

contingenti di tali soggetti, indipendentemente da principi di razionalità e di interesse pubblico.

2) *Le prestazioni e i servizi offerti dall'amministrazione*

Un secondo tipo di attività pubblica esposto al rischio di transazioni corrotte è legato alla distribuzione o all'offerta, da parte degli enti pubblici, di prestazioni, risorse e servizi richiesti dai privati.

Anche in questo caso, una posizione di rendita viene assegnata discrezionalmente dal decisore pubblico, talora accettando una somma inferiore al prezzo che i privati sarebbero disposti a pagare per ottenere la disponibilità di quella risorsa, in altri casi monetizzando risorse non monetarie (legate all'esercizio di compiti amministrativi che rivestono valore economico per i privati). In cambio della sua decisione, l'amministratore pubblico corrotto riceve sotto forma di tangente parte di quella rendita, come contropartita dello scambio occulto.

Questo tipo di corruzione può insorgere in svariati campi di attività amministrativa, come, ad esempio, il rilascio di concessioni edilizie, licenze o autorizzazioni al commercio, la concessione di crediti agevolati, l'inserimento di farmaci nel prontuario, i provvedimenti amministrativi che aumentano il prezzo di mercato di beni di proprietà privata (specie nel settore dell'urbanistica), la vendita di beni di proprietà pubblica.

Talora la prestazione richiesta all'amministratore pubblico corrotto consiste semplicemente nella rimozione di ostacoli al godimento di un certo bene o diritto, oppure nell'accelerazione dell'iter burocratico di una determinata pratica. Per questi motivi la corruzione trova un fertile terreno di coltura nelle aree di estesa regolazione pubblica delle attività economiche ed in tutti i settori dell'apparato pubblico caratterizzati da una persistente inefficienza.

3) *I poteri autoritativi dell'amministrazione*

Il terzo tipo di attività pubblica nel quale possono emergere occasioni di corruzione è connesso all'esercizio del potere autoritativo di cui dispone l'ente pubblico, e che può concretizzarsi nell'imposizione di costi ai privati.

In questo caso, il corruttore è disposto a pagare una tangente pur di non effettuare un certo esborso, nonché per ritardare od evitare di essere assoggettato a sanzioni e provvedimenti punitivi. L'amministratore corrotto si appropria di una quota di questo valore economico, sotto forma di tangente, astenendosi, in cambio, dall'esercitare i poteri che collidono con gli interessi esclusivamente privati.

Esempi di questo tipo si presentano con riferimento ai controlli amministrativi e fiscali, al potere discrezionale di emanare provvedimenti che diminuiscono il valore di risorse private, o di revocare licenze, autorizzazioni, concessioni, ecc.. In questi campi di attività, le occasioni di corruzione crescono quanto più elevati sono i costi che gli

amministratori pubblici possono imporre discrezionalmente. Si può rilevare ancora una volta come il fenomeno si intrecci strettamente con alcuni fattori di cattiva amministrazione. Per un verso, la stratificazione e la complessità della legislazione relativa a tali attività di controllo accresce il potere di ricatto di chi esercita le relative funzioni: la certezza di poter comunque rilevare irregolarità ed i costi subiti dai privati per il semplice esercizio del controllo creano le condizioni per la ricerca di patteggiamenti occulti. Inoltre, interesse dei corruttori privati è in taluni casi il rallentamento delle procedure che li riguardano, di modo che effetto immediato della corruzione diviene l'ulteriore rallentamento dell'attività amministrativa.

c) Condizioni che favoriscono la corruzione

Come emerge dall'analisi che precede, occasioni di corruzione possono presentarsi in tutti i campi di attività pubblica in cui i privati cercano di influenzare a proprio vantaggio l'esercizio del potere pubblico, o di ottenere informazioni riservate che consentano loro di avere un accesso privilegiato alle posizioni di rendita che derivano dall'azione degli enti pubblici.

