Corruzione e crimine organizzato: attrazione fatale?

Michele Polo (Un. Bocconi)

Rocco Sciarrone (Un. Torino)

Alberto Vannucci (Un. Pisa)

Convegno annuale della voce.info «Criminalità, Corruzione, Crescita»

17 settembre 2013, Milano, Università Statale, Facoltà di Scienze Politiche

Piano dell'intervento

- I meccanismi dello scambio corrotto:
 - L'instabilità latente dello scambio corrotto
 - Meccanismi di stabilizzazione:
 - La selezione dei partecipanti
 - Scambi ripetuti
 - Il ruolo dei facilitatori
 - Enforcement degli accordi
- La presenza delle organizzazioni criminali nei settori legali
 - Necessità di reinvestimento: attività produttive e asset
 - «Vantaggi competitivi» e selezione delle attività
 - I settori più a rischio
- L'attrazione fatale tra corrotto e corruttore
- Riusciremo a uscirne? Alcune proposte di policy

Scambio corrotto

- Tre parti in commedia:
 - il **cittadino** (**C**), latore degli interessi che devono essere realizzati attraverso le decisioni pubbliche
 - il **decisore pubblico** (**D**) (politico, burocrate), cui C delega la formazione e implementazione delle decisioni pubbliche
 - l'**impresa** (**I**), che concorre alla realizzazione della decisione pubblica
- <u>Scambio virtuoso</u>: C seleziona e incentiva D a realizzare attraverso I la decisione pubblica per massimizzare il benessere di C
- <u>Scambio corrotto</u>: D e I si coalizzano per realizzare la decisione pubblica che massimizza le loro rendite e non il benessere del cittadino C, ripartendosi le rendite tra loro.

Scambio corrotto

- Perché lo scambio corrotto, anche nella sua forma più semplice, si possa realizzare, occorrono tre precondizioni:
 - La decisione pubblica implica <u>discrezionalità</u> nel disegno e nell'implementazione delle diverse soluzioni
 - Le diverse soluzioni possibili generano <u>rendite diverse</u> per I e benefici diversi per C
 - Le scelte di D e di I sono <u>imperfettamente osservabili</u> da C, che quindi controlla imperfettamente D e I.

Es: un'opera pubblica può essere realizzata con diversi progetti e costi, con benefici pubblici per C e rendite private di I diversi a seconda della sua realizzazione, ma i costi, la qualità della realizzazione e l'utilità del progetto possono essere valutati solo approssimativamente dai cittadini.

• NB: è difficile immaginare decisioni pubbliche che non rispettino queste precondizioni (anche un atto meramente tecnico come l'emissione di un certificato può essere artificialmente ritardato!)

Instabilità degli scambi corrotti

- Nello scambio corrotto D prende una decisione pubblica favorevole a I generando una rendita (p.e. assegna una fornitura a prezzi elevati) e riceve un pagamento da I per questo (tangente)
- Essendo lo scambio corrotto <u>illegale</u>, l'accordo sottostante non può essere fatto valere in forza della legge
- Comportamenti opportunistici di entrambe le parti:
 - Entrambe le parti potrebbero tentare di rinegoziare o rinnegare l'accordo a proprio favore, ridurre le prestazioni, modificare i pagamenti pattuiti, ecc.
- Gli scambi corrotti, quindi, potenzialmente riguardano quasi ogni decisione pubblica, ma debbono risolvere un problema di instabilità interna per realizzarsi

La realizzazione dello scambio corrotto

• D e I, per realizzare uno scambio corrotto, debbono affrontare tre problemi connessi:

Matching:

 Selezionare le <u>controparti</u> (D e I) <u>disponibili</u> (proporre uno scambio corrotto a una controparte non disponibile è rischioso)

• Bargaining

- Occorre negoziare informalmente il <u>«prezzo» dello scambio</u> corrotto, ossia la ripartizione della rendita tra D e I
- «Regole non scritte» p.e. la «legge dell'x per cento» che quantifica la tangente in un certo tipo di appalti – quando emergono contribuiscono ad attenuare rischi e costi della negoziazione

