

Gli Elefanti bianchi e i 15 punti della Corruzione nelle Grandi opere

Al Forum internazionale contro le Grandi Opere Inutili e Imposte – Bagnaria Arsa (UD) tra il 17 e 19 luglio scorso – si è tenuto un'intervento di Alberto Vannucci, Edizioni Gruppo Abele (Torino 2012) di cui pubblichiamo una sintesi in 15 punti, a margine potrete ascoltare la registrazione video della relazione di Vannucci al TEDxFirenze.

1) Le nuove forme della corruzione sistemica in Italia: non più e non solo un'attività illecita, una violazione del codice penale, ma un meccanismo complesso, consolidatosi nel tempo, realizzato con modalità sofisticate frutto di un lungo processo di apprendimento, attraverso il quale una piccola minoranza di soggetti che appartengono alla classe dirigente (politici e burocrati corrotti, imprenditori, professionisti, faccendieri) e soggetti criminali (organizzazioni mafiose) si impossessano congiuntamente di beni comuni, attraverso una privatizzazione di fatto di risorse di proprietà collettiva: risorse di bilancio, ma anche ambientali, paesaggistiche (consumo di territorio), politiche (reinvestimento dei proventi per acquistare consenso), ecc.. La realizzazione della grande opera permette di accrescere considerevolmente la scala di questo processo di appropriazione criminale di rendite parassitarie, concentrando le opportunità di profitto illecito entro sedi istituzionali e processi decisionali circoscritti e più facilmente controllabili, minimizzando così i rischi delle corrispondenti attività illecite.

2) **Corruzione e pressioni politiche per la realizzazione di grandi opere**

(denominate nella letteratura internazionale “white elephants” – elefanti bianchi – per la loro capacità di gravare con costi insostenibili su una comunità) si sviluppano in simbiosi. Grande



opera è spesso sinonimo di grande corruzione, e viceversa. La presenza di un tessuto di corruzione capillare e le aspettative di guadagno illecito dirottano quote crescenti di bilancio verso i settori nei quali sono attesi maggiori profitti illeciti, come quello delle grandi opere (oltre a forniture militari, etc.). Le fasi di progettazione, finanziamento, realizzazione, etc. delle grandi opere presentano a loro volta molteplici passaggi particolarmente vulnerabili alla realizzazione di scambi occulti.

3) **La natura intrinsecamente criminogena delle grandi opere.**

Nella letteratura scientifica sono stati individuati una serie di fattori (sintetizzabili in una “formula della corruzione”) che descrivono le condizioni nelle quali è più alta la probabilità che vi sia corruzione. Tutti questi fattori, senza eccezione, convergono nel rendere più redditizie e meno rischiose le opportunità di corruzione nel caso di grandi lavori pubblici. Molto brevemente, la probabilità che si realizzino scambi occulti crescono se:

4) **Il soggetto che prende decisioni pubbliche opera in un regime di monopolio**, e chi voglia conseguire quello specifico beneficio non ha altri cui rivolgersi. La grande opera non ha alternative, la sua realizzazione è programmata, progettata, deliberata, realizzata sotto la supervisione di un unico soggetto pubblico di fatto monopolista, che potrà “capitalizzare” in tangenti la sua posizione privilegiata rispetto agli imprenditori e agli altri soggetti privati che partecipano alla procedura di aggiudicazione dei

corrispondenti contratti.

5) Le rendite create tramite le decisioni pubbliche sono consistenti. La grande opera permette per sua stessa natura la gestione di ingenti, talora estremamente ingenti, talora colossali quantità di risorse pubbliche, facile preda degli appetiti di corrotti e corruttori. Lo “spread etico” che separa i paesi più corrotti da quelli meno corrotti è quantificabile nel differenziale del costo medio delle opere nei paesi dove le tangenti sono la regola (vedi ad esempio linee Tav, passante ferroviario, Mose, etc., costati in Italia tra il doppio e sei volte tanto rispetto a equivalenti realizzazioni in altri paesi).

