

La lunga storia della corruzione italiana

Prof. Guido Melis

Lezione di sabato 25 febbraio 2017 alla Facoltà
Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza" - Master
Università- ANAC.

1. Una storia della corruzione pubblica dell'Italia unita non esiste. Esistono molti e apprezzabili studi sociologici, analisi politologiche, più meno accurate inchieste giornalistiche, comparazioni internazionali, studi sui rapporti tra livelli della corruzione e radicamento nel Paese della grande criminalità, denunce e ricostruzioni puntuali di singoli episodi: ma sono pressoché assenti indagini di lungo periodo, di taglio storico, che colleghino il fenomeno alle sue cause strutturali e ne diano ragione inquadrandolo nel complesso dello svolgimento della storia del Paese e delle sue classi dirigenti.

Come ha ricordato anni fa Enrico Gustapane, tracciando un efficace quadro di sintesi al quale farò qui in parte riferimento[1], Benedetto Croce, nel commentare nella sua *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* lo scandalo più grave che abbia investito la classe politica dell'Italia liberale, quello della Banca Romana, scrisse che l'effetto più dannoso si ha quando **la corruzione "si addensa ma non scoppia"**, cioè quando, piuttosto che indurre a mettere in opera rimedi, essa viene fatalisticamente accettata come una ineliminabile e in certo senso quasi necessaria componente del funzionamento delle istituzioni. E' appunto questa inerzia delle classi dirigenti, ma anche questa assuefazione dell'opinione pubblica, l'elemento più preoccupante; ed è per l'appunto questa passività che emerge periodicamente nella storia della corruzione dell'Italia unita.

Anche per questo è complesso studiare la corruzione e valutarne la diffusione e gli effetti dal punto di vista dello storico: perché molto spesso, anzi quasi sempre, essa "si addensa ma non scoppia", cioè **si traduce in modalità non patologiche ma fisiologiche di rapporto col potere pubblico, continuative nel tempo e non necessariamente visibili a occhio nudo**, che non trovano né

denuncia da parte dei cittadini né sanzione, non dico giudiziaria ma anche solo etica nell'opinione pubblica, rischiando alla fine di costituire le modalità di fatto, "naturali" dell'esercizio del rapporto tra la società civile e le istituzioni. Documentare questa minuta realtà, che lascia intravedere un tessuto articolato di degenerazione morale, molto gelatinoso, inafferrabile e tale da investire interi settori della vita collettiva, esula spesso dalla strumentazione cui può fare ricorso lo storico e sfugge persino al suo punto di percezione.

Lo studio storico della corruzione in Italia presuppone comunque la disponibilità di tre elementi fondamentali, a tutt'oggi mancanti o solo frammentariamente disponibili.

Il primo è l'ampia **accessibilità alle fonti** – innanzitutto a quelle statistiche – che siano però fonti seriali, strutturate e attendibili, e che diano conto dell'evoluzione del fenomeno nel tempo e del suo condensarsi nel territorio a seconda delle "vocazioni" delle varie aree regionali. Tipologie degli atti corruttivi, sociologia dei corrotti e dei corruttori, studio complessivo della estensione dei fenomeni richiederebbero indagini almeno a campione su singoli aspetti dell'azione amministrativa come ad esempio modalità concrete di assegnazione di appalti di lavori pubblici, di concessioni, di autorizzazioni; tempistica nel rilascio di certificazioni (accelerare o fermare una pratica può dar luogo a conseguenze rilevanti); modi di espletamento dei concorsi pubblici, specie di quelli in sede locale; esercizio del controllo da parte dell'autorità in una serie di campi ove tale controllo è previsto per legge; esercizio concreto della discrezionalità amministrativa; modalità con cui si realizza la cosiddetta valutazione dei dipendenti ecc. Sullo sfondo occorrerebbero studi sugli "scambi" tra ceto amministrativo e ceto politico, sulle reti di collegamento tra questi due mondi, sulla loro prossimità talvolta ambigua. Una mappatura su scala ravvicinata del territorio dovrebbe mostrare non tanto la malattia nel suo manifestarsi epidemico ma i primi sintomi di essa, o addirittura i pre-requisiti che ne costituissero la potenziale premessa. Conoscere per prevenire dovrebbe costituire lo scopo di un'azione pubblica anti-corruzione preveggenze e consapevole.

