

# **La corruzione in Europa**

**Ernesto U. Savona**

Laura Mezzanotte

**Carocci**

Ricerca realizzata con il contributo del CNR n. 95.02674CTo9  
e volume stampato con il contributo del Dipartimento  
di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento.

1ª ristampa, ottobre 1998  
1ª edizione, settembre 1998

© copyright 1998 by Carocci editore S.p.A., Roma

Finito di stampare nell'ottobre 1998  
dalle Arti Grafiche Editoriali Sri, Urbino

ISBN 88-430-1'73-1

Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia,  
anche per uso interno o didattico

## Indice

<b>r.</b>	
II.	
1.2.	
1.3.	
1.4.	
<b>Prefazione</b>	11
di <i>Rinaldo Bon tempi</i>	
<b>2.</b>	
<b>Le premesse</b>	15
Introduzione	15
Definizioni	16
1.2.21. Corruzione interna e corruzione internazionale / 1.2.2. Corruzione privata	
Metodologia	22
L'importanza delle percezioni	
1.4.1. Circolo virtuoso e circolo vizioso	
2.3.	
<b>La struttura della corruzione</b>	27
2.4.	
Introduzione	27
I settori	28
2.5. 2.2.1. Introduzione / 1.2.2. Lavori pubblici / 2.2.3. Gli aiuti e la cooperazione internazionale / 2.2.4. Processi di privatizzazione / 2.2.s. Processi di definizione dell'uso del territorio / 2.2.6. Concessioni e licenze / 2.2.7. Attività di controllo / 2.2.8. Attività di polizia criminale / 2.2.9. Attività giudiziarie / 2.2.10. Acquisto di beni/servizi per lo Stato / 2.2.11. Voto di scambio	
I soggetti	52
2.3.1. Introduzione / 2.3.2. I corrotti / 2.3.3. I corruttori / 2.3.4. I soggetti "terzi"	
Strumenti, metodi e meccanismi	58
2.4.1. Introduzione / 2.4.2. Strumenti / 2.4.3. Metodi / 2.4.4. Meccanismi	
I modelli	68
2.5.1. Corruzione sistemica / 2.5.2. Corruzione sporadica / 2.5.3. Corruzione casuale	

3.	<b>Corruzione sistemica</b>	73	9.	<b>Corruzione europea</b>	137
3.1.	Introduzione	73	9.i.	Introduzione	137
3.2.	Italia	73	9.2.	Corruzione e frodi	137
3.3.	Francia	83	9.3.	Corruzione a Bruxelles?	138
3.4.	Spagna	91			
3.5.	Belgio	94	10.	<b>Conclusioni</b>	143
<b>4</b>	<b>Corruzione sistemica emergente</b>	101			
4.1.	Introduzione	101			
4.2.	Germania	101			
4.3.	Grecia	106			
<b>5.</b>	<b>Corruzione sporadica</b>	113			
5.1.	Introduzione	113			
5.2.	Irlanda	113			
5.3.	Austria	116			
5.4.	Portogallo	120			
<b>6.</b>	<b>Corruzione casuale</b>	125			
6.1.	Introduzione	125			
6.2.	Paesi Bassi	125			
6.3.	Finlandia	126			
6.4.	Svezia	128			
6.5.	Danimarca	129			
<b>7</b>	<b>Corruzione all'inglese</b>	131			
7.1.	Introduzione	131			
7.2.	Regno Unito	131			
<b>8.</b>	<b>Sancta Sanctorum</b>	135			
8.1.	Lussemburgo	135			

# La struttura della corruzione

## 2.1 Introduzione

Attraverso l'analisi di numerosi casi di corruzione venuti alla luce nei diversi Paesi europei è stato costruito un quadro di analisi che ricomponi gli elementi di base del fenomeno.

Certamente molti altri elementi sono importanti nell'analisi della corruzione, ma questi costituiscono a nostro parere i caratteri fissi ed immancabili.

Da questo primo lavoro è uscita una griglia di riferimento che può essere usata per comparare il fenomeno nei diversi Paesi europei dove sia il quadro legislativo che il tessuto sociale presentano differenze spesso di notevole portata.

Gli elementi fondamentali che vanno presi in considerazione nell'esaminare il fenomeno corruzione sono sostanzialmente tre.

Prima di tutto i settori che vengono aggrediti dalla corruzione. L'elenco che presentiamo è suscettibile di continue integrazioni perché questi possono variare a seconda delle politiche anticorruzione che vengono attuate e delle condizioni sociali ed economiche di un Paese. I settori elencati sono quelli in cui è stata riscontrata corruzione in uno o più Paesi europei.

In secondo luogo i soggetti che agiscono sul mercato della corruzione. Vedremo poi che si tratta di soggetti con status socioeconomici o giuridici diversi. Interessante dal punto di vista dell'analisi è un soggetto bivalente, il mediatore, che interviene nel mercato della corruzione esattamente come accade nei mercati legali per favorire gli scambi. La sua presenza indica che il mercato della corruzione è abbastanza vasto e sviluppato da aver bisogno di soggetti che svolgono il ruolo di favorire e promuovere gli scambi.

Terzo pilastro del sistema sono metodi, strumenti e meccanismi. Gli strumenti sono i mezzi di pagamento utilizzati per l'acquisto di

corruzione. Metodi sono gli artifici contabili che servono a creare disponibilità extrabilancio, comunemente note col nome di fondi neri, che costituiscono la provvista finanziaria per operare sul mercato della corruzione. Per meccanismi si intendono gli apparati economici e/o giuridici messi in piedi allo scopo di creare canali per la raccolta o l'occultamento dei proventi della corruzione.

## 2.2

### I settori

#### 2.2.1. Introduzione

La classica distinzione tra corruzione politica e corruzione amministrativa non basta più a contenere la multiformità del fenomeno perché molto spesso i due livelli si consociano per attuare un'operazione corruttiva. Per questo si è adottata una distinzione funzionale tra corruzione complessa e corruzione semplice che compongono insieme una piramide.

La parte alta della piramide, la corruzione complessa, corrisponde in linea di massima alla corruzione politica ed ha le seguenti caratteristiche: compra decisioni politiche e coinvolge tendenzialmente più di un soggetto da entrambe le parti. La parte bassa, corruzione semplice, compra decisioni amministrative e segue spesso il modello dell'accordo tra due soli soggetti.

Tuttavia, quando la corruzione è sistemica, è molto probabile che anche la corruzione semplice veda fenomeni di organizzazione sistematica ai fini dello scambio corrotto.

Nel corso del capitolo partiremo dall'alto della piramide, analizzando per prima la corruzione che si verifica nel settore degli appalti pubblici, dove si sono sperimentati e consolidati i meccanismi corruttivi più sofisticati ed efficaci. Al secondo gradino di corruzione complessa si trova il campo degli aiuti e della cooperazione internazionale che si configura come una specificazione del primo settore (sempre di appalti infatti si tratta), ma con la peculiarità di concretizzarsi sempre fuori dal territorio nazionale e quindi di essere meno controllabile. Abbiamo messo le privatizzazioni al terzo posto non per minore complessità dei meccanismi, ma perché, almeno nell'ambito dell'Unione Europea, i casi di privatizzazione sono in numero limitato. Ciononostante è un settore molto importante perché può dare spazio a operazioni di corruzione di grande dimensione. I processi di definizione dell'uso del territorio infine sono al gradino più basso della scala di corruzione complessa in quanto avvengono quasi

esclusivamente a livello di potere municipale. Ciò non significa che siano di piccola entità.

Nella parte inferiore della piramide è più difficile graduare da massimo a minimo l'importanza dei settori che sembrano invece stare tutti alla pari come importanza nell'analisi del fenomeno (anche se probabilmente differiscono da Paese a Paese in termini di quantità). Daremo conto dei meccanismi di corruzione nel campo delle concessioni e licenze governative, nel vasto settore dei controlli (da quello doganale a quello fiscale, al controllo di sicurezza e igiene); per affinità tratteremo subito dopo la corruzione nel mondo dell'ordine pubblico e quindi nelle attività giudiziarie; infine l'acquisto di beni e servizi per l'amministrazione statale o parastatale.

C'è poi una terza categoria, che si incastra tra le due, ma che ha caratteristiche del tutto peculiari: l'abbiamo definita corruzione rovesciata e comprende soltanto il settore del voto di scambio.

#### 2.2.2. Lavori pubblici

Quando si parla di corruzione il pensiero corre immediatamente ai grandi scandali legati alla costruzione di strade, ponti, ospedali e scuole. La corruzione nel settore degli appalti pubblici è diventata "la corruzione", almeno in Europa.

Questa identificazione, che non descrive tutta la realtà del fenomeno, contiene però una utile indicazione: è nel settore degli appalti pubblici che la corruzione ha trovato maggiore spazio, si è affinata nei meccanismi, si è ramificata ed è diventata spesso motore di ulteriore corruzione. Non a caso i migliori studi sul tema corruzione si sono occupati principalmente proprio di questo settore, riconoscendo che da qui si potevano ricavare le indicazioni su come gli attori si muovono sui mercati della corruzione e su quali sistemi vengono usati.

Non è oggetto di questo lavoro fare un'analisi approfondita dell'argomento. Ma la corruzione nel settore degli appalti è uno degli indicatori fondamentali per capire quanto un sistema politico-economico sia afflitto dalla corruzione. E di conseguenza quanto grave sia il problema in un dato Paese.

Perché la corruzione si instauri e si diffonda in questo settore, è necessario infatti che tra i due poli - quello politico che prende le decisioni di spesa e quello economico che è interessato al grande mercato creato da queste stesse decisioni - si verifichi una saldatura di interessi. Questo è quel che è avvenuto certamente in Italia e in Francia. E che potrebbe essere avvenuto, ma non ancora pienamente svelato, in altri Paesi europei.

Per quanto riguarda l'Italia l'analisi è chiara:

Più ragionevole è pensare Tangentopoli come un insieme di condizioni sociali ed istituzionali all'interno delle quali ciascuno ha cercato di ottimizzare il proprio vantaggio anche ricorrendo sistematicamente ad accordi illeciti, scambi occulti, transazioni illegali. Per poter funzionare un tale sistema ha bisogno di conformare alla propria logica interi settori della vita sociale ed economica. Ed è esattamente questo che è successo nel nostro Paese negli anni '80. L'elemento decisivo che ha reso possibile una tale evoluzione è il fatto che l'accordo tra corrotto e corruttore offriva vantaggi ad entrambi.

Chi pagava era il terzo incomodo, cioè la collettività e segnatamente il bilancio pubblico. Tutte e due le parti - quella privata e quella pubblica - avevano un interesse convergente verso la definizione di transazioni illecite. Nessuno ci rimetteva, soprattutto quando il rapporto diventava organico e comunque non occasionale'.

Questo meccanismo viene definito da Magatti come "autoespansività" del sistema. Esso è tanto più efficiente quanto più si espande e scaccia la pratica corretta di gestione della cosa pubblica. I due sistemi si presentano come antonimici: la presenza dell'uno esclude quella dell'altro anche se nella realtà essi possono temporaneamente convivere. E meccanismo può essere paragonato a quello di espansione di un virus: ogni volta che un'area sana viene a contatto con quella corrotta, il rischio di diffusione della pratica corrotta è elevatissimo perché i vantaggi immediati forniti dalle pratiche di scambio occulto rendono immediatamente più forti gli attori che le usano rispetto a quelli che non le usano. E quindi i primi scacciano facilmente i secondi dal mercato.

L'espansione delle pratiche corrotte è veloce anche perché c'è un'esigenza molto forte di complicità che lega i soggetti coinvolti negli scambi e che spinge a coinvolgere chiunque ne venga a conoscenza, per renderli complici e assicurarsi così il mantenimento del sistema.

Quando poi il sistema diventa complesso (assume le caratteristiche di rete) non c'è solo da garantire un'omertà a posteriori che salvi dal rischio penale, ma anche una collusione a priori che serve a gestire al meglio, con la maggiore efficienza possibile, i mercati che vengono gestiti attraverso pratiche corrotte.

Sul funzionamento di questi mercati è interessante notare una sentenza del Consiglio della concorrenza francese. Il 13 febbraio 1996 il Consiglio condanna, dopo cinque anni d'inchiesta, un gruppo formato dalle maggiori imprese di costruzione francesi a un'ammenda record per aver creato tra loro un cartello che si spartiva i grandi lavori programmati dallo Stato. L'esistenza del cartello è segreta fino

al giorno in cui un'impresa italiana (la Condotte Acqua) è selezionata per partecipare alla gara d'appalto per la costruzione del lotto 41 della linea tgv del Nord.

La Condotte è un elemento di disturbo nel meccanismo creato dalle imprese e «le imprese Ballot e Campenon Berbard hanno tentato di eliminarla»<sup>3</sup>. Tutto viene tentato per convincere l'impresa italiana a ritirarsi: dalle minacce alle proposte di risarcimento dei lavori di sub-appalto. La Condotte rifiuta e denuncia il fatto. La rottura della complicità fa cadere i presupposti stessi dell'esistenza del cartello.

La sentenza del Consiglio di concorrenza non parla di corruzione, si limita a sanzionare le pratiche anticoncorrenziali praticate dalle imprese.

Ma è facile ipotizzare che la corruzione dei funzionari preposti alla gestione delle gare d'appalto fosse elemento indispensabile per il funzionamento del cartello stesso. L'impresa che doveva, secondo gli accordi segreti, aggiudicarsi volta a volta l'appalto in gioco doveva infatti conoscere il prezzo indicato nel bando. L'impresa che più si avvicinava al prezzo in questione si aggiudica l'appalto. La conoscenza di questa preziosa informazione era il perno su cui girava l'intero meccanismo.

Questo caso è molto utile per mettere in evidenza una delle caratteristiche che rendono la corruzione così utile dal punto di vista delle imprese: la corruzione è un sistema molto efficace per il controllo della concorrenza.

Nella vicenda che abbiamo riportato la diversa nazionalità dell'impresa che rompe l'accordo illegale serve solo ad evidenziare il meccanismo di esclusione, ma non è un elemento discriminante. Se a rompere l'accordo fosse stata un'impresa francese non si avrebbero avute conseguenze differenti.

Va notato però che è molto più difficile che un'impresa nazionale decida di scardinare il meccanismo perché si ritrova poi a dover fare i conti quotidianamente con un mercato che, se vuole, ha i mezzi per ostracizzarla.

La tendenza della corruzione a diventare sistema, in questo settore, non deriva quindi solo dalla necessità continua di complicità, ma anche dal fatto che la corruzione si presenta come un sistema antinomico rispetto ad una gestione trasparente del sistema. E una moneta cattiva che scaccia la buona, i due metodi di gestione degli appalti pubblici non possono convivere, ma ingaggiano una lotta nella quale può esistere un solo vincitore.

