



LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

L'epidemia della corruzione e il codice rosso

Aspetti sociologici

di Fabrizio Battistelli¹⁵

1. L'epidemia della corruzione: una metafora per la situazione italiana

Immaginate una città nella quale è in atto una grave epidemia. Al Pronto soccorso medici solerti e competenti si adoperano per arginare il contagio. Il loro, tuttavia, è un mandato ristretto. Sono autorizzati a intervenire solo a fronte di sintomi estremi: febbre a 40, blocco delle funzioni primarie, imminente pericolo di vita. In una parola i sanitari possono soccorrere unicamente i codici rossi, mentre devono dimettere tutti gli altri – pazienti con sintomi iniziali e lievi, portatori sani – senza neppure visitarli.

Questa è la metafora con la quale possono essere descritti lo stato della corruzione e il contrasto del fenomeno oggi nel nostro Paese. Naturalmente, come mostrano i Panama papers con i conti segreti dei politici di mezzo mondo, si tratta di un problema che non esiste soltanto da noi. Qui, tuttavia, le sue modalità presentano caratteristiche peculiari, a confronto di altri paesi occidentali. Nessuno di essi è esente dal fenomeno corruttivo, neppure quelli che, come gli stati scandinavi, sono in cima alle graduatorie internazionali in tema di integrità e trasparenza. La differenza è che in Norvegia, in Svezia, in Islanda, così come in Gran Bretagna, in Germania, negli Stati Uniti ecc., la corruzione è un'epidemia cui sono esposti soprattutto alcuni settori dell'élite, segnatamente quelli che, come i politici e gli uomini d'affari, gestiscono le due risorse più ambite della società: il potere e il denaro. Invece in Italia vari indizi fanno ipotizzare che il contagio corruttivo abbia attecchito in ambiti istituzionali e presso gruppi sociali sempre più ampi e sempre più vicini alla vita di tutti i giorni. Numerosi indizi di fonte giudiziaria e giornalistica indicano che, di pari passo con la crisi della politica e la cessione prevista dalle riforme degli anni Novanta delle funzioni gestionali degli amministratori eletti agli amministratori professionali (dirigenti delle P.A.), negli ultimi anni in Italia il peso della corruzione non è diminuito. Esso, piuttosto, è sceso lungo i

¹⁵ Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche. Università di Roma la Sapienza. Relazione alla conferenza Istat-Anac "Misurare la corruzione per prevenirla e contrastarla", Aula Magna dell'Istat, Roma 22 marzo 2016 – aggiornamento 20 aprile 2016.



rami della gerarchia pubblica andando ad aggravare ambiti e livelli che precedentemente non vi erano coinvolti.

Proseguendo nella metafora, ciò fa ritenere che l'azione penale intrapresa dalle procure e dalla magistratura giudicante (*i medici del Pronto soccorso*) possieda un'indubbia efficacia nel reprimere alcuni tra i reati più eclatanti, quelli alla base degli scandali di maggiori proporzioni e risonanza mediatica (*i codici rossi*). In questo senso una "buona" notizia è la recente condanna in Cassazione della Saipem (Gruppo Eni) alla confisca di 24 milioni e alla sanzione pecuniaria di seicentomila euro per i "costi culturali" sostenuti in Nigeria, cioè le tangenti pagate a pubblici ufficiali per il petrolio (peraltro insieme ad aziende di Francia, Stati Uniti e Giappone). Questa volta, osserva sul *Corriere della sera* Luigi Ferrarella (2016), il sistema giudiziario italiano può vantarsi di costituire il primo caso nel mondo di una corruzione internazionale che, anziché essere liquidata con un patteggiamento, perviene a una sentenza definitiva dopo tre gradi di giudizio.

Con tutta evidenza, invece, una simile azione è poco o per niente efficace nel dissuadere comportamenti che, senza essere penalmente rilevanti, sono rilevanti (eccome!) sul piano sociale. Insomma, in un certo numero di casi, vengono diagnosticati con rinvii a giudizio e "curati" con sentenze di condanna alcuni *codici rossi* rappresentati dalle grandi malversazioni e dalle tangenti più esose. Ma che ne è dei codici di minore urgenza, cioè dei "quotidiani" e "trascurabili" casi di comportamenti opportunistici, in verosimile aumento soprattutto nella pubblica amministrazione o a ridosso di essa? È arrivato il momento di riconoscere che tanto gli uni quanto gli altri appartengono, sia pure con un differente livello di gravità, alla comune categoria dei comportamenti anti-sociali.