Possiamo contare invece, in merito, su poche, per lo più episodiche ricerche. Cito un solo studio di sintesi, importante, quello ormai vecchio di qualche anno di Franco Cazzola sulla "fisiologia e patologia" del sistema politico italiano, che ha avuto il pregio se non altro di ordinare in serie storiche i reati di corruzione dall'unità d'Italia al 1992. E' un punto fermo rilevante da cui partire, ma, come

osservava anche Gustapane nel saggio che ho citato, documenta solo quei fatti corruttivi che sono stati individuati e perseguiti, ed eventualmente puniti dalla magistratura; lasciando in ombra quelli che, pur denunciati, non sono stati indagati e perseguiti o (e sono la stragrande maggioranza) quelli che non sono stati sottoposti all'attenzione della magistratura penale per essere rimasti ignoti. Le statistiche giudiziarie ci parlano della patologia, ma non possono ovviamente dirci granché sulla fisiologia del fenomeno, chiamiamolo così, "latente".

Il secondo elemento è la **distinzione tra grande e piccola corruzione**, il che equivale a scindere i grandi scandali, documentabili attraverso fonti giudiziarie e in parte anche giornalistiche o parlamentari, da quella che fu ed è la corruzione diffusa, per così dire quotidiana: nella quale assumono rilievo i comportamenti comuni, a cominciare dalla sistematica tolleranza dell'evasione fiscale, dal dilagare della pratica universale della raccomandazione in ogni campo e settore, dall'espansione in ogni epoca e ad ogni latitudine del clientelismo come concreta modo di governo e di integrazione tra gli interessi, dalla violazione sistematica delle regole anche le più elementari in una condizione di impunità garantita grazie - spesso - alla tolleranza dell'autorità che su di esse dovrebbe vigilare.

Il terzo elemento riguarda infine **le istituzioni**: lo Stato, in primo luogo, e poi la rete delle Regioni e degli enti locali, gli enti pubblici nelle loro variegate fisionomie e l'intreccio tra questi soggetti istituzionali e gli interessi privati, per lo più mediato dalla politica. Questi tre campi di indagine sono di difficile concretizzazione. Sono perciò solo parzialmente praticati dagli studiosi con l'effetto di lacune profonde nella conoscenza stessa dei fenomeni corruttivi.

2. Provo ora a tracciare una sorta di **periodizzazione della storia della corruzione nell'Italia unita**. Mi limito qui alla corruzione che investa i privati e le istituzioni, tralasciando quella (che pure ha enorme rilievo) esistente tra privati nei loro reciproci rapporti. Nella **prima fase della storia italiana** - quella che possiamo racchiudere tra il **1861** (data di nascita dello Stato nazionale) e il **1922** (avvento al potere del fascismo) si collocano numerosi episodi di corruzione pubblica, acclarata da celebri inchieste parlamentari, epiche campagne di denunce in Parlamento, interventi della magistratura. Per citare soltanto le più note, basterà ricordare lo scandali della Regia cointeressata dei tabacchi, quello già evocato della Banca Romana (che fece crollare le banche di prima

generazione), lo scandalo che investì il ministro Nunzio Nasi alla fine del secolo XIX (poi culminato in un una commissione di inchiesta e in una epurazione del Ministero della pubblica istruzione che colpì specialmente la prassi di chiamare nell'amministrazione centrale degli uomini di scuola e impose una burocrazia selezionata sulla base di studi giuridici), l'inchiesta sui profitti di guerra nei primi anni Venti. Elementi gravi di malgoverno e di coinvolgimento tra politica e malaffare vennero in evidenza, più o meno, in ciascuno di questi eventi. Persino due presidenti del Consiglio (Crispi e Giolitti nel caso della Banca Romana) e il Re ne furono intaccati. Come ha ricordato Sabino Cassese[2], il quadro generale era tuttavia quello di episodi patologici in un ambiente politico relativamente sano. Con una precisazione, tuttavia, che non sfuggiva a Cassese: quel personale politico viveva la sua esperienza per così dire a metà del guado. Da una parte interpretava rettamente la propria missione di guida delle istituzioni, curando in generale che esse non fossero contaminate; dall'altra parte (la parte politica) intratteneva con gli interessi legami non sempre chiari e spesso anche pericolosi. Così si spiega che Vittorio Emanuele Orlando, irreprensibile uomo di governo, fosse eletto – sono parole di Cassese – “in uno dei collegi più mafiosi della Sicilia”; o che Giolitti, inesorabile quando si trattava di sorvegliare la correttezza dell'amministrazione, potesse essere definito da Salvemini, per i suoi rapporti con gli ascari dei collegi meridionali, “il ministro della malavita”.

