dipartimento patrimonio del Comune di Roma.
- > Coltellacci: socio di Buzzi e amministratore della cooperativa «Impegno per la promozione».
- > Coratti: Presidente dell'assemblea del Consiglio Comunale di Roma.
- > Di Ninno: commercialista di Buzzi.
- > Ferrara: vice presidente del CDA della COOPERATIVA DI LAVORO LA CASCINA.
- > Figurelli: segretario del Presidente del Consiglio Comunale di Roma.
- > Fiscon: procuratore generale di Ama S.p.A. e direttore generale dal 2/05/2013.
- > Gramazio: capogruppo della componente PDL, consigliere regionale del Lazio, membro del comitato regionale di controllo contabile e componente della IV Commissione-Bilancio, partecipazione demanio e patrimonio.
- > Magrini: direttore del Dipartimento Politiche Sociali della Regione Lazio.
- > Ozzimo: assessore alla Casa del Comune di Roma.
- > Menichelli: sindaco del comune di Sant'Oreste.

- > Menolascina: AD del CONSORZIO GRUPPO LA CASCINA e componente del CDA della COOPERATIVA DI LAVORO LA CASCINA.
- > Odevaine: PU appartenente al Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale.
- > Panzironi: componente del CDA e Amministratore Delegato di Ama S.p.A. dal 5/08/2008 al 4/08/2011 e successivamente funzionario apicale di Ama.
- > Paone: collaboratrice dell'assessorato per la casa.
- > Pedetti: consigliere dell'Assemblea Capitolina e presidente della VII Commissione patrimonio e politiche abitative del Comune di Roma.
- > Placidi: responsabile U.T.C. del comune di S. Oreste e R.U. del procedimento.
- > Pucci: dirigente e procuratore speciale di Eur S.p.A.
- > Salvatori: Responsabile Coordinamento Amministrativo, Attuazione piano nomadi e interventi di inclusione sociale di Roma Capitale.
- > Schina: consigliere della Cooperativa "il Percorso".
- > Stefoni: sindaco del Comune di Castelnuovo.
- > Tassone: presidente del X municipio di Roma.
- > Tredicine: Consigliere dell'Assemblea Capitolina.
- > Turella: funzionario del comune di Roma.

Di seguito segnalo soltanto alcune delle azioni illecite riconducibili agli articoli 318, 319 c.p. commesse dai soggetti indicati.

Panzironi è indagato per violazione del segreto di ufficio e violazione dei doveri di imparzialità della P.A. nell'affidamento dei lavori, inoltre concordava con Buzzi l'assegnazione delle gare, prima della loro aggiudicazione. Riceveva per sé e per la fondazione Nuova Italia utilità consistenti in erogazioni di denaro e vari favori. Fiscon, riceveva da Buzzi espressione di soggetti imprenditoriali che intrattenevano rapporti con Ama, per l'esercizio della sua funzione, la promessa di esecuzione di attività di pulizie presso un immobile di sua appartenenza. Pucci riceveva consistenti erogazioni di denaro per l'esercizio della qualità pubblicitaria in tutte le situazioni riconducibili a Buzzi. Odevaine orientava le

scelte per creare le condizioni favorevoli all'assegnazione dei flussi di immigrati alle strutture gestite dai soggetti riconducibili a Buzzi e Coltellacci; comunicava a Buzzi i contenuti delle riunioni ed effettuava pressioni per l'apertura di centri in luoghi di interesse per Buzzi. Riceveva in cambio consistenti quantità di denaro. Cerrito custodiva la contabilità occulta dell'attività corruttiva dell'associazione contribuendo alle operazioni corruttive e all'alterazione delle gare pubbliche. Coltellacci e Schina nel ruolo di intermediari tra Buzzi e i vari corrotti eseguivano per conto del primo vari incarichi riconducibili agli articoli citati. Turella richiedeva agli organi della Giunta comunale di orientare la destinazione di risorse economiche in bilancio verso settori riconducibili a Buzzi, promuoveva l'assegnazione di lavori a cooperative del gruppo per l'emergenza mal tempo e per la manutenzione di piste ciclabili e delle aree verdi nelle ville storiche di Roma. Figurelli riceveva da Buzzi e Carminati consistenti erogazioni di denaro. Coratti facilitava sul piano politico-istituzionale l'aggiudicazione di gare indette da Ama ai soggetti di mafia, concorreva alla formazione del consenso politico e istituzionale per confermare la dirigenza di Fiscon, destinava fondi regionali al X municipio o a settori sociali riconducibili a Buzzi, riceveva consistenti erogazioni di denaro. Tassone è indagato per aver rivendicato la competenza del X municipio nei lavori di pulizia delle spiagge di Ostia, nei lavori sulle alberature stradali e conseguenti interventi di potatura.

3.3 *Quantum*

In una recente indagine¹⁰⁹ condotta dalla Confederazione Nazionale dell'Artigianato Roma e Lazio e dal Centro Europa Ricerche si analizzano diversi fattori fra i quali la percezione e l'esperienza delle piccole e medie imprese sui fenomeni di corruzione. È stato chiesto a varie imprese di fornire le proprie impressioni della penetrazione di fenomeni corruttivi all'interno delle P.A., specificando se queste influiscono sulla loro normale attività imprenditoriale con particolare riferimento alla partecipazione agli appalti pubblici. Le PMI del Lazio sono sostanzialmente d'accordo (42,7%, totalmente d'accordo; 30,9% abbastanza d'accordo) nel ritenere i fenomeni corruttivi una "realtà normale nelle P.A."

Questi dati sulla percezione, ovviamente, non forniscono elementi oggettivi per quantificare la corruzione, ma esplicitano in maniera allarmante quanto il terreno sia fertile per la proliferazione di tali fenomeni. In altre parole la maggioranza delle piccole e medie imprese del Lazio ammette come "normale" una situazione che di fatto costituisce un reato; al contrario non si scandalizza di fronte a ciò favorendo e facilitando il radicamento della corruzione. Mafia Capitale affonda le radici proprio in questo terreno fertile fatto di realtà poco chiare e disordinate dove la normalità della corruzione sostituisce la pratica legale.

È interessante notare che il 29,5% delle PMI intervistate che hanno partecipato ad appalti pubblici, non riescano a fornire un giudizio preciso sul *quantum* della corruzione con riferimento specifico all'assegnazione degli appalti. Questo fa pensare o ad un loro coinvolgimento o alla mancata trasparenza dei vari attori coinvolti.

Nell'Ordinanza di Mondo di Mezzo le attività ricondotte all'azione criminosa di Mafia Capitale riguardano l'estorsione¹¹⁰, l'usura¹¹¹, trasferimenti fraudolenti¹¹²,

¹⁰⁹ Indagine congiunturale sulle piccole imprese della Regione Lazio, 2015

¹¹⁰ Estorsione, vedi OMM capitolo 1.6.1; 2.1.6.3.1, 3, 4; 2.2.1-3; 5.1.

i possessi ingiustificati¹¹³ e il recupero crediti¹¹⁴ in modo violento, riconducibili all'aspetto mafioso. Esso tuttavia coinvolge l'acquisizione degli appalti pubblici¹¹⁵ e una grossa fetta della Pubblica Amministrazione¹¹⁶ che comprende a sua volta la contabilità illecita¹¹⁷, i campi nomadi¹¹⁸, i centri accoglienza¹¹⁹, l'AMA¹²⁰, i pagamenti ai pubblici ufficiali¹²¹ e le alterazioni delle gare¹²².

¹¹¹ Usura, vedi OMM capitolo 1.6.1; 2.4.5.