(self)Enforcement:

 Occorre quindi predisporre i <u>incentivi</u> che garantiscano la realizzazione delle prestazioni pattuite tra D e I evitando comportamenti opportunistici

La realizzazione dello scambio corrotto: fattori facilitanti

- Network di relazioni : quali D e I sono disponibili alla corruzione, hanno le competenze tecniche richieste, sono affidabili
 - Nelle parole dell'imprenditore M. (arrestato per la vicenda Expo): "L'affidabilità la misuri sulle esperienze. Quando uno ha mantenuto i patti sai che puoi fidarti. Il rischio millantatori c'è sempre, però se sei nel giro impari a distinguere quelli con cui puoi andare tranquillo"

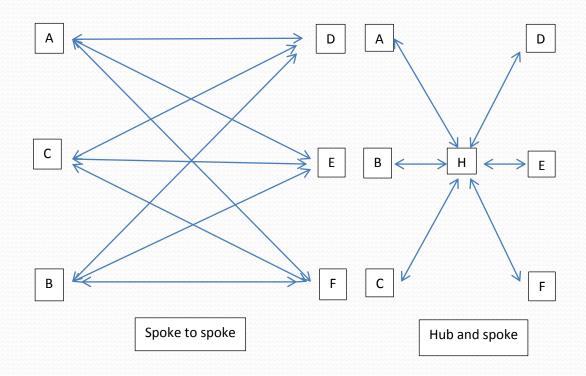
Ripetizione degli scambi corrotti:

- Se molte occasioni future di scambio corrotto tra D e I, a entrambi può convenire astenersi da comportamento opportunistico, che distrugge le future possibilità di scambio, realizzando le prestazioni concordate (decisione pubblica + tangente)
- Ripetizione facilita anche individuazione di partner disponibili
- Ripetizione dipende da:
 - Decisioni pubbliche non occasionali e scambi corrotti sufficientemente frequenti
 - Stabilità degli interlocutori nei rispettivi ruoli

Un nuovo ruolo: il facilitatore

- In molti contesti gli scambi potenzialmente corrotti tra i **medesimi attori** sono **infrequenti** (es. appalti in zone o su settori diversi, promossi da amministrazioni diverse)
- In questi casi scambi corrotti tra loro scollegati possono essere messi in relazione dall'intervento di una nuova figura, il facilitatore (F), che dispone di una rete di relazioni fiduciarie, ha accesso a informazioni sensibili e fa da interfaccia tra le parti in molti scambi corrotti collegandoli tra loro e svolgendo diverse funzioni:
 - Individua opportunità di scambi corrotti e contatta/collega le parti che hanno le competenze e ruoli necessari (progetti complessi) ponendosi come interlocutore credibile e affidabile
 - Fa da **garante** di disponibilità e affidabilità delle parti allo scambio corrotto facilitando la soluzione del problema di <u>matching</u> per le specifiche decisioni pubbliche
 - Può farsi carico dei costi di <u>negoziazione</u> e dei rischi di inadempimento degli scambi corrotti
 - Può escludere da future transazioni controparti che non rispettano i patti, creando gli <u>incentivi</u> a tener fede agli accordi.

Il ruolo del facilitatore



facilitatori: chi sono?

- Un facilitatore porta in dote una rete di relazioni che include molti potenziali partecipanti a scambi corrotti, e entra nei diversi scambi come garante dell'affidabilità, portatore di competenze, in alcuni casi anche come erogatore di punizioni per gli inadempienti.
- Un finanziere che conoscevo [...] mi ha chiamato. E siccome tutti sanno del mio rapporto con S., mi chiede se posso contattarlo per proporgli una opportunità che si è presentata in Nigeria, per un giacimento off shore. Ne ho parlato con S. il quale ha poi coinvolto C. D., allora capo dell'esplorazione di Eni che conosceva tutti in Nigeria [...] Ho solo messo in contatto due persone che conoscevo.
- In questo modo collega il comportamento di ogni partecipante a uno scambio corrotto con tutti gli altri scambi corrotti a cui questi partecipa, anche se con partner diversi (ma con lo stesso facilitatore!)