Per questo motivo la presenza di corruzione nel settore degli

appalti, anche in forme limitate (vale a dire non ancora diffuse in rete) è un segnale di grave pericolo: o la pratica corrotta si sta diffondendo oppure è già ben insediata, ma semplicemente non è stata ancora rivelata da indagini.

### 2.2.3. Gli aiuti e la cooperazione internazionale

Un quadro completo della situazione in questo settore richiederebbe un'analisi approfondita di elementi che non rilevano in questo lavoro e coinvolgerebbe anche le politiche di aiuto attuate dagli Stati occidentali e il modo in cui vengono messe in pratica.

Ai fini di questa analisi rileva per il momento un solo fatto: la cooperazione internazionale e gli aiuti allo sviluppo non sono quello che sembrano.

Quando si esamina questo settore si deve partire da un elemento fondamentale: è regola quasi sempre implicita (ma a volte anche scritta) che un progetto di aiuto allo sviluppo preveda l'intervento massiccio di imprese del Paese donatore per attuare gli interventi.

Contrariamente alla definizione che portano infatti, cooperazione e aiuti internazionali sono molto spesso un grande affare i cui termini di riferimento sono tutti interni ai Paesi donatori e nel quale vengono coinvolte solo le élite dei Paesi riceventi. Con le debite eccezioni.

Per questo il settore si situa ad uno stadio intermedio tra corruzione internazionale propriamente detta e corruzione interna. Quando uno Stato decide uno o più progetti di intervento in un Paese sottosviluppato, si apre un mercato che è riservato sostanzialmente alle aziende nazionali.

Si possono verificare così due tipi di situazioni. O una corruzione interna in senso proprio che quindi vede le aziende nazionali competere per ottenere i contratti di aiuto attraverso il pagamento di tangenti ai politici nazionali, oppure (molto più raramente) una corruzione internazionale in cui i politici del Paese donatore richiedono pagamenti alle imprese locali del Paese ricevente per assegnare loro i contratti. Questo caso è molto raro in quanto quasi sempre i Paesi riceventi mancano della tecnologia necessaria ad attuare il progetto e quindi non sono materialmente in grado di competere su quel mercato.

Entrambi i casi sono accomunati comunque da una caratteristica fondamentale: i contratti vengono eseguiti fuori dal territorio nazionale. E quasi sempre in Paesi dove la corruzione è già endemica e dove le strutture legali e amministrative sono incapaci di applicare qualsiasi standard di legalità e trasparenza.

Per queste due ragioni, controllare il settore diventa pressoché

impossibile per gli organismi preposti dello Stato donatore. L'Italia costituisce anche in questo caso un esempio importante. Molti dei progetti di cooperazione internazionale effettuati soprattutto negli anni Ottanta sono stati profondamente intaccati da corruzione. «D'altra parte proprio la natura umanitaria dei finanziamenti li rendeva interessanti [dal punto di vista della corruzione, N.d.A.]: scarsamente controllati, facilmente manipolabili, comunque lontani dall'attenzione dell'opinione pubblica che raramente chiedeva conto di come questi soldi venivano effettivamente impiegati»<sup>4</sup>.

Le vicende della cooperazione internazionale italiana stanno andando sotto processo, ma il lavoro dei magistrati inquirenti è stato molto difficile proprio perché il luogo fisico dei contratti diluisce al massimo le possibilità di controllo sull'esecuzione e sulla trasparenza contabile.

Un altro esempio viene dal Regno Unito. La vicenda della diga Pergau in Malesia, finanziata con aiuti allo sviluppo dell'Overseas Development Agency britannica, ha sollevato enormi perplessità sia per la dimensione e finalità del progetto (che non pare corrispondere agli scopi principali dell'ODA) che per essere stata probabilmente legata ad uno scambio tra Governo inglese e Governo malese, in base al quale l'enorme finanziamento è stato approvato in cambio di acquisto di attrezzatura militare inglese da parte del Governo malese.

I dubbi sull'opportunità politica di un simile scambio hanno poi aperto la porta ad un'inchiesta più approfondita sulla questione. A seguito dell'inchiesta il professor John Toye, consulente del ministro per lo Sviluppo Oltremare Lynda Chalker, ha concluso che «partiti politici inglesi potrebbero ricevere tangenti dalle ditte che hanno ricevuto gli aiuti». Il National Audit Office inglese e l'ODA non hanno trovato prove di corruzione, ma il NAO sottolinea che

il controllo del NAO non si estende alle attività del Governo ricevente susseguenti al trasferimento degli aiuti. Perciò esso non ha niente da dire a proposito della correttezza di queste attività o delle ripercussioni che esse possono avere nel Regno Unito. I partiti politici inglesi non sono obbligati dalla legge a svelare le fonti delle donazioni che ricevono dall'estero. Finché i partiti politici non saranno legalmente obbligati a svelare queste fonti o lo faranno volontariamente, non ci può essere la sicurezza che parte dei ricavi di una scorrettezza finanziaria legata a un progetto di aiuto non ritorni indietro nel sistema politico britannico, chiudendo così il circuito della collusione<sup>1</sup>.

Il NAO rileva quindi un buco nella rete di controllo che in linea teorica può consentire un movimento circolare di denaro non controllato dalla Gran Bretagna al Paese ricevente e ritorno.

Che questo sia avvenuto o meno nel caso della diga Pergau è relativamente poco importante. Quel che conta è l'esistenza di una concreta opportunità per scambi corrotti consentita dal silenzio della legge.

Nonostante la grande affinità con il settore degli appalti pubblici (si tratta pur sempre di commesse statali, anche se da svolgere in territorio straniero) va poi sottolineata la scarsa attenzione dedicata generalmente dai legislatori alla materia. Il settore sembra essere una zona franca della corruzione quasi altrettanto oscura quanto quella della corruzione internazionale in senso proprio.

La presenza di corruzione in questo ambito, oppure anche solo l'evidenza di buchi nella maglia legislativa, non costituisce un indicatore a sé stante, ma risulta essere una sottospecie della corruzione nel settore appalti. Tuttavia è importante tenerne conto poiché in questo settore è estremamente facile mettere in atto pratiche di costituzione di fondi neri che influiscono poi direttamente sulla corruzione interna.

#### 2.2.4. Processi di privatizzazione

La privatizzazione è un processo amministrativo complesso le cui procedure di dettaglio cambiano a seconda dei vari Paesi e della tecnica usata. Tutte le procedure sono però caratterizzate da un elemento comune: la grande dimensione e multiformità degli interessi in gioco. «L'interazione tra interessi governativi e privati crea una ampia varietà di possibili conflitti [di interessi, N.d.A.]. È una transazione di alto livello perché sono in gioco grandi somme di denaro, carriere e standard di vita delle persone»<sup>1</sup>.

Il caso dell'Elosua, azienda statale olearia spagnola, è un esempio di corruzione che interviene nella prima fase, la decisione di privatizzare.

A partire dal 1991 il gruppo italiano Ferruzzi, in fase espansiva, comincia ad interessarsi all'Elosua, ma il Governo spagnolo da tempo «aveva pubblicamente dichiarato che l'industria dell'olio d'oliva era una specie di patrimonio nazionale in cui era vietato il controllo straniero»<sup>7</sup>. Nell'autunno del 1991 però

Ravenna comincia a comprare pacchetti di titoli Heracles alla Borsa di Atene e azioni Elosua sul parterre di Madrid. I prezzi lievitano e i giornali greci e spagnoli cominciano a tuonare contro lo straniero invasore. E l'ora di fermarsi, anche perché nel caso di Elosua la Koipe [controllata da Eridania - una società del gruppo Ferruzzi, N.d.A.] ha raggiunto il 24,9% del capitale

complessivo della società, soglia oltre la quale la CONSOB spagnola impone l'obbligo dell'OPA. A questo punto entra in gioco Berlino [uomo di fiducia di Raul Gardini che era in quel momento alla guida del gruppo Ferruzzi, N.d.A.] con la sua nutrita schiera di holding elvetiche ed esotiche che cominciano a comprare pacchetti di Heracles e di Elosua<sup>8</sup>.

I dirigenti del gruppo Ferruzzi scelgono la strada della corruzione per ottenere un atteggiamento più morbido da parte del Governo socialista: di fatto comprano una modifica della precedente decisione di non privatizzare Elosua. Le azioni invece continuano ad essere comprate regolarmente sul mercato.

Nel 1992 «dopo mesi di braccio di ferro con il Governo, la Koipe si assicura il controllo dell'Elosua»<sup>9</sup>.

E modo in cui il braccio di ferro viene vinto dalla Ferruzzi si svela a metà del 1993:

Giuseppe Berlino, un finanziere con base in Svizzera, ha detto ai magistrati di Milano la scorsa settimana di aver agito come *fixer* per la multinazionale italiana Ferruzzi, pagando commissioni a politici socialisti spagnoli per aiutare la Ferruzzi ad acquistare il gigante dell'olio d'oliva spagnolo Elosua tra il 1989 e il 1992. La Ferruzzi finì per avere una quota del 37% e il controllo della gestione della società olearia. Un amico intimo di Gonzalez, Enrique Sarasola, uomo d'affari di successo, ha ammesso di aver lavorato per la Ferruzzi nel suo tentativo di scalata<sup>10</sup>.

La decisione di vendere, o meglio quella di consentire l'acquisto dell'Elosua, era stata presa al massimo livello politico: «gli acquisti di azioni della Ferruzzi erano stati contrastati nella fase iniziale dal Ministro dell'Agricoltura del tempo, Carlos Romero, ma successivamente avevano avuto via libera dal successore di Romero, Pedro Solbes, oggi Ministro dell'Economia e delle Finanze»<sup>11</sup>.

Un altro caso è quello della fabbrica di cemento greca Heracles dove invece la corruzione interviene sul prezzo di vendita del complesso. Nuovamente il soggetto corruttore è il gruppo italiano Ferruzzi. L'operazione è pressoché contemporanea a quella spagnola, anche se non c'è un collegamento diretto tra le due.

Questa coincidenza fa pensare però che l'uso della corruzione fosse in quel periodo normale pratica nella gestione di operazioni di questo genere. In questo caso la corruzione compra due decisioni, che si configurano come principale e secondaria: prima di tutto la scelta preferenziale tra i possibili acquirenti e in sottordine un prezzo di vendita del complesso più basso delle altre offerte venute dal mercato.

La decisione di privatizzare l'Aget Heracles viene presa nel 1992 dal Governo greco, a maggioranza conservatrice. Acquirente dell'Heracles è la Calcestruzzi, una controllata di settore della Ferruzzi, in joint venture con una società statale, la Banca Nazionale di Grecia: «funzionari alla Calcestruzzi e alla società controllante, Ferruzzi, hanno affermato che numerose tangenti erano state pagate durante la vendita e che il denaro dell'affare era stato travasato verso partiti politici italiani»<sup>z</sup>.

A maggio del 1994 il Parlamento greco accusa l'ex Primo ministro Mitsotakis di aver ricevuto tangenti sulla vendita. «Al centro dell'inchiesta c'è il sospetto che Mitsotakis abbia violato i propri doveri ed accettato una tangente di 22,5 milioni di dollari per vendere la società cementifera statale Aget Heracles all'italiana Calcestruzzi nonostante altri concorrenti avessero offerto un prezzo più alto. La Calcestruzzi, controllata dal gruppo Ferruzzi, comprò una quota di maggioranza nell'Heracles per 225 milioni di dollari nel 1992 in joint venture con la Banca Nazionale di Grecia, un istituto di proprietà statale»<sup>13</sup>.

Le accuse sollevate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta individuano i capi d'accusa: «violazione del segreto d'ufficio dei funzionari della Organizzazione per la Ricostruzione Industriale (OAE) che ufficialmente aveva venduto l'Heracles; un mediatore aveva ricevuto una somma di denaro particolarmente consistente e questa poteva essere stata usata per pagare tangenti; una frode riguardo alla "bassa valutazione di prezzo" dell'Heracles»<sup>14</sup>.

Il Presidente dell'Heracles al tempo della vendita, Nikos Georgiades, riceve un pagamento di 12 milioni di dollari dalla Calcestruzzi, come commissione per la mediazione della vendita dell'Heracles.

Nell'affare sarebbero coinvolte cinque persone: l'ex Primo ministro, l'ex ministro delle Finanze di Mitsotakis, Ioannis Palaiokrasous, l'ex ministro dell'Industria Andreas Andrianopoulos, Iraklis Mathiopoulos, amico personale dell'ex premier e lo stesso Georgiades<sup>15</sup>.

Secondo gli inquirenti greci il denaro della corruzione sarebbe stato poi depositato su conti svizzeri, tanto che viene chiesto ed ottenuto il permesso per un'indagine sui conti bancari dei sospettati aperti in banche svizzere, a Zurigo e Zug<sup>16</sup>. I giudici greci non faranno in tempo a verificare i conti bancari perché, in seguito ad un accordo politico, il Parlamento greco voterà l'archiviazione delle accuse.

In Germania ci troviamo davanti ad una dimensione macroscopica del processo di privatizzazione. La riunificazione della Germania

Orientale con quella Occidentale infatti ha comportato il trasferimento a mani private di un intero sistema economico.

Il primo elemento che emerge è la scarsa trasparenza dell'intero processo: «lavorando dall'edificio che un tempo ospitava l'aeronautica nazista, i ben pagati manager occidentali e gli yuppie neolaureati della Treuhand hanno venduto 14 mila aziende in quattro anni in un'atmosfera di quasi segretezza sul come abbiano fatto»<sup>17</sup>.

La Treuhand, organismo statale incaricato di gestire l'intero processo, è stata al centro di numerosi scandali che continuano ad arrivare in superficie man mano che procede il lavoro degli investigatori. Ed è necessario in primo luogo distinguere gli errori commessi probabilmente per la fretta e la confusione («alcune volte, come nel caso di una fabbrica elettromeccanica a Berlino Est, i manager semplicemente dimenticarono di far pagare il prezioso terreno sul quale la fabbrica si trovava»<sup>18</sup>) da forme dubbie che potrebbero rientrare nel reato di favoritismo («per esempio amici del cancelliere Helmut Kohl e dell'ex ministro degli Esteri Hans-Dietrich Genscher finirono per vincere due dei più promettenti affari sui giornali all'est»<sup>19</sup>) dai casi di vera e propria corruzione.

