

Quaderni di



Centro di Ricerca sulla Sicurezza ed il Terrorismo

Centro Ricerca Sicurezza e Terrorismo

Direttore Ranieri Razzante

Eugenia Pia Carretta

La corruzione
nella pubblica amministrazione:
le azioni per prevenirla e contrastarla


**Pacini
Giuridica**



1. Dante Gatta, *Africa occidentale e Sabel: problematiche locali dalla valenza globale*
2. Miriam Ferrara e Dante Gatta, *Lineamenti di counter-terrorism comparato*
3. Alessandro Lentini, *Selected Issues in Counter-terrorism: special investigative techniques and the international judicial cooperation Focus on the European Union*
4. Michele Turzi, *The effects of Private Military and Security Companies on local populations in Afghanistan*
5. Ilaria Stivala, *Hezbollah: un modello di resistenza islamica multidimensionale*
6. Alessandro Anselmi, *Onion routing, cripto-valute e crimine organizzato*
7. Fabio Giannini, *La mafia e gli aspetti criminologici*
8. Giuseppe Lana, *Si Vis Pacem Para Ludum. Ping Pong Diplomacy: When Sport Breaks Walls*
9. Costanza Pestarino, *Permanent Structured Cooperation (PESCO). Opportunities and Risks for the Italian military Sector*
10. Fabio Giannini, *Terrorismo internazionale. Aspetti criminologici e normativi*
11. Alessandro Anselmi, *Polizia e popolo. Dall'assolutismo allo stato di diritto tra il XVIII e il XIX secolo*
12. Antonio Rosato, *Profili penali delle criptovalute*
13. Giuliana Milone, *Recupero e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*
14. Alessia Pietrantuono, *Sanzioni internazionali individuali e compliance come strumento di lotta al terrorismo*
15. Elena Canopoli, *Il coraggio di opporsi. Tutela e protezione nei confronti di chi denuncia la criminalità organizzata*
16. Sara Nazzaro, *Il valore educativo dei beni confiscati alla mafia*
17. Ken Terranova, *L'infiltrazione mafiosa nelle crisi: il caso dell'emergenza Coronavirus*
18. Bruno Mattia Balletti, *L'antiriciclaggio ai tempi dell'emergenza da Covid-19*
19. Sofia Mazzei, *The financing of Terrorism*
20. Mariagrazia Mazzaraco, *L'Intelligence economica nel dark web*
21. Michele Punzi, *Analisi comparativa delle direttive NIS1 e NIS2*
22. Eugenia Pia Carretta, *Corporate Corruption and Soft-law: the Siemens Case and an empirical Assessment of non-binding Instruments in Europe*
23. Eugenia Pia Carretta, *La corruzione nella pubblica amministrazione: le azioni per prevenirla e contrastarla*

© Copyright 2026 by Pacini Editore Srl

Realizzazione editoriale



Pacini
Editore

Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Gloria Giacomelli

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	<i>2</i>
<i>Definizione e tipologie di corruzione nella pubblica amministrazione</i>	<i>4</i>
1.1 – Definizione del fenomeno.....	4
1.2 – Le varie tipologie della corruzione	6
<i>Analisi: cause ed effetti della corruzione nella pubblica amministrazione</i>	<i>10</i>
2.1 – Le cause della corruzione.....	10
2.2 – Gli effetti della corruzione	14
<i>Misurazione della corruzione in Italia e comparazione a livello internazionale</i>	<i>20</i>
3.1 – Indicatori del fenomeno corruttivo	20
3.1.1 – Indicatori oggettivi	20
3.1.2 – Indicatori soggettivi	22
3.2 – Analisi del panorama internazionale	27
<i>Politiche di prevenzione e contrasto della corruzione</i>	<i>30</i>
4.1 – Sistema repressivo	31
4.2 – Sistema preventivo	31
<i>CONCLUSIONE.....</i>	<i>37</i>
<i>BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA</i>	<i>39</i>

INTRODUZIONE

La corruzione è un fenomeno complesso che danneggia i governi e gli Stati sin dall'antica Grecia. Non esiste un'unica definizione: quando si parla di corruzione nella pubblica amministrazione si fa riferimento all'uso indebito del potere del pubblico ufficiale per raggiungere interessi privati. La corruzione necessita di quattro elementi fondamentali:

1. Potere;
2. Soggetto con il potere in questione;
3. Abuso di potere a opera del soggetto;
4. Vantaggio particolare frutto dell'abuso.

La lotta alla corruzione è particolarmente presente nelle agende politiche e amministrative dei Paesi che tentano di comprendere il fenomeno, di valutarne cause ed effetti per definire, di conseguenza, misure e strategie di contrasto e di prevenzione.

I cittadini, le imprese e in genere tutto il sistema economico di un Paese beneficiano fortemente di un tasso di corruzione molto basso. Ciò evidenzia l'esigenza e l'importanza, da parte dei governi, di strutturare un sistema normativo che sia innanzitutto volto ad impedire le "de-generazioni", ontologicamente insite nella corruzione, e che sia finalizzato ad una regolamentazione efficace del fenomeno corruttivo.

