

CAPITOLO 16

VIGILARE ■ Come combattere la corruzione e l'illegalità

Leonardo Ferrante ■ Libera - Gruppo Abele

Il contesto

Quanto costa all'Italia la sua corruzione? In molti parlano di 60 miliardi di euro ogni anno, ma non è chiaro chi l'abbia detto per primo. Si tratta di calcoli elaborati su una stima della Banca Mondiale, che nel 2004 parlò del 3% del Pil globale, applicati al caso italiano. Un numero, quindi, più "pedagogico" che scientifico, volto a evidenziare l'enormità degli effetti della corruzione e non la sua reale dimensione. Recentemente, Anac e Istat si sono dati una convenzione per arrivare a una nuova misurazione congiunta che attesti una volta per tutte e in modo rigoroso tale cifra.

È poi noto come nelle classifiche internazionali dell'Indice di Percezione della Corruzione (Cpi) elaborate dall'associazione Transparency International, l'Italia nel 2015 risulti tristemente 61esima al mondo, assieme a Lesotho, Montenegro, Senegal e Sudafrica. Se per qualcuno il Cpi non è considerabile veritiero, lo è invece per gli operatori economici internazionali (l'indice è frutto di interviste loro mirate): in Europa questi ultimi considerano l'Italia appena più credibile della Bulgaria, ma meno di Grecia, Romania e ogni altro Paese comunitario. Una buona ragione per dirigere altrove i loro investimenti. Secondo Lucio Picci, ordinario del Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Bologna, qualora, invece che nelle zone di bassa classifica del Cpi, l'Italia fosse allo stesso posto della Germania, il reddito annuale nazionale crescerebbe di 585 miliardi di euro. Fantaeconomia? Tutt'altro. Altri ricercatori hanno rinunciato a contare la corruzione per indagarne invece gli effetti, intrecciando il Cpi con altri macro-indicatori.

Ad esempio Alberto Vannucci, ordinario di Scienza politica e direttore del Master in Analisi, prevenzione e contrasto della corruzione e della criminalità organizzata dell'Università di Pisa, nel suo volume intitolato *Atlante della corruzione* dimostra empiricamente come il fenomeno avveleni l'economia (pesa sul Pil, allontana gli investimenti stranieri, incide sulla disoccupazione giovanile, spreca denaro pubblico, esclude le forze sane del mercato, rallenta l'innovazione e la ricerca, allunga i tempi della burocrazia, mette a rischio il lavoro e i lavoratori) e inquina la democrazia (demolisce la fiducia dei cittadini, autoalimenta se stessa delegittimando le istituzioni e

scoraggiando la partecipazione, lede il principio di uguaglianza, distrugge la giustizia sociale, non crea allarme sociale, mina la decisione pubblica, orienta i procedimenti legislativi, distorce la competizione politico-elettorale, espone il politico al ricatto).

Al netto dei numeri e delle ricerche, il costo principale della corruzione è contenuto nella sua stessa etimologia latina: *cum-rumpere* significa infatti liquefare, spezzare, distruggere il patto sociale che ci tiene uniti. Pertanto, il corrotto pubblico è colui il quale abusa della sua capacità di prendere decisioni a nostro nome al fine di averne un utile privato, tradendo il mandato fiduciario che lo lega a noi. Il corruttore è invece colui che si avvantaggia a scapito del diritto e del merito, tradendo ogni principio economico e sociale. Infine ci siamo noi tutti, che paghiamo il costo immediato delle tangenti e gli effetti di lungo periodo che il tradimento e la frattura comportano. Del resto, anche chi si corrompe si condanna all'inautenticità e finisce schiavo di un gioco da cui non è libero di uscirne se non a carissimo prezzo.

La corruzione, in sintesi, costa la crisi che stiamo vivendo: scelte dissennate, opache e fondate sul malaffare di decenni fa – a cui si aggiungono le presenti – stanno scaricando i propri effetti sulla situazione attuale. In assenza della possibilità di contare sulla creazione di debito pubblico, come avviene oggi, la data di scadenza dei costi si accorcia e a pagare sono soprattutto le fasce deboli, in termini di taglio ai servizi. Ad esempio, malaffare in sanità significa una diretta diminuzione dell'accesso alle cure, scarsità di farmaci, letti d'ospedale in meno. Non basta: risorse già scarse verranno distratte per alimentare la macchina bulimica della corruzione e non per rispondere ai bisogni delle persone.