In generale, le decisioni pubbliche risultano più o meno vulnerabili alla corruzione a seconda dell'ammontare delle risorse in gioco, del grado di discrezionalità della decisione, della generalità e della prevedibilità dei loro effetti. Quanto maggiore è la quantità di risorse pubbliche destinate ad un determinato impiego, tanto minori sono i vincoli alla creazione di posizioni di rendita, presupposto per la realizzazione dello scambio corrotto. Quanto più estesa è la discrezionalità dell'azione amministrativa in quel settore, tanto più agevole e al riparo da rischi risulta la conclusione del patto illecito. Inoltre, quanto più ad ampio raggio e di portata generale sono gli effetti del provvedimento, tanto maggiori sono le difficoltà dei potenziali beneficiari nell'organizzare congiuntamente un'attività di pressione illecita per influenzare la decisione pubblica: per questo motivo, gli atti che assegnano benefici, a individui o a gruppi ristretti di soggetti, sono più facilmente monetizzabili. Infine, la prevedibilità dei beneficiari di un dato provvedimento - inversamente proporzionale all'astrattezza e all'imparzialità della relativa procedura - accresce la convenienza della corruzione per i soggetti ad esso interessati.

I luoghi privilegiati della corruzione sono quelli in cui queste condizioni ricorrono simultaneamente, ma le indagini giudiziarie mostrano come l'illecito abbia trovato un terreno fertile in numerosi settori "sensibili" dell'amministrazione italiana: i mercati pubblici; gli enti locali; le concessioni di pubblici servizi; le concessioni per la progettazione e la costruzione di opere pubbliche; il commercio e la cooperazione internazionale; l'urbanistica; gli apparati che dispongono di poteri autorizzativi, ispettivi e di controllo; le amministrazioni centrali che gestiscono i maggiori flussi di spesa; le aree di intersezione tra pubblico e privato, con particolare riferimento alle società - locali o nazionali - a capitale pubblico o a capitale misto, per le quali la privatizzazione della forma giuridica sembra poter garantire l'elusione

sia dei controlli amministrativi che di quelli relativi alle società private, nonché di quello del mercato.

Bisogna considerare che la corruzione può avere molte cause, che possono variare da Paese a Paese. Essa è diffusa in Paesi con un'amministrazione robusta, come il Giappone, ma anche in Paesi con un'amministrazione debole, come l'Italia; in Paesi dove il sistema politico è caratterizzato dalla alternanza di partiti al potere, come gli Stati Uniti, e in Paesi dove lo stesso partito è al potere dal dopoguerra, come in Giappone; negli enti locali di Paesi con antiche tradizioni di *self government*, come il Regno Unito, e nelle amministrazioni locali di Paesi dove il decentramento è un fatto recente, come la Francia.

Molto relative sono anche la visibilità, la percezione e la conoscenza del fenomeno, che, per il fatto di svolgersi in modo occulto, viene portato agli occhi di tutti dallo scoppio di scandali e dall'azione di organi di accusa più attivi.

Con queste cautele va considerato l'elenco delle cause, che segue, nel quale si è tentato di classificare i fattori ricorrenti che, nel nostro ordinamento, producono la corruzione.

1) L'ampiezza dell'area pubblica

L'estensione della corruzione è legata, in un sistema politico-amministrativo come quello italiano, all'ampiezza dell'intervento statale. In particolare lo sviluppo dei finanziamenti pubblici e della gestione pubblica di affari economici sono occasione frequente di reati contro la pubblica amministrazione. La regolazione e la presenza pubblica in numerosi campi di attività economica determina, inoltre, ampie e consistenti posizioni di rendita, la cui assegnazione ai privati viene spesso decisa con larghi margini di discrezionalità.

Le relative scelte amministrative divengono, così come si è già detto, influenzabili da negoziazioni occulte, che introducono distorsioni del principio di economicità e frequenti elusioni di quello di separazione tra patrimonio pubblico e patrimonio privato, che interessano, spesso, i vertici di nomina politica delle imprese pubbliche.

2) Il disordine normativo e la negoziazione della disciplina da applicare

Uno dei fattori di inefficienza e di arbitrarietà del sistema, condizioni che, a loro volta, favoriscono la corruzione, è la proliferazione di norme.

L'inflazione legislativa, nei suoi vari aspetti, fa sì che gli amministratori possano scegliere quale norma applicare, interpretarla così da favorire l'una o l'altra parte in gioco, aggirare i vincoli da essa imposti. La discrezionalità, traducendosi nella scelta del parametro normativo da applicare, si trasforma in arbitrio. Tale fenomeno accresce il potere di ricatto del funzionario nei confronti del privato che, seppure convinto di essere in regola, non può avere certezza del risultato e spesso preferisce pagare.