Lo scopo di questa ricerca è quello di individuare una strategia integrata finalizzata alla prevenzione e alla repressione del fenomeno corruttivo.

L'indagine inizia con la definizione della corruzione e l'esplicitazione delle sue forme nell'ambito della pubblica amministrazione: nel primo capitolo si analizzano le varie tipologie del reato di corruzione.

A seguire, nel secondo capitolo, si studiano le cause socio-culturali, socio-politiche, economiche e giuridiche che portano alla nascita e all'attuazione

della corruzione e gli effetti economici e sociali della stessa. La corruzione, infatti, comporta una serie di costi molto onerosi per l'economia e per i cittadini: aumenta il tasso di disoccupazione, riduce gli investimenti e l'attrattività del Paese, fa diminuire la qualità dei servizi offerti e rafforza le mafie.

Nel terzo capitolo si offre una panoramica degli indicatori usati per misurare il fenomeno corruttivo, con *focus* sugli indicatori soggettivi esperienziali e di percezione. Il CPI (*Corruption Perception Index*) e il CCI (*Control of Corruption Index*) classificano i Paesi in base al tasso di corruzione percepito in ciascuno di essi e consentono di comparare la diffusione del fenomeno a livello internazionale: tali indicatori osservano e individuano, in particolare, i Paesi più virtuosi e le politiche che questi adottano.

Infine, nel quarto capitolo, si presentano le possibili soluzioni per prevenire o reprimere la corruzione: è indispensabile servirsi di strumenti di monitoraggio (controlli interni, procedure di reclamo), strumenti di *enforcement* (indagini, sanzioni) oltre che di strumenti di pianificazione e gestione del rischio utili ad anticipare ed evitare il fenomeno corruttivo.

CAPITOLO 1

Definizione e tipologie di corruzione nella pubblica amministrazione

1.1 – Definizione del fenomeno

La corruzione è il *vulnus* più grave dell'etica pubblica e consiste in un fenomeno degenerativo in contrasto con l'interesse collettivo e in nella produzione di vantaggi privati nell'esercizio del pubblico ufficio.

Tutte le volte che il titolare di un potere pubblico e il titolare di un interesse privato si incontrano, condividono i propri desideri egoistici e concordano sulle modalità per raggiungerli, allora si verifica il fenomeno corruttivo. Pertanto, la corruzione nella pubblica amministrazione, si riferisce alla pratica di utilizzare il potere pubblico per ottenere vantaggi, a scapito del bene comune, talvolta avvalendosi anche del pagamento di tangenti o altre forme di pressione per ottenere agevolazioni.

Si tratta di uno dei fenomeni più deleteri per la nostra epoca: secondo il Fondo Monetario Internazionale, la corruzione costa all'economia mondiale almeno 1,5 trilioni di dollari l'anno.

La corruzione nella pubblica amministrazione ha conseguenze drammatiche sulla crescita economica del Paese, sulla fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato e sulla qualità dei servizi pubblici. Tutto ciò conduce ad una mortificazione del sistema e rompe il patto sociale d'integrità. Spesso, purtroppo, la corruzione viene sottovalutata o giustificata da diversi gruppi di pensiero: i "multiculturalisti", ad esempio, attribuiscono la corruzione alle

tradizioni di diversi popoli e paesi; gli "sviluppisti", invece, sostengono che una minima quantità di corruzione può aiutare e sostenere lo sviluppo economico di un Paese.

Fortunatamente, sono sempre di più le normative che attenzionano questa distorsione, tentando di risolverla.

La Costituzione Italiana sancisce una serie di principi volti a prevenire e a contrastare la corruzione nella pubblica amministrazione e fa emergere l'esigenza di avere un pubblico impiego imparziale ed efficiente. L'articolo 97 della Costituzione Italiana sancisce che: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. (...) Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."*

I principi di trasparenza, semplificazione, imparzialità e buon andamento a cui è connessa la corruzione ne devono ispirare l'azione amministrativa. A questo proposito, l'ordinamento giuridico italiano prevede diverse norme specifiche quali: la legge sulla trasparenza (Legge n. 190/2012), la legge sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (Legge n. 231/2001) e la legge sulla prevenzione della corruzione (Legge n. 190/2012). La mancanza di trasparenza, nello specifico, è uno dei motivi principali per cui poi si verificano i fenomeni corruttivi ed è di fondamentale importanza lavorare affinché la trasparenza venga sempre garantita.

La letteratura distingue la corruzione economica da quella sociale: la prima si ha quando viene scambiato denaro o un altro bene materiale;

la seconda invece assume la forma di clientelismo, nepotismo e favoritismi.

La corruzione può essere qualificata sia come patologia "soggettiva" che come patologia "oggettiva". Si parla di corruzione "soggettiva" facendo riferimento a quella manifestazione della corruzione in virtù della quale il dipendente pubblico si discosta dall'assetto valoriale precostituito e di conseguenza viola i principi che regolano l'etica pubblica.

È, invece, definita corruzione "oggettiva" il riflesso che la suddetta disaffezione comporta sull'attività amministrativa quanto a violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità.