¹¹² Trasferimenti fraudolenti e possessi ingiustificati, vedi OMM capitolo 6; 7.3.2. Vedi OMC 6.6-7

¹¹³ Vedi 25

¹¹⁴ Recupero crediti, vedi OMM capitolo 1.6.1

¹¹⁵ Appalti pubblici, vedi OMM, capitolo 1.6.3. Vedi OMC 5.2

¹¹⁶ P.A. vedi OMM capitolo 4. Vedi OMC 6.2

¹¹⁷ Contabilità illecita, vedi OMM, capitolo 4.4

¹¹⁸ Campi nomadi, vedi OMM, capitolo 4.4

¹¹⁹ Centri accoglienza, vedi OMC, 3.1.7 Caso La Cascina. Per i rapporti tra Odevaine e La Cascina vedi 3.1

¹²⁰ Ama, vedi OMM, capitolo 4.8, 4.8.1-2.

¹²¹ Pagamenti ai pubblici ufficiali, vedi OMM, capitolo 4.9

¹²² Alterazione delle gare, vedi OMM, capitolo 4.9.3. Vedi OMC capitolo 2.2, 2.6; 3.1.6, 3.2.2

3.4 Perché e Come

Le motivazioni e modalità dell'associazione sono strettamente legate fra loro. Per quanto riguarda il “perché” di Mafia Capitale dobbiamo distinguere, come per ogni fenomeno corruttivo, le motivazioni dei corrotti e quelle dei corruttori. Questi ultimi corrompono perché fa parte del loro sistema criminale ottenere qualsiasi tipo di vantaggio attraverso le pratiche illegali. Da questo punto di vista sorprende (ma non troppo) apprendere che anche una pratica comune come l'acquisto di una vettura¹²³ da parte di Carminati debba necessariamente passare per un atto corrotto. Questo dimostra non solo la familiarità con la tipologia della pratica ma anche l'incapacità stessa di agire diversamente. Al contrario le motivazioni che spingono un corrotto ad accettare la *mazzetta*, sia essa intesa come forma di denaro o scambio di favori, sono diverse e molteplici: vanno dalla necessità di soldi a quella di accelerare taluni meccanismi facilitando la loro esecuzione. Per molti la corruzione diventa il modo più efficace per raggiungere ciò che si vuole.

Fra le finalità principali di Mafia vi è la necessità di acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo di attività economiche, di concessioni, di appalti e servizi pubblici. Come emerge dall'Ordinanza Mondo di Mezzo l'acquisizione degli appalti pubblici rientra nel metodo mafioso e tipicamente corruttivo. Per questo l'approccio alla dimensione pubblica da parte di Mafia Capitale è *polimorfo* e può essere compreso solo considerando i protagonisti interni ed esterni alla sua struttura e i luoghi dove agisce. L'osservazione superficiale delle singole tipologie di reati contro la Pubblica Amministrazione rivela un atlante della corruzione a livello di amministrazioni locali. Utilizzando una metafora Flavia Costantini scrive che «Mafia Capitale è una sorta di fiume

¹²³ Vedi OMM, 2.4.4.3. Carminati aveva chiesto ai gestori del “Centro Automoto Due Pini” l'agevolazione di una Minicar di cilindrata 50cc, attraverso un suo intermediario di fiducia, tale Gaudenzi. Quest'ultimo non avendo esaudito la sua richiesta aveva costretto Carminati a recarsi personalmente presso l'autorivendita a chiedere uno sconto per l'acquisto.

carsico, che origina nella terra di mezzo, luogo nel quale costruisce la sua ragion d'essere e dal quale trae la forza, che emerge in larghi tratti del mondo di sopra, inquinandolo, per poi reimmergersi». Per questo è necessario ricostruire i collegamenti tra il “carsismo” superficiale e quello sotterraneo. Nel settore degli appalti pubblici le infiltrazioni principali riguardano l’inserimento di uomini affiliati o subordinati all’associazione in ruoli decisionali di specifiche società. Il controllo degli appalti garantisce cospicue entrate economiche all’organizzazione e ne rafforza al contempo il dominio sul territorio. Da questo punto di vista il territorio istituzionale privilegiato è rappresentato da AMA S.p.A. ma anche le candidature a sindaco come quella di Luzzi per il comune di Sacrofano. Sono questi infatti i due *loci commissi delicti*: il già citato settore degli appalti pubblici e l’elezione. Negli ultimi anni il rapporto fra politici e criminali si è intensificato poiché entrambe le parti potevano beneficiare di cospicui vantaggi. Il politico si sente quasi “protetto” dal mafioso che annienta l’opposizione. Gli uomini dell’associazione in cambio del sostegno alla campagna elettorale, che quasi sempre porta alla vittoria di seggi o di cariche, chiedono ai politici collusi l’assegnazione di grandi appalti o la protezione nelle indagini giudiziarie. Come ha evidenziato Donatella Della Porta¹²⁴ la diffusione del voto di scambio <<innesca un circolo vizioso aumentando i costi della politica poiché spinge i politici a cercare risorse materiali da investire nella ricerca del potere>>. In altre parole i politici distribuiscono favori illeciti ottenendo denaro per l’acquisto dei voti creando un pericolosissimo circolo vizioso. In questo modo si viene a creare una sinergia fra le necessità criminali e quelle corruttive. Massimo Carminati utilizzava una colorita metafora, intercettata nell’ambito dell’OMM, per indicare la necessità di ottenere più consensi possibili, suggerendo quindi di <<indossare la minigonna e andare a battere>>. L’aspetto criminale assicura maggiore stabilità al sistema corruttivo e agli accordi collusi e al contempo ne rende più difficile lo sradicamento. Un ulteriore ambito di azione criminale è quello dell’immigrazione. A giugno del 2015 sono stati arrestati ed indagati diversi

¹²⁴ DELLA PORTA E MÈNY, (1995)

membri della Cooperativa La Cascina. L'operazione ha confermato l'esistenza della struttura mafiosa definita "cerniera" tra ambiti criminali ed esponenti politici attraverso un ramificato sistema corruttivo finalizzato a favorire un cartello di imprese tra cui quello della Cooperativa che lucrava sull'accoglienza degli immigrati.

3.5 Conclusione-Ridefinire

*Quarta lezione: l'opinione pubblica consapevole e non rassegnata
è un ingrediente necessario ma non sufficiente.*

*Essa nulla o poco può se non si salda con l'azione di politici innovatori
e con la forza della legge.*

Marco Vitale¹²⁵

Uno degli elementi importanti da sottolineare, senza enfaticizzare, per definire Mafia Capitale è il rapporto di continuità con associazioni come Banda della Magliana. Il legame originario con la Banda, come abbiamo visto, è avvenuto grazie a Massimo Carminati e l'influenza di Cosa Nostra negli affari di Mafia Capitale è da intendersi come eredità della Banda. Tale associazione si affermò nella seconda metà degli anni Settanta e fu la prima organizzazione criminale a comprendere la necessità di unificare la ramificata situazione della malavita romana e di estendere la propria rete di contatti. La storia dell'organizzazione della Banda è ricca di legami mai del tutto chiariti con la politica ed è costellata di vicende di cronaca nera come l'omicidio del giornalista Mino Pecorelli, il coinvolgimento nel caso Moro e nella strage di Bologna, fino ad arrivare a episodi più recenti come quello del rapimento di Emanuela Orlandi e Mirella Gregori. Nell'ordinanza di rinvio a giudizio per il caso della Magliana si legge:

«Per cogliere la genesi di questa associazione occorre andare indietro nel tempo, sino all'ultimo scorcio degli anni Settanta. A quel tempo, a Roma, si registrò la tendenza degli elementi più rappresentativi della malavita locale a costituirsi in associazione. Sino ad allora, i *Romani*, dediti ai reati contro il patrimonio, quali furti, rapine ed estorsioni, avevano consentito, di fatto, a elementi stranieri, quali,

¹²⁵ VITALE (2010; p.17)

ad esempio i *Marsigliesi*, di gestire gli affari più lucrosi, dal traffico degli stupefacenti ai sequestri di persona. Una volta presa coscienza della forza derivante dal vincolo associativo, fu agevole per i *Romani* riappropriarsi dei commerci criminali, abbandonando definitivamente il ruolo marginale al quale erano stati relegati in precedenza».