Un episodio del quale ho più volte scritto in passato testimonia in modo chiarissimo come esistesse – in particolare in Giolitti – una soglia di correttezza che egli giudicava insuperabile. Quando nel 1911 Attilio Brunialti, illustre studioso e uomo a lui vicinissimo, nonché candidato – pare – alla presidenza del Consiglio di Stato proprio in suo nome, fu coinvolto un arbitrato sul Palazzo della Cassazione di piazza Cavour risultando corrotto (gli era stata intestata una palazzina dal costruttore del palazzo senza – così si difese – che egli ne fosse a conoscenza), Giolitti respinse la proposta del presidente del Consiglio di Stato Malvano di chiudere il caso con le dimissioni volontarie di Brunialti dall'alto consesso amministrativo e pretese che fosse nominata una commissione di disciplina sino all'estremo esito della espulsione. La politica, dunque, teneva una sua linea del Piave, o per lo meno la teneva quando si identificava con l'istituzione.

Il **fascismo** segnò una modifica sensibile del quadro. Agirono due nuovi fattori: il primo fu l'ascesa improvvisa e per certi versi

scarsamente governata di una nuova classe politica, proveniente in genere da ambienti e estrazioni culturali molto differenti rispetto a quelli originari della vecchia oligarchia liberale. Ciò generò una domanda di incarichi pubblici, prebende, riconoscimenti, posizioni di potere alle quali il nuovo regime dovette dare sfogo. Ciò però non avvenne se non minimamente all'interno della pubblica amministrazione, che rimase ancorata all'antico sistema di selezione dei suoi quadri attraverso i concorsi e che fu costantemente sotto il controllo delle élites burocratiche espresse dai grandi corpi. Avvenne invece nella larga serie di enti pubblici o organismi misti (di partito ma al tempo stesso, data la compenetrazione tra Pnf e Stato, anche statali) che costituì una delle trasformazioni più caratteristiche intervenute nel ventennio tra le due guerre mondiali. In quella fitta boscaglia di nuovi soggetti istituzionali allignò un fenomeno corruttivo diffuso e penetrante, che solo la censura esercitata dalla dittatura impedì divenisse di pubblico dominio. Inoltre – fattore non secondario – con la nascita e l'ingresso nello Stato del Partito fascista nacque (fatto inedito nel periodo liberale) un ceto che traeva le sue risorse non dalle professioni o da attività esterne ma solo ed esclusivamente dalla militanza politica. Il finanziamento del Pnf e dei numerosi enti creati sotto la sua egida (di assistenza, ricreativi, di propaganda ecc.) è uno dei fenomeni meno indagati dalla pur cospicua storiografia sul fascismo. Basterà qui accennare alle documentazioni di recente rinvenute che riguardano i rapporti tra Partito e sistema bancario (Banca d'Italia in testa), rapporti che si risolsero in forti trasferimenti finanziari dalle banche al Partito; oppure il progressivo gravare del Pnf sullo stesso bilancio dello Stato. In quel flusso molto ingente di danaro (se ne sta tentando una quantificazione in ricerche ora in corso) si radicò una corruzione non solo di grandi proporzioni (come avvenne specialmente nel comparto delle opere del regime) ma anche di minuta e al tempo stesso incisiva consistenza. La tessera come passe-partout per lavorare o per far carriera introdusse inoltre un elemento anch'esso nuovo di corruzione, che andò a sostituire i vecchi legami di dipendenza del cliente rispetto al notabile, che erano stati tipici dell'epoca precedente.

Detto ciò si poteva contare ancora, durante il fascismo, su **due potenti antidoti alla corruzione** che il regime aveva ereditato dallo Stato liberale. Sarà bene prenderne atto, perché si tratta di due antidoti poi praticamente venuti meno nel corso dell'età repubblicana. Il primo antidoto era l'esistenza nel corpo dello Stato o anche nei grandi enti pubblici costituitisi negli anni Trenta (come

l'Iri, ad esempio) di **competenze professionali tecniche molto numerose e dotate di poteri incisivi**: ingegneri dello Stato, tecnici delle opere pubbliche, un glorioso corpo del Genio civile che aveva dopo l'unità letteralmente costruito l'Italia, matematici e attuari, esperti di bilanci, economisti, medici, scienziati, statistici (raccolti in quella efficiente struttura che era l'Istat), agronomi, demografi ecc. Insomma l'amministrazione non era o non era solo fatta di uomini di legge, laureati in giurisprudenza o di addetti ai controlli contabili (il potente corpo dei ragionieri dello Stato) ma aveva in sé una pluralità di competenze atte a guidare e vigilare sull'intervento pubblico. Lo Stato, cioè, aveva ancora occhi per vedere e orecchie per sentire. Sarebbe poi diventato cieco e sordo.