1.2 – Le varie tipologie della corruzione

Le forme della corruzione sono molteplici e sono accomunate dall'elemento dello scambio, che può avere ad oggetto la remunerazione, il potere o lo "status".

Le principali tipologie di corruzione nella pubblica amministrazione sono le seguenti:

- corruzione attiva,
- corruzione passiva,
- concussione,
- peculato,
- abuso d'ufficio,
- traffico d'influenze illecite,
- clientelismo,
- conflitto d'interessi.

La corruzione attiva e quella passiva differiscono l'una dall'altra in base al soggetto che viene preso in considerazione.

La corruzione attiva si verifica ogniqualvolta un cittadino privato corrompe un funzionario pubblico fornendogli denaro o altri tipi di vantaggi pur di ottenere favori o trattamenti preferenziali rispetto ad altri soggetti o concorrenti. Di solito la corruzione attiva trova terreno fertile in caso di assegnazione di appalti pubblici, ottenimento di finanziamenti pubblici ed emissione di autorizzazioni. Il problema rappresentato dalla corruzione attiva consiste nel fatto che la capacità della pubblica amministrazione di prendere decisioni imparziali al fine di proteggere l'interesse comune sia compromessa.

La corruzione passiva, al contrario, si verifica quando un funzionario pubblico si serve della propria autorità per ottenere un vantaggio personale, ossia quando il funzionario accetta o chiede denaro o altri vantaggi in cambio di trattamenti di favore nei confronti dei cittadini interessati.

Nel reato di corruzione, la giurisprudenza ha stabilito che il concorso eventuale di terzi può essere consentito, sia quando il contributo si sostanzia nell'ingenerare o suggerire la corruzione all'uno o all'altro dei concorrenti necessari, sia quando venga posta in essere un'intermediazione che mira a stabilire il collegamento tra gli autori necessari.

La concussione è un reato proprio perché può essere commesso solo da un funzionario della Pubblica Amministrazione. Per questo motivo è severamente punito e, nei casi più gravi, può addirittura portare all'interdizione dai pubblici uffici. Questo reato si verifica quando il

pubblico ufficiale abusando della sua qualità e del suo potere, costringe o induce qualcuno a dare, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità.

Il peculato è il reato commesso dal pubblico ufficiale che, avendo il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altri beni mobili altrui a causa del suo ruolo, se ne appropria indebitamente. Esempio è il caso del tesoriere comunale (o di qualsiasi altro funzionario che gestisce denaro statale) che si impossessa di somme di proprietà dell'ente pubblico.

Il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) si verifica quando un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, nello svolgimento del proprio servizio, intenzionalmente ottiene per sé o per altri un ingiusto vantaggio patrimoniale. In questo caso, quindi, il funzionario pubblico utilizza il proprio potere in modo illecito al fine di favorire se stesso o danneggiare altri soggetti o enti.

Questo tipo di reato può assumere diverse forme:

1. Utilizzo di mezzi pubblici per fini privati;
2. Emissione di atti amministrativi o provvedimenti contrari alla legge o all'interesse generale a favore di familiari e amici;
3. Discriminazione nei confronti di soggetti o gruppi sociali.

Il traffico d'influenze illecite nella pubblica amministrazione si verifica quando un soggetto utilizza per proprie relazioni o conoscenze per ottenere favori o decisioni favorevoli da parte dei funzionari pubblici. In questo modo, il soggetto cerca di influenzare le decisioni o le azioni dell'amministrazione pubblica, violando le regole di imparzialità e neutralità che dovrebbero guidare il proprio lavoro.

Il traffico d'influenze può assumere varie forme, tra cui:

1. La promessa di una consulenza o di un'assistenza professionale in cambio di un favore o di una decisione amministrativa favorevole;
2. L'offerta di una somma di denaro o di altri benefici (come beni materiali, viaggi, ecc.) a un funzionario pubblico, in cambio di una decisione amministrativa a suo vantaggio;
3. La minaccia o l'intimidazione di un funzionario pubblico, per ottenere un vantaggio o per prevenire un danno.

Tutte le suddette forme di corruzione nella Pubblica Amministrazione producono effetti significativamente dannosi per la società e per l'economia, riducendo il livello di fiducia dei cittadini e il benessere della collettività.

CAPITOLO 2

Analisi: cause ed effetti della corruzione nella pubblica amministrazione

2.1 – Le cause della corruzione

La corruzione è un fenomeno umano, e come tale merita di essere analizzato, ricercando quali sono le cause che scatenano il fenomeno corruttivo e studiandone gli esiti. Il dibattito scientifico sulle cause della corruzione è molto vasto. A seguire si riporta, brevemente, un elenco delle cause della corruzione più ricorrenti osservate negli studi svolti.

Per comprendere tale fenomeno occorre concentrare l'analisi sui cd. "fattori di rischio".

Secondo Centorrino e Lisciandra ¹ per poter parlare di corruzione bisogna verificare che sussistano tre elementi:

1. Potere discrezionale: la facoltà di prendere una decisione ponderando un interesse pubblico primario con interessi secondari.
2. Rendite economiche: all'aumentare della rendita economica aumenta l'interesse a corrompere.