Si comprende, allora, che il disordine normativo è fattore di cattivo funzionamento della pubblica amministrazione, con aggravati procedurali, ritardi ed altre disfunzioni che ostacolano o vanificano il raggiungimento degli stessi interessi collettivi che tali norme si propongono di perseguire. Questo fa sì che il valore del fattore tempo aumenti, e parallelamente crescano per i privati gli incentivi a comperarne l'impiego. Inoltre, l'inflazione normativa genera un'alta conflittualità; per prevenire o dirimere le controversie, che sono un fattore di costo per i privati, talvolta questi acquistano, tramite tangenti, una generale protezione politica presso i centri di potere che sono in grado di condizionare stabilmente l'azione amministrativa.

3) *Le modalità di attuazione del decentramento amministrativo*

Il trasferimento di numerose funzioni e di ingenti risorse dal centro alla periferia, a partire dagli anni '70, è stato accompagnato dall'aumento dei reati contro la pubblica amministrazione commessi in sede locale. Vari fattori possono spiegare il fenomeno.

In generale, gli enti locali appaiono come luoghi privilegiati di possibili decisioni corrotte, per via dell'alto numero di amministratori politici e di provvedimenti individualizzati che in essi sono adottati e la minore esperienza delle burocrazie. Inoltre, nel caso italiano, la moltiplicazione e il rafforzamento dei centri di potere locale non ha dato luogo ad una corrispondente crescita di responsabilità della classe politica locale, non essendo prevista una diretta correlazione tra erogazione di servizi ed esazione fiscale, ed essendo inadeguato l'ammontare delle indennità previste per gli incarichi degli amministratori.

Alcuni di questi ultimi hanno, così, trovato conveniente tessere una serie di rapporti di scambio, da un lato con gli organi centrali erogatori di risorse, dall'altro con le imprese e con gli interessi privati. L'azione di figure di intermediazione specializzata - talvolta collegate ad imprese di servizi a capitale pubblico - ha, poi, contribuito ad irrobustire questo mercato politico sotterraneo. Esse hanno svolto una funzione informale di supplenza rispetto ad alcune inefficienze organizzative delle strutture locali, favorendo il progressivo spostamento da fattispecie di scambio clientelare verso la corruzione in senso proprio. A questo vanno aggiunte l'inadeguatezza e la politicizzazione dei controlli previsti per gli enti locali, che hanno contribuito in taluni casi ad espandere ulteriormente in direzione dei controllori, anziché a contrastare, le reti di transazioni occulte.

4) *Il finanziamento della politica*

Il finanziamento della politica di per sè non genera corruzione. Lo fa solo quando si effettua in presenza delle seguenti condizioni:

a) quando lo Stato ha larghi poteri di nomina a cariche pubbliche e private. Chi va ad occupare tali cariche tende ad acqui-

stare la disponibilità di fondi che può in parte usare per sovvenzionare illegalmente il partito - o i partiti -, della cui protezione ha bisogno;

b) quando i partiti vedono diminuire le fonti interne di finanziamento (iscrizioni, donazioni disinteressate, lavoro volontario di iscritti o simpatizzanti) e si trovano, quindi, a dover mantenere con fondi scarsi un apparato costoso;

c) quando si moltiplicano i soggetti politici (nuovi partiti, correnti o frazioni autonome, gruppi o individui non legati a partiti), che non ricevono fondi dagli organi centrali di un partito e debbono, quindi, procurarseli autonomamente;

d) quando mancano automatismi inerenti alla competizione politica (quali, ad esempio, un'effettiva alternanza al potere), che inducano i soggetti politici a denunciare reciprocamente le pratiche di finanziamenti illegali;

e) quando mancano precisi limiti di legge alle spese dei soggetti politici e efficaci forme di sovvenzioni "in natura" da parte dello Stato.

Queste condizioni si sono verificate in Italia.

5) *La confusione di ruoli tra personale politico e personale burocratico*

Amministratori elettivi e burocrati, nella diversità di funzioni, sono in grado di esercitare un certo grado di controllo sulle reciproche attività, denunciando l'eventuale corruzione. Di fatto, però, le parti trovano spesso conveniente la negoziazione piuttosto che il controllo.

A partire dal dopoguerra, si è spesso verificato uno scambio complesso, volto a minimizzare gli inevitabili attriti, per meglio soddisfare i rispettivi interessi, sul quale si sono inserite, in seguito, le dinamiche della corruzione. Se, da un lato, la collaborazione dei burocrati è indispensabile per l'attuazione dei provvedimenti propiziati dagli amministratori elettivi, per un altro verso, questi ultimi esercitano poteri rilevanti riguardo all'organizzazione degli uffici e alle possibilità di carriera dei primi. Inoltre, una notevole percentuale degli amministratori elettivi negli enti locali è costituita da dipendenti pubblici. Anche a causa degli scarsi vincoli posti dalla normativa italiana, si è, così, formata una classe intermedia tra politica ed amministrazione, formata da burocrati impegnati nella politica. Ad esempio, vi è un gran numero di dipendenti pubblici (statali, regionali e locali) che ricoprono cariche elettive negli enti substatali.