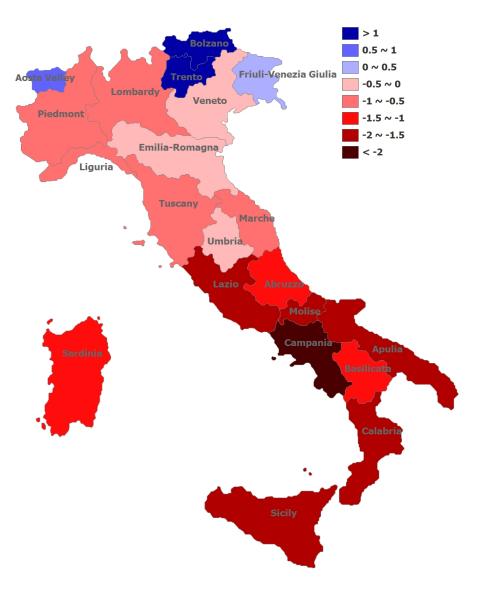
Polo Sciarrone Vannucci – lavoce 17 settembre

I facilitatori/garanti

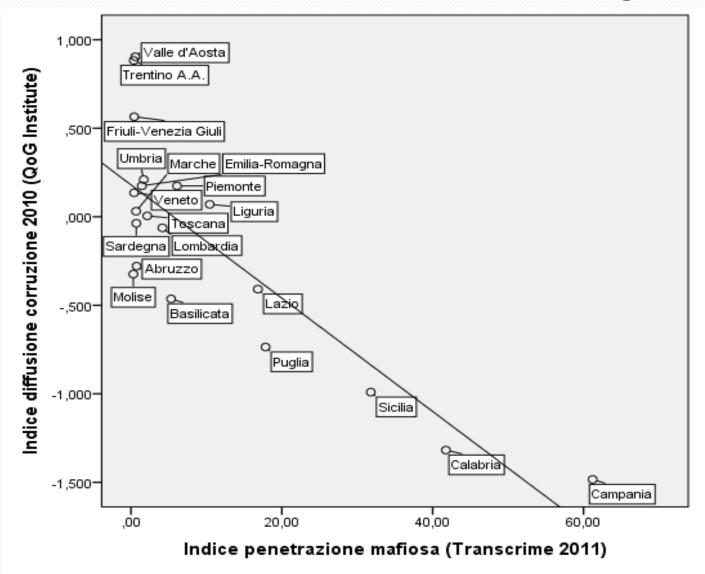
- I facilitatori/garanti utilizzano risorse a loro disposizione (potere di nomina e influenza sulla carriera negli enti pubblici, potere di ricatto, capacità di escludere da appalti e altri benefici derivanti da scelte pubbliche, etc.) per comporre eventuali controversie tra i partecipanti allo scambio corrotto, e punendo chi non rispetta le «regole» e i patti della corruzione escludendolo
- Molte figure di facilitatori/garanti:
 - Faccendieri (Pacini Battaglia, Bisignani, ecc.)
 - (Strutture all'interno dei) partiti politici
 - Ruoli apicali nelle amministrazioni pubbliche (Anas, GdF, Uffici IVA)
 - Club (massoneria, Canottieri Lazio,..)
 - Organizzazioni criminali (aggiungono alla rete di relazioni altre risorse, come reputazione, informazioni, l'uso della violenza)

Indice (basato su esperienze dirette e percezioni) di diffusione della corruzione nelle regioni italiane – 2013

(fonte: Charron, Lapuente, Rothstein, Quality of Government Institute 2013).