¹ M. CENTORRINO, M. LISCIANDRA, La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa, in Quaderni Europei, Aprile 2010, n.18, Catania, p. 9, che sul punto fa riferimento agli studi di V. TANZI, H. DAVOODI, Corruption, public investment, and growth, in IMF working paper n. 139, 1997.

3. Disutilità della corruzione: l'utilità di corrompere o essere corrotto è maggiore rispetto a quella di essere sanzionato o scoperto.

Posto che nessuna verità facile è emersa da parte degli studiosi del fenomeno corruttivo, si ritiene, tuttavia, di poter affermare che in presenza di determinati fattori venga alimentata la nascita e lo sviluppo delle pratiche corruttive. Tali sono, ad esempio, la complessità delle leggi, l'assenza di trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione, la scarsa inclinazione al rispetto di valori morali e regole giuridiche che dovrebbe orientare la condotta del *cives*, le carenze organizzative della macchina pubblica e la elevata pressione tributaria.

Le cause della corruzione si suddividono in quattro macrocategorie: cause socio-culturali (tipologia di cultura politica e scarsa diffusione di valori e tradizioni culturali), socio-politiche (caratteristiche del sistema politico e amministrativo, stabilità politica), economiche (distribuzione del reddito, livello e ampiezza del sistema pubblico e livello della ricchezza del Paese) e giuridiche (legislazione contro la corruzione).

Dall'indagine condotta è emerso che le più significative cause della corruzione nella Pubblica Amministrazione sono:

- **Elevata spesa pubblica**: generalmente si pensa che una spesa pubblica significativa consenta una maggiore discrezionalità da parte dei funzionari pubblici nell'allocazione delle risorse economiche e quindi una maggiore possibilità di nascita del fenomeno corruttivo. Tuttavia, i dati dei paesi scandinavi mostrano come, a fronte di un'elevata spesa pubblica, i tassi di corruzione siano bassi. È possibile affermare, dunque, più correttamente, che l'estensione del fenomeno corruttivo non è correlata unicamente

alla "quantità" di spesa pubblica effettuata, dovendo invece essere letta e compresa in relazione al il *modus operandi* proprio del settore pubblico nel quale essa viene effettuata.

- **Elevata pressione tributaria:** rende più conveniente per le imprese orientarsi su mercati proibiti e abbandonare quelli controllati. Un sistema fiscale molto articolato e complesso rende più difficile per le imprese la cd. "fedeltà fiscale" e favorisce l'assunzione di comportamenti corruttivi. Il risparmio finanziario e la complessità del sistema tributario fanno sì che imprese e cittadini preferiscano pagare tangenti per ridurre i costi fiscali o semplificare l'iter tributario. Si può quindi affermare che una presenza ingombrante e troppo articolata da parte dello Stato nell'economia può condurre a un aumento della corruzione.
- **Eccesso di burocrazia e complessità amministrativa:** l'eccesso di produzione normativa, l'iper-regolamentazione burocratica e la scarsa qualità dei servizi offerti -oltre a dissuadere dal fare impresa in Italia anche da parte di investitori stranieri (c.d. deficit di reputazione)- può determinare la compromissione di uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico, quello dell'effettività delle leggi portando a preferire "scorciatoie" come, ad esempio, il pagamento di tangenti, per snellire le procedure e ridurre il tempo di svolgimento delle pratiche pubbliche. La sovrabbondanza di disposizioni normative, unitamente ad un sistema amministrativo farraginoso che talvolta appare "ingessato", crea, non di rado, un *humus* favorevole alla nascita di pratiche corruttive.

Corruzione e inefficienza sono strettamente correlati: il ricorso alla corruzione spesso avviene a causa dell'inefficienza della macchina pubblica e con il precipuo fine di far funzionare quel sistema che,

altrimenti, non riuscirebbe a consentire il superamento della sua persistente inefficienza.

- **Precarietà delle condizioni di lavoro e livello dei salari:** si è osservato come i funzionari pubblici che beneficiano di una retribuzione molto alta sono più motivati a osservare comportamenti onesti. I dipendenti pubblici retribuiti con stipendi bassi sono più facilmente "spinti" ad accettare il pagamento di tangenti compensando, in tal modo, i propri guadagni. Retribuire i funzionari pubblici con stipendi più alti, scoraggia comportamenti corruttivi e ciò anche in considerazione dell'alto prezzo che deriverebbe dal fatto di essere scoperti e puniti per essere disonesti e corrotti. Tuttavia, uno studio condotto da Boris Podobnik, Vuk Vukovic ed Eugene Stanley², ha dimostrato che quando il gap salariale (tipicamente favorevole al settore privato) risulta favorevole al pubblico, si innalza il tasso di corruzione e dunque il passaggio da una situazione corrotta ad una non corrotta è rimesso alla sola casualità. Diversamente da quanto affermato dalla letteratura precedente, si può sostenere che esiste una relazione inversa tra livello salariale elevato e tasso di corruzione.
- **Mancanza di trasparenza e assenza di meccanismi di controllo e punizione,** che crea opportunità di corruzione. La trasparenza consente di ridurre l'asimmetria informativa tra cittadini e pubblica amministrazione e, in mancanza di questa, può