Infine, altri fattori hanno favorito questa confusione di ruoli: il modello di amministrazione prevalente in Italia - contrattuale-convenzionale, piuttosto che razionale-legale - l'atteggiamento legalistico e difensivo che porta a privilegiare la non decisione, e persino l'eccessivo aumento del numero dei dirigenti.

È in questo intreccio di relazioni di scambio e di solidarietà occulta che si sono delineati molti casi di corruzione. In alcuni casi, gli esponenti politici hanno impiegato i loro poteri sul personale

pubblico per consentire ai soggetti privati un accesso privilegiato all'amministrazione o una protezione selettiva dall'inefficienza propria della macchina amministrativa. In cambio della loro prestazione, i burocrati hanno ottenuto un appoggio nella carriera o una maggiore libertà d'azione, oppure hanno riscosso una quota delle somme scambiate (talvolta fungendo da intermediari nella consegna). In altri casi, invece, tra i due soggetti si è realizzata un rapporto di non ingerenza e di tolleranza della corruzione, tramite la suddivisione del mercato occulto - espresa o tacita - per sfere d'influenza.

6) *L'inefficienza amministrativa*

L'inefficienza amministrativa è causa di corruzione. Essa attribuisce agli amministratori un potere arbitrario relativo al compimento degli atti d'ufficio, poiché si estende la gamma di risposte alternative che essi possono dare alle domande e agli impulsi provenienti dall'esterno o dai livelli superiori della struttura amministrativa. Viene talora espressa l'opinione, in base alla quale la corruzione può indurre gli agenti pubblici a svolgere con maggiore diligenza i propri compiti, dato che la tangente è un incentivo occulto che sopperisce all'inadeguatezza delle procedure ufficiali ed accresce così l'efficienza di strutture amministrative irrazionali. In realtà, il caso italiano mostra come, di regola, la corruzione produca inefficienza, e a sua volta il cattivo funzionamento dell'amministrazione crei migliori occasioni di corruzione.

Oltre ai costi che gravano sui bilanci pubblici, il sistema della corruzione produce anche costi sociali, rappresenta cioè un "gioco a somma negativa". Anche la corruzione apparentemente "benefica" per tutti i soggetti coinvolti nello scambio ha di solito effetti che danneggiano altri individui: l'accelerazione di una procedura ottenuta pagando una tangente può determinare un rallentamento di pratiche che interessano altri soggetti; ogni atto di corruzione politica può dar luogo ad attività di influenza per appropriarsi delle rendite rese disponibili dall'intervento pubblico; dal momento che l'inefficienza genera occasioni più propizie di corruzione, gli amministratori corrotti hanno un incentivo ad allentare intenzionalmente i vincoli dei controlli, ad incrementare la spesa pubblica ed a promuovere quelle condizioni di vischiosità, ritardi procedurali e imprevedibilità che allargano i margini per concludere transazioni corrotte.

7) *L'insoddisfacente disciplina delle procedure amministrative*

Tra i fattori di inefficienza, vanno segnalati l'inadeguata disciplina delle procedure amministrative, la debolezza tecnica delle amministrazioni pubbliche e l'inefficacia dei controlli.

Spesso la disciplina delle procedure amministrative è antiquata e troppo complessa. Tale disciplina ignora la limitatezza di risorse umane, temporali ed organizzative disponibili nelle amministrazioni pubbliche, col risultato di determinare un sovraccarico di compiti ed

attività rispetto a quelle espletabili dagli agenti. Questi ultimi acquisiscono, così, il potere di decidere quali pratiche far viaggiare per corsie preferenziali, o come amministrare certe risorse. Essi potranno compiere o non compiere un certo atto, farlo speditamente o lasciar riposare la relativa pratica, scegliere l'uno o l'altro beneficiario privato, spendere più o meno risorse pubbliche. In cambio dell'esercizio di questo potere discrezionale, essi possono richiedere un prezzo.