Storicamente, infatti, la struttura della malavita romana era sempre stata priva di un'organizzazione piramidale creando una dispersione del potere nei vari componenti. Nel 1976 l'arresto dei principali boss del clan francese che, ai tempi, operava sul territorio (i Marsigliesi) creò un vuoto d'azione del quale approfittò Franco Giuseppucci, soprannominato da De Cataldo il "Libanese"¹²⁶. Giuseppucci si circonda dei protagonisti dei vari gruppi della malavita romana gestendo le varie *batterie*¹²⁷ di criminali, come si apprende dalla confessione di Maurizio Abbatino, uno degli altri esponenti della Banda della Magliana, soprannominato da De Cataldo il "Freddo"¹²⁸, avvenuta il 13 dicembre del 1992. L'idea di riunire le varie *batterie* nasce dal sodalizio fra Giuseppucci, Abbatino ed Enrico De Pedis. Successivamente questo *trait-union* sorto principalmente per effettuare rapine, si allarga e si trasforma includendo sempre più malavitosi e assumendo la fisionomia di una *banda*. «Un romanzo criminale, appunto. Era Roma in quegli anni. L'Italia di quegli anni. La Magliana.»¹²⁹

Non mi soffermerò sulle vicende che ruotano intorno alla Banda, poiché non è questa la sede, ma esaminerò i legami fra essa e Mafia Capitale. Abbiamo già visto che a fare da anello di congiunzione fu proprio Massimo Carminati che approfittò del declino della Banda in seguito alla confessione di Abbatino per mutuare alcune caratteristiche dalle *batterie* fino a comprenderle nei propri interessi. D'altronde che la Banda fosse ancora operante nonostante il suo

¹²⁶ Negli ambienti della malavita romana era soprannominato Fornaretto o Er Negro.

¹²⁷ Questo è il termine che Abbatino utilizzerà nelle sue confessioni per riferirsi alle squadre che organizzavano e gestivano le rapine.

¹²⁸ Negli ambienti della malavita romana era in realtà noto come Crispino a causa dei capelli riccioluti.

¹²⁹ EMILIANO LUZZI, *Il Fatto Quotidiano*, 21 dicembre 2015

apparente smantellamento, lo ha sostenuto anche Antonio Mancini, ex della Magliana¹³⁰. Abbatino recentemente ha affermato che Carminati abbia ereditato il potere direttamente dalla Banda. I due si erano conosciuti proprio lavorando negli affari loschi. Di Carminati, Abbatino, ha inoltre aggiunto che era “il più freddo e lucido e quello con più potere di attrazione”¹³¹. Era molto diverso rispetto ai soliti criminali della loro cerchia, ma tutti ne avevano rispetto, un sentimento che nel tempo si tramutò in timore. Ad ogni modo la Banda negli anni Settanta delegava ai NAR le azioni particolarmente violente. Dalle confessioni di Abbatino, apprendiamo che Carminati aveva avuto addirittura il permesso esclusivo di accedere all’arsenale che fu ritrovato nel 1981 a Roma nei sotterranei del Ministero della Sanità. Da questo punto di vista possiamo dire quindi che Banda della Magliana fu per il Cecato una vera scuola di vita dove egli fu l’allievo che supera il maestro: Carminati sta a Giuseppucci, ad Abbatino e a De Pedis come Giotto a Cimabue. Mafia Capitale è la sua Cappella degli Scrovegni.

<<Ma qualunque sia il rapporto di derivazione con la Banda della Magliana, - afferma Pignatone¹³² - Mafia Capitale ha assunto una fisionomia del tutto originale, raggiungendo uno stadio di evoluzione avanzato, nel quale il ricorso alla violenza e ai reati tipici delle organizzazioni mafiose è ridotto al minimo indispensabile, e il *core business* dell’associazione è rappresentato dagli affari e dagli appalti pubblici. L’organizzazione ha in qualche modo sviluppato e messo a sistema quelle che erano le caratteristiche e il ruolo del suo capo all’interno del sistema criminale romano degli anni ’80, cioè quello di *trait-union* tra mondi apparentemente inconciliabili, quello del crimine, quello della alta finanza, quello della politica.>>

¹³⁰ SARA FERRERI, (2015)

¹³¹ LUZZI, 2015, cfr. sitografia

¹³² Cfr. Ordinanza Mondo di Mezzo, §1.5, 28 novembre 2014.

Dopo aver stabilito il legame che unisce Mafia alla Banda dobbiamo notare che i problemi riguardanti la definizione di Mafia Capitale sono di due tipi:

- 1) È necessario precisare la nozione di “Capitale”. Quest’ultima infatti, come si apprende dalla trattazione di Nando Dalla Chiesa¹³³, deriva dal presupposto che il territorio per eccellenza di azione dell’associazione è rappresentato da Roma. Tuttavia questa nozione è limitativa giacché Mafia Capitale ha valicato più volte i confini del “Grande Raccordo Anulare”, come nel caso di Ostia, che pur gravando nella zona di interesse dell’area capitolina, rappresenta a tutt’oggi un municipio a sé stante. Inoltre l’estensione dei tentacoli di Mafia Capitale sembra essere registrata in un territorio ben lontano da Roma, come quello della Sicilia, dove vengono arrestati alcuni complici noti a Mafia con l’accusa di associazione a delinquere finalizzata a truffe e frodi ai danni dello Stato italiano. L’inchiesta è ruotata intorno a delle false forniture di carburante fornite alla Marina, mai effettuate ma registrate e pagate nel porto di Augusta, in provincia di Siracusa¹³⁴.
- 2) Il tentativo di applicare a Mafia Capitale l’articolo 416*bis* ha in un certo senso adombrato le pratiche riconducibili al 318-319 Codice Penale. In altre parole per definire la corruzione di Mafia Capitale è necessario inserirsi nel clima del 416*bis* e mantenere al contempo il giusto distacco da esso, tale che gli aspetti mafiosi non prevarichino sulle pratiche corruttive. In realtà il nodo principale di Mafia, il punto da cui partire per sbrogliare la matassa, è rappresentato proprio dalla corruzione intesa come «fattore strategico e strumentale dell’espansione mafiosa¹³⁵» che non riguarda solo la Pubblica Amministrazione ma anche la politica e l’economia in un sistema dove corruzione, criminalità economica e criminalità mafiosa rappresentano i tre lati di un unico triangolo. Le prime due alimentano la terza poiché è attraverso i fenomeni corruttivi che le associazioni

¹³³ Vedi p.62

¹³⁴ CALAPÀ, (2014 pp. 82-85).