² "High public wages linked to high corruption: research."

capitare che i funzionari agiscano scelte abbandonandosi a favoritismi, finendo in tal modo, per accettare o, peggio ancora, per richiedere il pagamento delle c.d. “mazzette”. A ciò si aggiunga che la mancanza di adeguati sistemi di rendicontazione e di punizione, agevola il proliferare di atteggiamenti corruttivi da parte dei dipendenti pubblici. Come verrà analizzato nei capitoli successivi, le misure proposte dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) prevedono un incremento della trasparenza riguardo alla trasmissione e pubblicazione di dati e informazioni al fine di arginare il più possibile il fenomeno della corruzione.

- **Collusione tra settore pubblico e settore privato:** quando gli interessi pubblici si incontrano e si aggiungono a quelli privati, allora è possibile che le relazioni tra i due settori diventino torpide e che si creino le condizioni per atti illeciti corruttivi.
- **Qualità dei servizi pubblici,** che crea un circolo vizioso attraverso cui la corruzione si autoalimenta. Servizi di scarsa qualità, a causa di inefficienza o carenza organizzativa, infatti, determinano la nascita di fenomeni corruttivi: la bassa qualità dei servizi stimola la corruzione, che a sua volta abbassa ancora di più la qualità dei servizi.

2.2 – Gli effetti della corruzione

La corruzione produce conseguenze importanti sia a livello economico che a livello sociale, impattando in modo diverso sul sistema economico, sulle imprese e sulla collettività.

Transparency International si serve del CPI (*Corruption perception Index*, che verrà spiegato, in seguito, al capitolo quattro) per valutare, ogni anno, il grado di corruzione dei Paesi: l'Italia, nel 2022, ha ottenuto un punteggio di 56/100, migliorando la situazione del 2020, in cui il punteggio era di 52/100. Attraverso questo indice è possibile calcolare quanto l'Italia abbia guadagnato in termini di PIL nel periodo 2001-2011, perché ogni punto in più rispetto all'anno precedente, infatti, determina un incremento del PIL dello 0,39%: il miglioramento del tasso di corruzione ha, pertanto, rappresentato per il Paese un guadagno di circa 10 miliardi di euro annui.

Le ricerche condotte dal centro di ricerca internazionale Rand valutano che la corruzione rappresenti un costo per il PIL italiano pari a 237 miliardi di euro (circa 1/3 del costo della corruzione dei paesi europei). La Banca Mondiale ha stimato che, a livello mondiale, il costo delle transazioni corrotte sia di 1 trilione di dollari.

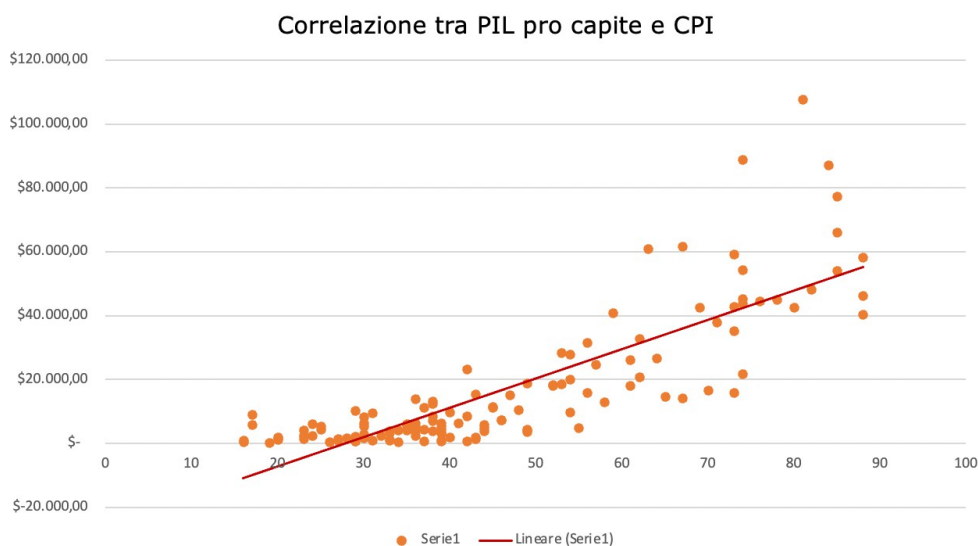


Figura 1 "Rapporto tra PIL pro capite e CPI nel 2021". Fonte: elaborazione autonoma

Andando ad impattare sul PIL, la corruzione incide di conseguenza anche sul mercato del lavoro: un sistema corrotto nel medio-lungo periodo fa diminuire le opportunità di lavoro, riduce i posti di lavoro edetermina un aumento della disoccupazione.

Un altro effetto diretto di un tasso di corruzione elevato è lo scoraggiamento di investitori esteri: ad un'elevata corruzione è associata un'altrettanta elevata incertezza che, a sua volta, si traduce in una tassa occulta sul capitale investito.