Il secondo antidoto era il permanere di autorevoli **corpi di ispettori radicati in molti ministeri chiave**. E' vero che in Italia si era voluto scartare il modello francese della piena autonomia della funzione ispettiva organizzata in un corpo scelto separato, e che quindi gli ispettori in qualche modo dipendevano dai capi delle amministrazioni che avrebbero dovuto ispezionare, con intrinseco indebolimento del loro potere: ma ciò non toglie che essi avessero allora una larga incidenza sull'andamento degli uffici, potendo visitarli al centro come in periferia, indagarne la performance, analizzarne i risultati, riferirne al ministro. Ciò creava una sorta di cintura di sicurezza che in molti casi agiva anche come rimedio preventivo alle velleità di chi volesse corrompere l'amministrazione. Lo Stato dunque aveva ancora efficaci sonde da affondare nel corpo dell'amministrazione per misurarne la temperatura.

3. La corruzione raggiunge e contamina "anche" la pubblica amministrazione soprattutto in **età repubblicana**. Dapprima per effetto del rapporto che viene subito ad instaurarsi tra una burocrazia debole, uscita dal fascismo moralmente delegittimata agli occhi del Paese e perciò desiderosa di protezione, ed un ceto politico che per lo più non conosce lo Stato, ne ignora i meccanismi essenziali di funzionamento ed ha perciò bisogno estremo di collaborazione da parte dei burocrati. La storia stessa dell'amministrazione del dopoguerra lo testimonia: la riforma degli apparati, che qualche mente illuminata si illude di poter realizzare, è inesorabilmente bloccata dalla alleanza tra l'alta burocrazia conservatrice e la politica. Il fenomeno della crescita dei gabinetti ministeriali, nei quali viene promossa e fidelizzata a leaders e partiti la burocrazia o parte di essa (mentre vengono lasciate languire le strutture stabili delle direzioni generali dei ministeri), è il principale risultato della

nuova fase. I sindacati dell'impiego pubblico, inizialmente autonomi ed esterni alle grandi centrali sindacali, svolgono un'azione di supporto del nuovo ceto politico. Ottengono in cambio mano libera nelle scelte interne riguardanti il personale. Ne viene una sorta di stato favorevole alla corruzione nel campo delle carriere, degli incarichi e delle nomine. Negli anni Cinquanta è un deputato ex sindacalista Cisl, il sardo Pitzalis, l'autore di una celebre leggina (la prima di una serie) che promuove dei dipendenti ministeriali secondo automatismi legati alla anzianità di carriera e senza alcuna valutazione di merito. Il metodo Pitzalis farà strada.

La prossimità della burocrazia con il ceto politico governativo crea le premesse per una estensione della corruzione. Com'è naturale essa si mantiene su livelli meno vistosi negli anni della ricostruzione, quando minori sono le risorse gestite dalla mano pubblica, ma tende ad espandersi nel periodo dei governi di centro-sinistra, in corrispondenza col maggiore impegno finanziario dello Stato. La trasformazione, per così dire, in senso keynesiano delle politiche di bilancio favorisce negli anni Sessanta l'avvento di una corruzione più estesa e penetrante, della quale sono testimonianza alcuni grandi scandali della cosiddetta prima Repubblica.

In un secondo momento si aggiungono al quadro nuovi fattori.

Il primo è la nascita del sistema delle Regioni e con esso di un ceto politico supplementare e di una burocrazia inizialmente tratta dallo Stato ma poi selezionata in loco con sistemi sovente di cooptazione (del resto la sopravvivenza di simili sistemi, nonostante la scelta del concorso come unica modalità di accesso, aveva caratterizzato a lungo la stessa amministrazione dello Stato coi famigerati *ope legis*). Occorre insomma constatare dolorosamente (dolorosamente per chi crede nelle autonomie) un paradosso: che **la diffusione della corruzione ha coinciso con la concessione di mezzi finanziari agli enti locali e alla regioni. Più democrazia diffusa corrisponde spesso a più corruzione diffusa.**

Il secondo fattore è il completamento di quel processo di detecnizzazione che, avviatosi in tempi remoti (durante l'età giolittiana, addirittura) era proseguito nel corso del fascismo ed ora giungeva a compimento, dando luogo ad una amministrazione di soli "legisti", esperti cioè non tanto nel diritto amministrativo quanto nella conoscenza minuta delle norme e soprattutto nella applicazione del coacervo di regole minute (le circolari, innanzitutto) che ne costituiscono nel caso italiano la vera ricaduta sulla pratica degli uffici.