2. Origini e caratteristiche sociali della corruzione

A questo punto è urgente porsi due interrogativi. Il primo è: i comportamenti corruttivi costituiscono sempre e unicamente reati? Il secondo è: tali comportamenti sono affrontabili in sé e per sé e basta?

In risposta al primo quesito si può osservare che no, non tutti i comportamenti corrotti e corruttivi configurano un reato, mentre è pacifico che tutti i comportamenti di questa natura configurino comportamenti anti-sociali. Se sfuggono all'apertura di un procedimento penale (così come quando sono stati concepiti e messi in atto sono sfuggiti alla kantiana coscienza morale



dell'interessato), tali comportamenti dovrebbero incappare, senza se e senza ma, nella riprovazione sociale. Esempi? Se ne incontrano a decine, un po' ovunque nella società italiana odierna, anche più volte al giorno. Dal minimo del caffè pagato dall'autista del furgone che scarica merci fuori dall'orario comunale e in seconda fila, sino al massimo dei ruoli di responsabilità usati per scambiare, colludere, contrattare decisioni di favore da parte di altri decisori, come sembrerebbe dalle intercettazioni uscite dall'inchiesta di Potenza. Fra i tanti, è da citare un caso che di eccezionale ha solamente il fatto che la persona cui era destinata l'*avance* ha civicamente scelto di renderla nota. Scrivendo a una scienziata, qualche tempo fa il direttore dell'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), fondazione privata accreditata di un finanziamento governativo di un miliardo e mezzo di euro, non si era perso in inutili giri di parole: "Sulle neuroscienze si vuole ovviamente parlare con te di possibili collaborazioni con il tuo team". Vuole il caso che l'interlocutrice sia la senatrice a vita Elena Cattaneo, la quale, nonostante l'offerta, ribadisce la sua contrarietà a far gestire la ricerca scientifica italiana dei prossimi dieci anni a una struttura privata quale è l'IIT (Livini, 2016). Parlare di collaborazioni (finanziate) con una collega che è anche parlamentare con tutta probabilità non è un reato. Con altrettanta probabilità, tuttavia, è un comportamento improprio. In casi come questi non c'è ragione che scatti un provvedimento penale, sarebbe sufficiente la disapprovazione sociale. Qualcosa che occorre spiegare ai politici ogni volta che invocano il principio, che nessuno si sogna di discutere, relativo alla presunzione di innocenza dell'imputato sino alla condanna definitiva; ciò che non esclude, dopo una condanna in primo grado, l'opportunità di evitare di presentarsi al giudizio degli elettori.

Anche la risposta al secondo quesito è negativa: i comportamenti corruttivi non possono essere compresi isolandoli, bensì vanno inquadrati (fatto ovviamente salvo l'altro fondamentale principio sulla natura individuale delle responsabilità penale) nel contesto che li genera. Tale contesto è, a sua volta, il risultato di una lunga sequenza di esperienze che, nel corso di generazioni succedutesi in una determinata società, si sono sedimentate in un aggregato relativamente stabile di valori, di costumi, di norme in senso etico e sociale. Sostituendo alla categoria moralistica o (a seconda dei casi) biologicamente deterministica, di un preteso *carattere* degli italiani quella empiricamente più verificabile di *cultura* (in senso antropologico), in riferimento ad essa noi abitanti del bel Paese presentiamo, come del resto qualunque popolazione del globo, luci e ombre.



Alcune costanti di tale cultura sono state più volte citate dagli osservatori e di esse sono state anche avanzate delle spiegazioni. I classici del pensiero nazionale – da Machiavelli a Leopardi – hanno richiamato l'influenza della Chiesa cattolica sulla cultura italiana (ma c'è anche chi ha ipotizzato l'inverso, cioè l'influenza degli italiani sulla Chiesa cattolica). In generale l'importanza dell'identità religiosa è riconosciuta da Emile Durkheim, che nel suo studio sul suicidio sottolinea il sostegno psicologico di cui gode il fedele di una confessione che, come quella cattolica, protegge; ciò a confronto con la solitudine del protestante, seguace di confessioni che responsabilizzano. Dal canto suo Max Weber (1997, pp. 79-80) attribuisce alle Chiese riformate la scrupolosità dell'osservanza delle norme e quella "coscienziosità" che, "come sa ogni fabbricante", è "carente" in Italia rispetto alla Germania. Citato non meno del retaggio religioso è quello politico e istituzionale. A un'esperienza storica di pubblici poteri a lungo estranei e sfruttatori, un antropologo come Tullio-Altan (2000) fa risalire l'insofferenza verso le regole, frequentemente ignorate ed eluse, quando non esplicitamente violate, nella cultura italiana. Atteggiamenti e comportamenti elusivi nei confronti delle norme grandi e piccole iniziano presto nella socializzazione dell'individuo. Non arginata durante l'età evolutiva, inizialmente questa tendenza si esprime in forme circoscritte e relativamente inoffensive che, tuttavia, gradualmente vanno a cristallizzarsi in un cinismo dei valori e in una spregiudicatezza degli atteggiamenti. La tendenza si acuisce a fronte di comportamenti disonesti da parte di soggetti che, come gli imprenditori e le celebrità, rappresentano modelli prestigiosi da imitare (Henrich e Gil-White, 2001).