È impossibile schematizzare in questo studio l'intero percorso del processo di privatizzazione avvenuto in Germania Est. Ci sono però alcuni elementi utili ai fini di questa ricerca. Prima di tutto l'esistenza di «vecchi e nuovi *networks* dentro la Treuhand che si sono spartiti le aziende della Germania Est svuotandole dei loro beni e costringendo aziende altrimenti salvabili a fallire» come ha affermato Uwe Schmidt, capo del Dipartimento di polizia contro la criminalità economica di Berlino<sup>20</sup>. Inoltre la spregiudicatezza di «investitori della Germania Ovest che hanno tratto profitti aggiudicandosi per un nonnulla imprese *decotte* dell'Est e hanno ricompensato i loro alleati nella Treuhand con tangenti in contanti o nuovi lavori ben pagati»<sup>21</sup>.

Nella vicenda Treuhand sono due le fasi del processo in cui maggiormente si è incardinata la corruzione: la valutazione del prezzo del bene e l'assegnazione dello stesso.

Si pensa che Andreas Gruenebaum, ex Capo della Sezione del Magdeburgo dell'agenzia di privatizzazione della Germania Est Treuhand, abbia causato danni all'agenzia per 7 milioni di marchi, secondo un rapporto dei revisori dei conti. La revisione ha trovato che i normali standard della Treuhand non erano stati osservati nella vendita di aziende e proprietà all'imprenditore del Baden-Wuerttemberg Alberto Vulcano. La revisione ha verificato in particolare la vendita di due aziende e tre proprietà a Vulcano nelle quali Gruenebaum ha condotto le trattative. Offerte da altri concorrenti non sono state considerate e a Vulcano sono state concesse condizioni di pagamento favorevoli<sup>22</sup>.

Per questa vicenda il giudizio è già in corso e «gli inquirenti asseriscono che Gruenebaum ha venduto a Vulcano due aziende a prezzo ridotto dopo che Vulcano gli pagò 70.000 marchi in contanti e gli diede una Porsche cabriolet del valore di 133.000 marchi»<sup>23</sup>.

I momenti del processo di privatizzazione dove esiste la possibilità di vendere/comprare corruzione, come dimostrano i casi citati, sono sostanzialmente tre: la decisione di privatizzare, la fissazione del prezzo di vendita del bene e la decisione su chi debba aggiudicarselo.

In questi tre momenti critici i soggetti che possono agire sul mercato della corruzione sono diversi: sulla decisione di privatizzare possono intervenire solamente soggetti politici. Sulle altre due invece è più probabile che soggetti politici e soggetti burocratici agiscano congiuntamente. In questa ipotesi è possibile che il livello politico agisca anche soltanto nella forma del "traffico d'influenza" che non tutti i Paesi considerano reato.

#### 2.2.5. Processi di definizione dell'uso del territorio

Quando un diritto di proprietà è nell'esclusiva disponibilità dell'ente pubblico il rischio di corruzione cresce: «i pericoli di abuso aumentano ogni volta che una legge generale impedisce transazioni volontarie e quindi crea le condizioni di fondo per la crescita di mercati illegali»<sup>24</sup>. La pianificazione dell'uso del territorio, che è il processo attraverso il quale viene allocato lo *jus aedificandi*, diritto che è nell'esclusiva disponibilità dello Stato o di enti che esso delega, è di conseguenza un settore ad alto rischio di corruzione.

La grande dimensione degli interessi economici che l'edilizia muove in ogni luogo crea una forte pressione:

I grandi proprietari di terra in piccole città così come agenti e agenzie di sviluppo scoprono che la loro terra, lottizzata per permettere edilizia residenziale ad alta densità, vale molto di più che se fosse stata lottizzata per sviluppo industriale o abitativo a bassa intensità. Non è sorprendente quindi che la pianificazione sia soggetta ad enormi pressioni da parte dei funzionari pubblici, proprietari di terra e sviluppatori e che si verifichino frequenti casi di corruzione. Talvolta ci sono cospirazioni ben concertate tra consiglieri, il loro staff tecnico e gli interessi privati per lottizzare illegalmente. Queste illegalità possono includere evitare di dare notizia dei cambiamenti di pianificazione o evitare di tenere pubbliche audizioni sulla questione, pianificazione ad hoc per uno specifico lotto, o la modifica illegale di decisioni di pianificazione risultanti da iniziative civiche o referendum<sup>25</sup>.

Poiché controllare la pianificazione significa controllare il valore della terra, «non è sorprendente quindi che l'uso della terra e i regolamenti edilizi, ad esempio, appaiano generatori di considerevoli opportunità di corruzione politica»<sup>26</sup>.

Un caso classico di corruzione che interviene nel processo di definizione dell'uso del territorio lo troviamo in Irlanda, a Dublino dove «migliaia di acri di terra agricola e di cintura verde sono stati rilottizzati per lo sviluppo, contro il parere degli urbanisti del consiglio, quindi è chiaro che milioni di sterline in potenziali profitti sono in gioco sui cambiamenti apportati al progetto di piano della contea»<sup>27</sup>.

La prima indagine delle autorità irlandesi risale al 1989, ma si conclude con un nulla di fatto<sup>28</sup>.

Nel 1993 le accuse di corruzione contro alcuni consiglieri comunali di Dublino riappaiono sui giornali.

Abbiamo incontrato un uomo d'affari, che ha interessi nel settore della proprietà edilizia, il quale ci ha detto di aver consegnato lui personalmente a mano una busta bianca contenente 2.500 sterline in contanti a un consigliere comunale, del quale ha fatto il nome, in un tentativo riuscito di convincerlo a cambiare il suo voto su una decisione chiave della pianificazione. Nella stessa occasione ha offerto una somma identica ad un altro consigliere, anch'egli nominato, ma quest'ultimo ha rifiutato l'offerta, perché voleva più denaro<sup>29</sup>.

Nella vicenda dublinese si trovano molte variazioni sul tema: «un altro testimone ci ha detto che suo figlio, il quale è proprietario di un lotto nell'area Tallaghat ed aveva ricevuto assicurazioni verbali dai pianificatori che sarebbe stata indicata per lo sviluppo industriale, ha ricevuto la richiesta di consegnare 10.000 sterline in una busta marrone ad un uomo fuori dall'ospedale di Holler Street, per superare l'inattesa opposizione di un certo consigliere»<sup>30</sup>.

Secondo quanto riporta lo stesso articolo, gli agenti di sviluppo pagavano un piccolo numero di consiglieri per ottenere il loro appoggio su determinate decisioni del piano di urbanizzazione; ad un altro consigliere invece era stato offerto aiuto economico per le spese elettorali e in un altro caso era stato offerto un appartamento ad un consigliere<sup>31</sup>.

Anche questa seconda fase dell'inchiesta non porta risultati apprezzabili, tanto che nel 1995 c'è un'iniziativa civica (un gruppo di cittadini si organizza e, attraverso uno studio legale, offre una ricompensa a tutti coloro che sapranno dare informazioni su casi di corruzione avvenuti durante l'adozione del piano urbanistico)<sup>32</sup>. Questa

raccoglie molte informazioni, ma registra anche la netta sensazione di coloro che le forniscono che le autorità statali non abbiano alcuna volontà di perseguire la corruzione.

Il primo risultato dell'indagine privata porta a sette casi di corruzione che vengono sottoposti all'autorità inquirente. Le accuse designano alcune delle variabili possibili: si va da «uno sviluppatore che ha potuto impunemente costruire insediamenti industriali su terreni destinati per edilizia residenziale perché le autorità locali non hanno mosso un dito»<sup>33</sup> a «uno sviluppatore dell'ovest che afferma che la locale autorità ha rifiutato di accettare la sua offerta per un lotto perfino se era di 200.000 sterline più alta che quella vincente e che questo è dovuto a collusione col suo rivale»<sup>34</sup>.

Quest'ultima ipotesi peraltro esce dal contesto della pianificazione per inserirsi logicamente in una situazione di vendita di bene pubblico. La vicenda è a tutt'oggi ancora aperta. All'inizio del 1996 le accuse provenienti dall'inchiesta privata hanno raggiunto un livello politico alto, un politico di spicco del Fianna Fail (che era il partito al governo all'epoca dei fatti) sarebbe implicato nella vicenda, ma l'inchiesta ufficiale sembra inconcludente<sup>35</sup>.

Il fatto che la pianificazione urbana sia di norma competenza delle autorità municipali e quindi di un livello di governo che sta al limite tra l'attività politica e quella amministrativa non è sufficiente a considerare il settore della definizione dell'uso del territorio come un campo di corruzione semplice. È più corretto inserirlo come primo gradino della corruzione politica sia perché i soggetti pubblici coinvolti sono di tipo politico, seppure a un livello basso della struttura statale, sia perché la vendita/acquisto di corruzione avviene in un contesto di procedure complesse.

Ma ciò che viene comprato/venduto attraverso la corruzione è sempre e solo lo *jus aedificandi*. Può avvenire pagando per il voto favorevole di uno o più consiglieri (a seconda delle maggioranze necessarie per far approvare una delibera) oppure il suo contrario speculare, vale a dire l'astensione dall'opposizione di uno o più membri del consiglio quando esistano i presupposti per bloccare una determinata decisione.

A conferma dell'importanza del settore nel contesto delle reti di corruzione viene un dato della situazione italiana: «l'insieme delle procedure che riguardano l'uso del territorio - licenze edilizie, piani regolatori, varianti di destinazione - copre oltre il 16% del numero totale dei casi di corruzione registrati, 'al secondo posto dietro solo gli appalti pubblici»<sup>36</sup>.

Da ultimo va ricordata un'ipotesi che rientra logicamente in que-

sto settore anche se tecnicamente coinvolge solo soggetti amministrativi. Nei processi di pianificazione urbana esistono momenti di intervento tecnico che non possono di per sé offrire occasioni di corruzione in quanto i soggetti politici restano titolari ultimi delle decisioni.

Solo in un caso, quando i tecnici siano investiti di un potere di decisione tecnica vincolante (ad esempio per questioni di sicurezza pubblica o di compatibilità ambientale) essi godono di un potere non reversibile. Si può pensare che questo potere, che si configura come un limite posto allo *jus aedificandi*, possa essere oggetto di uno scambio corrotto.

#### 2.2.6. Concessioni e licenze

Gli stati sottopongono a concessione e/o licenza tre tipi di comportamenti: l'utilizzo di un bene di proprietà pubblica, lo svolgimento di un'attività (nella maggior parte dei casi si tratta di attività economiche) e il conseguimento di uno status.

Carattere tipico di questo settore è la delegazione a funzionari di basso livello gerarchico del potere di decisione in merito alle richieste. E il livello sarà tanto più basso quanto più alto è il numero di richieste (e quindi la necessità di avere una rete diffusa sul territorio di funzionari che svolgono questa funzione) e quanto meno significativi sono gli interessi economici in gioco.

I campi in cui questa corruzione di piccolo taglio si può manifestare sono molti:

A gennaio quattro impiegati della società del municipio di Dresda sono stati licenziati per aver accettato tangenti per la emanazione di permessi di stand a commercianti ambulanti. A Colonia un funzionario di 36 anni è stato arrestato dalla polizia per venti casi di permessi di residenza illegali concessi a croati e bosniaci. Un funzionario del Dipartimento Affari Interni di Berlino ha ammesso di aver accettato 10.000 marchi da un'organizzazione cinese di tipo mafioso [...]. In uno dei casi più recenti questo mese, la polizia ha sgominato una banda che gestiva un giro di prostitute minorenni. Sono stati emanati 21 ordini di arresto, incluso uno per un impiegato di 53 anni del Dipartimento Stranieri che avrebbe esteso illegalmente il permesso di residenza di donne rumene in almeno 17 casi<sup>37</sup>.

I permessi di stand per il commercio ambulante sono anche al centro di un caso scoperto al Comune di Milano.

I funzionari erano infatti incaricati di assegnare i posti nei mercati e nelle fiere cittadine. Assegnazione che, ufficialmente, avveniva per sorteggio: in

realtà - secondo quanto ha stabilito l'inchiesta - il sorteggio era truccato e la spartizione veniva decisa in una riunione ristretta. A cui partecipava anche Carlino [rappresentante sindacale degli ambulanti, N.d.A.] che aveva la funzione di *trait-d'union* tra i funzionari e gli ambulanti. Un meccanismo semplice: chi voleva un "buon posto" doveva pagare. Alle volte una "mancia" di poche migliaia di lire, a volte (in occasioni di manifestazioni importanti come la fiera di Sant'Ambrogio) fino a dieci milioni; a volte in contanti a volte in natura (televisori, elettrodomestici) <sup>38</sup>.

Secondo gli inquirenti il sistema era consolidato e resisteva anche ai cambi di persone nell'ufficio <sup>39</sup>.

Questa corruzione di piccolo taglio è molto spesso così diffusa da determinare la creazione di tariffari dello scambio corrotto. «I prezzi delle tangenti per i servizi statali sono ben noti, dice Rudi Justen, direttore dell'Ufficio criminale statale della Renania-Westfalia del Nord: 1.200 marchi per un permesso di residenza [per stranieri, N.d.A.], 10.000 marchi per una patente di guida o per consentire all'apertura di un night-club e 100.000 marchi per accelerare l'approvazione di un grande progetto edilizio» <sup>40</sup>

#### 2.2.7. Attività di controllo

In tutti i casi in cui lo Stato ha un potere di verifica dell'osservanza di leggi e/o regolamenti, un potere di polizia in senso ampio, esiste un potenziale di corruzione. I soggetti coinvolti sono da una parte sempre gli addetti dell'organismo statale preposto al controllo e dall'altra imprenditori o i privati cittadini che sono obbligati al rispetto di leggi/regolamenti.

I settori in cui è stata verificata la presenza di corruzione sono il campo fiscale e quello sanitario/di sicurezza del lavoro. Ma ogni attività di controllo è esposta al rischio di corruzione ogniqualvolta sia prevista una sanzione per la mancata osservanza di norme. Va ricordato qui un altro settore particolarmente esposto, anche se non abbiamo rilevato casi: il controllo doganale. Gli interessi economici che ruotano attorno alle attività di dogana sono molto alti e la scoperta di vasti *network* di frodi (sia a livello degli Stati nazionali che, soprattutto, nell'ambito delle politiche comunitarie di aiuti all'esportazione) fanno pensare che la pressione sulle attività di controllo possa essere molto alta.

La merce che viene comprata/venduta con la corruzione in questi settori è per tutti uguale e si divide in due comportamenti tipici: evitare un controllo non gradito, modificare gli esiti di un controllo avvenuto per evitare una sanzione dovuta al mancato rispetto di norme.