La rigidità e la sovrabbondanza delle disposizioni fanno sì che esse vengano aggirate con metodi alternativi e norme di deroga. Queste misure derogatorie non sostituiscono la disciplina generale con alcuna norma, lasciando le amministrazioni libere nella configurazione dei relativi procedimenti. I poteri discrezionali, così, reintrodotti, non avendo riconoscimento esplicito, risultano, però, ancora più vulnerabili alla corruzione, poiché mancano i criteri per il loro esercizio ed è particolarmente difficile l'azione di controllo.

8) *La debolezza dell'amministrazione e l'assenza di corpi tecnici*

La debolezza dell'amministrazione si riflette soprattutto nell'assenza o nella debolezza dei corpi professionali. Ciò costringe gli enti pubblici ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività che richiedono l'opera di specialisti.

Appaiono particolarmente in crisi i corpi tecnici dello Stato, inclusi quelli aventi una grande tradizione, come il Genio civile e gli uffici tecnici erariali, i cui organici sono carenti ed il cui livello qualitativo è insufficiente, perché il livello retributivo non attira i professionisti più qualificati. Questo fattore contribuisce alla diffusione della corruzione, per un verso alimentando le diverse fonti d'inefficienza precedentemente esaminate, per un altro creando direttamente - al momento dell'affidamento degli incarichi professionali - occasioni di scambio occulto.

9) *L'inefficienza dei controlli*

Il sistema dei controlli, nel nostro ordinamento, è tradizionalmente ispirato alla verifica formale della regolarità e della legittimità di singoli atti, risolvendosi spesso in una codecisione. A questo tipo di controlli sfuggono i casi in cui il procedimento è stato seguito correttamente, ma la decisione non risponde all'interesse pubblico, come, ad esempio, nei casi di distorsione della domanda con conseguente realizzazione di opere pubbliche non necessarie. Sprechi ed inefficienze di questo tipo sarebbero, invece, meglio individuabili tramite controlli di risultato.

Le attuali carenze del sistema dei controlli - nonostante le modifiche introdotte dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti") - consentono, tra l'altro, agli amministratori di produrre un basso livello di impegno lavorativo, senza per questo accrescere sensibilmente il rischio di incorrere in sanzioni. A seconda delle loro preferenze,

amministratori politici e burocrati possono utilizzare questo potere discrezionale - quanto tempo ed energia dedicare ai doveri d'ufficio - per lavorare meno, o per farsi pagare per le loro prestazioni. Ad esempio, quando i ritardi nell'espletamento di certe pratiche diventano una regola, anche l'agente che si limita a svolgere le sue mansioni nel tempo previsto può ottenere una somma di denaro in cambio di questa prestazione insperata.

10) La sfiducia dei cittadini nella garanzia dei loro diritti

Il principio che in numerosi settori ispira i rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini non è quello della certezza dei tempi e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, bensì quello dell'arbitrio dell'amministrazione. Ciò favorisce la monetizzazione dei poteri amministrativi, dato che cittadini ed imprese spesso trovano conveniente pagare in cambio di atti dovuti, piuttosto che ricorrere ai rimedi previsti dall'ordinamento.

Il cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica genera, tra i cittadini e gli imprenditori, una sfiducia diffusa nell'efficienza e nell'imparzialità delle procedure che regolano l'accesso allo Stato, ovvero nella possibilità di godere effettivamente dei diritti sanciti dalla legge. La paralisi amministrativa trasforma i diritti in favori. È noto il caso di un certificato di cittadinanza che, a causa degli indugi nella consegna, è stato richiesto e pagato come un privilegio.

Gli amministratori coinvolti nelle transazioni illecite hanno interesse a trasmettere all'esterno un'immagine delle procedure pubbliche come dominio di inefficienza ed imprevedibilità, poiché questo permette loro di offrire selettivamente servizi di protezione da quelle condizioni indesiderate. In cambio di tangenti, essi saranno pronti a garantire una maggiore sollecitudine nel disbrigo delle pratiche, un'interpretazione favorevole e non controversa delle norme, una semplificazione delle procedure, una risoluzione positiva del contenzioso con l'amministrazione pubblica.

La crescita della domanda di giustizia amministrativa, verificatasi in questi ultimi anni, è al tempo stesso conseguenza e determinante di questa sfiducia diffusa, dato che il sovraccarico di domande ha prodotto, anche in questo caso, tempi di attesa estremamente lunghi.