Studiando una piccola comunità del Mezzogiorno, negli anni Cinquanta Edward C. Banfield (1976) ha formulato la nota teoria del "familismo amorale" che, pur autorizzando più di una riserva di metodo e di merito (v. ad es. le osservazioni critiche di Loredana Sciolla, 1997), indubbiamente coglie un punto nell'evidenziare il ruolo cruciale della famiglia nel *trade off* tra bene particolare e bene comune, nella massimizzazione del primo e nella minimizzazione del secondo. Piuttosto che a improbabili eredità genetiche, tali atteggiamenti sono attribuibili alle esperienze interiorizzate in epoche nelle quali la sicurezza e la sopravvivenza del singolo erano indissolubilmente legate a quelle della famiglia e del clan. Una situazione comune a tutta l'Europa in età medievale, che tuttavia la modernizzazione promossa a partire dal sedicesimo secolo ad opera degli stati-nazione non ha avuto l'opportunità storica di rimuovere dall'Italia. In particolare l'atteggiamento particolaristico si è radicato nel versante meridionale della Penisola che – come ricorda Robert D. Putnam (1993) – è rimasto feudale per secoli, senza aver mai conosciuto l'autonomia comunale.



La mancata partecipazione alla determinazione delle decisioni pubbliche (come avveniva nei Comuni) e l'assoggettamento all'applicazione delle medesime quale privilegio esclusivo di coloro che le avevano assunte (i feudatari) non trovavano bilanciamenti efficaci: né nelle periodiche ribellioni di capipopolo (da Cola di Rienzo a Masaniello), né nelle occasionali invettive dei riformatori o "profeti disarmati" (per usare la definizione di Machiavelli). Seppure fiorente nel periodo dell'umanesimo e del rinascimento più che in tutto il resto d'Europa, negli stati italiani il ceto intellettuale (guardato con tendenziale sospetto dalla Chiesa, incline ad avocare a sé la funzione di pensare) era numericamente esiguo e intrinsecamente diviso. Le università, significativamente, erano articolate in due corporazioni di studenti (o "facoltà"): da un lato gli *artisti* (filosofi e letterati), dall'altra i *giurisperiti*. Dei due gruppi, i primi erano i "teorici" e i secondi i "pratici". Questi ultimi, concentrandosi sull'applicazione delle leggi alle controversie pubbliche (come il parere fornito all'imperatore Federico Barbarossa) e soprattutto a quelle civili, pietra dopo pietra costruiranno, sulle fondamenta del diritto romano, l'imponente edificio giurisprudenziale. Resta da valutare quale ruolo un diritto come quello sviluppatosi nella "patria" sua italiana, fortemente influenzato dalle dispute teologiche prima medievali e poi tridentine, abbia rivestito in un'interpretazione spesso formalistica dell'adempimento delle norme e della gestione dei pubblici poteri.

3. Corruzione e violazione delle regole in Italia e in altri Paesi

Il nesso attore sociale/società è, ovviamente, uno dei nodi più analizzati dalle scienze del comportamento. Non soltanto ad opera dei sociologi ma anche degli economisti. Rispetto al tema della corruzione, in un recente studio pubblicato su *Nature* Simon Gächter e Jonathan Schulz, dell'Università di Nottingham, riscontrano che l'"onestà intrinseca" è più forte nei soggetti provenienti da paesi a basso tasso di violazioni. Questa variabile è stata misurata costruendo un indice di "Prevalenza della violazione delle regole" a partire dai dati relativi a corruzione, evasione fiscale e frodi politiche in 159 paesi del mondo. Ben 2.568 giovani di 23 nazionalità hanno partecipato a un esperimento consistente nell'auto-dichiarare, sulla base del lancio dei dadi, punteggi che consentivano di riscuotere una piccola remunerazione; controllata statisticamente, l'attendibilità delle auto-dichiarazioni ha determinato la graduatoria di onestà degli individui. La correlazione tra la collocazione in graduatoria di costoro e la loro appartenenza nazionale mostrava che "istituzioni deboli e retaggi culturali che generano violazioni delle regole presentano



non soltanto dirette conseguenze avverse ma possono anche menomare l'intrinseca onestà individuale che è cruciale per lo scorrevole funzionamento della società" (Gächter e Schulz, 2016, p. 496). Come osserva sul *Sole-24 ore* Armando Massarenti (2016), "i valori culturali sono determinanti e, data la giovane età dei soggetti sperimentati, si tramandano tra generazioni [...] ciò spiega perché è così difficile sradicare la corruzione in Paesi in cui è così presente nei costumi, e perché le leggi sono così poco efficaci".