Il caso di corruzione che ha coinvolto la Guardia di Finanza della Lombardia è utile a delineare le caratteristiche di mercato della corruzione in questo settore.

Secondo quanto emerso dal processo di primo grado, dal 1986 al 1994 l'attività di controllo fiscale della zona Lombardia è stata viziata dalla costante presenza di scambi corrotti. Molti imprenditori, in quel periodo, hanno pagato i militari per evitare verifiche fiscali o per influenzare il risultato di verifiche in corso <sup>41</sup>.

In questo contesto è interessante notare il ruolo che viene riconosciuto dai giudici di prima istanza all'imputato più alto in grado tra i militari, il generale Cerciello. «Al generale Cerciello non si può attribuire un ruolo di vertice direttivo di un organico sistema di raccolta di tangenti. Il suo operato viene rappresentato dalle fonti di prova come quello di un comandante che, lungi dallo stigmatizzare il fenomeno, accetta di dividerne i vantaggi economici» <sup>42</sup>.

La vicenda milanese offre altri due elementi interessanti: prima di tutto il coinvolgimento di un terzo soggetto in alcuni degli scambi. Si tratta di consulenti fiscali che hanno agito da mediatori per l'atto materiale del pagamento. Inoltre, in un proseguimento d'indagine, la procura milanese ha individuato un meccanismo complesso di gestione del mercato corrotto.

A circa ottanta finanziere viene infatti contestata l'accusa di associazione per delinquere «perché - secondo la procura - esisteva all'interno della Finanza un gruppo ben affiatato di persone che agiva per agevolare la corruzione. Un gruppo che andava dall'alto al basso, dagli ufficiali superiori, fino ai minori in grado. I primi avevano cura di incaricare sempre gli stessi, e sempre assieme, per le verifiche in determinate aziende. I secondi agivano, durante queste verifiche, secondo un collaudato sistema che dava costantemente i suoi frutti: le tangenti» <sup>43</sup>.

Anche nel caso di corruzione scoperto alla USL di Nichelino, in provincia di Torino, le tangenti servivano «per evitare i controlli o per far sparire irregolarità già accertate». Lo scambio corrotto avveniva sempre tra l'ispettore della USL competente per questo settore, sempre lo stesso, e l'imprenditore che di volta in volta veniva sottoposto ai controlli. Gli imprenditori pagavano l'ispettore per «nascondere infortuni sul lavoro e casi di malattie professionali, per chiudere un occhio sul mancato rispetto delle leggi sulla sicurezza nel lavoro e la prevenzione di inquinamenti ambientali provocati dalle aziende» <sup>45</sup>.

Il meccanismo, consolidato da molti anni secondo i primi risultati dell'inchiesta, era assai semplice: l'ispettore si presentava da solo

presso l'azienda da controllare e compiva un'accurata verifica dello stato dei macchinari, delle strutture e del rispetto delle norme di sicurezza. Poi spiegava all'imprenditore che esistevano numerose irregolarità e quantificava la sanzione, preannunciando una visita il giorno seguente per definire la questione. Il giorno dopo arrivava nuovamente da solo e lasciava intendere che la sanzione poteva essere evitata pagando il 10% della somma a lui direttamente. Veniva inoltre comminata una modesta sanzione al solo scopo di chiudere formalmente la pratica <sup>46</sup>. In alternativa l'ispettore accettava denaro per evitare i controlli in alcune aziende: «un'azienda di resine, pur di evitare i controlli, avrebbe versato a Mingarelli una specie di illecito stipendio mensile» <sup>47</sup>.

Per procedere tranquillamente l'attività dell'ispettore aveva però bisogno di una copertura. Infatti nella stessa indagine è stata rilevata la complicità del suo diretto superiore: «una consistente fetta delle tangenti veniva girata all'Argirò per chiudere gli occhi sui traffici del suo funzionario» <sup>48</sup>.

In entrambi i casi gli elementi essenziali dello scambio sono gli stessi: la corruzione serve ad evitare un controllo o a modificarne i risultati per evitare la sanzione; soggetti attivi della corruzione sono da una parte gli imprenditori e dall'altra i funzionari (civili o militari) che eseguono materialmente le verifiche. In entrambe le situazioni il responsabile dell'organismo di controllo viene coinvolto nello scambio con un ruolo di secondo piano.

Il superiore gerarchico coinvolto in uno scambio corrotto di cui è attore principale un suo subordinato non partecipa allo scambio, come parrebbe a prima vista, ma è invece protagonista di uno scambio corrotto autonomo che trova origine in un altro scambio corrotto.

In entrambi i casi presentati, nel rapporto tra inferiore e superiore gerarchico esiste, tra gli altri poteri, anche un potere di controllo sull'operato del subordinato. Si tratta di un potere interno all'organo, ma che conserva tutte le caratteristiche di una normale attività di controllo.

Quindi quella che appare una spartizione dei proventi della corruzione è in realtà una corruzione a se stante che compra/vende esattamente lo stesso bene che il funzionario vende agli imprenditori: evitare un controllo dovuto sul proprio operato.

E una corruzione indotta, in quanto solo lo scambio corrotto alla base rende necessario l'acquisto della compiacenza del superiore. Ma questa corruzione interna ad un'amministrazione statale ha vita propria e non dipende dall'esistenza di un comportamento corrotto ri-

volto verso l'esterno. È possibile ipotizzare infatti che anche in segmenti dell'amministrazione che svolgono attività diverse da quella di controllo ci sia interesse da parte di subordinati a comprare il potere di controllo dei superiori.

Il rapporto gerarchico alla base del potere di controllo del superiore sull'inferiore ha conseguenze sul piano della qualificazione giuridica del comportamento: il confine tra corruzione e concussione diventa evanescente. Indicativa è a questo proposito l'affermazione di uno dei militari implicati nel primo caso. Il tenente Emilio Stolfo, per sostenere l'accusa contro il proprio superiore generale Cerciello, ha infatti riferito ai magistrati che «una sera a cena Cerciello mi disse: "Emilio, non mi dici tutta la verità. Non sei sincero. Non dirmi che non prendi soldi quando fai le verifiche. E a me non pensi? E io chi sono?"» <sup>49</sup>.

La presenza di più persone che insieme svolgono il ruolo di corrotto non modifica la struttura dello scambio. Rende solo più lento lo stabilirsi del meccanismo di corruzione perché devono consolidarsi delle alleanze.

In questo senso ha un forte peso la questione delle percezioni vista nel primo capitolo. Quanto più il comportamento corrotto viene percepito come normale, tanto più facile sarà lo stabilirsi dell'alleanza necessaria tra colleghi che svolgono in gruppo il controllo. Il caso delle Fiamme Gialle italiane è a questo proposito indicativo. Nel corso degli interrogatori infatti «i finanziari parlano delle "regalie" con fastidio, dando l'idea di una consuetudine radicata» <sup>50</sup>.

## 2.2.8 Attività di polizia criminale

Il poliziotto corrotto è un archetipo superato della corruzione. Perfino il cinema, che tanto ha sguazzato nella corruzione della polizia (soprattutto americana, a dire il vero), ha abbandonato questo tema da qualche anno. Non tanto perché il problema sia stato risolto <sup>51</sup>, quanto perché altri e più inquietanti modelli di corruzione sono emersi a partire dagli anni Ottanta.

Ai fini del nostro lavoro risulta poco importante soprattutto perché non pare capace di assumere, almeno nei Paesi europei, la caratteristica più importante: quella di saldarsi con altre forme di corruzione. Sembra esistere in un contesto a sé, senza interagire.

Quando lo fa, è verso il basso, ovvero verso il mondo dell'illegalità vera e propria, della criminalità più o meno organizzata. La pericolosità di questo fenomeno non è da sottovalutare, soprattutto quando il o i tutori dell'ordine diventano organici alle bande criminali.

Anche in questo caso però il fenomeno finisce per essere più attinente ad altri tipi di criminalità, di cui la corruzione è un aspetto non prevalente.

Un caso recente di corruzione nella polizia dimostra queste caratteristiche. All'inizio di giugno 1996 dieci poliziotti vengono arrestati a Napoli per corruzione. Coprivano una banda che attuava furti in autostrada in cambio di un pagamento mensile da parte dei ladri<sup>52</sup>

Anche il caso rilevato qualche anno fa in Portogallo, dove era stata scoperta un'estesa rete di complicità tra polizia di frontiera e trafficanti di droga, rientra nello schema proposto sopra. E altrettanto si può dire dei casi di "protezione" della polizia verso un giro di night club greci dove venivano impiegate ragazze dell'Est europeo come spogliarelliste che venivano poi indotte alla prostituzione con la forza.

È possibile affermare che la corruzione della polizia si inquadra nei mercati criminali in senso tradizionale. Mercati che non rilevano ai fini della nostra analisi, se non quando le attività criminali si affacciano sui mercati legali, in particolare finanziari. Ma a quel livello la corruzione, che indubbiamente può accompagnare le attività dei criminali-finanziari, non passa più per le attività di polizia.

### 2.2.9. Attività giudiziarie

Analizzando molti casi di corruzione in vari Paesi europei abbiamo trovato ben pochi esempi di corruzione dei magistrati.

Questo campo sembra restare molto in ombra anche in Paesi dove il fenomeno è venuto alla luce in modo massiccio, come ad esempio in Italia.

È interessante citare qui un caso italiano, la condanna per corruzione subita dal giudice Diego Curtò, vicepresidente vicario del Tribunale di Milano, coinvolto nel grande scandalo Enimont. Il giudice aveva venduto una decisione molto precisa e importante: l'affidamento in custodia giudiziale del pacchetto di maggioranza delle azioni Enimont, nel corso della furiosa battaglia giudiziale che era seguita al tentativo di scalata effettuato da Raul Gardini.

I 320 milioni ricevuti da Curtò erano stati qualificati come "ringraziamento" da parte di Vincenzo Palladino (il custode nominato)<sup>53</sup> che per quell'incarico aveva staccato una parcella ufficiale di due miliardi. A cui si era aggiunta una parcella in nero di altri cinque miliardi.

Ma in realtà il ruolo del giudice e quello del custode giudiziario

erano di ben altro peso. Vincenzo Palladino conferma che «l'operazione che portò al sequestro delle quote azionarie della joint venture in mano a ENI e Montedison sarebbe stata organizzata dal Presidente dell'ente petrolifero, Gabriele Cagliari, con la certezza di avere la meglio su Raul Gardini in sede giudiziaria [...] Palladino conferma che la regia del sequestro era stata già studiata da Curtò e da lui stesso prima ancora che l'ENI inoltrasse il proprio ricorso»<sup>54</sup>.

Si vede quindi come il magistrato fosse un elemento importante di un'operazione finanziaria completamente invasa dalla corruzione e dove ogni mossa veniva giocata anche contando sulle decisioni che si potevano comprare.

È interessante notare che il giudice Curtò, che riceve 320 milioni, utilizza un metodo molto sofisticato di trasferimento del denaro che gli viene versato su un conto cifrato di una banca ticinese intestato a una società panamense che lo stesso giudice aveva rilevato per realizzare quell'operazione. Va anche notato che quando le indagini sull'affare Enimont diventano pubbliche, il giudice si affretta a far tornare il denaro sul conto di una finanziaria svizzera di proprietà di Palladino per farselo riconsegnare dopo alcune settimane direttamente in contanti e in valuta svizzera col più classico dei sistemi:

la valigetta<sup>55</sup>.

Questo caso, come altre vicende italiane recentissime in cui sembrano implicati dei magistrati, vede la presenza di corruzione delle attività giudiziarie come supporto di grandi affari, come tentativo di garantirsi impunità da parte dei corrotti/corruptori che agiscono nello scambio principale.

Questo elemento è molto importante e segnale di estrema pericolosità. La corruzione del magistrato a scopo di impunità ricorda infatti molto da vicino i benefici che la criminalità organizzata cerca e ottiene dai rapporti col mondo politico. Tra questi, uno dei più importanti è la tutela in caso di indagini e/o condanne penali.

Tuttavia questo caso configura ancora, rispetto al magistrato, un singolo scambio corrotto che non si articola in un sistema di rapporti.

Invece nelle indagini più recenti sembra delinearsi un vero e proprio sistema: «secondo l'accusa alcuni avvocati, tra cui il senatore di Forza Italia Cesare Previti, reggevano le fila di un sistema stabile di orientamento dei giudizi, grazie a magistrati disponibili alla corruzione»<sup>56</sup>.

Nella raffica di indagini (comunemente note come Tangentopoli) che sono iniziate in Italia a metà settembre del 1996, la presenza dei magistrati ritorna in modo chiaro. In una intercettazione ambientale il faccendiere Emo Danesi afferma: «lui [Orazio Savia, procuratore a

Cassino, N.d.A.] tra l'altro è incazzato a morte con Cragnotti e Bonifaci che è suo amico, perché sono stronzi, perché la Montedison ce l'avevo io, quando io l'ho mandati a chiamare se questi mi avessero detto, anziché dirmi non si è dato una lira, mi avessero detto si è dato tre miliardi per il sovvenzionamento ai partiti... io chiudevo, il reato l'avevo trovato, Cagliari era vivo... e quel disgraziato di Di Pietro...» e qui la frase viene conclusa dal finanziere Francesco Pacini Battaglia: «non avrebbe fatto il processo Enimont»<sup>57</sup>.

Secondo i Pubblici ministeri che stanno conducendo le indagini queste affermazioni indicano una disponibilità del Procuratore di Cassino «ad attrarre nella propria competenza, sfruttando il meccanismo della connessione, indagini in corso per deviarne le risultanze»<sup>58</sup>.

Da questi pochi elementi, come si vede, cominciano ad emergere collegamenti che vanno oltre il singolo scambio corrotto. Se saranno provati definitivamente, essi potranno essere considerati a pieno titolo parte di una rete di corruzione in cui anche i magistrati svolgono una funzione non episodica, ma sistemica di tutori degli interessi diversi da quello dell'applicazione della legge. Solo in Italia troviamo esempi di questo genere che confermano un'espansione della corruzione anche al sistema giudiziario. Le accuse sollevate genericamente in Belgio dalla stampa contro magistrati non bastano a sostanziare alcuna analisi. Alcune indagini spagnole contro giudici di cui si è sospettato il coinvolgimento in vicende di corruzione non hanno prodotto risultati apprezzabili.

#### 2.2.100. Acquisto di beni/servizi per lo Stato

L'acquisto di beni per conto dello Stato è un campo di corruzione in cui troviamo spesso l'archetipo dello scambio corrotto: il venditore di matite che vuole aggiudicarsi il contratto di fornitura delle matite per un certo dipartimento statale paga una tangente al funzionario addetto agli acquisti delle matite.