Anche il bilancio dello Stato è colpito dalla corruzione attraverso il costo dovuto alla differenza tra il prezzo di opere e forniture pubbliche e il loro effettivo valore di mercato. Conseguentemente questo costo finisce per essere sopportato dai cittadini nelle bollette.

Scoraggiamento di investitori esteri, ostacolo alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture, minaccia alla competitività delle imprese e inquinamento delle risorse pubbliche fanno parte di un circolo vizioso che auto-alimenta la corruzione. A fronte di minori investimenti: si verifica una riduzione dei redditi e dei consumi, si abbassano le entrate tributarie, scendono gli investimenti in opere pubbliche, cala la qualità dei servizi pubblici offerti e aumentano enormemente i costi burocratici.

L'eccesso di burocrazia e le cause di cui si è parlato in precedenza rendono il pagamento di tangenti una scorciatoia per snellire le procedure e fare "piu agevolmente" impresa nel nostro Paese. Sempre facendo riferimento al *Corruption Perception Index*, è possibile verificare come

all'aumentare del CPI (e quindi al diminuire del tasso di corruzione) si riduce il numero di procedure necessarie per far nascere un'impresa.

La collettività e la democrazia sopportano il peso della corruzione, tanto quanto il sistema economico.

La corruzione, infatti, determina:

- Deviazione dal principio di meritocrazia poiché, in un sistema corrotto, è fisiologico che anche i criteri di selezione dei funzionari siano opachi e favoriscano l'assunzione di funzionari incompetenti. Tutto ciò si verifica tanto più quanto più i funzionari all'apice sono corrotti, in quanto questi ultimi tenderanno a privilegiare sottoposti incompetenti e altrettanto corrotti, che nutriranno verso i capi un profondo senso di gratitudine: in questo modo i sottoposti saranno riconoscenti ai vertici per la carriera e non segnaleranno eventuali comportamenti corruttivi da parte dei propri superiori.
- Rafforzamento delle mafie, consentendo l'infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema sociale ed economico. Esiste un rapporto di mutualità tra mafiosi e funzionari pubblici corrotti, in virtù del quale i funzionari permettono ai corruttori mafiosi di insinuarsi nell'economia.
- Diminuzione di trust nei confronti dello Stato: un sistema fortemente corrotto, infatti, produce un *deficit* di democrazia, scoraggia la partecipazione e squalifica le istituzioni coinvolte. La corruzione, inoltre, accentua le disuguaglianze. Si privilegia, infatti, chi avendo maggiori disponibilità di risorse è disposto a pagare le tangenti pur di raggiungere i propri obiettivi con grave pregiudizio

del rispetto del principio del perseguimento del pubblico interesse. Così facendo, quindi, viene meno la giustizia sociale e di indebolisce il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione. Il CPI permette di osservare la relazione tra percezione di corruzione da parte dei cittadini e fiducia nei confronti del governo: all'aumentare del grado di percezione, diminuisce la fiducia percepita.

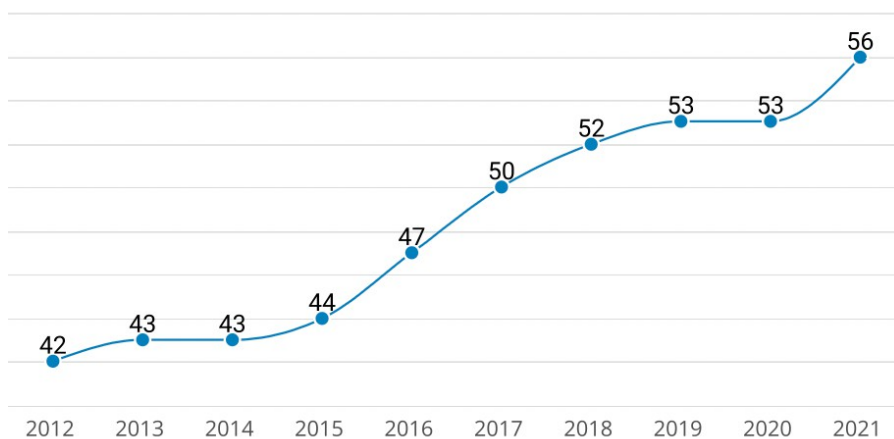


Figura 2 "Andamento CPI Italia 2012-2021". Fonte "Autorità Nazionale Anticorruzione"

La Figura 2 mostra che l'Italia ha guadagnato 14 punti rispetto al 2012 circa la percezione della corruzione all'interno del Paese: si tratta di un risultato importante, anticipato da una tendenza di crescita positiva.

Accanto all'analisi degli effetti dannosi che la letteratura associa alla corruzione, è possibile sottolineare anche una conseguenza positiva del fenomeno corruttivo. Secondo alcuni studiosi dire quali studiosi, infatti, è ragionevole affermare che la corruzione sia di basilare importanza per "oliare gli ingranaggi" specialmente nei Paesi in via di sviluppo. È plausibile che gli agenti economici paghino tangenti per agevolare l'approvazione tempestiva delle proprie pratiche burocratiche e

promuovere la crescita del sistema, sopportando un costo che va a compensare quello del pagamento di tangenti. In questo modo, i soggetti economici non sprecherebbero le proprie risorse economiche nel confronto con una burocrazia inefficiente e inefficace ma raggiungerebbero i propri obiettivi in tempi più brevi. Lo studio in questione³ dimostra come la corruzione, in alcune situazioni particolari, permetta di superare la lentezza burocratica e accelerare i circuiti monetari. La pubblica amministrazione dei Paesi in via di sviluppo sembrerebbe trarre beneficio da questi usi e comportamenti.