6) L'opacità dei processi decisionali, dalla fase della giustificazione e del finanziamento a quella della realizzazione, che si lega alla grande complessità degli aspetti tecnici, al fatto che molti di quei passaggi – stante la strutturale inefficienza delle strutture tecniche pubbliche che dovrebbero gestirli, particolarmente marcata nel caso italiano – sono di fatto delegati a soggetti privati, o utilizzano forme pseudo privatistiche (project financing, general contractor) che di fatto sottraggono alla trasparenza dei processi decisionali pubblici i corrispondenti passaggi decisionali. Informazioni confidenziali possono così diventare una risorsa di scambio nella corruzione. Particolarmente preoccupante è l'opacità che investe la fase di definizione delle stesse esigenze collettive e dei bisogni pubblici che la grande opera dovrebbe soddisfare, resa possibile dall'ambiguità che circonda molti parametri utilizzati nei calcoli dei “costi-benefici” dell'eventuale realizzazione, che permette ai decisori di accampare un qualche reale “interesse pubblico” come motivazione della decisione di investire ingenti risorse in quella specifica realizzazione, che appare invece di dubbia utilità (o nel peggiore dei casi di sicura nocività).

7) L'elevata discrezionalità dei processi decisionali, che

spesso si associa alle condizioni di pseudo-emergenza costruite fittiziamente o a tavolino (emergenza legata anche alle vischiosità dei corrispondenti processi decisionali "ordinari", che possono essere aggirati solo tramite ordinanze in deroga a tutte le disposizioni vigenti, secondo il modello "cricca della protezione civile"). Nella grande opera le iniziali decisioni di fondo sono altamente discrezionali – quali "grandi opere" siano meritevoli di finanziamento per la realizzazione – e un analogo livello di discrezionalità accompagna molti altri passaggi. Naturalmente la decisione discrezionale può essere più facilmente "venduta" dagli amministratori e dai politici corrotti in cambio di tangenti.

8) **L'indebolirsi dei controlli**, di tutti i meccanismi di supervisione e sanzione delle condotte devianti e della corruzione (non solo il controllo giudiziario, ma anche quello amministrativo, contabile, politico, sociale, concorrenziale). Nelle grandi opere spesso i controlli istituzionali sono largamente vanificati dalle caratteristiche "straordinarie" adottate in molte procedure di aggiudicazione e di gestione dei lavori, oltre che dalla estrema complessità dei contenuti tecnici dei corrispondenti atti e provvedimenti, dal moltiplicarsi di soggetti istituzionali e di attori pubblici coinvolti (che offusca le responsabilità individuali nella decisione finale). Il controllo politico (oltre che dal reinvestimento nella creazione di reti clientelari di consenso dei proventi degli scambi occulti) è vanificato dal cemento invisibile delle reti di corruzione: il reciproco potere di ricatto che fa sì che si formi un "partito unico degli affari", avente natura bipartisan dato il coinvolgimento di soggetti di ogni colore politico, che protegge i corrotti, ne favorisce l'ascesa nelle rispettive carriere, si compatta assicurando un convergente appoggio quando occorre, ossia nelle diverse fasi dei processi decisionali che accompagnano la realizzazione delle grandi opere. Il controllo concorrenziale è vanificato dall'orientamento collusivo largamente prevalente tra gli imprenditori, specie tra i pochi

di dimensioni tali da poter partecipare alle gare per la realizzazione di grandi opere: nessuno denuncia l'altrui corruzione, preferendo aspettare il proprio turno in una spartizione che assicura a tutti ingenti margini di profitto, irrealizzabili in un contesto economico aperto e concorrenziale.

9) **L'utilizzo estensivo nel discorso pubblico di argomenti di ordine simbolico** legati al un presunto valore intrinseco delle grandi opere, accompagnati spesso da una retorica giustificatrice che si accompagna al richiamo alle esigenze del "progresso" o all'"orgoglio di patria" nella loro realizzazione (vedi il caso della diga del Vajont, la più alta diga al mondo con quelle caratteristiche tecniche, "orgoglio dell'ingegneria italiana") produce un duplice effetto: (a) crea un clima favorevole (ovvero non ostile) in settori dell'opinione pubblica in ordine alla sua realizzazione, attenuando ulteriormente il controllo sociale; (b) può attenuare nei partecipanti ai corrispondenti processi decisionali – tramite un meccanismo psicologico di auto-giustificazione – le barriere morali al coinvolgimento in attività illecite, che finiranno per essere ritenute in qualche modo funzionali al "bene superiore" per gli interessi collettivi della realizzazione dell'opera.