La correlazione tra indice di penetrazione mafiosa e indice di diffusione della corruzione nelle regioni italiane



Organizzazioni criminali e reinvestimento nelle attività legali

- Una organizzazione criminale presenta alcune caratteristiche peculiari:
 - Controllo del territorio
 - Network di relazioni con soggetti esterni all'organizzazione ma conniventi o disponibili
 - Capacità di amministrare la violenza
- Queste sono utili in primo luogo a svolgere traffici illeciti
- Ma hanno un valore anche nel manipolare attività economiche legali

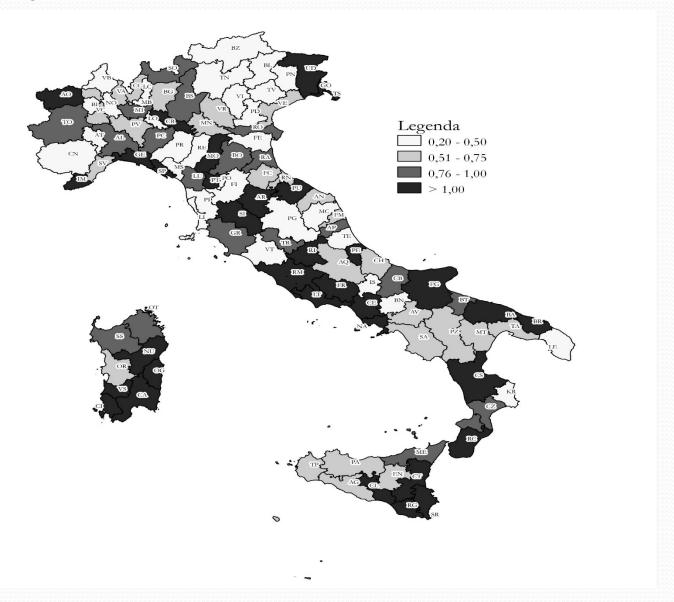
Il processo di crescita dell'impresa criminale

- Il processo di crescita:
 - Accumulazione originaria (es. sequestri) e reinvestimento in attività illecite
 - Le attività illecite presentano in alcuni casi (es. stupefacenti) rendimenti molto più elevati dei tassi di crescita del mercato illegale.
 - Reinvestimento in altre attività illecite (concorrenza con altre organizzazioni)
 - Reinvestimento in settori legali:
 - Riciclaggio e investimento in attività produttive e asset

Il processo di crescita nei settori legali

- Un reinvestimento in attività lecite risulta più facile e redditizio, date le caratteristiche della cosca, se nel settore:
 - Sono richieste <u>basse conoscenze tecnologiche</u> (nell'edilizia: movimento terra e forniture)
 - L'attività ha una <u>dimensione locale</u>, controllo del territorio permette di monopolizzare il settore (commercio)
 - L'attività è caratterizzata da <u>scarsa trasparenza</u> e deboli controlli pubblici favorendo riciclaggio e aggiramento dei regolamenti (commercio, edilizia, sale gioco)
 - L'attività è regolata da <u>istituzioni pubbliche locali</u>, su cui la cosca ha capacità di influenza attraverso corruzione e controllo del voto (edilizia e forniture).
 - L'attività legale consente <u>sinergie</u> con attività illecite (trasporti, pubblici esercizi)

Quoziente di delittuosità (delitti denunciati ogni 100.000 abitanti) del reato di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita. Dati provinciali standardizzati rispetto al valore medio nazionale (Italia = 1,00). Anni 2008-2011.



Il processo di crescita nei settori legali

- Forme di organizzazione economica delle attività legali (area grigia):
 - In alcuni casi la cosca ha al suo interno tutte le risorse per svolgere l'attività legale
 - In altri casi le competenze e le funzioni richieste richiedono la cooperazione con altri soggetti (<u>professionisti</u>) o imprese: le relazioni del network di insiders risultano preziose (comitati di affari)
 - Si va da una collaborazione specifica e funzionale (grandi imprese di costruzioni che operano nel mercato locale, subappalti grandi opere) alla collusione (legami stabili tra soggetti parzialmente autonomi) fino alla acquisizione (inclusione dei soggetti/imprese all'interno dell'organizzazione criminale) (es. 'ndrangheta a Roma).