Tuttavia, secondo uno studio condotto da Kaufmann e Wei (1999), la corruzione fungerebbe più da "sabbia" che da "olio per ingranaggi" poiché analizzando la relazione tra costo del capitale, pagamento di tangenti e tempo impiegato in burocrazia, emerge che le aziende che acconsentono al pagamento delle tangenti spendono più tempo confrontandosi con la pubblica amministrazione e sopportano un costo più elevato rispetto a quelle che non accettano le tangenti.

³ F. ANTONELLI, *Il crimine dal colletto bianco, dagli scandali bancari alla criminalità transnazionale*, Bologna, p.110.

CAPITOLO 3

Misurazione della corruzione in Italia e comparazione a livello internazionale

3.1 – Indicatori del fenomeno corruttivo

Considerata la necessità di misurare la corruzione, gli economisti hanno pensato a diversi indicatori capaci di catturare e spiegare il fenomeno. Bisogna ricordare, comunque, che a livello internazionale non esiste ancora un accordo comune che stabilisca come misurare la corruzione.

Gli indicatori macroeconomici si distinguono in due macrocategorie: indicatori oggettivi e soggettivi.

3.1.1 – Indicatori oggettivi

Gli indicatori oggettivi, a loro volta, possono essere classificati in:

- **giudiziari**, se si rapportano a statistiche giudiziarie e si servono di due strumenti: numero di denunce e condanne per i reati di corruzione (già analizzati al Capitolo 1) commessi dai pubblici ufficiali. Le misure giudiziarie consentono di conoscere l'evoluzione dei reati corruzione nel tempo a livello territoriale, ma sono poco utili nella comparazione con i livelli di corruzione degli altri Paesi, in quanto i sistemi giudiziari e gli ordinamenti giuridici sono diversi. È possibile concludere che gli indicatori di questo tipo non sono adatti ad un'interpretazione univoca del fenomeno poiché, se ritenessimo, ad esempio, che a poche

denunce corrispondessero tassi di corruzione poco significativi, commetteremmo una leggerezza: il ridotto numero di denunce potrebbe essere dovuto a una serie di fattori (perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dell'autorità giudiziaria, capacità della magistratura percepita dai cittadini) e non a una ridotta diffusione della corruzione. Di conseguenza, gli indicatori giudiziari riflettono solo la componente emersa del fenomeno.

- **economici**, che affondano le proprie radici nell'indicatore di Golden e Picci (2005). Si tratta di *proxy* che cercano di spiegare la corruzione andando ad ipotizzare l'esistenza di un legame che permetta poi di descrivere il fenomeno in questione. L'indicatore di Golden e Picci relativamente al settore dei lavori pubblici si fonda su un inventario fisico e un inventario permanente e la *ratio* di questa proxy è che il valore dei pubblici appalti aumenta all'aumentare della tangente pagata e del tasso di corruzione del territorio. Così facendo, si attribuisce alla corruzione o a problemi strutturali o di governo eventuali differenze significative tra i due inventari. Questo indice misura la capacità di convertire gli input in dotazioni infrastrutturali ma non riesce a spiegare se i divari nei diversi dati amministrativi siano imputabili solo alla presenza di corruzione o anche ad altri fattori. Il limite principale degli indicatori economici, quindi, consiste nell'incapacità di ricollegare il nesso di causalità tra il modello e le cause della corruzione.

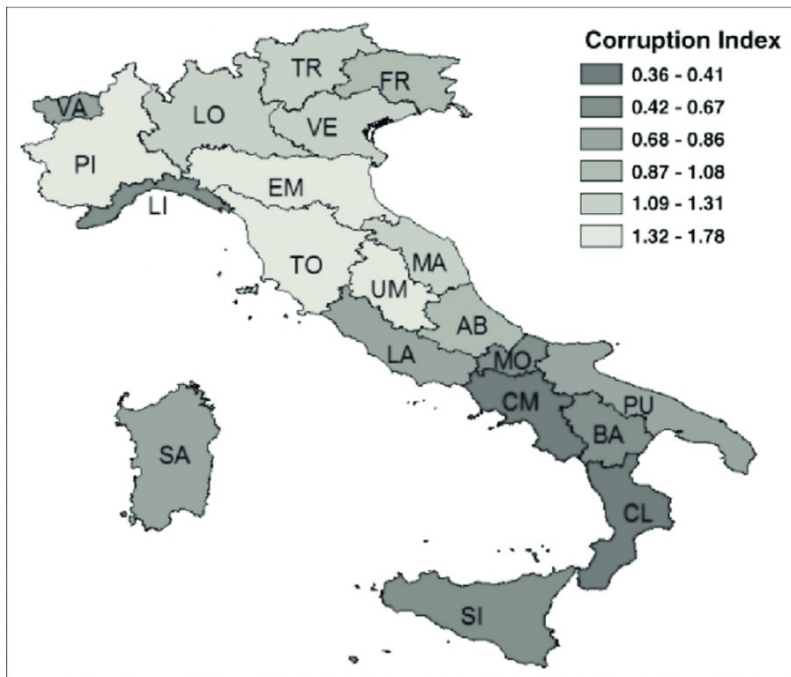


Figura 3 "Indice di misura della corruzione Golden e Picci per le regioni italiane 1997". Fonte: Research gate