10) **La grande opera si associa spesso a lunghi tempi di realizzazione.** Si dilatano i tempi anche a seguito delle frequenti lacune progettuali (causate dalla debolezza dell'amministrazione) e del fatto che per sua stessa natura la realizzazione della grande opera espone a una probabilità più elevata – per la sua complessità progettuale, per l'alto impatto sui territori, etc. – di incorrere in difformità rispetto a quanto inizialmente previsto. Questi fattori costringono a interruzioni e ritardi legati all'esigenza di rinegoziare i termini contrattuali. La rinegoziazione espone di per sé a un ulteriore rischio corruzione, mentre l'allungamento dei tempi giustifica inefficienze nella

realizzazione che diventano il “serbatoio” cui attingere per prelevarvi le risorse di scambio della corruzione.

11) **Grande opera significa anche grande complessità e difficoltà tecniche nella gestione** che si proiettano nei futuri lavori di manutenzione. Questo è un valore aggiunto nella prospettiva di corrotti e corruttori, i quali sanno che una volta completata la realizzazione della grande opera potranno comunque continuare a contare su un flusso ininterrotto e costante di tangenti grazie appunto alle successive forniture, opere di supporto, contratti per la manutenzione, etc. (vedi caso Mose).

12) **L'inutilità della grande opera è un valore aggiunto** quando la sua finalità è l'arricchimento di pochi. Infatti la grande opera utile, che risponde a un concreto bisogno sociale da soddisfare, crea aspettative e attese nella popolazione, e dunque un diffuso controllo sociale su tempi e costi della realizzazione. Ma la grande opera inutile, quando si siano vinte le resistenze degli (talora sparuti) oppositori che ne contestano le ragioni, diventa semplicemente un “bancomat” cui attingere per l'arricchimento illecito dei corrotti e dei corruttori, senza che vi siano pressioni dal basso per accelerarne e neppure completarne la realizzazione.

13) **L'infiltrazione mafiosa** è più facile nel corso della realizzazione di grandi opere, perché i soggetti criminali possono inserirsi facilmente in quei lavori in subappalto e forniture a bassa intensità tecnologica, riciclandovi capitali, sversandovi rifiuti tossici (vedi realizzazione dell'autostrada Bre-Be-Mi) e soprattutto possono fornire utili servizi di “regolazione interna” nelle transazioni illegali che coinvolgono un'estesa rete di corrotti e corruttori. I protagonisti delle estese reti di corruzione e di scambio illecito che si formano attorno alle grandi opere, in altri termini, formulano una “domanda di protezione” nei loro scambi occulti che può essere soddisfatta dalle organizzazioni mafiose, le quali si inseriscono stabilmente in quel tessuto

criminali dandogli forza e stabilità – vedi i casi Mose (alcune piccole imprese subappaltanti confiscate per mafia), Salerno-Reggio Calabria, (irrealizzato) Ponte sullo stretto.

14) **Grande opera significa grande rischio di disastro:** disastro ambientale od ecologico (vedi Mose), ma anche catastrofe in termini di vite umane – si veda il caso della diga del Vajont.

15) Come spezzare il nesso simbiotico che lega grandi opere e grande rischio corruzione? Difficile credere nella palingenesi di soluzioni ed efficaci proposte anticorruzione calate dall'alto – nelle sedi istituzionali dove troppo spesso dominano lobbies, cricche, comitati d'affari che grazie alla corruzione hanno costruito le proprie fortune, e di quella realtà criminale sono partecipi, beneficiari o conniventi. Occorre piuttosto **sostenere, promuovere e valorizzare tutte le esperienze di anticorruzione dal basso, a livello di comunità** e di enti locali, attraverso la conoscenza della reale natura di questi fenomeni criminali, della zavorra insostenibile che essi rappresentano degradando la qualità della vita civile e dei servizi pubblici, cancellando opportunità di sviluppo economico, conducendo all'affievolirsi o all'espropriazione di fatto dei diritti politici e civili. Movimenti, gruppi, associazioni, comitati di cittadini possono e devono contribuire a riallacciare i circuiti di controllo democratico che li legano ai loro amministratori locali e ai decisori pubblici, elaborando insieme le migliori strategie di prevenzione e controllo delle distorsioni e delle degenerazioni nella gestione della cosa pubblica e del bene comune.

Alberto Vannucci insegna Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa, dove dirige il Master in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, organizzato

insieme a Libera e Avviso pubblico. Tra le sue ultime pubblicazioni sulla corruzione: Atlante della corruzione (Ega 2012), The hidden order of corruption (Ashgate 2012, con D. della Porta), Mani impunte (Laterza 2007, con D. della Porta).