L'AREA GRIGIA

- → Struttura interna molto articolata, composta da un'ampia varietà di attori, diversi per competenze, risorse, interessi e ruoli sociali: politici, imprenditori, professionisti, dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione.
- → Relazioni funzionali al sostegno delle organizzazioni mafiose, ma anche e soprattutto rapporti di scambio estremamente vantaggiosi per gli attori «esterni».
- → Campo organizzativo in cui gli attori interagiscono sulla base di una cornice normativa e cognitiva comune, fissando aspettative e obbligazioni reciproche: repertori di azione condivisi, regole date per scontate, comune percezione di appartenere allo stesso campo, convergenza di comportamenti e modalità di azione.

Area grigia → attrae risorse, trasmette segnali, semplifica relazioni, ma soprattutto produce transazioni, consolidando un modello di "fare economia" che funziona secondo regole radicalmente diverse da quelle di mercato e da quelle formali-legali.

Pratica collusiva tende a divenire un modello di successo, imitato e socialmente accettato.

I COSTI DELL'AREA GRIGIA

- → Alterazione concorrenza e funzionamento istituzioni
- →Distorsione e spreco risorse pubbliche
- → Negazione diritti dei lavoratori
- → Selezione perversa imprese e classi dirigenti
- →Incremento costi opere e servizi per la collettività
- → Cattiva realizzazione delle opere e cattiva erogazione delle prestazioni (qualità scadente, bassa durata manufatti, prolungamento lavori, scarsa sicurezza, ecc.)
- →Non solo diffusione ma anche istituzionalizzazione di corruzione e pratiche illegali
- → Rafforzamento e principale canale di riproduzione delle mafie

Attrazione fatale?

- L'attività degli enti locali presenta numeri punti di contatto con le aree di influenza e espansione delle organizzazioni criminali
- Attività regolate: es. edilizia, commercio, pubblici esercizi
- Gare e appalti: opere pubbliche e forniture a PA
- Controllo del territorio permette voto di scambio e condizionamento delle amministrazioni locali
- Organizzazioni criminali possono offrire servizi per lo svolgimento di scambi corrotti:
 - <u>Network di relazioni</u> (facilitatore)
 - <u>Barriere all'entrata contro outsiders</u> (intimidazione e violenza)
 - <u>Riciclaggio</u> dei pagamenti in nero e tangenti (Desio)

Attrazione fatale?

- Questi meccanismi di contaminazione del tessuto produttivo e sociale e delle amministrazioni locali sono oggi presenti non solo nelle regioni di tradizionale insediamento delle organizzazioni criminali
- Infiltrazioni mafiose anche in **Piemonte** (Bardonecchia, Leinì, Rivarolo Canavese sciolti per mafia), **Liguria** (Bordighera, Ventimiglia sciolti per magia), **Lombardia** (Sedriano sciolto per mafia, Desio, Buccinasco, ASL Pavia), **Lazio** (Nettuno, Fondi), **Emilia** ('ndrangheta a Reggio Emilia, camorra a Modena), **Toscana** (camorra a Prato)
- Situazioni di vero e proprio radicamento territoriale (insediamenti stabili e strutturati) nel Nord-Ovest e nel Lazio
- Presenza organizzazioni criminali nella realizzazione di grandi opere (subappalti SA-RC, AAVV, Expo)

Diffusione territoriale delle mafie

- Espansione nelle aree non tradizionali non può essere equiparata a una situazione di mera esportazione della mafia originaria. Contano molto più l'«accoglienza» e l'«ospitalità» ricevute nel contesto di arrivo.
- Questo tipo di criminalità nel Centro-Nord è connessa a una situazione preesistente di «sregolazione»: risulta infatti complementare all'esistenza di fenomeni di corruzione e a pratiche diffuse di illegalità.
- •In diversi ambiti e territori, i mafiosi si «limitano» a mettere a sistema l'appropriazione particolaristica di risorse collettive.