¹³⁵ Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore Nazionale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia, dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1 luglio 2013 – 30 giugno 2014, “Polo di Interesse” 8 sulla corruzione, analizzata da un gruppo di magistrati guidato da Roberti. Si veda il Testo della Relazione <http://www.camera.it/temiap/2015/03/04/OCD177-1033.pdf> pag. 290-291.

mafiose ottengono privilegi economici: i profitti illeciti ricavati attraverso la corruzione vengono reinvestiti in attività apparentemente lecite, con l'espedito di una schermatura tra l'impresa e l'origine criminale dei capitali investiti. «Il riciclaggio viene quindi utilizzato da queste imprese per nascondere all'economia legale i proventi delle attività illecite e per trasformare il capitale illegale in capitale legale»¹³⁶. Da questo punto di vista sarebbe necessario allargare la corruzione e intenderla non solo come reato contro la Pubblica Amministrazione ma anche e soprattutto come reato contro l'economia. I soldi hanno il potere di cementare le complicità, come nel caso di Buzzi e Carminati, ma anche di convincere gli onesti alla corruzione. Gli organi competenti in materia, ovviamente interessati a dimostrare l'applicabilità dell'art. 416*bis* ritengono che ci sia una «forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici»¹³⁷. In realtà ritengo che per comprendere la natura di tali fenomeni corruttivi sia necessario operare in modo inverso e dunque ribaltare la questione partendo dal fatto che l'acquisizione e la gestione o il controllo di attività economiche, di concessioni, di appalti e servizi vari in modo illecito avviene tramite la forza di intimidazione e la condizione di omertà e assoggettamento. In questi termini Mafia Capitale non è una “nuova mafia”, poiché l'aspetto corruttivo prevarica su quello mafioso che è solo lo strumento più forte per ottenere i propri interessi. Essa tuttavia non funziona neanche come “vecchia mafia” poiché non si fonda su quegli stessi rituali quasi tribali a cui organizzazioni come Cosa Nostra ci hanno abituato. «Il fine di far profitto ad ogni costo – sostiene Pietro Grasso, Presidente del Senato, - ha superato qualsiasi rito tradizionale di iniziazione della mafia». Queste considerazioni non impediscono l'applicazione del 416*bis* ma permettono quell'allargamento necessario a comprendere la tipologia di corruzione.

¹³⁶ (*Ibidem* n.45)

¹³⁷ Sentenza n. 24535 e n. 24536 del 10 marzo 2015 della Corte di Cassazione.

Mafia Capitale è corruzione cucita sulla stoffa della mafia.

Quando Antonio La Spina tratta il problema delle nuove mafie¹³⁸ la sua discussione si limita alla teorizzazione generica del fenomeno, sulla base della quale operando una mia interpretazione posso ricavare un'analisi utile anche a ridefinire il caso Mafia Capitale. Egli definisce le organizzazioni mafiose sulla base dei concetti del dinamismo e dell'adattabilità al nuovo. In questo senso rintraccia tre diverse tipologie di mafie nuove: una di esse consiste nell'innegabile capacità trasformativa che induce queste organizzazioni a riconfigurarsi in forme differenti, mutando al punto tale da superare una certa soglia, oltre la quale si perdono alcune caratteristiche tipiche e distintive. È il caso di Mafia Capitale che, come abbiamo visto, affonda le radici in Banda della Magliana, mutuando alcune caratteristiche dalle mafie tradizionali, ma perdendo il tratto distintivo della violenza coercitiva. Tuttavia ciò che colpisce è l'assoluto silenzio che La Spina fa del fenomeno: egli quando spiega e definisce le mafie nuove nelle loro caratteristiche interne descrive alcune strutture che possono essere tutte rintracciate nel nostro caso romano, pur non citandolo direttamente¹³⁹. Se parliamo degli esponenti delle organizzazioni più note, manca in definitiva, l'uso della violenza e si prediligono le relazioni per le acquisizioni illecite. In conclusione La Spina definisce Mafia Capitale come un'organizzazione autoctona (stesso termine che aveva utilizzato per Banda della Magliana e Ostia) per la quale ritiene che l'affermazione di associazione di stampo mafioso sia alquanto impropria. Egli non si sbilancia molto, lasciando cadere la sua dichiarazione e limitandosi a citare alcuni opinionisti. Inoltre ha ricordato che l'impianto accusatorio non è stato rigettato dal Tribunale del riesame poiché quest'ultimo ha ritenuto non «necessario che il partecipe all'associazione rappresenti con esattezza la natura giuridica dell'organizzazione di cui fa parte», poiché è «sufficiente che egli abbia consapevolmente operato in

¹³⁸ LA SPINA (2016, pp. 35ss)

¹³⁹ La trattazione specifica su Mafia Capitale è inserita all'interno di un capitolo dove tratta la corruzione organizzata di stampo mafioso (pp. 72-76).

un contesto che sia riconducibile, oggettivamente» ad un sodalizio di stampo mafioso. Dello stesso avviso, inoltre, è la Corte di Cassazione¹⁴⁰.

Associazione mafiosa o semplice associazione a delinquere? La questione è estremamente controversa. Come ha sostenuto Raffaele Cantone nel corso di un convegno all'Università di Firenze, il sistema di Mafia Capitale è un «sistema gelatinoso» dove il tradizionale rapporto tra corrotto e corruttore «è completamente saltato, in una logica in cui i soggetti venivano pagati a prescindere dagli atti».

La novità sta nel fatto che l'ago della bilancia si sposta dalla pratica concreta al mantenimento della “ragnatela” di contatti e clientele. In altre parole l'imprenditore viene pagato a prescindere dalle sue attività, per la semplice necessità di mantenerlo a libro paga. Mafia Capitale compra le persone e non i partiti o le attività, come affermato dallo stesso Salvatore Buzzi nell'ambito di una intercettazione del 23/01/2014: «me so' comprato Coratti [...] lui sta con me... gioca con me ormai»¹⁴¹.

È interessante notare che il 2014, l'anno in cui l'Italia supera la Grecia e la Bulgaria nella classifica del Transparency International, è anche l'anno dei tre grandi scandali: Mose, Expo e la nostra Mafia Capitale, rispettivamente a Venezia, Milano e Roma. Se dal XIX secolo l'Italia era nota per il suo triangolo industriale (Torino, Genova, Milano), in questo nuovo millennio sarà nota anche per questo “triangolo delle mazzette”.

Ma come possiamo quindi definire la corruzione di Mafia Capitale? È chiaro che si tratta, per dirla con Lessig¹⁴², di una *magnetic deviation*. Se partiamo dall'idea del Transparency International, è chiaro che siamo di fronte ad un caso di “grand corruption”¹⁴³; dal punto di vista della letteratura economica è una corruzione pubblico-privato che riguarda sia la componente amministrativo burocratica,

¹⁴⁰ La Repubblica 11/04/2015

¹⁴¹ Mirko Coratti, Presidente dell'Assemblea Capitolina, riceveva 10mila euro per l'incontro con Figurelli, tramite di Buzzi, il quale a sua volta veniva retribuito con 1000 euro mensili per svolgere tali incarichi. A Coratti venivano promessi, in quella circostanza, 150mila euro qualora fosse intervenuto per sbloccare un pagamento di 3 milioni sul sociale.

¹⁴² Vedi p.22

¹⁴³ Vedi p.18

quella legislativa, quella economica, sociale, organizzata, propria e impropria. Ma ha ragione anche Warren¹⁴⁴ quando sostiene che il punto focale risieda nel mancato collegamento tra il concetto di corruzione e quello di democrazia o *postdemocrazia*, come invece direbbe Crouch: questo perché Mafia Capitale abbatte ogni legame democratico. Ha ragione Friedrich¹⁴⁵ che associa la corruzione al guadagno privato: perché tutti gli attori ricevevano in quantità più o meno consistenti vantaggi e favori. Ha ragione Euben¹⁴⁶: i protagonisti di Mafia erano tutti intimamente convinti che la loro istituzione fosse migliore degli individui che la costituivano. Tutti questi contributi specifici per determinate fattispecie, così come la definizione giuridica che apprendiamo dal Codice Penale, restano validi fino al momento in cui la pratica non diventa reale poiché quello è l'istante esatto in cui essi si scontrano con l'impossibilità di descrivere il fenomeno "vivo". Vale a dire: tutte queste definizioni rimangono giustamente sul piano astratto e generico, ma così facendo rischiano di sfuggire alla realtà concreta.