Infine: la corruzione è il viatico delle mafie. Oggi è il modello di “rete criminale organizzata” a spiegarci come stanno mutando i sistemi illegali. Nella rete, si fondono e confondono insieme politici, funzionari e controllori corrotti, faccendieri e imprenditori corruttori, soggetti mafiosi garanti. Questi ultimi, nello scambio, prevalentemente offrono il *know how* di creazione del network occulto e al tempo stesso di garanzia dello stesso, tramite il “potere di morte”. Imprimere lo stampo mafioso sulla filiera corruttiva (lo dimostrano bene i casi Mafia Capitale e Aemilia) significa inserirvi il principio del “chi sbaglia paga” che ne garantisce il buon funzionamento. La contropartita richiesta dai soggetti mafiosi è accedere alla vita economica legale del Paese, viziandola con effetti devastanti e peraltro sottostimati dagli stessi altri partecipanti alla rete di corruttela, i quali ragionano solo in termini di convenienza sul breve periodo. A spese di tutti noi.

Le sfide

Se la corruzione è *frattura* del patto sociale, la sfida principale per tornare all'integrità del sistema è *rifondare* il patto sociale tramite processi di ricostruzione della fiducia pubblica. Affinché ciò possa accadere occorre un triplice sforzo all'insegna del concetto di vigilanza: da parte del mondo del privato economico, della società civile, delle istituzioni. Vigilare significa non soltanto tenere lontana la corruzione dalla propria vita, quindi "non cor-rompersi", ma anche "cor-responsabilizzarsi", dando compimento alle parole di Lev Tolstoj secondo cui "se i corrotti si uniscono tra loro per costituire una forza, allora anche gli onesti devono fare lo stesso".

Così, agli operatori economici compete l'impegno di vegliare sul proprio mondo mettendo in fuorigioco chi utilizza la corruzione per farsi strada falsando le regole. Alla società civile spetta poi la "vigilanza diffusa", ossia il monitoraggio civico: controllare dal basso e in molti, integrando il monitoraggio istituzionale e diffondendo la cultura dell'integrità. Non a caso l'Italia ospita "Riparte il futuro", campagna digitale anticorruzione fondata da Libera e Gruppo Abele e oggi progetto a sé, che conta oltre un milione di firmatari: evidenza di quanto il problema sia socialmente sentito, ma anche di come siano ancora carenti le risposte istituzionali.

Il ruolo chiave è dunque quello che spetta al terzo soggetto, ossia le istituzioni pubbliche. Se quelle nazionali sono chiamate a dotare l'Italia di norme migliori, è responsabilità delle Amministrazioni locali e territoriali, proprio a partire dai Comuni, giocare un ruolo determinante nella prevenzione del fenomeno, come anche previsto dalla Legge 190/2012. In particolare, da parte dei Comuni e di chi li rappresenta – ovvero da parte delle istituzioni e dei loro rappresentanti più prossimi al cittadino – deve arrivare la risposta a tre grandi sfide che mirano a ricucire e/o a evitare lo strappo generato dalla corruzione.

La prima sfida è quella di *rendersi impermeabili alla corruzione*, mettendo alla porta i corrotti. Non basta che i Comuni diventino case dalle porte di vetro: occorrono anche porte blindate per tenerne fuori i corrotti. L'impianto previsto dalla Legge 190, carente perché non esente da rischi di burocratizzazione, può essere vissuto come un'opportunità per sviluppare una serie di politiche realmente improntate all'efficacia. Questa sfida, che comporta l'evolvere verso il modello del "governo aperto", è quindi interna all'Ente comunale ed è rivolta a operare un mutamento della cultura organizzativa: la prevenzione della corruzione deve essere innanzitutto percepita come una responsabilità a cui è chiamato ogni dipendente e amministratore. Il fine è la creazione di una "rete per l'integrità" che faccia sentire scomodo chi vuole operare malaffare.

La seconda sfida dei Comuni è quella di *accendere un faro sulle "terre di mezzo"*: tra l'Amministrazione comunale e il privato (soggetto economico o cittadino) esistono in-

fatti, come insegna la vicenda di Mafia Capitale, delle “terre di mezzo” spesso opache e luogo della corruzione: la sfida è disattivare i rischi che tali momenti comportano. Per chi ricopre incarichi di funzione pubblica ancora troppo frequenti sono i momenti di intermediazione con il privato economico, che aumentano l’opportunità corruttiva soprattutto alla luce di un’eccessiva burocratizzazione della macchina amministrativa: la sfida è dunque ridurre sia i momenti d’incontro a rischio opacità che i troppi passaggi formali. Per chi ha incarichi politici, invece, da un lato occorre vigilare sul momento elettorale, affinché promesse fatte non prendano la connotazione di un voto di scambio fondato su interessi privati. Ciò soprattutto in un momento storico in cui una preferenza elettorale può essere venduta per poche decine di euro. Dall’altro lato, la sfida più grande è riuscire a raccontare ai propri cittadini come vengono spesi i loro soldi e perché. Infine, “terre di mezzo” per definizione sono gli Enti partecipati, spesso buchi neri di risorse pubbliche e informazioni che non restituiscono dati su come si spende, su chi decide e su perché vengano affidati determinati incarichi. La sfida in questo caso è razionalizzarne il quadro e renderne del tutto trasparenti nomine, spese, procedure alla luce dell’interesse pubblico che tali Enti sono chiamati a soddisfare, pur non essendo elettivi.