Tuttavia anche in questo settore, che rientra pienamente tra le competenze dei funzionari amministrativi, a volte anche di basso livello, abbiamo rilevato casi di corruzione che superano il singolo scambio corrotto e si sono organizzati in rete di rapporti corrotti. Un esempio viene dalla Germania dove i giudici hanno scoperto una serie di abusi nelle procedure di acquisto di valvole cardiache artificiali. In questo scandalo sono stati coinvolti<sup>2.700</sup> tra medici e tecnici ospedalieri e tre ditte fornitrici. I casi rilevati sono 7.500. L'abuso riguardava il prezzo: gli

ospedali tedeschi finivano per pagare le valvole cardiache ad un prezzo molto più alto del loro valore di mercato (doppio ad esempio rispetto alla Svizzera). In cambio i medici e i tecnici ricevevano denaro o costosi regali, fino al livello di auto di lusso<sup>59</sup>. In questo caso il meccanismo è articolato e la quantità di casi è la prova di un network perfettamente funzionante all'interno del sistema sanitario tedesco. Un network che si fondava sulla complicità silenziosa dei medici e dei tecnici, che non hanno mai sollecitato le rispettive amministrazioni ad una verifica dei prezzi delle valvole cardiache ricevendo in cambio costosi regali (e in alcuni casi anche denaro contante) che le tre ditte fornitrici distribuivano. Il network era in questo caso gestito dalle aziende che potevano tirare le fila di un così vasto giro. Possiamo facilmente ipotizzare che dall'altra parte, quella dei medici che in questa situazione rivestono il ruolo dei venditori di corruzione, non ci fossero espliciti accordi *ad personam* quanto piuttosto una cultura diffusa (altrimenti non si spiega il grande numero di persone coinvolte), un *modus operandi* che veniva trasmesso insieme alle regole non scritte di comportamento interno al sistema. Aderire al sistema era molto conveniente: non solo i vantaggi materiali dei regali, ma anche un costo morale di questa corruzione estremamente basso. Se un certo comportamento è condiviso dentro un ambiente esso non viene colpevolizzato all'interno dello stesso e il soggetto singolo perde man mano la coscienza della criminalità del comportamento.

Interessante notare che il settore sanitario è particolarmente esposto al problema della corruzione nel campo dell'acquisto di beni. Una ricerca effettuata a campione dal Service central de prevention de la corruption francese nel settore delle protesi del ginocchio evidenzia un grande aumento nell'installazione di protesi negli ultimi anni. E si pone una domanda legittima: è possibile che le patologie del ginocchio siano aumentate in modo così macroscopico e senza che se ne possa rilevare una causa precisa? La conclusione dell'indagine consiglia agli inquirenti di verificare.

#### 2.2.11. Voto di scambio

L'articolo 416-ter del codice penale italiano punisce chi ottiene la promessa di voti in cambio dell'erogazione di denaro. Il cosiddetto voto di scambio è stato analizzato in Italia soprattutto nell'ambito dei rapporti tra mondo politico e criminalità organizzata. I suoi contorni risultano dunque molto complessi perché la criminalità organizzata, che controlla i pacchetti di voti, è sia mediatore organizzato che beneficiario ultimo.

Tutte le notizie di cui la Commissione dispone circa le modalità del rapporto tra Lima e le famiglie mafiose mettono in luce una prassi consolidata, un circuito di favori che riguarda essenzialmente due questioni, alle quali l'organizzazione mafiosa attribuisce un particolare rilievo ai fini della propria autodifesa e per la conquista dell'impunità. Anzitutto si chiede l'intervento dell'uomo politico per il trasferimento dei funzionari scomodi [...]. In secondo luogo, l'organizzazione chiede ed ottiene l'aiuto dell'esponente politico (che ha collegamenti ed amicizie importanti a Roma), allo scopo di "aggiustare" i processi, impedendo che i mafiosi vengano condannati a pene definitive <sup>60</sup>.

La presenza dell'organizzazione criminale svia però l'attenzione dallo scambio principale, ovvero quello tra elettore e candidato. Volendo trovare un esempio in Italia di voto di scambio puro e perfetto bisogna risalire alla Napoli degli anni Cinquanta, quando Achille Lauro comprava i voti dei suoi elettori distribuendo durante le campagne elettorali una scarpa oppure la metà di una banconota promettendo l'altra metà di entrambe ad elezione avvenuta. In Italia il sistema si è poi arricchito della presenza di organizzazioni criminali che si sono fatte garanti dello scambio corrotto attraverso il controllo che esse riescono ad esercitare sul territorio.

Ma anche con la presenza di questo soggetto di mediazione l'essenza dello scambio non muta strutturalmente perché nella fase del voto anche i membri delle organizzazioni criminali diventano cittadini-elettori. Che esigano protezione politica per evitare le condanne invece che denaro o posti di lavoro non sposta il senso finale dell'atto.

Per chiarire meglio la corruzione che si manifesta sotto forma di voto di scambio è necessario inquadrare bene lo status giuridico dei soggetti che, in questa particolare corruzione, mostrano ruoli invertiti rispetto a quanto visto finora. Da una parte troviamo il candidato che, pur potendo essere già un uomo politico a pieno titolo, si ritrova giuridicamente durante la campagna elettorale nelle vesti di privato cittadino. Dall'altra parte c'è l'elettore che, pur essendo normalmente un privato cittadino si ritrova, al momento del voto, a svolgere una funzione di interesse pubblico, il diritto-dovere di votare.

Quindi il cittadino-candidato paga o promette di pagare l'elettore - non tanto con denaro, ma molto più spesso con posti di lavoro in un organismo pubblico o con la concessione di sussidi o pensioni - per indurlo a compiere un atto contrario ai doveri del suo ufficio che, in questa particolare situazione, si configura come il diritto-dovere dell'elettore di votare liberamente.

È interessante notare che un Paese come la Danimarca, che vedremo più avanti essere un Paese dove la corruzione non trova spa-

zio, abbia inserito il voto di scambio tra i reati di corruzione. L'articolo <sup>117</sup> del codice penale danese addossa responsabilità penale «per ogni persona che concede, promette o offre oppure accetta rivendica o accetta promessa di un vantaggio pecuniario in cambio del voto in un modo determinato o in cambio dell'astensione dal voto, in una elezione generale». Appare chiaro che in questo articolo vengono delineati sia la corruzione dell'elettore che quella del candidato.

Il voto di scambio è più diffuso nelle realtà dove il tessuto sociale è ancora fondato sulla cosiddetta famiglia estesa. La questione dovrebbe essere analizzata dal punto di vista etnologico poiché è alla famiglia estesa che va la prima e più importante fedeltà dell'individuo che risponde alla famiglia prima che alle leggi dello Stato. Ed è su questa base che è possibile organizzare su grande scala uno scambio corrotto tra eletto ed elettore. Solo in questo contesto infatti esiste un forte controllo del voto, con i capifamiglia che manipolano pacchetti più o meno grandi di voti a seconda dell'estensione della famiglia. Ma questo non vuol dire che il voto di scambio non sia possibile in altre situazioni, in modi che si adeguano alle diverse forme di coagulazione del consenso.

Un caso interessante è quello che si è verificato nel 1994 a Londra, nell'amministrazione municipale di Westminster.

A seguito di un'indagine approfondita dei revisori dei conti è risultato infatti che un consigliere conservatore, Shirley Porter, e i suoi colleghi avrebbero «cospirato per sfrattare i residenti poveri da Westminster, il quartiere centrale di Londra che comprende Buckingham Palace e il Parlamento, cosicché le case potessero essere vendute a elettori del partito conservatore [...]. In un rapporto interinale pubblicato quest'anno egli [il revisore dei conti, N.d.A.] ha trovato che il gruppo avrebbe venduto case in distretti marginali a spese dei senzatetto» <sup>62</sup>.

In questo caso non c'è un controllo sicuro dei candidati sull'aggregazione del voto in base all'esistenza di referenti familiari che possono manipolare il voto di un gruppo familiare/parentale, ma c'è invece una corrispondenza tra classe sociale e preferenze partitiche che, nel contesto inglese, molto stabile politicamente, può essere considerata quasi una sicurezza.

Shirley Porter e altri nove consiglieri sono stati accusati per aver venduto le case

a prezzi irrisori. [...] La decisione di accelerare la vendita degli appartamenti del Comune, mettendone sul mercato 50% in più di quanto fosse stato programmato, era stata presa in vista delle elezioni comunali del 1990. «Il van

taggio elettorale del partito di maggioranza - dice l'accusa - era l'obiettivo principale». Westminster ci aveva rimesso non solo sui prezzi di vendita, ma anche sulle spese per trovare sistemazione alternativa ai senzatetto della zona, a cui in origine quegli appartamenti erano destinati<sup>G3</sup>.

Il vantaggio in questo caso si configura dentro i meccanismi complessi del sistema di voto maggioritario in base al quale un piccolo spostamento di equilibri elettorali in una zona può determinare il fatto che un partito si aggiudichi o no l'elezione del proprio candidato, battendo un concorrente anche solo su uno scarto minimo.

Non è un caso che la normativa inglese preveda un reato specifico, chiamato *gerrymandering* - dal nome della persona che inventò il sistema - che di fatto punisce la modifica strumentale dei confini delle circoscrizioni elettorali proprio per spostare gli equilibri di voto.

Il caso Porter però non configura questo reato perché il sistema inventato dal consigliere conservatore insieme ad altri colleghi di partito aggira esattamente la norma contro il *gerrymandering* andando a direttamente a modificare la composizione socioeconomica di alcuni distretti chiave per gli equilibri politici del consiglio comunale londinese.

È interessante notare che sull'interesse primario di tipo elettorale si era formato inoltre un gruppo in cui erano inseriti anche imprenditori edili. L'interesse elettorale si era sposato con quello commerciale perché questi imprenditori, vicini al partito conservatore, finivano per costituire un cartello a cui erano stati assegnati i grandi lavori di ristrutturazione degli appartamenti comunali.

Benché limitata geograficamente, questa vicenda costituisce un esempio di corruzione sistemica, per la presenza di interessi molteplici che si coordinano per ottenere vantaggi illeciti di diversa natura.

Il voto di scambio è probabilmente il tipo di corruzione che più profondamente aderisce alle strutture socioeconomiche di una società e per questo risulta assai complicato sia nella definizione che nel perseguimento.

## 2.3

### I soggetti

#### 2.3.1. Introduzione

La presenza di un certo tipo di soggetti in uno scambio corrotto o in un sistema di corruzione è un utile indicatore del livello di radicamento del fenomeno e della sua diffusione.

In particolare è molto significativa la presenza di soggetti terzi,

ovvero di mediatori. Personaggi che vengono comunemente definiti "faccendieri" e che operano in un contesto molto opaco, svolgendo di volta in volta funzioni di pubbliche relazioni, di mediazione commerciale vera e propria, di gestione di strutture di supporto allo scambio corrotto o infine anche di gestione di servizi finanziari che servono al mercato stesso.

Quando si verifica la presenza di questo tipo di soggetti possiamo senz'altro dire che siamo in presenza di corruzione sistemica perché significa che il mercato della corruzione è così sviluppato da aver bisogno di una serie di servizi, che non sono altro che la copia conforme di quelli che normalmente si trovano in un mercato legale, con la particolare capacità di operare nell'illegalità.

#### 2.3.2. I corrotti

La tipologia di soggetti che si ritrovano nella corruzione passiva (vale a dire coloro che si fanno corrompere) si divide secondo le linee della distinzione tra corruzione politica e corruzione amministrativa.

Nel primo caso si sono riscontrati attori di tutti i livelli della gerarchia politica: dal Primo ministro al sindaco, passando per membri del Parlamento e consiglieri di Governi locali.

Nel campo della corruzione amministrativa i casi esaminati hanno mostrato il coinvolgimento di funzionari dell'amministrazione a tutti i livelli a condizione che alla funzione corrisponda un potere decisionale che possa essere esercitato con una sia pur minima discrezionalità. I magistrati vengono inseriti in questa categoria per la loro veste istituzionale di funzionari dell'amministrazione della giustizia. Cataloghiamo in questo ambito anche soggetti che non sono funzionari pubblici in senso proprio, ma che sono a qualsiasi titolo impiegati di una struttura pubblica e per questa ragione hanno poteri di gestione di un servizio pubblico oppure poteri di spesa per conto dell'ente per cui lavorano.

L'esempio più ricorrente è quello dei medici impiegati nelle strutture sanitarie pubbliche.

Nella distinzione tra questi due grandi gruppi torna utile individuare la ragione apparente della corruzione, vale a dire la loro destinazione d'uso. Per il primo gruppo, i politici, sembra esistere molto spesso la causa del finanziamento del proprio partito politico in coabitazione con una causa di arricchimento personale. Per la corruzione a livello amministrativo invece l'arricchimento personale è l'unica ragione che appare.

Un discorso a parte merita l'elettore. Secondo la catalogazione

che abbiamo attribuito al voto di scambio (corruzione rovesciata), il cittadino nel suo particolare status di elettore risulta essere il soggetto che si fa corrompere, vendendo il proprio voto in cambio di un vantaggio raramente monetario, ma molto concreto come può essere il posto di lavoro statale o l'ottenimento di una pensione.

### 2.3.3. I corruttori

La corruzione attiva (attuata da coloro che corrompono) è praticata da soggetti di tipo diverso. Da una parte imprenditori che utilizzano la corruzione come metodo per avere accesso privilegiato a determinati mercati e quindi come sistema alternativo alla corretta concorrenza. In questo senso gli imprenditori attraversano tutto lo spettro: possono agire con la corruzione politica, ma anche amministrativa se necessario. La coppia imprenditore-politico è costante nella corruzione politica.

Questi soggetti possono presentarsi in molti casi anche sotto forma di gruppi auto-organizzati allo scopo di gestire al meglio gli scambi corrotti. La presenza dei cartelli è un forte indicatore di corruzione sistemica poiché richiede che gli scambi corrotti siano diventati una regola costante e che ci sia una cultura corrente, una trama comune tra corrotti e corruttori che riconoscono le stesse regole (deviate) del gioco. Quando questo avviene il sistema risulta poi capace anche di resistere ai cambi di persone nelle funzioni decisorie.

Il cartello serve a spartire equamente i contratti assegnati dall'ente pubblico, ma deve esistere un rapporto costante di fiducia tra tutti gli aderenti nonché la sicurezza che lo scambio continuerà. Richiede tempo per essere strutturato e consolidarsi.

Molto spesso nella corruzione amministrativa corruttori possono essere anche semplici cittadini che cercano un sistema trasversale per ottenere favori e privilegi non dovuti dalle strutture statali.