L'entità tangibile di Mafia Capitale è fatta di una corruzione che si definisce attraverso tutte queste caratteristiche elencate ma che al contempo si evolve a partire proprio da esse, connettendo tra di loro tutti i suoi meccanismi grazie al tessuto mafioso in cui si iscrive. Ciò che manca, a mio avviso, è la capacità di connettere gli atti criminosi a reati contro l'economia nazionale oltre che una definizione, anche giuridica, che regolamenti la convergenza fra l'atto corruttivo e quello mafioso, attualmente distinti nei diversi articoli del Codice Penale. Manca, a dir la verità, o mancano, articoli che sanciscano in che modo il peculato, la concussione, l'associazione indebita e altro siano definibili all'interno di una struttura mafiosa. È chiaro che anche in questo caso, la dicitura resterà generale e astratta, rischiando comunque di non coprire tutte le realtà mafiose: è il limite di tutte le leggi. Ritengo che l'originalità di Pignatone risieda proprio nel tentativo di applicare a Mafia Capitale l'articolo 416*bis* c.p. La sua

¹⁴⁴ Vedi p.23

¹⁴⁵ Vedi p.24

¹⁴⁶ Vedi p.24

posizione è condivisa da molti persino dal Presidente del Senato, Grasso, il quale sostiene «ci sono tutti i presupposti per aggregazione mafiosa». Tuttavia bisogna operare con cautela e non ridurre il caso di Roma alla semplice criminalità comune, ma superare le vecchie strutture mentali per avvicinarsi il più possibile a questa realtà fatta di rispetto, fedeltà e omertà dove il collante è senza dubbio rappresentato dalla corruzione.

Il processo attualmente in corso verte sulla possibilità, dunque, di dimostrare l'esistenza o meno di una forza di intimidazione derivata dal vincolo associativo e della conseguente condizione di assoggettamento per commettere atti illeciti e acquisire, come detto più volte, il controllo di attività economiche, appalti e servizi pubblici. Da questo punto di vista la logica seguita è quella secondo la quale Mafia Capitale in qualità di associazione di stampo mafioso si sarebbe servita di atti corruttivi. Il nodo in questo senso è rappresentato dalla necessità da parte degli accusatori della Procura di Roma di dimostrare l'esistenza del *416bis*; accusa più volte rigettata dalla difesa. L'opinione pubblica è divisa tra le due parti: c'è chi non ha assolutamente dubbi che quella di Buzzi e Carminati sia una associazione mafiosa, mentre, al contrario c'è chi nega l'esistenza di organizzazioni riconducibili al *416bis* su territori diversi da quelli di storica presenza mafiosa. Gli atteggiamenti negazionisti o semplicemente riduzionisti non servono a capire, anzi, per utilizzare le parole di Giancarlo Caselli «fanno comodo alle mafie»¹⁴⁷. Soprattutto quando si affronta il tema delle complicità, delle coperture e delle collusioni appare evidente l'esistenza della cosiddetta zona grigia operante sul territorio romano. Si tratta di un'area formata da pezzi della politica, dell'economia, della finanza e delle istituzioni che si caratterizza per una spiccata concezione venale della politica e dell'amministrazione anche facendo sistematicamente affari con la Mafia. Le parole del Gip Costantini sono, in questo senso, decisive poiché ella ritiene che i fatti riconducibili a Mafia debbano essere valutati non tanto per il loro carattere di natura sedicente corruttiva quanto piuttosto per gli atteggiamenti e i propositi palesemente illeciti. La posizione del

¹⁴⁷ CALAPÀ, (2014 p.10.)

Gip è comprensibile poiché il tentativo è quello di non ridurre la portata del fenomeno inquadrandolo solo attraverso gli atti di natura corruttiva che di per sé purtroppo non bastano ad assicurare una lunga permanenza in carcere dei soggetti coinvolti. Per questi stessi motivi è fondamentale non sottovalutare anche la posizione di Pignatone che per primo ha ribadito e difeso l'applicabilità del 416bis. La Spina, invece, quando parla di Mafia Capitale intende una corruzione organizzata di stampo mafioso, ribaltando in un certo senso la questione e recuperando il concetto di corruzione. Egli parte da alcune considerazioni basilari: i mafiosi vivono tutta la vita svolgendo continuamente atti illeciti, mentre, il dipendente pubblico, il cittadino o il politico che intrattengono rapporti corrotti nella vita svolgono altre mansioni e si servono della pratica corruttiva per ottenere un *plus* di reddito. Inoltre uno dei punti di forza delle organizzazioni mafiose è costituito dalla segretezza garantita dall'omertà¹⁴⁸. Al contrario la corruzione è un fenomeno diffuso e riconducibile ad individui noti. A mio avviso questo meccanismo genera due fenomeni opposti: nel rapporto fra mafioso-vittima, la vittima non denuncia gli atti criminali ai suoi danni, smascherando il mafioso, per motivi riconducibili alla paura per se stessi o altro. Questo, però, di fatto non costituisce un impedimento in termini generici: molti perseguitati dalla mafia hanno avuto il coraggio di denunciare i propri carnefici. Diversamente nel rapporto tra corrotto-corruttore nessuno dei due trae guadagno nel denunciare gli illeciti dell'altro poiché entrambi hanno l'interesse di proteggere i loro profitti. È in quest'ottica che dobbiamo leggere l'indicazione di La Spina che invita a precisare il generico contenitore della corruzione, che presenta infatti, come abbiamo visto, forme tra loro diversissime. E quando troviamo casi di vere e proprie organizzazioni corruttive bisognerebbe distinguerle, dunque, in base alle finalità, alla durata, alla composizione, al volume d'affari e alle modalità. Nell'ambito della corruzione organizzata, quindi, La Spina rintraccia associazioni dai confini labili, di breve durata e incentrati su singoli affari, ma anche organizzazioni durature, dotate di

¹⁴⁸ Sull'importanza della segretezza La Spina insiste molto nel corso del suo libro, cfr. e.g. pp. 18-19.

regole interne e confini precisi. Egli non specifica, ma potrebbe essere questo il caso di Mafia Capitale. Il Professore ammette che potrebbe essersi costituito un sodalizio tra burocrati, politici e imprese che decida in modo durevole e sistematico la spartizione degli appalti. A seconda del *target* a cui si rivolge tale sodalizio, sia esso esteso o circoscritto, avremmo rispettivamente una *gran corruption* o una *petty corruption*. In entrambi i casi, comunque, siamo di fronte ad una organizzazione strutturata stabile e regolata da meccanismi rigidi. Un'associazione, infatti, deve avere regole di condotta e dispone di diversi metodi per farle rispettare. Non è affatto detto che un sodalizio di corrotti usi sempre il metodo mafioso per agire, ma è al contrario probabile, quasi certo, che in esso vengano approntate certe sanzioni che portino il metodo a diventare omologo a quello mafioso. In tale eventualità La Spina rintraccia una connessione fra corruzione e mafia, ma non nel senso di sinergia, bensì in quello della «qualificabilità come nuova organizzazione similmafiosa di un gruppo di corrotti inclini all'uso dell'intimidazione forse alla stregua del 416bis» con la necessità di immaginare una figura di reato nuova, specificatamente sagomata sui corrotti organizzati. La leva principale sembra essere costituita dal metodo corruttivo assistito anche dalla capacità intimidatoria. Infine egli ritiene che la *qualificabilità* nel senso del 416bis presupponga esponenti atti ad utilizzare sistematicamente l'intimidazione, senza che questa comporti l'uso effettivo della violenza fisica. Tale intimidazione potrebbe infatti consistere nella minaccia di danni ingiusti che abbiano conseguenze sulla carriera, la retribuzione, il lavoro, la vita privata e così via. Da questo punto di vista è illuminante il fatto che nel capitolo dedicato alla rassegna delle principali organizzazioni mafiose italiane, La Spina non inserisca il caso di Mafia Capitale. Questa prospettiva potrebbe adombrare in parte la necessità di Pignatone e di altri magistrati, giudici e procuratori di dimostrare l'applicabilità del 416bis che come ho già sottolineato è fondamentale per consegnare criminali della portata di Carminati alla giustizia. Nell'ambito di un'intervista condotta da Giampiero Calapà ad Enzo Ciconte, deputato del Pci-Pds fino al 1992, il professor Ciconte sconsiglia l'applicazione

dell'appellativo quinta mafia ribadendo che in questo caso la componente più forte è rappresentata dalla capacità di intimidazione dei vari personaggi. Egli diffida da paragoni inutili e fuorvianti con le altre realtà mafiose: siamo abituati a pensare ad omicidi e stragi; ma la pericolosità di un'organizzazione mafiosa non si misura solo dal punto di vista militare ma piuttosto sulla capacità di inserirsi nel mondo economico e politico¹⁴⁹.