Il terzo fattore, il più recente, è innescato dalla

contrattualizzazione non tanto del pubblico impiego (esito, questo, per certi versi necessario e dal fine almeno potenzialmente virtuoso) ma dell'alta dirigenza amministrativa (che non a caso Massimo Severo Giannini riteneva da escludersi dal processo e da mantenersi a statuto pubblico). Da quella svolta è nata una maggiore dipendenza dell'amministrazione dalla politica, sino all'adozione del cosiddetto spoils-system, per altro senza le necessarie garanzie che questo sistema ha avuto nei Paesi che per primi lo hanno adottato. Il che, a sua volta, non poteva non creare *l'humus* per una espansione del fenomeno corruttivo.

4. Derivano da queste rapide annotazioni alcune possibili conclusioni.

La prima è che la corruzione alligna laddove l'amministrazione è debole, priva di una sua identità e di consapevolezza della propria missione, ridotta a ruolo ancillare rispetto al ceto politico da cui dipende, carente degli strumenti necessari a conoscere, agire, intervenire col bisturi di fronte all'insorgere della degenerazione corruttiva. Occorrerebbero dunque politiche di riforma amministrativa di lungo periodo, possibilmente bipartisan, che accrescessero l'autorevolezza dell'amministrazione, le restituissero il senso dei propri fini, le dessero indipendenza dalla politica, le conferissero di nuovo le competenze di un tempo e i poteri ispettivi che le erano propri.

La seconda conclusione concerne il varo di una sistematica attività di documentazione, raccolta e ordinamento dati e ricerca sul fenomeno corruttivo in tutte le sue manifestazioni. Troppo spesso parliamo di corruzione fondandoci sul dato empirico della sua percezione, senza riscontri puntuali. Un tempo (ad esempio nel periodo liberale ma anche in quello fascista e poi nel primo dopoguerra democratico) le prefetture ebbero il ruolo virtuoso di costituire le antenne dello Stato nel territorio, raccogliendo e trasmettendo dati e informazioni preziose per l'esercizio della attività di governo. Non è da escludere che esse abbiano ancora, se debitamente attrezzate, la capacità di costituire il primo centro di raccolta ai fini di questa attività informativa: in certe materie già lo fanno, e con successo. Naturalmente i dati, così raccolti, andrebbero poi organizzati e resi fruibili da un apparato ad hoc, che potrebbe trovare collocazione in una collaborazione tra gli uffici specializzati del Ministero dell'interno, l'Autorità dell'anticorruzione e l'Istat.

La terza conclusione infine riguarda la sfera impalpabile e certo di problematico intervento che chiamerò delle politiche

dell'educazione civica. In larga misura la diffusione e per certi versi la legittimazione delle pratiche corruttive (specie di quelle radicate nella dimensione minima del vivere collettivo) si connette all'antico male italiano del familismo, che illuminanti ricerche sociologiche del dopoguerra facevano risalire alle modalità di organizzazione della società contadina meridionale. Questa dimensione, tornata di attualità nel momento della crisi delle grandi aggregazioni di solidarietà di classe caratteristica del momento storico che viviamo, occupa prepotentemente il centro della scena, postulando antiche diffidenze verso lo Stato e inclinazioni ataviche alla a-legalità. Su di esse, su questo plafond che chiameremo in senso lato culturale, poggia anche la disponibilità alle pratiche corruttive o comunque alla loro tolleranza. Bisogna dunque agire anche su questo terreno, innanzitutto restituendo credibilità alle istituzioni democratiche, il che significa in primo luogo avviare una profonda restaurazione della buona politica. Gramsci avrebbe detto "una riforma intellettuale e morale": e De Gaulle, se mi è consentita una battuta finale, l'avrebbe definita un "vaste programme".

[1] E. Gustapane, *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, in *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, a cura di G. Melis, Napoli, Cuen, 1999, pp. 13 ss.

[2] S. Cassese, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in *Etica pubblica e amministrazione cit.*, pp.179 ss.