Avendo qualificato il cosiddetto voto di scambio come una forma di corruzione rovesciata, consideriamo come soggetto corruttore il candidato a una carica che corrompe l'elettore con una promessa di vantaggio in cambio del suo voto.

Le ragioni che motivano la corruzione attiva si riconducono sempre ad una: ottenere un vantaggio non dovuto. Esso può manifestarsi nelle forme semplici del cittadino che ottiene un servizio pubblico che non gli è dovuto, che lo ottiene in forme e tempi privilegiati oppure che evita un costo.

Un imprenditore che viene privilegiato nell'accesso a una commessa pubblica è invece la cellula primaria di un meccanismo più

sofisticato che si sviluppa nella creazione di barriere oligopolistiche su un certo mercato.

Su questo tema rimandiamo a una esemplare sentenza del Consiglio della concorrenza francese - di cui si parla nel terzo capitolo al paragrafo dei lavori pubblici - in cui viene sanzionata una situazione di cartello che aveva creato una forma di oligopolio su uno specifico mercato.

Va ricordato che in altri casi - ad esempio in Germania e Grecia - la corruzione è stata vista dagli imprenditori come un sistema per escludere concorrenti stranieri dal mercato locale. In questo senso essa riveste una pericolosità notevole poiché la corruzione viene percepita da tutti i soggetti come un sistema di protezione dell'industria nazionale e quindi intrinsecamente dotata di valore positivo. Va ricordato che nel campo dei lavori pubblici ha avuto un effetto dirompente l'emanazione delle direttive comunitarie sui grandi appalti, che hanno aperto i confini di questo mercato e posto sotto pressione i mercati nazionali, mettendo in difficoltà quelli più deboli o quelli che ancora avevano una spiccata tendenza protezionistica.

### 2.3.4. I soggetti "terzi"

Tra questi soggetti che hanno funzioni e ruoli assai definiti nel mercato della corruzione sta una terza categoria che si inserisce come entità intermedia: i mediatori.

Questo soggetto è bivalente ed interviene nel mercato della corruzione esattamente come accade nei mercati legali per favorire gli scambi e quindi può stare sia dalla parte del corrotto che da quella del corruttore. «Essi operano nell'ombra, accollandosi alcune delle operazioni più rischiose che permettono di portare felicemente a compimento gli scambi illeciti: fare entrare in contatto politici e imprenditori, formulare proposte e comunicare informazioni che le rendano credibili, negoziare la tangente, riscuoterla e trasmetterla ai destinatari ultimi»<sup>64</sup>.

Questi soggetti hanno provenienze diverse: si può trattare di mediatori professionali (agenti immobiliari, pubbliche relazioni, pubblicità) che operano anche sul mercato illegale della corruzione, ma, in Italia ad esempio, si sono verificati anche casi di segretari particolari di personaggi politici che svolgevano il ruolo di mediatori della corruzione. In generale

hanno un forte interesse ad esasperare la credenza che la corruzione sia pervasiva, poiché questo consente loro di raccogliere più domande d'interme

diazione da parte degli attori privati. Spesso essi proiettano intenzionalmente verso l'esterno un'immagine dei processi di decisione pubblica come regno dell'arbitrio e dell'imprevedibilità. In una simile condizione di sfiducia nelle procedure dello Stato, i loro servizi appariranno indispensabili, i loro "agganci" e le loro conoscenze sempre più preziose [...]. Alla crescita di peso e d'importanza di queste funzioni di intermediazione illecita si accompagna quindi la distruzione della fiducia dei cittadini nelle procedure pubbliche<sup>65</sup>

La loro presenza indica che il mercato della corruzione è abbastanza ramificato e sviluppato da aver bisogno di soggetti che svolgono il ruolo di favorire e promuovere gli scambi. Essi sono un indice preciso che la corruzione ha raggiunto un livello sistemico.

In ultimo va esaminato il soggetto criminalità organizzata. Troviamo collegamenti tra forme di criminalità organizzata e fenomeni di corruzione soltanto in tre Paesi dell'Unione e solo in Italia la criminalità organizzata sembra agire in modo costante e continuativo all'interno dei mercati della corruzione. Va ricordato che la situazione italiana è da questo punto di vista un *unicum*, perché tra tutti i Paesi europei è l'unico in cui si ha una presenza di criminalità organizzata così vasta e ramificata sul territorio e nello stesso tempo così moderna nelle proprie strutture.

La presenza di criminalità organizzata distorce i meccanismi dello scambio corrotto, aggiungendo al denaro un'altra fonte di controllo sui mercati stessi che è la violenza.

L'attività specifica dei mafiosi consiste nel produrre e vendere un bene peculiare: la protezione privata. In questa prospettiva la violenza rappresenta una risorsa utile a dirimere e sanzionare controversie nei mercati in cui le transazioni sono dominate dalla sfiducia reciproca e dall'incertezza [...]. Le indagini sulla corruzione politica al Sud [d'Italia, N.d.A.] hanno messo in evidenza una situazione di protezione reciproca generalizzata tra alcuni politici ed importanti boss della malavita organizzata<sup>66</sup>

In cambio la criminalità organizzata riceve impunità. «Secondo gli atti giudiziari, i rapporti di mafiosi e camorristi con esponenti politici di rilievo nazionale sarebbero stati infatti prevalentemente orientati ad ottenere la protezione nelle indagini e l'assoluzione ai processi attraverso l'intervento dei "padrini" politici su forze dell'ordine e magistrati»<sup>67</sup>.

Ma la criminalità organizzata riceve anche accesso privilegiato alle risorse pubbliche. «La capacità di influenzare gli atti dell'autorità politica locale consente ai politici di prendere discrezionalmente una

varietà di decisioni, relative ad appalti, licenze, permessi, cariche e posti di lavoro negli enti pubblici».

Questo secondo bene di scambio non è tipico dei mercati con presenza di criminalità organizzata. L'accesso privilegiato alle risorse pubbliche è il bene che viene normalmente scambiato sul mercato della corruzione. Ma è la disponibilità ad usare violenza che distingue le due situazioni. Nel caso di corruzione sistemica "normale" esiste una subcultura dell'illegalità che rimane confinata ai rapporti d'affari. L'intervento di forme criminali organizzate in questi mercati porta con sé la specifica subcultura della violazione normativa a tutto campo, comprendendo quindi anche l'uso della violenza come mezzo per ottenere un fine.

Va notato anche che i gruppi di criminalità organizzata molto spesso non agiscono direttamente sul mercato della corruzione, ma si comportano come una specie di controllore dell'intero mercato, perché, attraverso il meccanismo della "protezione" essi controllano anche i corruttori, ovvero le imprese, dalle quali ottengono una percentuale dei sovraprofiti garantiti dalla corruzione.

Possiamo immaginare la criminalità organizzata come un potere istituzionale che stabilisce le regole del mercato e ne ricava vantaggi sia monetari che non da entrambi i soggetti dello scambio corrotto. La capacità di controllo sul mercato specifico è legata alle risorse di violenza che è in grado di usare e/o mostrare. La presenza di gruppi di crimine organizzato è un elemento importante, ma non possiamo affermare che questo indichi un particolare livello di corruzione.

Nelle situazioni rilevate infatti la criminalità organizzata era presente nel territorio a prescindere dalla costruzione di una rete sistemica di corruzione. Essa si è limitata a prendere il controllo degli scambi corrotti così come controlla altri mercati illegali, ma non pare assumere una posizione attiva nell'instaurare il mercato quanto piuttosto limitarsi a sfruttarlo quando questo esiste. Ovviamente la presenza di attività di criminalità organizzata su un certo territorio può in linea teorica essere considerata un fatto che favorisce l'instaurarsi

della corruzione. Il solo fatto che possano esistere attività di criminalità organizzata dimostra che il tessuto delle relazioni sociali, politiche ed economiche vive ad un basso livello di legalità.

In via teorica andrebbe invece verificata l'ipotesi che il radicamento di un sistema di corruzione non possa predisporre il terreno per il consolidamento di attività di crimine organizzato e quindi la corruzione diventi il canale attraverso il quale la criminalità organizzata possa consolidare le proprie posizioni, e che la corruzione sia la prima manifestazione di un abbassamento delle difese immunitarie

del tessuto civile. Facciamo questa ipotesi pensando al caso del Belgio dove molti dubbi rimangono aperti e rimandiamo al paragrafo dedicato a questo Paese per i dettagli sulla questione.

Sul soggetto di criminalità organizzata, che in linea teorica può essere di vario genere, dobbiamo rilevare a titolo di cronaca che i casi in cui è stato segnalato il coinvolgimento di criminalità organizzata in connessione con casi o reti di corruzione in Europa vedono sempre un legame tra il gruppo di criminalità organizzata locale e la mafia italiana.

## 2.4

### Strumenti, metodi e meccanismi

#### 2.4.1. Introduzione

Poiché la corruzione è un mercato, per quanto illegale, essa come tale ha bisogno di un sistema finanziario. Parleremo prima di tutto degli strumenti delle transazioni finanziarie conseguenti agli scambi corrotti.

Essi sono per molti versi gli stessi che vengono usati nei mercati legali anche se il mercato della corruzione ha bisogno di una segretezza nelle transazioni che non consente di usare tutti i mezzi di pagamento conosciuti dai nostri mercati.

Per avere strumenti finanziari con cui operare sul mercato della corruzione è però necessario per le aziende costituire dei fondi non contabilizzati, fuori bilancio. Per la costituzione di questi fondi, noti in italiano come "fondi neri" e in inglese come *slush funds*, si possono usare diversi metodi che sostanziano sempre una frode.

Quando la corruzione diventa sistema si individuano spesso meccanismi ad hoc che vengono creati per supportare le transazioni, soprattutto quando esse diventano regolari. Si tratta spesso di aziende o società con una veste legale impeccabile, che possiamo considerare devianti. I fini statutari (propri e normativi) vengono svuotati del loro contenuto che è sostituito da quello di supportare gli scambi corrotti, mantenendo però la forma esterna di attività regolari.

#### 2.4.2. Strumenti

Sotto la definizione di strumenti vengono raggruppati i mezzi di pagamento usati negli scambi corrotti. Va premesso che in termini di quantità il mezzo di pagamento maggiormente usato è il denaro liquido che può passare di mano senza lasciare tracce. Tuttavia nel

caso di transazioni di grande portata o di corruzione sistemica, dove gli scambi sono continuati e ripetuti, il denaro contante non è un sistema efficiente di pagamento. In questo senso la presenza di transazioni finanziarie derivanti da scambi corrotti che siano effettuate soltanto a mezzo di denaro liquido è sostanzialmente un segnale di arretratezza del mercato della corruzione che ancora non si è organizzato per usare forme di pagamento più efficienti. Va sottolineato che il denaro contante è sempre presente, anche in mercati molto articolati, ma viene usato in alternanza ad altri strumenti e a seconda del tipo di transazione che viene effettuata.

Diverso è il discorso da fare sui regali. Le forme del regalo (che normativamente può essere ricompreso nella categoria "vantaggio") possono essere varie. Può essere una vacanza offerta gratuitamente all'agente pubblico che è parte dello scambio corrotto, può trattarsi di beni materiali come automobili, gioielli. Può trattarsi anche di prestiti di denaro che non prevedono pagamento di interessi oppure di case costruite per conto dell'agente pubblico gratuitamente o a un prezzo fortemente ribassato.

Il vantaggio si associa spesso alla corruzione semplice, allo scambio corrotto singolo anche perché è molto difficile da rintracciare in caso di indagine.

Tuttavia i regali possono essere anche moneta corrente di un sistema più articolato, come in alcuni casi di corruzione di funzionari del settore edilizio in Germania dove il pagamento per aver ottenuto informazioni e trattamenti di favore nelle gare d'appalto per alcuni immobili pubblici era stato la costruzione da parte dell'impresa della casa privata dei funzionari stessi gratuitamente.

I beni e vantaggi che abbiamo ricompreso sotto la forma del regalo sono anche a volte il margine di guadagno che in un sistema di scambi corrotti finisce direttamente all'agente politico che tratta gli scambi per conto del proprio partito

Esemplare è il caso di Gerard Longuet, ex ministro francese che fungeva da gestore degli accordi per conto del proprio partito, ma che per sé aveva ottenuto da una grande impresa di costruzioni la costruzione di una villa sulla Costa Azzurra a un prezzo inferiore a quello di costo <sup>69</sup>.

A livello direttamente superiore a quello del denaro contante troviamo l'uso dei conti bancari all'estero. Nella maggior parte dei casi abbiamo trovato riferimenti all'uso delle banche svizzere e di quelle lussemburghesi, mentre non sono stati trovati riferimenti all'uso di conti bancari austriaci, pur se il sistema bancario dell'Austria presenta (o forse è meglio dire presentava visto che è in via di riforma)

caratteristiche di discrezione massima e di elasticità nella gestione che per molti versi sono simili a quelle svizzere.

La presenza di mezzi di pagamento più sofisticati di quelli finora descritti è un forte indice di corruzione sistemica. Sia perché esistono costi di gestione di questi strumenti che non si giustificano nel caso di un singolo scambio corrotto, sia perché l'expertise finanziaria necessaria all'utilizzo di sistemi diversi è molto elevata.

Va sottolineato che i conti correnti in banche estere possono essere di diversi tipi. Conto corrente numerato o coperto, vale a dire conto che non è intestato a una persona fisica o giuridica, ma è identificato da una mera indicazione di riconoscimento che solo la banca può decodificare. In alternativa il conto corrente sul quale vengono fatte transitare o vengono depositate le tangenti è intestato ad una persona fisica, persona di fiducia dell'ente che è il vero titolare (vale a dire il partito politico, ma può trattarsi anche di un'impresa nel caso in cui i conti siano il deposito di una provvista extrabilancio). Nei casi in cui è stato scoperto un conto estero di un partito politico spesso la persona di fiducia a cui era intestato il conto era il tesoriere del partito o un notevole che entrava nel meccanismo della gestione come responsabile del settore finanziario del mercato delle tangenti. Una terza possibilità è quella del conto estero intestato a una società di comodo. Quest'ultima è quella che più fortemente indica la presenza di un mercato strutturato, che si è già dotato di strumenti stabili per gli scambi finanziari connessi alle tangenti.

È utile riassumere qui un caso specifico che illustra l'intero ciclo della tangente e che introduce anche elementi trattati nel paragrafo seguente.