Nascono, così, incentivi alla ricerca di canali privilegiati di contatto con le strutture pubbliche, riguardino essi il godimento di servizi o la competizione per l'assegnazione di appalti e posti di lavoro, per guadagnare posizioni di rendita, per ridurre i tempi di attesa, per anticipare le mosse di altri potenziali corruttori.

La domanda di favori illeciti che ne consegue proviene soprattutto dai soggetti che hanno con l'amministrazione pubblica rapporti più frequenti ed economicamente rilevanti, ad esempio, imprenditori e fornitori pubblici, professionisti, ecc.. Ne deriva un'inclusione selettiva dei privati, fondata sulla loro disponibilità a pagare tangenti, entro il mercato illegale. L'aumento della corruzione si riflette, però, in aspettative sempre più pessimistiche sull'arbitrarietà dell'azione amministrativa. Per questo, a mano a mano che la corruzione si diffonde, la sfiducia dei cittadini nell'amministrazione tende ad autoalimentarsi.

11) Le distorsioni del sistema economico e le strutture d'impresa

Per gli imprenditori, gli incentivi alla corruzione dipendono, oltre che dall'entità delle rendite allocate politicamente e dalle probabilità di aggiudicarsele, dall'ampiezza delle opportunità alternative presenti nel mercato privato. Al crescere dell'importanza relativa della domanda pubblica di beni o servizi da essi forniti, diventa più difficile sottrarsi ai meccanismi di corruzione presenti nel sistema amministrativo. L'eventuale emarginazione dal mercato pubblico costringerebbe, infatti, a sostenere costi molto elevati, per il rischio di non riuscire a sostenere la concorrenza nel settore privato.

Si può dire che la domanda di corruzione proveniente dagli imprenditori è inversamente correlata con il grado di sviluppo tecnologico e con le dimensioni del relativo mercato: questi fattori, garantendo uno spettro più ampio di alternative agli operatori economici, consentono di bilanciare le spinte alla collusione con i poteri pubblici, almeno nei casi in cui le richieste di questi ultimi assumano, almeno in parte, carattere estorsivo.

Va segnalato che numerosi imprenditori, trovandosi a dipendere da decisioni discrezionali o da procedure dall'esito imprevedibile, hanno trovato conveniente acquistare non specifici benefici pubblici, bensì una generale protezione politico-amministrativa presso le amministrazioni pubbliche ai cui appalti partecipavano o alle quali richiedevano autorizzazioni, concessioni, licenze.

Ulteriore conseguenza negativa della corruzione è la perdita di efficienza delle imprese, che tendono a soddisfare in modo inadeguato la domanda pubblica, pagando tangenti. Questo processo produce costi pesanti per la stessa amministrazione, in termini di lievitazione dei costi, ritardi, scadente qualità delle prestazioni acquistate, più frequenti inadempimenti o cattive esecuzioni. Al contrario, le imprese più efficienti possono soccombere proprio perché le concorrenti, prive di opportunità nel mercato privato, sono disposte a rinunciare a quote maggiori di guadagno, pagando tangenti, pur di mantenersi attive nel mercato pubblico.

Queste barriere all'ingresso del mercato pubblico tendono, poi, a rafforzarsi col tempo: le stesse imprese protette sono vincolate alla prosecuzione dei rapporti illeciti con le strutture pubbliche proprio dalla loro minore efficienza produttiva, che le condannerebbe ad un ruolo marginale in un mercato privato concorrenziale; inoltre, i partecipanti allo scambio occulto costituiscono un capitale condiviso di informazioni riservate, conoscenze personali e fiducia, che riduce i costi di eventuali nuove transazioni. Anche il potere di ricatto, ovvero la conoscenza di notizie compromettenti su precedenti attività illecite degli amministratori, può essere impiegato per ottenere un trattamento privilegiato.

Anche la struttura della proprietà e del controllo delle imprese influenza le occasioni di corruzione. Nella media e nella grande industria hanno prevalso i modelli del controllo di Stato e del controllo familiare, col risultato che è venuta a mancare un'efficace tutela da abusi dei diritti patrimoniali della proprietà, favorendo così la formazione di fondi neri.