La mia posizione si inserisce nel filone che ho fin qui delineato: con Pignatone ribadisco e difendo l'applicabilità del 416bis soprattutto perché è possibile rintracciare, come abbiamo visto, un *modus operandi* basato su una struttura piramidale caratterizzata da un rapporto di devozione e sottomissione quasi religiosa degli affiliati nei confronti dei vertici fra i quali spiccano come protagonisti assoluti Buzzi e Carminati. D'altra parte è necessario connettere queste riflessioni alla necessità di definire la corruzione soprattutto nella prospettiva della corruzione organizzata che sfrutta il metodo mafioso. È in quest'ottica che l'etica pubblica e le discipline che hanno dato spazio alle riflessioni e alle trattazioni teoriche devono attuare un maggiore sforzo interpretativo anche e soprattutto sulla base di indagini svolte in prospettiva storica. Mafia Capitale ha aperto un nuovo capitolo della storia della nostra penisola e obbliga all'introduzione di nuovi metodi volti non solo a definire l'intero fenomeno nelle sue singole accezioni ma soprattutto a contrastarlo. Da questo punto di vista l'azione da condurre si muove in due prospettive: 1) la necessità di ridefinire il "contenitore corruzione" mettendo di nuovo mano a tutta la trattazione teorica; 2) la necessità di ridefinire, sulla base dei dati emersi, tutte le azioni anticorruzione e antimafia vigenti e creare un ponte fra le due realtà che sia in grado di contrastarle e sconfiggerle.

¹⁴⁹ CALAPÀ, (2014 pp. 107-114)

Indice Tabelle e Figure

| | |
|--|----|
| T1: Articoli sulla Corruzione del c.p. | 16 |
| T2: Classifica del <i>Transparency International</i> sulla corruzione mondiale | 29 |
| Fig. 1: Rete di Scambi corrotti | 27 |
| Fig. 2: Mappa della Corruzione Mondiale | 31 |
| Fig. 3: Mappa della Corruzione nell'UE | 31 |
| Fig. 4: Indice CPI in Italia | 48 |
| Fig. 5: Reati corruzione <i>pro capite</i> in Italia | 49 |
| Fig. 6: Corruttori e corrotti Mafia Capitale | 71 |
| Fig. 7: Le Sfere di Influenza dei quattro Re di Roma | 74 |
| Fig. 8: Mappa della gestione degli affari MC | 74 |

Bibliografia

1. Abbate L. e Lillo M. (2015), *I re di Roma. Destra e Sinistra agli ordini di Mafia Capitale*. Chiarelettere.
2. Aidt T. S. (2003) *Economic analysis of corruption: a survey**. The Economic Journal
3. Barbacetto G., Gomez P. e Travaglio M. (2012), *Mani pulite*. Chiarelettere.
4. Barca L. e Trento S. (1994), *L'economia della corruzione*. Laterza.
5. Bivona E. e Scinicariello M. (2013), *LA CORRUZIONE. Analisi e gestione del rischio di fallimento etico*.
6. Bonini C. e De Cataldo G. (2013), *Suburra*. Einaudi.
7. Calapà G. (2014), *Mafia Capitale*. La Nuova Frontiera.
8. Calvino I. (1994), *Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti*, in «La Repubblica», 15 marzo 1980 e in *Romanzi e racconti, volume terzo, Racconti e apologhi sparsi*. Meridiani, Mondadori.
9. Codice penale italiano
10. Crouch C. and Paternò C. (2003), *Postdemocrazia*. GLF Ed. Laterza.
11. Dalla Chiesa N. (2015), *A proposito di Mafia Capitale. Alcuni problemi teorici*. Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata.
12. De Cataldo G. (2002), *Romanzo criminale*. Einaudi.
13. Del Monte A. and Papagni E. (2007), *The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis*. European Journal of Political Economy.
14. Del Vecchio A. e Severino P. (2014), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*. CEDAM.

15. Della Porta D. (1992), *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*. Vol. 305. Il Mulino.
16. Della Porta D. and Mèny Y. (1995), *Corruzione e democrazia*. Napoli: Liguori.
17. Della Porta D. e Vannucci A. (2007), *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*. Laterza.
18. Della Porta D. e Vannucci A. (1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*. Vol. 56. Mulino.
19. Durkheim É. and Filloux J. C. (2013), *La scienza sociale e l'azione*. Il saggiatore.
20. Fehr E. and Fischbacher U. (2002), *Why social preferences matter—the impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives*. The Economic Journal.
21. Fiorino N. e Galli E. (2013), *La corruzione in Italia*. Il Mulino.
22. Friedrich C.J. (1966), *Political pathology*. The political quarterly.
23. Friedrich C.J. (2002), *Corruption concepts in historical perspective*. Political corruption: Concepts and contexts.
24. Galli E. (2013), *Analisi economica della corruzione nella pubblica amministrazione: cause ed effetti*.
25. Gatti C. *Così la corruzione “brucia” il reddito*, IlSole24Ore, 28 Gennaio 2016.
26. Indagine congiunturale sulle piccole imprese della Regione Lazio, Centro Europa Ricerche, CAN Roma e Lazio, 23/03/2015
27. Kolstad I. (2012) *Corruption as violation of distributed ethical obligations*. Journal of Global Ethics.
28. Kurer O. (2005), *Corruption: An alternative approach to its definition and measurement*. Political Studies.
29. La Spina A. (2016), *Il Mondo di Mezzo. Mafia e Antimafia*. Il Mulino.

30. Labia S. *Perché l'Italia è uno dei Paesi più corrotti del Mondo*, in <<Panorama>> 4 febbraio 2014.
31. Lessig L. (2013), *Institutional corruption defined*. JL Med. & Etics.
32. Lessig L. (2014), *What an Originalist Would Understand Corruption to Mean*. Cal. L. Rev.
33. Lui F.T. (1985), *An equilibrium queuing model of bribery*. Journal of political economy.
34. Machiavelli N. (2006), *Il principe, i discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, L'arte della guerra et al.*, Opere, Volume 1, Biblioteca Treccani.
35. Magno M., Caporale E. e Bardani M. “Relazione sugli esiti dell’accesso presso Roma Capitale”, Decreto Prefetto di Roma 15 dicembre 2014, n.292944/2014.
36. Mauro P. (1995), *Corruption and growth*. The quarterly journal of economics.
37. Mazzeo M. (2015), *Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti*. Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata.
38. Noonan J.T. (1984), *Bribes: The intellectual history of a moral idea*. Berkeley: The University of California Press and Macmillan Publishing Company.
39. Pellegrino G. (2015), *Etica pubblica: una piccola introduzione*. LUISS University Press.
40. Perelli L. (1994), *La corruzione politica nell'antica Roma*. Vol. 117. Rizzoli.
41. Philp M. (1997), *Defining political corruption*. Political Studies.
42. Philp M. (2001), *Access, accountability and authority: corruption and the democratic process*. Crime, Law and Social Change.
43. Philp M. and Dávid-Barrett E. (2015), *Realism about political corruption*. Annual Review of Political Science.
44. Piattoni S. (2005), *Il clientelismo*. Carocci.

45. Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore Nazionale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia, dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1 luglio 2013 – 30 giugno 2014, “Polo di Interesse” 8 sulla corruzione, analizzata da un gruppo di magistrati guidato da Roberti. Si veda il Testo della Relazione
<http://www.camera.it/temiap/2015/03/04/OCD177-1033.pdf>
46. Rizzo S. (2010), *La cricca: perché la Repubblica italiana è fondata sul conflitto d'interessi*. Rizzoli.
47. Rogow A. A. e Lasswell H. D. (1966), *Power, corruption and rectitude*. Eglewood Cliffs, N.J.
48. Rose-Ackerman S. (1975), *The economics of corruption*. Journal of public economics.
49. Rothstein B. (2009), *Anti-Corruption: A Big-Bang Theory*.
50. Rothstein B. e Uslaner E. M. (2005), *All for all: Equality, corruption, and social trust*. World politics.
51. Savatteri G e Grignetti F. (2015), *Mafia Capitale. L'atto di accusa della procura di Roma*. Melampo.
52. Scalfari E. (2015), *Come battere la corruzione e come costruire la nuova Europa*, La Repubblica.
53. Scalfari E. (2016), *La corruzione in Italia e l'Europa spaccata e moritura*, La Repubblica.
54. Stark A. (1997), *Beyond quid pro quo: What's wrong with private gain from public office?*. American Political Science Review.
55. Thompson D. F. (2004), *Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy*. Geo. Wash. L. Rev.
56. Turone G. (1984), *Le associazioni di tipo mafioso: capo I della L. 13 settembre 1982*. Giuffrè.
57. Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Gruppo Abele ed.

58. Vitale M. e Garzonio M. (2010), *Corruzione. Malattia sociale che distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità*. Studio Domenicano.
59. Warren M. (2004), *What does corruption mean in a democracy?* American journal of political science.
60. Zunino C. (2010), *Sciacalli*. Editori riuniti.

Sitografia

1. http://bari.repubblica.it/cronaca/2016/03/20/news/ma_il_mondo_di_sotto_e_sempre_piu_vicino-135874609/?ref=search
2. <http://www.panorama.it/news/mafia-capitale-ma-fu-vera-mafia/>
3. <https://www.forexinfo.it/Mafia-Capitale-il-maxi-processo>
4. <http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/03/05/news/mafia-neri-rossi-e-boss-ecco-chi-comanda-a-roma-1.202585>
5. <http://www.romatoday.it/cronaca/mafia-capitale-notizie-aggiornamenti.html>
6. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/05/mafia-capitale-criminalita/1252691/>
7. <http://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2012/12/12/news/a-roma-la-mala-si-fa-in-quattro-1.48981>
8. <http://circolobenedettocroce.blogspot.it/2010/01/lultimo-discorso-di-craxi-alla-camera-e.html>
9. <http://www.nextquotidiano.it/mafia-criminale-i-re-se-so-pijati-roma/>
Sui quattro re di Roma
10. http://www.lettera43.it/cronaca/mafia-capitale-segreti-e-crimini-di-carminati_43675150644.htm
Sulle confessioni di Abbatino
11. <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1984/06/30/la-parola-al-cittadino-detenido.html?ref=searchmj>
Su Salvatore Buzzi
12. <https://nottecriminale.wordpress.com/2011/03/28/banda-della-magliana-ordinanza-di-sentenza-1/>
Ordinanza della corte di Appello per Banda della Magliana

13. <http://www.quotidiano.net/magliana-mancini-mafia-capitale-1.103630>
Dichiarazioni di Mancini sulla Banda della Magliana e su Mafia Capitale
14. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/12/21/mafia-capitale-parla-lex-boss-della-magliana-abbatino-io-un-morto-che-cammina-carminati-mi-fara-ammazzare/2322166/>
Dichiarazioni di Abbatino
15. <http://anticorruzione.eu/normativa/normativa-estera/onu/convenzione-di-merida/>
Autorità Nazionale Anticorruzione, Convenzione Onu di Merida 2003, 09/03/2016
16. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A133300>
Parlamento Europeo, Convenzione Onu di Merida 2003, 09/03/2016
17. <http://leg16.camera.it/561?appro=511>
Parlamento Italiano, Convenzione Onu di Merida 2003, 09/03/2016
18. http://milano.repubblica.it/cronaca/2015/10/14/news/marco_vitale_si_sentono_padroni_della_cosa_pubblica_cosi_non_riusciremo_a_battere_la_corruzione_-125054669/
17/03/2016
19. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/NormativeDiSettore/NormativaAnticorruzione>
05/03/2016
20. <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ProtocolliIntesa/Prot.ANAC.Transparency.26.01.16.pdf>
Protocollo d'Intesa tra A.N.A.C. e Transparency International Italia
5/03/2016
21. http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2012_0190.htm
Legge 6 novembre 2012, n. 190
22. <http://www.camera.it/parlam/leggi/080341.htm>
Legge 25 febbraio 2008, n. 34

23. http://www.decretotrasparenza.it/wp-content/uploads/2013/04/D.Lgs_.-n.-332013.pdf Decreto Legislativo, 14 marzo 2013, n. 33
24. <http://www.entilocali-online.it/trasparenza-definite-le-modalita-per-la-pubblicazione-dei-dati-relativi-ai-bilanci-e-dellindicatore-annuale-della-tempestivita-dei-pagamenti/>
25. <http://www.esteri.it/MAE/it>
Farnesina 09/03/2016
26. <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>,
01/03/2016
27. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20041260/index.html>
Protocollo Convenzione Strasburgo 1999, 09/03/2016
28. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_14_6.wp
Ministero della Giustizia 09/03/2016
29. https://sites.google.com/site/lucioxpicci/costo_corruzione_italia Lucio Picci, Corruzione in Italia: quanto costa non essere la Germania? 29/01/16
30. <http://www.osle.it/pubblica-amministrazione/etica-e-pubblica-amministrazione-il-delicato-rapporto-tra-politica-e-burocr> Ersilia Crobe
31. http://www.repubblica.it/cronaca/2010/06/14/news/inchiesta_appalti_parla_lunardi_ho_avuto_favori_che_male_c_-4819149/ Pietro Lunardi
32. http://revistas.usc.es/export/sites/default/gcompostela/en/descargas/Dichiarazione_di_Poznan.pdf Dichiarazione di Poznan
33. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-05/mafia-capitale-nodo-416-bis-085647.shtml?uuid=ACGfzuTB>

With the word *corruption* we usually mean a dishonest or illegal behavior, especially of people in authority, as well as the act or effect of making somebody change from moral to immoral standards of behavior¹⁵⁰. In jurisprudence, corruption refers to a violation committed by public officials receiving money and other goods in order to convince them to act improperly.

The aim of this study is to trace the evolution of some meanings and recent studies in this field, with the purpose of providing a philosophical interpretation for the case known as ‘Mafia Capitale’.

The study involves different disciplines, ranging from legal theory to political philosophy, and it also refers to economical and socio-administrative issues. The main aim is to show that many approaches to this issue, are somewhat insufficient and flawed. I shall first analyze various interpretations of the concept of corruption; then I shall provide a description of the agents of corruption, also emphasizing the complex mechanisms of exchanges linking them.

Then, I shall consider the subjective and objective indicators that are used all over the world, like the *Corruption Perception Index* (CPI) elaborated by the *Transparency International*; the *World Governance Indicators* (Wgi) and the *Business Environment and Enterprise Survey* (Beeps) both elaborated by the World Bank Group.

The data clearly show that Italy is at position number 61 on the CPI chart (27th January 2016). An emphasis is put on the impossibility of univocally defining what corruption is, even in an international sphere. An outline is provided of all national and international conventions including the Merida *United Nations Convention*, the Strasbourg and the OCSE one, the Severino and the FOIA law and the Protocol of Agreement signed between A.N.A.C and Transparency International Italia.