Il punto di partenza è un giro di fatture false organizzato attorno all'ufficio HLM (l'Istituto di Gestione delle Case Popolari francesi che assegna gli appalti di costruzione e manutenzione degli stabili) di Parigi dal quale il giudice francese Eric Halphen era risalito a un finanziamento occulto di un partito, il RPR. Il giudice aveva individuato un conto svizzero intestato a un membro anziano del comitato centrale del partito, Jean-Claude Mery, sul quale erano stati versati vari milioni di franchi francesi, risultato di commissioni versate dalle imprese in cambio di interventi in loro favore presso l'HLM. Per la gestione di questi fondi Mery si era appoggiato a una società fiduciaria di Ginevra, chiamata Gestoval.

Una società esperta in meccanismi finanziari che doveva aprire e gestire per suo conto i conti bancari accesi in diverse banche a nome di una società panamense creata appositamente il 100 ottobre del 1990

e battezzata Farco Enterprise. «La società Farco è stata creata alla fine del 1990 per i bisogni del signor Mery - ha riconosciuto davanti al giudice Wenger [giudice svizzero che ha gestito la rogatoria internazionale richiesta dal collega francese, N.d.A.] il direttore di Gestoval, Robert Niestle, il 20 giugno 1995 - noi sapevamo che egli era membro dell'apparato dell'RPR. Egli aveva probabilmente bisogno di questa società per fare dei finanziamenti politici, è quel che lui ha detto alla Gestoval»<sup>70</sup>.

Il conto intestato alla società panamense Farco presso l'UBS (Union de Banque Suisse) è stato alimentato dai versamenti fatti da Mery. Le operazioni di prelievo sono avvenute prevalentemente in denaro contante, su istruzioni telefoniche di Mery e mediante consegna per suo ordine a una o due persone che si identificavano con un codice presentandosi alla fiduciaria. Queste persone non fornivano mai la propria identità.

Sul conto della società Farco sono stati effettuati dalla fiduciaria Gestoval almeno due versamenti per un totale di 3 milioni e settecentomila franchi. Il denaro proveniva da un altro conto gestito da Gestoval, conto intestato alla società irlandese Electric Thermic and Climatic Company Limited (ETCC Ltd.). Le investigazioni dei giudici francesi hanno portato a scoprire che dietro la ETCC si dissimulava una importante filiale della Lyonnaise des Eaux, la compagnia francese di sfruttamento termico Cofreth, il cui direttore generale Raymond Roux era già indagato per due altre vicende. Sulla Cofreth era già aperta un'inchiesta del giudice Halphen per verificare le condizioni alle quali questa società aveva ottenuto il contratto di manutenzione degli ascensori delle case HLM di Parigi.

Dalle indagini del giudice svizzero emerge poi che la fiduciaria Gestoval è integralmente controllata da un'altra fiduciaria, Coopers e Lybrand. I responsabili di quest'ultima erano i veri referenti finanziari delle operazioni perché essi stessi hanno confermato al giudice che i fondi destinati a Mery erano transitati per società di comodo panamensi e irlandesi. «Le istruzioni per i trasferimenti dal conto dell'ETCC - hanno affermato i responsabili di Coopers e Lybrand - sono state date da Raymond Roux, Cofreth, Nanterre»<sup>71</sup>.

Come si vede il ciclo è articolato. Tuttavia una volta decifrati i passaggi e i veri soggetti titolari dei conti correnti, esso appare abbastanza semplice: due società, entrambe non di diritto nazionale, entrambe schermo di copertura per i passaggi di denaro. A complicare il ciclo interviene una gestione fiduciaria che serve entrambe e che detiene le informazioni essenziali: i nomi dei veri titolari, le persone fisiche che hanno la titolarità dei conti correnti.

### 2.4.3. Metodi

Sotto la definizione metodi abbiamo raggruppato i sistemi che servono a creare disponibilità extrabilancio. Esse sono essenziali al funzionamento del mercato della corruzione perché nessun pagamento può avvenire se le aziende non hanno disponibilità finanziarie occulte, sottratte al controllo degli organismi societari e del fisco.

Per quanto riguarda i regali, se si tratta di beni di valore limitato essi possono essere caricati in bilancio sotto la voce spese di rappresentanza o simili, ma l'entità delle spese addebitabili è comunque piccola e certamente non sufficiente alla gestione di un sistema complesso e articolato di pagamenti.

Le attività che possono creare fondi extrabilancio sono varie. È interessante citare qui un elenco di esempi ricorrenti compilato da tre esperti contabili che sono anche consulenti tecnici dei giudici italiani che si occupano di corruzione. Gli esperti dividono in due parti i metodi: le "operazioni in tutto o in parte inesistenti" e le "obbligazioni estremamente onerose".

Nella prima categoria troviamo:

- riconoscimento di fittizie commissioni ad operatori non istituzionali per finanziamenti ricevuti;
- riconoscimento di fittizie commissioni di factoring e leasing, in realtà ritornate dalle società di factoring e leasing su altri contratti o beni;
- pagamento di prestazioni, di servizi, studi e ricerche mai effettuate e realmente utilizzate;
- creazione di rapporti di finanziamento o di azionariato fittizi da parte di enti e società collocate in apposite legislazioni fiscali per beneficiare di:
  - a) particolari condizioni nell'erogazione dei finanziamenti;
  - b) limitata presenza di formalità contabili e controlli contabili;
  - c) possibilità di utilizzare disinvoltamente operazioni di *portage* utilizzando società con azioni al portatore;
  - d) pianificazione internazionale di insolvenze programmate di gruppo;
- erogazione di risarcimenti danni fittizi, creazione di fittizie transazioni commerciali o sindacali;
- effettuazione di spese per prestazione di servizi, consulenze, pubblicità, promozioni, oneri bancari impropri, spese di assicurazione, spese di sponsorizzazione fittizie in tutto o in parte;
- creazione di rapporti commerciali del tutto inesistenti quali contratti di distribuzione, di agenzia, di licenza, di *royalties*<sup>72</sup>.

Le obbligazioni estremamente onerose comprendono:

- possibilità di riconoscere, per l'inadempimento simulato di obbligazioni, delle forti penali contrattuali;

- sottoscrizione di contratti attivi di prestazione di servizi che di fatto non saranno mai realizzati per "insormontabili sopravvenuti" problemi tecnici connessi ad errate valutazioni degli studi di fattibilità che prevedevano elevate penalità da corrispondere a clienti;

partecipazione a consorzi e joint venture, in settori ad alto rischio o ad alto contenuto tecnologico, ad attività di ricerca mineraria e petrolifera con elevatissimi impegni finanziari. In presenza di esito negativo delle ricerche, saranno da liquidare gli apporti, debitamente rivalutati, degli sfortunati partner nell'ancora più sfortunata avventura. La possibilità di operare facili frodi è ancora più concreta se a partecipare a dette iniziative è una controllata estera del gruppo non soggetta a particolare rigore nella contabilizzazione dei costi di ricerca e sviluppo nonché di eventuali risarcimenti danni o cessione di partecipazioni.

- realizzazione di investimenti "programmati" in Paesi in via di sviluppo ad alto rischio, direttamente tramite, ad esempio, fondi CEE e nazionali, ed indirettamente tramite società estere controllate o attraverso società "amiche" subappaltatrici. Gli investimenti che saranno persi alla prima avvisaglia di guerra civile verranno realizzati tramite onerosi contratti stipulati con società che hanno diritto ad ingenti risarcimenti; - stipulazione di contratti di comodato gratuito per utilizzo di beni strumentali invece del normale acquisto o locazione finanziaria. A margine viene stipulato un contratto di somministrazione in esclusiva di materiali di consumo ben più onerosi dei materiali succedanei disponibili sul mercato <sup>73</sup>.

Le operazioni in tutto o in parte inesistenti danno luogo a falsa fatturazione o a sovrapproduzione (o anche a creazione di costi falsi o gonfiati che ottengono dal punto di vista pratico lo stesso risultato di giustificare un'uscita di cassa). Abbiamo riscontrato l'utilizzo di questi metodi in molti dei casi analizzati e sempre in contesti dove la corruzione era sistemica.

Dove la corruzione non è sistemica non abbiamo trovato indicazioni dell'uso di metodi così articolati.

È interessante notare che i soggetti (società o persone) che compiono la frode in complicità con l'azienda sono nella maggior parte dei casi coinvolti anche nello scambio corrotto. In alcuni casi le indagini hanno scoperto soggetti specializzati nella produzione di servizi inutili e costosi che di fatto erano produttori di fatture false o gonfiate, che si presentano quindi come fornitori di servizi utili al mercato della corruzione e che possiamo inserire nella categoria dei soggetti terzi di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente. La presenza di questi metodi si riscontra solo in sistemi di corruzione molto articolati e consolidati.

Un altro metodo molto sofisticato per creare disponibilità extrabilancio sono i cosiddetti prestiti *back to back*. Ci addentriamo qui

in un'area particolarmente complicata: quella delle operazioni finanziarie che avvengono sul mercato internazionale. Questo tipo di operazioni sono *borderline* dal punto di vista fiscale nonché normativo perché la loro regolamentazione dovrebbe avvenire di concerto tra Paesi diversi e le legislazioni non sempre sono coordinate. Va anche notato che spesso in questo tipo di operazioni entra come reciproco o come intermediario un soggetto che sta in un paradiso fiscale dove la legislazione tende a proteggere al massimo la discrezione bancaria.

Il meccanismo di base dei prestiti *back io back* è relativamente semplice: due società con sede in Stati diversi si concedono a vicenda un mutuo. Lo scopo istituzionale di questo tipo di prestito è quello di fornire una provvista di valuta estera a un tasso di cambio stabile.

Tuttavia molte legislazioni prevedono la possibilità di non far apparire a bilancio le somme reciprocamente dovute e questo permette di sottrarre determinate operazioni al controllo sia fiscale che di bilancio.

Questo metodo emerge in modo esplicito in alcuni dei più grandi casi di corruzione italiani <sup>74</sup> come il sistema utilizzato per costituire fondi extrabilancio attraverso prestiti *back io back* che venivano accessi tra società italiane e società di diritto straniero (soprattutto svizzero) che di fatto erano solo scatole vuote in mano a uomini di fiducia della società italiana che servivano a far funzionare l'architettura finanziaria.

Appare evidente che la facilità con la quale questo metodo poteva essere usato deriva dall'imprecisa configurazione normativa dell'operazione finanziaria che già di per sé consente forme di elusione fiscale. Essa si configura come un metodo già pronto per la costituzione di fondi neri. Questo metodo, che prevede alcune varianti, quando venga individuato all'interno di un ciclo delle tangenti è un utile indicatore di sistematicità. Data l'expertise finanziaria necessaria, esso è usato tipicamente da grandi imprese. La costituzione di provviste extrabilancio da parte di grandi imprese può avere varie ragioni: vantaggi fiscali, denaro da usare per la scalata ad altre società, e ovviamente anche corruzione. Siamo qui in uno dei punti complessi degli intrecci che stanno alla base di un sistema di corruzione.

#### 2.4.4. Meccanismi

La creazione di una provvista extrabilancio può intersecarsi direttamente con lo scambio corrotto quando insieme all'azienda nella frode entra direttamente anche il percettore della tangente.

Questo è avvenuto in molti casi e il meccanismo più comune è

quello dell'ufficio studi. Nella maggior parte dei casi sono i partiti politici a gestire direttamente questo servizio, cosa che permette di saltare una mediazione costosa.

Le consulenze e soprattutto la loro versione organizzata, gli uffici studi, sono solitamente i meccanismi usati e spesso, nel caso degli uffici studi, creati appositamente dai partiti attraverso uomini di loro fiducia riunificando così in un unico soggetto il produttore di fatture false e il percettore della tangente.

Un esempio perfetto di questo sistema è il cosiddetto affare Filesa in Spagna. In questo caso una società di consulenza capogruppo - la Filesa, a cui facevano capo altre società simili - è stata creata da appartenenti al partito socialista.

Questa società è stata incaricata da grandi multinazionali come la Siemens e l'Alcatel di costose consulenze. Le indagini hanno svelato che queste società di consulenza non hanno mai avuto né il personale, né le strutture necessarie a fornire i servizi che avevano fatturato a queste due grandi società che in Spagna erano dotate di propri uffici studi molto attrezzati. Ad una verifica approfondita gli studi commissionati si sono rivelati poco più che belle confezioni che incartavano poco o niente. Essi erano stati l'alibi necessario per poter fatturare regolarmente alte tangenti pagate dalle due multinazionali per ottenere grandi appalti pubblici <sup>75</sup>.

Un altro meccanismo, molto sofisticato, rilevato soltanto nel contesto francese, è la cosiddetta *régie publicitaire*. Benché la sua presenza sia limitata alla sola Francia, questo meccanismo è molto interessante in quanto mostra caratteri di grande sofisticazione nel sistema di gestione della tangente e anche capacità massima di slegare il pagamento da uno specifico scambio corrotto.

La *régie publicitaire* è una struttura commerciale che prende in carico per conto del suo mandante la ricerca di finanziamenti pubblicitari nel quadro della gestione di un giornale o di una pubblicazione.

Quattro sono gli attori che intervengono nel processo:

- un'associazione o un organismo municipale, regionale o altro che è proprietario del giornale o che lo crea;
- un giornale a diffusione limitata, di categoria, il cui supporto finanziario sia la pubblicità;
- una società di gestione che si fa carico di raccogliere la pubblicità e di assicurare l'impaginazione e la realizzazione del giornale;
- inserzionisti.

Gli inserzionisti versano delle "partecipazioni" pubblicitarie a una *regie*. Quest'ultima prende in carico l'insieme delle spese relative al

periodico e riversa a sua volta al proprietario del giornale una somma forfetaria corrispondente a una percentuale delle somme raccolte.

Il carattere viziato dell'operazione risulta dal fatto che, da una parte, il giornale non ha alcun impatto pubblicitario e dall'altra parte che è utilizzato come collettore di fondi. Il meccanismo, di una grande semplicità, deriva dal funzionamento stesso della *régie*. Quest'ultima incarica un certo numero di mediatori di raccogliere inserzionisti e questi vengono pagati in percentuale ai contratti conclusi.

Il proprietario del giornale partecipa, a vario titolo, a una rete, e detiene un portafoglio dei clienti potenziali pronti ad acquistare spazi pubblicitari nel giornale. Ci si trova dunque con, da una parte, un cliente che vuole versare una certa somma e, dall'altra parte, un soggetto pronto a riceverla. Non resta che vestire legalmente questo meccanismo.

Tutto passa attraverso i mediatori che sono lavoratori indipendenti. Essi sono incaricati di portare un certo numero di affari, solitamente segnalati dal proprietario, e ricevono una percentuale prevista dal loro contratto. Percentuale che può arrivare fino al 60% del totale in certi casi.