La terza sfida dei Comuni è quella di *lasciarsi conoscere e vigilare dalla cittadinanza fin dalla fase elettorale*. Il fatto che in Italia, in tempi di web 2.0, si voti ancora come nel 1948 segnala un macroscopico problema: conosciamo poco coloro i quali si dicono disponibili a decidere per nostro conto. La sfida, per chi rappresenta i Comuni o per chi è intenzionato a rappresentarli, è pertanto quella di permettere, anzi di incoraggiare, il diritto di conoscere dei propri cittadini. Il contributo della società civile monitorante è un valido supporto al buon funzionamento della macchina amministrativa e, soprattutto quando riguarda il singolo decisore/dirigente, può disincentivare il comportamento corruttivo. Nei fatti, però, la trasparenza oggi è ancora vissuta dalla Pubblica Amministrazione come un aggravio di forma o come una sorta di concessione medievale, e sbagliano anche quei cittadini che la confondono con forme di voyeurismo. L’obiettivo comune è quindi la diffusione di una vera cultura di *public disclosure*.

■ Mini-vademecum del monitoraggio civico

Oggi in Italia si stanno moltiplicando le esperienze di monitoraggio civico che, dai Fondi coesione europei (Monithon e Opencoessione) ai beni confiscati alla criminalità organizzata (Confiscati bene), dal sistema sanitario (Illuminiamo la salute) al mondo politico e istituzionale (Openpolis), vogliono accendere una luce per dirime-

re i rischi di opacità e prevenire i fenomeni di corruzione e malaffare. Ma di cosa stiamo parlando esattamente quando parliamo di monitoraggio civico? Qui di seguito una sintetica scheda per fare un po' di chiarezza.

Che cosa è e che cosa non è il monitoraggio civico

- Non è sostituzione al monitoraggio istituzionale;
- non è voyeurismo;
- non è strumentalizzazione politica per attaccare un certo partito politico;
- è il modo che il cittadino ha per partecipare all'integrità del sistema;
- è trasversale e apartitico per definizione, e mette sempre al centro la trasparenza;
- è fondato sul concetto di "responsabilità politica".

Ambiti del monitoraggio civico

Il monitoraggio civico si rivolge ad ambiti che possono essere di due tipi:

- Enti pubblici (territoriali, locali, settoriali) e partecipati;
- elementi cruciali della vita pubblica: beni confiscati, beni ambientali, archeologici...

In base a che cosa si monitora, cambiano gli strumenti che possono essere impiegati e muta anche il modo in cui li si impiega.

Strumenti di monitoraggio civico

Gli strumenti del monitoraggio civico sono:

- l'esercizio dell'accesso agli atti/accesso civico;
- la lettura delle informazioni di trasparenza al fine di esercitare un controllo diffuso sul come si organizza, spende e decide un Ente pubblico;
- l'analisi e la partecipazione ai Piani anticorruzione predisposti dagli Enti;
- l'analisi dei Codici di comportamento degli Enti;
- la promozione di Patti per l'integrità per il monitoraggio di questioni economiche particolarmente delicate;
- l'esercizio del controllo diffuso sul vasto sistema degli appalti pubblici, sino ai subcontratti;
- la strutturazione di Portali civici di trasparenza, con informazioni di particolare interesse per la società civile;
- la promozione di iniziative di "giornalismo civico" e "giornalismo sui dati";
- la promozione di "maratone di monitoraggio" per la raccolta di dati assenti o incompleti;
- la partecipazione alle Giornate della trasparenza che la Pubblica Amministrazione è obbligata a organizzare;

- la strutturazione di Tavoli della trasparenza con altri soggetti civici e la promozione di Reti per l'integrità;
- la promozione di una democrazia deliberativa fondata sul coinvolgimento della cittadinanza durante le fasi decisionali.