Diffusione territoriale delle mafie

- •La crisi economica ha reso ancora più appetibili alcuni «servizi alle imprese» offerti dalle mafie:
 - Finanziamento e recupero crediti, smaltimento rifiuti, security.
 - Non solo imprese di dimensioni ridotte e maggiormente esposte alla concorrenza.
 - I gruppi mafiosi sono però in parte riusciti a fare breccia anche in aziende più robuste e consolidate (TNT, Lazzaroni). Molti imprenditori sono tentati da «scorciatoie» e «vie basse» per ottenere vantaggi concorrenziali, offrendo disponibilità ad aprire le porte delle loro aziende ai mafiosi.
- •Servizi della mafia considerati appetibili anche nella sfera politica: pacchetti di voti e sostegno finanziario ai candidati, intermediazione e garanzia di adempimento rispetto a clientele e gruppi di elettori (Lombardia, Piemonte e Liguria).

- Scambio corrotto: coalizione di D e I a danno di C
- Individuare punti deboli nel sistema degli scambi corrotti:
 - Indebolire la coalizione tra D e I
 - Aumentare la sanzione attesa: ridurre tempi di prescrizione e inasprire le sanzioni, reintrodurre o rafforzare reati sentinella (abuso d'ufficio e falso in bilancio), punire l'autoriciclaggio, introdurre *blacklisting* e confisca e riutilizzo a fini sociali dei beni di corrotti e corruttori, rafforzare la capacità di controllo dell'ANAC.
 - Facilitare l'azione dei magistrati: ridurre il numero e semplificare le fattispecie penali per reati di corruzione; introdurre la possibilità di intercettazione ambientali anche dove non c'è certezza si commetta un reato.

- Scambio corrotto: coalizione di D e I a danno di C
- Individuare punti deboli nel sistema degli scambi corrotti:
 - Indebolire la coalizione tra D e I
 - Indebolire il ruolo del facilitatore (rafforzare i reati di traffico di influenze illecite e il reato di scambio politico-mafioso 416 ter c.p. recentemente riformato, ma con dubbi interpretativi sollevati dalla Corte di Cassazione che rischiano di indebolirlo)
 - Rompere il patto di omertà indurre alla collaborazione i partecipanti e gli osservatori «esterni» della corruzione (non punibilità di corrotti pentiti; protezione e incentivi ai whistleblowers):
 - Rompere i legami fiduciari e ridurre la durata attesa dei rapporti tra corrotti e corruttori (rotazione «sostenibile» per gli enti pubblici nei ruoli amministrativi; introduzione degli «agenti sotto copertura»)

- Scambio corrotto: coalizione di D e I a danno di C
- Individuare punti deboli nel sistema degli scambi corrotti:
 - Aumentare la capacità di controllo di C su D
 - Estendere gli obblighi di trasparenza nei processi decisionali – soprattutto sui loro esiti comparati in termini di prezzi e qualità di beni e servizi pubblici – e nei redditi e patrimoni dei decisori pubblici e dei partiti
 - Estendere e rafforzare incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità tra incarichi elettivi e condanne per reati di corruzione e mafia

- Scambio corrotto: coalizione di D e I a danno di C
- Individuare punti deboli nel sistema degli scambi corrotti:
 - Aumentare la capacità di controllo di C su D
 - Introdurre codici di condotta per gli amministratori elettivi con sanzioni politiche fino alla revoca del mandato fiduciario (sul modello della «Carta di Pisa» di Avviso Pubblico)
 - Promuovere tramite processi rigorosamente meritocratici di selezione e promozione e con percorsi mirati di formazione l'etica pubblica, l'avversione alla corruzione e il senso dello stato degli amministratori pubblici D, rafforzando le cerchie di riconoscimento positivo del rispetto della legge
 - Sistemi elettorali e rappresentanza
 - Corpi intermedi (ordini professionali) introdurre meccanismi reputazionali di ostracismo e *blacklisting* per i componenti condannati per reati di corruzione e mafia Polo Sciarrone Vannucci - lavoce 17 settembre

28