La questione di quanto l'osservanza/violazione delle regole siano imputabili alle norme culturali e quanto all'impostazione delle leggi era stata efficacemente affrontata dieci anni fa da uno studio di Raymond Fisman ed Edward Miguel (2006) sulla relazione esistente tra le violazioni al codice della strada (nel 50% dei casi parcheggi irregolari), commesse a New York dai diplomatici accreditati presso le Nazioni Unite e il livello di corruzione dei rispettivi paesi di origine. Non essendo i diplomatici stranieri tenuti a pagare le multe grazie all'immunità, i loro comportamenti sono stati interpretati dagli autori come indicatori "puri" (non inficiati dal timore di sanzioni) di noncuranza delle regole in sintonia con la cultura di provenienza. Per quanto concerne i rappresentanti italiani essi, pur lontani dai record di paesi come Kuwait ed Egitto, con circa 15 violazioni a testa si collocavano agli ultimi posti in Europa, superati soltanto da alcuni paesi dei Balcani.

Va detto che, quando si effettuano ricerche come quelle appena citate, è sempre necessario distinguere tra correlazione e causalità, guardarsi da eventuali *bias* quali la collinearità tra variabili e (nella ricerca sul lancio dei dadi) considerare gli effetti distorsivi della situazione sperimentale. Nelle analisi micro/macro, inoltre, incombe il rischio della fallacia ecologica, ovvero dell'errore per cui una caratteristica della popolazione di origine viene indebitamente attribuita a ciascuno dei suoi componenti. Fatte queste precisazioni, rimane un'ipotesi più che plausibile che comportamenti opportunistici attuati da singoli (anche relativamente lievi come le infrazioni stradali) rispecchino valori collettivi di noncuranza nei confronti della legalità, in grado in qualsiasi momento di "scalare" verso comportamenti anti-sociali gravi come la corruzione.

4. Per concludere: possibili soluzioni (almeno di metodo)

Stupisce (ma fino a un certo punto) che una delle scoperte più interessanti del pensiero conservatore in tema di devianza venga frequentemente applicata agli atti di inciviltà e ai reati



minori (equivalenti odierni del furto di pane perpetrato da Jean Valjean nei *Miserabili*), mentre viene sistematicamente ignorato in riferimento ai reati dei colletti bianchi. Anche questa non è una novità in un paese come l'Italia nel quale, mentre la riforma della prescrizione “ammazza-processi” è tuttora bloccata in Parlamento (ignorando l'appello della Corte europea di Giustizia ad adeguarsi allo standard U.E.), si stima che finiscano prescritti fra il 30 e il 49% dei reati di cui sono accusati i colletti bianchi, di modo che questi ultimi sono ospitati nelle carceri italiane nell'irrisorio numero di 230 individui, pari allo 0,4% in una popolazione di 52.846 detenuti (Sansa, 2016).

Secondo la teoria del "vetro rotto" formulata da Wilson e Kelling (1982) "se una finestra di un edificio è rotta e non viene riparata, presto anche tutte le altre finestre saranno rotte". Da questa analisi scaturisce la strategia della “tolleranza zero”, applicata dal capo della polizia di New York William Bratton, ieri con il sindaco repubblicano Rudolph Giuliani e oggi con il sindaco democratico Bill de Blasio. Guarda caso, la strategia di prevenire i reati gravi cominciando a reprimere quelli piccoli, casi come i semplici atti di inciviltà, viene applicata soprattutto o unicamente alla devianza dei ceti marginali, in particolare delle minoranze etniche. Che cosa accadrebbe se la strategia della tolleranza zero venisse adottata in tutte le altre forme di illegalità, a cominciare dal più anti-sociale dei reati economici, cioè la corruzione?