The survey shows that the dramatic Italian situation has caused a systemic phenomenon more remarkable than the ones observed in other Western democracies. The situation is further complicated by the fact Italy has a twofold or even a threefold amount of state laws on bribery compared to other countries like France, England and Germany. Moreover, we have to consider various regional regulations.

Generally, to define something as corrupt or corruptive, we need at least three elements:

1. Discretionary power, namely, the power to establish rules and/or to apply them

¹⁵⁰

The definition is taken from Oxford Advanced Learner’s Dictionary.

2. An economic rent associated with discretionary power.
3. The chance of being found out and punished.

In Italy, corruption isn't a news at all. Since the unification in 1861, the Italian political system has been characterized by some interactions between politicians, bureaucrats and groups bearing ideas and interests aimed to get benefits to throughout political offices or special laws (the so-called clientelism). Only in the 80's the increasing of bribery among politicians and bureaucrats, associated with the crisis of the Public Finance System, started to modify the attitude towards corruption and so to create in the public opinion a feeling of intolerance for any corruptive action.

Many people believe that corruption is connected with democracy and that the preliminary condition of this phenomenon, which is widespread in all social classes, is the decline of a democratic system in which one's interests prevail. Corruption burn up and people, who should be a source of rights and duties, prefer putting its faint sovereignty in corruptive actions only to get benefits.

The authority allows people to corrupt and to be corrupt. The phenomenon is widespread not only in Italy but also in Europe and in all Western countries. It doesn't occur or is lowered when people are really sovereign and rule by following the principles of freedom and honesty.

This situation is true in countries like Denmark, Finland or Sweden. On the contrary, Italians are not naturally corrupt but the story has reduced us living as plebs. So, corruption derives from the disappearing of people's sovereignty, from the disrespect of democracy and from the lack of interest in the state and by the state.

As stated above, the first part of my research aimed to outline the Mafia Capitale case. Once having understood that no definition or theory can be applied *in toto* to the Mafia Capitale case, I chose to investigate all people involved (making a distinction between corrupts and principles or secondary corrupters), the organization's *quantum*, its reasons and both its internal and external causes.

Under this respect, a public ethics' concern for people's interests acquires a very important value in the struggle against corruption; first, because it allows finding practical answers to the problem and, secondly, because it defines the right attitude for Public Administrations working for the community.

The study of Mafia Capitale case is a project started from a dual reasoning: first, the recentness of the case and then the practical demonstration of all problems we can raise when approaching to the phenomenon, also given the above-mentioned assumptions. The legalistic definition of corruption shows lots of contradictions as it is absolutely impossible to present a qualification including any aspect of the phenomenon.

Mafia Capitale has joined a criminal and a corruptive aspect; so, it has introduced new indexes and parameters to be compared and studied as well as some other new elements on a local basis. Corruption is a phenomenon that has gone hand in hand with the history of Italy for ages gaining more and more new aspects; in fact, Mafia Capitale shows some features that can be found in some other well-known cases, like the Mani Pulite one, but it has to be adapted to a more original and anti-conventional system. It also takes some characteristics from traditional mafia organizations like Camorra or 'Ndrangheta but it has changed its action field; it works in a more difficult and unknown area for its *modus operandi*, namely the Roman territory.

Then, the recentness of the issue is a source of discussions and reflections, not only because the trial following the measures taken against all people involved in Mafia Capitale is a hard news story but also because this issue has been affecting the public opinion in a relevant way in the last years.

Mafia and corruption are both phenomenon of organized crime and, for this reason, they are comparable to each other. The mafia cooperation groups have a great corruptive power on the economical and political system as well as on the public administration and the society. Mafia in itself is the demonstration of a corrupt mindset. At the same time, corruption is considered as the representation of a culture grounded on mafia and on people both standing up for and putting up with it. Actually, it is important to make some clarifications. Mafia is one of the most famous types of crime to such an extent that, in our country, it is synonym of organized crime. While, the term corruption refers to activities that are totally different from each other and, sometimes, they do not come from an organization.

Nevertheless, corruption doesn't show clear features; in this case, its conception is more ambiguous than mafia's one because, as we have seen, there are different types of corruption. Besides, the relationships between mafia and corruption or between

criminals and corrupts are not always predictable as there are cases in which the two phenomenon are unrelated.

Moreover, it is easy to understand that all negotiations referring to mafia issues are more widespread and pronged than the ones referring to corruption.

In fact, while the attempts of suppressing corruption haven't reached their acme yet, the ones addressed to mafia are more well-structured and based on more effective mechanisms.

Anyway, when faced with a mafia association, it is easy to trace the gap between people belonging and not belonging to it. Instead, when we talk about corruption, we have to consider its branched

origins, that makes the definition quite impossible. Concerning mafia's structure, it is necessary to assume the presence of an organization while corruption is not necessarily organized. But, when corruption is organized, it can involve politicians, bureaucrats and businessmen whose attitudes are driven by the will of earning rather than by fear.

Mafia Capitale is rooted in a 70's – 80's criminal association from Rome and known as Banda della Magliana

After having defined the bond between Mafia and Banda, we have to underline that there's two kinds of problems preventing us from defining Mafia Capitale:

1. We need to clarify the definition of Capitale. In fact, this derives from the assumption that the association's main field of activity is Rome. But, this concept is restrictive as Mafia Capitale has often crossed the GRA's boundaries, as for the Ostia case that, even if it is included in the Roman area, it is still considered an independent municipality. Then, it seems that Mafia Capitale is spreading also in an area further than Rome, like Sicily, where a lot of Mafia's accomplices are arrested for criminal conspiracy aiming to fraud the Italian state. The focus of the enquiry is the fraudulent supply of fuel provided to the Navy. This fuel has never been supplied but its provision and payment is registered in Augusta's port (near Siracusa).
2. The attempt to apply the article 416bis to Mafia Capitale has somehow shadowed all activities referring to the articles 318-319 of the penal code. In other words, to define Mafia Capitale's corruption, it is

necessary to better understand the 416bis article and, at the same time, to maintain a distance so that mafia aspects don't prevail on corruptive actions. Actually, the main aspect of Mafia Capitale, the one we have to consider to better understand the issue, is the corruption seen as strategic and instrumental element of the spreading of Mafia not only in a public context but also within the politics and the economy of a system where corruption, economic and mafia crimes are three main elements.

The first two points affects the third one as it is just throughout corruptive phenomenon that mafia associations obtain economical benefits. Illegal gains coming from corruption are re-invested in activities which seem to be legal thanks to devices which cover the project and the criminal nature of the assets invested. Money laundering is committed by these enterprises to hide to the economical system all gains coming from illegal activities and to change the legal capital in illegal one. From this point of view, it would be necessary to intend the corruption not only as a violation of the public administration but also as a violation of the economical system. Money can make complicity stronger, as for Buzzi and Carminati case, but it can also lead honest people to corruption.

The referring authorities, that are really interested in applying 416bis article, believe that bonds and the conditions of subjection and silence have created an intimidator force useful to indirectly or directly acquire the management or the control of economical tasks, licenses, authorizations, contracts and public services. Actually, I think that to better understand the nature of these corruptive actions, it is necessary to move differently; so, to overturn the situation and starting from the assumption that the illegal acquisition, management and control of economical tasks, concessions, contracts and services, happen through intimidator forces and a condition of silence and subjection.

In this way, Mafia Capitale, is not a new mafia, as the corruptive aspect prevails on the mafia one, which is just a more powerful instrument to achieve expected results.

Nevertheless, it doesn't work as an old mafia because it is not grounded on the same rituals, looking like tribal ones, to which organizations like Cosa Nostra are used to. These considerations don't prevent the application of the 416bis article but they allow a full comprehension of that kind of corruption. Mafia Capitale is a form of corruption sewed up on mafia.