Per un verso, il controllo pubblico della grande industria si è tradotto nell'esercizio di un informale potere di delega da parte di taluni centri di potere, che di esso si sono avvantaggiati in termini di finanziamenti occulti. La natura familiare della proprietà dei principali gruppi economici privati ha incentivato, invece, il ricorso a forme d'influenza personalizzata, non mediata dalle deboli strutture di rappresentanza degli interessi di categoria. La peculiarità italiana di un capitalismo senza proprietà anonima ha accresciuto considerevolmente l'importanza delle relazioni familiari e fiduciarie nell'ambito dei rapporti economici. L'accentramento della proprietà entro gruppi ristretti di soggetti e gli scarsi controlli interni, sul versante imprenditoriale, hanno corrisposto, sul versante istituzionale, ad una speculare stabilità al potere delle medesime élites politiche. Questo ha favorito la creazione di relazioni fiduciarie e cooperative di lungo periodo tra amministratori pubblici ed imprenditori, a fondamento di un sistema di transazioni occulte il cui adempimento era garantito dall'aspettativa di una ripetizione indefinita del processo.

La ristrettezza del mercato e la stabilità nel controllo delle imprese operanti nei settori dove maggiore è la domanda pubblica hanno favorito la formazione di intese di cartello. Tramite simili accordi, le imprese, coordinando le rispettive offerte, possono assicurarsi a rotazione l'assegnazione dei contratti pubblici. In presenza di simili intese, una quota dei guadagni che le imprese si assicurano, concordando le rispettive offerte nelle gare pubbliche, può essere destinata agli amministratori che sovrintendono alla relativa procedura; le imprese colluse si assicurano l'assenza di intoppi procedurali, la limitazione del numero di concorrenti invitati alle gare, l'afflusso costante di finanziamenti. In alcuni casi, il decisore pubblico viene pagato anche per sanzionare, tramite l'eventuale esclusione dal mercato pubblico, l'imprenditore che defezioni dal cartello.

12) L'assenza di prestigio e di spirito di corpo dei dipendenti pubblici

Il costo morale della corruzione dipende dai criteri di valutazione della legge prevalenti nel contesto sociale. Esso sarà, dunque, influenzato dalla cultura politica prevalente e dalla presenza più o meno radicata, tra gli amministratori pubblici, di senso dello Stato. Se i criteri di riconoscimento morale prevalenti nell'organizzazione in cui l'individuo opera sono analoghi a quelli che sostengono l'autorità pubblica, la corruzione risulta per lui particolarmente onerosa. L'interiorizzazione di tali norme è influenzata anche dal prestigio del servizio pubblico: quanto più la partecipazione ai ruoli pubblici è ambita e socialmente riconosciuta, tanto più la violazione delle regole apparirà indesiderabile.

Da questo punto di vista, l'amministrazione italiana appare caratterizzata da una marcata debolezza del prestigio e dell'orgoglio di posizione, anche per l'influenza delle protezioni politiche o degli automatismi legati all'anzianità nel determinare l'avanzamento nella carriera burocratica.

Altri due fattori contribuiscono a questo stato di cose: la mole eccessiva e l'inefficienza delle norme procedurali cui gli amministratori sono soggetti tendono ad attenuare la percezione soggettiva della gravità di eventuali violazioni, o quantomeno determinano una gradazione, nel senso di responsabilità personale, tra la violazione di regole ritenute coesenziali alla funzione esercitata ed altre infrazioni considerate, invece, irrilevanti; le basse retribuzioni per la maggior parte degli incarichi pubblici rivestiti accresce direttamente la disponibilità personale alla corruzione, scoraggia l'ingresso di soggetti dotati di notevoli competenze professionali, accentua l'impressione socialmente condivisa di una caduta di prestigio della funzione pubblica esercitata.

3. STUDI, PROPOSTE E RIFORME IN ALCUNI
ORDINAMENTI STRANIERI

Negli ultimi anni, la lotta alla corruzione è stata oggetto di numerosi studi e proposte, oltre che di riforme, in vari ordinamenti. Vanno segnalati, in particolare, i rapporti presentati dalle commissioni di studio costituite in Francia e nel Regno Unito, che hanno esaminato cause e dimensioni della corruzione e proposto numerosi rimedi generali e particolari. Appare opportuno considerare anche l'esperienza di Stati Uniti d'America, Spagna e Portogallo.

a) L'esperienza della Francia

Nell'ultimo decennio, in Francia vi sono stati tre importanti interventi legislativi volti a moralizzare la vita pubblica e a combattere la corruzione. Particolare attenzione è stata dedicata al finanziamento della politica.