Le proposte

Impermeabili alla corruzione, con un “di più” di impegno

De-burocratizzare l'anticorruzione significa garantire quel “di più” di impegno sulle strategie anticorruzione che la legge pone come obbligatorie, garantendo la tutela dell'integrità piuttosto che la logica dell'adempimento burocratico. Il Sindaco e la Giunta possono impegnarsi quindi a dotare il Comune di codici di comportamento che prevedano sanzioni chiare per chi abusa della fiducia pubblica e agisce in conflitto d'interesse, estendendosi parimenti a chi ha incarichi politici e burocratici: è il caso ad esempio della Carta di Avviso Pubblico. Essi possono poi incoraggiare forme di partecipazione per redigere l'analisi dei rischi opacità – centro nevralgico del Piano triennale anticorruzione – affrontando tale compito non a tavolino, ma in incontri che vedano la compresenza di amministratori e funzionari di diverse aree. Ancora, possono farsi promotori della cultura della segnalazione di quelle opacità che possono avvenire nell'Ente comunale. Si tratta del *whistleblowing*: occorre garantire tutela e riservatezza per quei dipendenti che segnalano illeciti a cui hanno loro malgrado assistito (dotando il Comune di policy che prevedano prassi e metodologie efficaci e chiare), occorre promuovere questo strumento negli uffici comunali con percorsi informativi mirati, occorre minimizzare il rischio di segnalazioni in cattiva fede. In ultimo, il Sindaco e la Giunta possono impegnarsi a garantire un piano efficace di formazione rivolto ad amministratori e funzionari al fine di renderli consapevoli degli effetti della corruzione. La corruzione è infine parente dell'incompetenza: dotare di migliori conoscenze i settori dell'Amministrazione comunale più soggetti a rischio corruzione (ad esempio l'Ufficio gare) è senza dubbio un buon modo per prevenire l'opacità.

Dalle “terre di mezzo” alle “terre di tutti”, grazie alla digitalizzazione

La digitalizzazione è quella strada da poco inaugurata in Italia dagli Enti comunali che aiuta a ridurre l'opacità dei momenti decisionali. Sindaci e Giunte sono chiamati pertanto a dotare i propri Comuni di un Piano digitale, ma senza venir meno al dialogo

e confronto con il privato e il cittadino. Possono garantire da un lato la previsione di quei sistemi digitali che riducono la discrezionalità del funzionario e dall'altro introdurre sistemi di partecipazione e ascolto che migliorino la stessa gestione pubblica, ponendo la decisione sotto gli occhi di tutti. Questi ultimi sistemi sono i cosiddetti Portali della trasparenza: restituiscono dati e informazioni su come il Comune spende e si organizza e prevedono la possibilità di una partecipazione attiva alla presa delle decisioni. I Portali della trasparenza possono dirimere anche il nodo delle società partecipate: sebbene non sia infatti possibile un'elezione per questi Enti, il portale potrà fornire informazioni su quali siano le figure proposte a ricoprire ruoli e incarichi apicali, da parte di chi e per quali meriti ed esperienze. Allo stesso modo, i Portali potranno contenere informazioni complete su come e quanto ogni partecipata spende e in risposta a quali reali bisogni, in modo da evitare spese inutili.

Conoscibili fin dall'inizio: trasparenza totale delle candidature e degli eletti

Chi intende assumersi l'onere di decidere per tutti noi sa che non gestirà un potere delegato qualunque: il contrappeso non può che essere quello di rinunciare a una parte della propria privacy per farsi conoscere, magari sin dalla fase elettorale. In tal senso, ciascun candidato potrà fornire, in piattaforme proprie, di partito oppure organizzate dalla società civile (come nel caso della sopra menzionata campagna "Riparte il futuro") tutti quegli elementi che consentono al cittadino di votare con consapevolezza: un curriculum completo della propria storia formativa, professionale e politica; una dichiarazione reddituale e patrimoniale al fine di verificare che non ci saranno arricchimenti illeciti; note su conflitti d'interesse potenziali; la propria storia giudiziaria (particolarmente importante qualora contenga reati contro la Pubblica Amministrazione). Questo tipo di trasparenza dovrebbe trasformarsi, da sforzo volontaristico, a prassi obbligatoria per ogni elezione. Una volta cessata la fase elettorale, ogni Sindaco e Giunta potranno allora impegnarsi affinché la pagina online dedicata all'anagrafe di tutti gli eletti (obbligatoria per legge) organizzi le informazioni in modo fruibile a tutti e non secondo standard formali. Essi potranno quindi divulgare la pagina in eventi televisivi e in giornate dedicate (come ad esempio le "giornate della trasparenza") e diffondere materiale informativo nei luoghi d'incontro pubblici quali biblioteche, centri civici, case del quartiere, mezzi pubblici.