Certamente è necessario vincere le resistenze dei gruppi privilegiati e delle lobby che li rappresentano, fuori e dentro il Parlamento, a rispondere *penalmente* dei reati economici e finanziari che riguardano alcuni dei loro membri. Anche questo non è sufficiente, tuttavia, di fronte all'evidenza che prevenire è meglio che curare. L'esistenza di un comune, sia pure latente, senso dell'onestà emerge dalla citata ricerca di Gächter e Schulz per cui, anche quando cedono alla disonestà, gli attori si auto-rappresentano migliori non solo di quanto ritengono siano i loro concittadini ma anche di quanto finiscono per essere loro stessi in pratica. Persino in questo caso, tuttavia, i protagonisti dell'esperimento non perdono mai del tutto il senso dell'onestà, così che l'opportunismo nel correggere i dadi non raggiunge l'estremo, bensì si attesta su un livello intermedio che sembra loro accettabile sul piano sia personale che sociale. Come ha dimostrato James S. Coleman (2005), nel rafforzare l'onestà è decisivo il giudizio dei pari, con un'efficacia che è inversamente proporzionale alle dimensioni dell'aggregato di appartenenza. È infatti nei gruppi sufficientemente piccoli e stabili che si innescano meccanismi di reciprocità e i nostri simili possono assegnarci adeguate remunerazioni morali quali la riprovazione o, al contrario, l'approvazione. Viceversa, comportamenti opportunistici e disonesti osservati e attesi negli altri (la



regola del “così fan tutti”) alimentano corrispondenti atteggiamenti e comportamenti da parte nostra.

A questo punto l'obiettivo diventa invertire il ciclo perverso a livello micro, quello che l'individuo sperimenta con maggiore frequenza e in prima persona. Questo è l'ambito della prevenzione sociale (altra cosa dalla pur necessaria prevenzione situazionale esercitata dal vigile urbano, dal poliziotto, dal finanziere) la quale è efficace se si esplica nel corso della fase evolutiva dell'individuo, cioè quando questi è bambino e adolescente. Fermo restando il ruolo primario della famiglia (essa stessa da sostenere da apposite policy, che invece sono pressoché inesistenti in Italia), un'istituzione pubblica dedicata esiste già ed è la scuola. Su di essa si dovrebbe concentrare l'investimento del governo, rilanciando – oltre a quelle della conoscenza, della qualificazione ecc. – anche la funzione propriamente educativa, negli ultimi vent'anni decaduta ancora più rapidamente delle altre. Ad esempio, la reintroduzione dell'educazione civica – ovviamente con titolo, contenuti e soprattutto metodi aggiornati ai radicali mutamenti della società globale – offrirebbe una tematizzazione e una focalizzazione di aspetti della vita sociale che, quali il rispetto delle regole, fanno sempre più fatica a trovare altre sedi per essere socializzati nei confronti delle nuove generazioni.

Riferimenti bibliografici

Banfield, E.C. (1976), *“Le basi morali di una società arretrata”*, tr. it. Bologna, il Mulino.

Coleman, J. S. (2005), *“Fondamenti di teoria sociale”*, tr. it. Bologna, il Mulino.

Ferrarella, L. (2016), *“La prima condanna per corruzione internazionale”*, Il Corriere della Sera, 14.02.2016.

Fisman, R., E. Miguel (2006), *“Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets”*, Working Paper 121312, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gächter S., J.F. Schulz (2016), *“Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies”*, Nature, 531, pp. 496-499.



Henrich, J., F.J. Gil-White (2001), *“The evolution of prestige: freely conferred deference as a mechanism for enhancing the benefits of cultural transmission”*, in *Evolution and Human Behavior*, 22, pp. 165-196.

Livini, E. (2016), *“Elena Cattaneo. Scienza all’Expo ecco perché insisto sul no al progetto”*, la Repubblica, 19.03.2016.

Putnam, R.D. (1993), *“La tradizione civica delle regioni italiane”*, tr. it. Milano, Mondadori.

Sansa, F. (2016), *“I magistrati: è un’amnistia strisciante: i colletti bianchi e i più ricchi lo fanno sempre franca”*. *“Così i grandi corruttori non pagano mai”*, Il Fatto Quotidiano, 25.03.2016.

Sciolla, L. (1997), *“Italiani. Stereotipi di casa nostra”*, Bologna, il Mulino.

Tullio-Altan, C. (2000), *“La nostra Italia. Arretratezza socio-culturale, clientelismo, trasformismo e ribellismo dall’Unità ad oggi”*, Milano, Egea.

Weber, M. (1997), *“L’etica protestante e lo spirito del capitalismo”*, tr. it. Milano, Rizzoli (ed. or. 1904-5).

Wilson, J.Q., G.L. Kelling (1982), *“Broken Windows: the Police and Neighborhood Safety”*, in *Atlantic Monthly*, 249, pp. 29-38.