Nel 1988, la legge sulla *transparence financière de la vie politique* ha previsto che il Presidente della Repubblica, i membri del governo, i parlamentari, i presidenti delle assemblee regionali e dipartimentali e i sindaci delle città con più di 30000 abitanti forniscano informazioni sul loro patrimonio iniziale e su quello finale: le dichiarazioni dei deputati e dei senatori vanno presentate ai rispettivi uffici di presidenza, quelle degli altri soggetti interessati alla *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, composta dal vicepresidente del Consiglio di Stato e dai primi presidenti della Corte di cassazione e della Corte dei conti (nonché, in base a una legge del gennaio 1996, da altri dodici magistrati degli stessi organi). Solo la dichiarazione del Presidente della Repubblica, peraltro, è pubblicata sul *Journal officiel*.

La stessa legge ha disciplinato, per la prima volta, il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, imponendo limiti di spesa ai candidati al Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica e stabilendo le cifre massime che persone fisiche e persone giuridiche possono versare loro. I partiti ricevono un finanziamento statale, commisurato al numero dei rispettivi parlamentari, ed i loro bilanci devono essere pubblicati annualmente sul *Journal officiel*.

La disciplina è stata rafforzata da due leggi del 1990, che hanno istituito la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, composta da nove magistrati, per vigilare sul rispetto della disciplina sul finanziamento dei partiti, che è stata estesa

a tutte le competizioni elettorali. Queste leggi hanno posto limiti all'ammontare annuale delle donazioni delle imprese ai partiti politici ed alle loro associazioni. Esse hanno previsto anche un'amnistia parziale per i reati di violazione della disciplina del finanziamento dei partiti, salvo il caso di arricchimento personale.

Sul finanziamento della vita politica il legislatore è ritornato nel 1993, nel quadro di un insieme di riforme volto a moralizzare la vita pubblica. In quell'anno, il governo ha incaricato una Commissione di studio di proporre modifiche alla legislazione vigente. Tra le altre raccomandazioni contenute e dettagliatamente illustrate nel rapporto finale della Commissione, vanno segnalate: l'adozione di codici di condotta e l'istituzione di *comités de déontologie*, formati da rappresentanti delle amministrazioni e del personale e da specialisti "deontologi", che i dipendenti pubblici possano consultare; la formazione iniziale e permanente dei dipendenti; la loro mobilità; la trasparenza delle amministrazioni pubbliche e delle imprese private, da perseguire con strumenti come obblighi di dichiarazione patrimoniale, pubblicità delle operazioni bancarie di dimensione superiore ad una certa soglia, abbassamento della soglia di pagamento obbligatorio con assegno, disciplina dell'attività di *lobbying*, codici di condotta anche nel settore privato; la riforma dei controlli sugli atti degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia; la valorizzazione delle ispezioni amministrative, a livello statale, ed il potenziamento dei controlli interni nelle amministrazioni locali; il rafforzamento delle giurisdizioni finanziarie (*Chambres régionales des comptes e Cour des comptes*), da perseguire con più efficaci strumenti di informazione, con l'estensione delle loro competenze e dei loro poteri investigativi, con una maggiore pubblicità dei loro atti istruttori e con un alleggerimento delle procedure; il rafforzamento dei controlli esterni sulle imprese, mirati a combattere la costituzione di fondi neri e l'evasione fiscale; la riforma di alcune norme penalistiche. Riforme particolari, poi, sono state suggerite per alcuni "settori sensibili", come gli appalti pubblici, i servizi pubblici, l'urbanistica e l'edilizia, la pubblicità ed il commercio internazionale.

Alcune di queste indicazioni, evidentemente, consistono in indirizzi generali di politica legislativa e amministrativa. Molte di quelle più specifiche - nonostante alcune resistenze - hanno trovato attuazione con la legge *relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*. Essa è intervenuta su quattro fronti: ha istituito il *Service central de prévention de la corruption*; ha posto una nuova disciplina del finanziamento delle campagne elettorali e dei partiti politici (aspetto su cui molto aveva insistito il presidente Mitterrand); ha introdotto varie innovazioni in materia di attività economiche (determinazione di prezzi e tariffe, pubblicità, insediamenti commerciali, delegazione di servizio pubblico, contratti pubblici, patrimonio immobiliare degli enti pubblici); ha posto nuove norme in materia di funzioni e procedimenti negli enti locali e di controllo sui loro atti.

In particolare, il *Service central de prévention de la corruption* ha funzioni di documentazione ed informazione, di collaborazione con le autorità giudiziarie che indagano su fatti di corruzione, di consulenza per le amministrazioni pubbliche. Esso può denunciare fatti al pro-