Nella contabilità della *régie* si trova poi accreditata la somma versata dal cliente e addebitata la fattura del mediatore. L'inserzionista può regolarmente registrare la fattura della prestazione pubblicitaria.

Ma il mediatore non dichiara il suo ricavo e contabilizza soltanto una somma corrispondente al totale ricevuto diminuito dell'IVA (raramente pagata) e di una percentuale ridotta che rappresenta il suo emolumento reale. I contanti tornano indietro dal mediatore, transitando attraverso il dirigente della *régie*, al beneficiario dell'operazione che li può utilizzare.

Non è inoltre escluso che una parte della somma ritorni al cliente alimentando una cassa nera.

Il versamento alla *régie* che può essere motivato dall'ottenimento di un contratto o da tutt'altro motivo (appartenenza a un partito politico, per esempio) non può più materialmente essere ricollegato alla sua causa. In effetti la società beneficiaria del contratto versa a una *régie* delle somme che corrispondono a una pubblicità effettivamente apparsa in un giornale che non potrà essere direttamente legato al *maitre d'ouvrage*<sup>76</sup>.

Questi meccanismi ci forniscono indicazioni sul livello della corruzione. Possiamo considerarli infatti indice preciso di corruzione sistemica poiché gli studi di consulenza o ricerca fasulli sono creati ad hoc per il mercato della corruzione e quindi denotano

una continuità degli scambi corrotti. Quando il soggetto fornitore di fatture false o gonfiate è diverso da quello che vende la corruzione e percepisce la tangente, abbiamo un'ulteriore sofisticazione del sistema come nel caso della *régie publicitaire*.

L'elemento comune di questi due meccanismi, che li rende particolarmente interessanti dal punto di vista dell'analisi, è il fatto che essi rescindono il legame diretto tra il denaro che viene versato dal corruttore e la ragione dell'operazione.

Nel caso degli uffici studi viene introdotto uno stacco solo parziale perché il legame tra corrotto e corruttore rimane intatto quando l'ufficio studi è direttamente legato ad un partito politico. Nel caso della *régie* il nesso è ancora più labile e diventa molto difficile da rintracciare per gli inquirenti.

C'è poi un altro piano sul quale il legame diretto tra tangente e singolo scambio corrotto viene spezzato. Non si tratta di un meccanismo quanto piuttosto di una forma evoluta della corruzione sistemica.

Essa può essere riassunta nella definizione di "corruzione ambientale" che l'ex giudice di "Mani pulite" Antonio Di Pietro descrive in questo modo:

Si tratta di una situazione oggettiva in cui chi deve dare il denaro non si aspetta più nemmeno che gli venga richiesto; egli ormai sa che in quel determinato "ambiente" si usa dare la mazzetta o il pizzo e quindi si adegua e promette di consegnarlo. Analogamente chi riceve il denaro non si mortifica più né nel pretenderlo o nel chiederlo, ma semplicemente aspetta, tanto sa che prima o poi arriverà<sup>77</sup>.

La fase finale di questa evoluzione si verifica quando la tangente viene pagata non più per ottenere contratti, ma per entrare nel ristretto club di imprenditori che possono a'cedere ad un dato mercato (quello degli appalti di un dato ente, ad esempio). Solo pagando questa che diventa una tassa d'iscrizione, corrisposta in modo regolare ed equamente suddivisa tra i referenti politici, gli imprenditori possono concorrere su quel determinato mercato.

«Un amministratore dell'impresa Icomec afferma: "la continuità dei pagamenti, a lungo andare, prescinde da una specifica causale e tende a diventare una specie di consuetudine nei rapporti con l'ente, come è dimostrato dal fatto che, in molti casi, l'erogazione prescinde dalla persona fisica e continua anche quando cambia il funzionario preposto all'ente"»<sup>78</sup>

La corruzione in questo caso ha vinto, le regole formali che ge

stiscono un determinato mercato sono state totalmente svuotate del loro contenuto. Il principio della libera concorrenza è stato sostituito dalla legge del più forte che è colui che può pagare di più.

## 2.5

### I modelli

#### 2.5.1. Corruzione sistemica

Consideriamo corruzione sistemica quella in cui il mercato parallelo, illegale, della corruzione si afferma pienamente e coinvolge più livelli istituzionali (tendenzialmente tutti quelli che hanno un sia pur minimo potere decisionale) fino al vertice politico che è parte integrante del sistema corrotto. Essa è diffusa sul territorio, i casi non si presentano come isolati, ma mostrano continue connessioni tra loro. La retizzazione è massima, perché la corruzione è saldamente inserita in tante e diverse attività. Inoltre il fenomeno si sviluppa anche sul piano finanziario, con la capacità di organizzare meccanismi ad hoc per la gestione dei proventi.

La ricomposizione di questi elementi costruisce dei modelli di struttura della corruzione che ci permetteranno di catalogare i Paesi dell'Unione Europea ed individuare le tendenze del fenomeno. Come vedremo ci sono Paesi che riempiono pienamente un modello e Paesi che vi corrispondono in massima parte senza aderirvi perfettamente. Il parametro che abbiamo usato per definire i vari modelli è, con un pessimo neologismo però utile, la retizzazione. Ovvero quanto la corruzione sia diventata rete.

In questo fattore vengono considerati l'estensione della corruzione sul territorio di uno Stato; se sia soltanto semplice, soltanto complessa o se si presenti in entrambe le forme; se utilizzi meccanismi di gestione finanziaria semplici o sofisticati. In base a questo schema i modelli che abbiamo individuato sono tre, graduati da massimo a minimo: corruzione sistemica, corruzione sporadica, corruzione casuale.

La retizzazione del fenomeno è l'elemento fondamentale nella valutazione delle tendenze in quanto la capacità del fenomeno corruzione di espandersi è tanto più alta e tanto più veloce quanto più esista già un tessuto di rapporti e di meccanismi che la favoriscono e che, da struttura per la corruzione di un certo settore, possono diventare trampolino di lancio per l'estensione in un altro settore.

È necessario sottolineare che esiste una profonda differenza tra diffusione quantitativa e diffusione retizzata della corruzione. Possia-

mo avere diffusione anche quantitativamente significativa del fenomeno senza che esso presenti caratteri di pericolosità.

Al contrario livelli anche limitati di diffusione quantitativa, in cui però gli episodi mostrano connessioni tra loro, svelando una trama di rapporti sui quali si sono fondati e la capacità di mobilitare livelli diversi delle strutture istituzionali, sono indice di un forte potenziale corruttivo ancora non espresso o tuttora contenuto nella cifra oscura. Il caso più esemplare di questa situazione è quello che è stato riscontrato in Belgio.

#### 2.5.2. Corruzione sporadica

Il modello di corruzione sporadica si applica a quelle situazioni in cui si presentano casi di corruzione che sono limitati ad una zona determinata e ad un livello istituzionale preciso e quindi non costituiscono una rete diffusa. Ciononostante essi contengono al loro interno una serie di elementi più complessi del singolo scambio corrotto e quindi un embrione di rete.

#### 2.5.3. Corruzione casuale

Il modello di corruzione casuale è sostanzialmente una scatola vuota. Avremmo potuto parlo come pari a "zero corruzione", ma poiché non esiste situazione in la corruzione è totalmente assente, abbiamo usato la definizione di casuale per quelle situazioni in cui non si rilevano casi di corruzione significativi e quelli che si presentano hanno la forma del singolo scambio corrotto privo di qualsiasi elemento di retizzazione.

### Note

1. Uno studio molto approfondito e accurato sul tema è: D. Della Porta, A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Il Mulino, Bologna 1994.

2. M. Magatti, *Corruzione politica e società italiana*, Il Mulino, Bologna 1996, p.

56.

3. M. O., *Le Conseil de la concurrence inflige des amendes record aux groupes de BTP*, in "Le Monde", 15 février 1996.

4. M. Magatti, *op. cit.*, p. 49.

5. UK: "Moral hazard" at heart of foreign Deal, in "The Independent", March 4 1994.

6. D. Thompson, *Conflict of Interest in the Privatisation Process: an Auditor's Comments* in D. V. Trang (a cura di), *Corruption & Democracy*, Institute for Constitutional & Legislative Policy, Budapest 1994, p. 79.

- 7.P. Davison, *Spanish politicians haunted by scandals*, in "The Independent", August 4 1993.
8. L. Vinciguerra, *Ferruzzi, dietro le scalate estere l'ombra delle tangenti*, in "Il Sole 24 Ore", 27 luglio 1993.
9. *Ibid.*
10. P. Davison, *op. cit.*
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. *Zurich to help Greece in corruption probe*, in "Reuters World Service", July 29 1994.
14. S. Weeks, *Greek government presses charges in privatisation scandal*, in "The Reuter Asia-Pacific Business Report", February 4 1994. 15. *Ibid.*
16. *Zurich to help Greece in corruption probe*, in "Reuters World Service", July 29 1994.
17. T. Heneghan, *German privatisation Agency closes in controversy*, in "The Reuter European Business Report", December 21 1994.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. A. Bridge, *German Business "rescuers" accused of r67n pound fraud*, in "The Independent", April 12 1991.
21. *Ibid.*
22. *Germany: former Treuhand manager is wanted for Corruption*, in "Reuter Textline from Frankfurter Allgemeine Zeitung", July 25 1992.
23. *Top East German official faces corruption charge*, in "Reuters World Service", May 17 1996.
24. L. Benson, J. Baden, *The Political Economy of Governmental corruption: The Logic of Underground Market*, in "Journal of Legal Studies", vol. xiv, June 1985, University of Chicago, p. 395.
25. D. J. Bellis, *Political Corruption in small, machine-run cities*, in H. E. Alexander, G. E. Caiden (eds.), *The Politics and Economics of Organised Crime*, Lexington, Toronto 1986.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. F. McDonald, M. Brennock, *Call for immunity from prosecution to facilitate rezoning inquiry*, in "The Irish Times", July 14 1993.
29. F. McDonald, M. Brennock, *Price of vote: L. 2,500 in a white envelope*, in "The Irish Times", July 16 1993.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. F. McDonald, *Over 40 inform on corrupt rezoning of land*, in "The Irish Times", July 26 1995.
33. F. McDonald, *Dossier on land rezoning allegations sent to Garda*, in "The Irish Times", December 19 1995.
34. *Ibid.*
35. E. McDonald, *Action sought on land bribery claims*, in "The Irish Times" April 1 1996.
36. M. Magatti, *op. cit.*, p. 46.
37. R. Goergen, U. Scharlack, *Corruption on the rise in Germany's public offices*, in "Deutsche Presse Agentur", February 24 1995.
38. R. M., *Tangenti per i posti al mercato*, in "La Stampa", 3 giugno 1995. 39. *Ibid.*
40. L. Mangasarian, *Corruption stuns Germans, who thought that only happened elsewhere*, in "Deutsche Presse Agentur", July 19 1995.
41. F. Poletti, *Con la Finanza pagavi o erano guai*, in "La Stampa", 2,5 luglio 1994. 42. *Cerciello era solo una rotella*, in "Il Sole 24 Ore", 5 dicembre 1995. 43. S. Marzolla, *Associazione per delinquere tra finanziari*, in "La Stampa", 9 febbraio 1996.
44. G. Fav., *Nichelino, mazzette USL. Arrestato un dirigente*, in "La Stampa", 1 giugno 1996.
45. *L'ex ispettore: ho nascosto molti infortuni*, in "La Stampa", 4 giugno 1996. 46. A. Conti, *Così sparivano gli infortuni*, in "La Stampa", 26 maggio 1996. 47. G. Fav., *op. cit.*
48. A. Conti, *op. cit.*
49. F. Poletti, *Cerciello: Di Pietro ha voluto colpirmi*, in "La Stampa", 4 aprile 1995.
50. R. Mi., *Processo GdF: l'accusa chiama in causa i vertici*, in "Il Sole 24 Ore", 10 febbraio 1995.
51. R. J. McCormack, *Police Perceptions and the Norming of Institutional Corruption*, Trenton State College, Trenton (New Jersey) 1995.
52. S. Cervasio, *Napoli, dieci poliziotti in manette*, in "La Repubblica", 7 giugno 1996.
53. L. Vinciguerra, *Va in pezzi la ragnatela di Curtò*, in "Il Sole 24 Ore", 4 settembre 1993.
54. *E Palladino confessa: "Incassai sette miliardi"*, in "Il Sole 24 Ore", 4 settembre 1993.
55. L. Vinciguerra, *Va in pezzi la ragnatela di Curtò*, *cit.*
56. R. Mi., *Milano batte il record delle condanne*, in "Il Sole 24 Ore", 3 ottobre 1996.
57. Gio. Bia., *Così "Chicchi" e i suoi amici pagavano il giudice Savia*, in "La Stampa", 21 settembre 1996.
58. *Ibid.*
59. R. Gedye, *Medical staff took pounds in bribe cases*, in "The Daily Telegraph", 1995.
60. *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia: relazione finale su mafia e politica*, in "La Repubblica", 10 aprile 1993.
61. *Survey of Danish Legislation on the Combat Against Corruption*, Document submitted by the Danish delegation, Multidisciplinary Group on corruption, Council of Europe, Strasbourg, March 29 1995.
62. P. Ellingsen, *UK: Major gags on stink of Tory scandal*, in "The Age-Melbourne", October 28 1994.
63. E. Galvano, *Voto di scambio a Westminster, nuovo fango su Major*, in "La Stampa", 14 gennaio 1994.
64. Cfr. D. Della Porta, A. Vannucci, *op. cit.*, p. 293.65.
- Ivi, p. 319
66. Ivi, p. 383
67. Ivi, p. 392.
68. Ivi, p. 395.
69. M. Bah, *Ouverture d'une information judiciaire sur le financement du PR (majorité)*, in "Agence France Presse", 3 ottobre 1994
70. H. Gattegno, *La justice suisse précise la piste d'un financement occulte du RPR*, in "Le Monde", 14 mai 1996.
71. *Ibid.*
72. G. Laganà, P. Gallo Riva, D. Mastromarchi, *Bilanci falsi*, *Il Sole 24 Ore* Libria, Milano 1995, pp. 26-

73. *Ibid.*

74. L. Vinciguerra, *Ferruzzi, dietro le scalate estere l'ombra delle tangenti*, cit. 75. W Tauber, *Spain: the Socialist "consultants". Corruption charges against Socialist party*, in "Trans National Business Magazine - Eurobusiness", April 1993.

76. Service Centrale de Prevention de la Corruption, *Report annuel 1995*, Paris 1995, PP. 50-1.

77. In D. Della Porta, A. Vannucci, *op. cit.*, p. 54. 78

*Ibid.*