3.1.2 – Indicatori soggettivi

Per quanto riguarda gli indicatori soggettivi, essi si classificano in esperienziali e percettivi.

I primi indicatori prediligono la natura comportamentale del fenomeno e l'esperienza diretta dei cittadini. Il principale indice esperienziale è il **Global Corruption Barometer** (GCB), elaborato nel 2003 da Transparency International. La misurazione del GCB avviene attraverso interviste e sondaggi ai cittadini dei 100 Paesi presi in analisi. Ai cittadini coinvolti nell'indagine viene chiesto di fornire la propria esperienza diretta rispetto al coinvolgimento in comportamenti corruttivi non solo nella pubblica amministrazione ma anche nel Parlamento, nella sanità, nella Magistratura, nei partiti politici, nelle forze dell'ordine, ...

Dalla ricerca condotta da Transparency International a livello europeo usando come indice il GCB è emerso che:

- è cresciuto il numero di persone che ritiene aumentata la corruzione negli ultimi 12 mesi (Figura 4);
- i membri del Parlamento e i dirigenti d'azienda sono percepiti come i più corrotti (Figura 5);
- le persone si vedono artefici del cambiamento: il 60% degli intervistati ritiene di poter fare la differenza nella lotta alla corruzione;
- la corruzione non appare sufficientemente punita;
- la sanità è un settore saliente della corruzione: in Europa, infatti, il 29% degli intervistati ha ammesso di essere ricorso a connessioni personali per ottenere assistenza medica;
- il 30% degli individui che ha usufruito di servizi pubblici in Italia ha usato connessioni personale per avere accesso a questi.

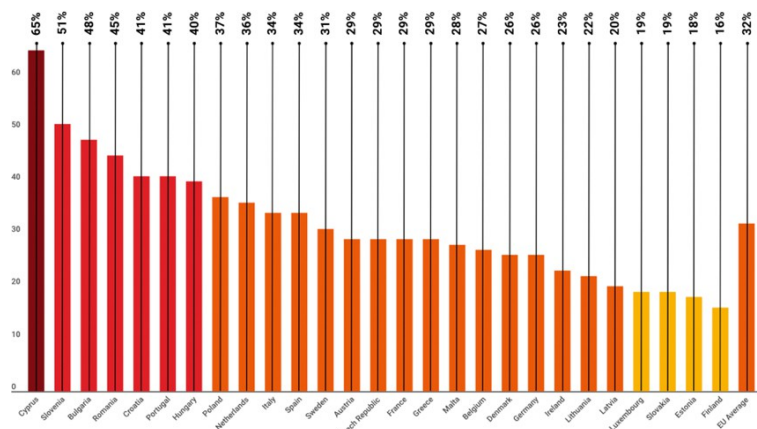


Figura 4 "Corruption on the rise, by country". Fonte: Transparency International.

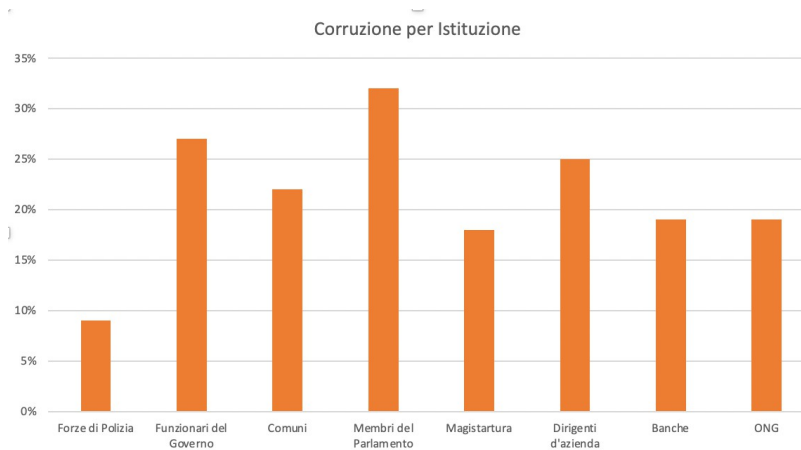


Figura 5 “Corruption by institutions”. Fonte: Transparency International

Il limite principale di questo indicatore di percezione è il fatto che gli individui intervistati non riescano a superare l'imbarazzo ammettendo di essere stati coinvolti in episodi di corruzione

La seconda categoria di indicatori soggettivi è quella degli indicatori percettivi: si tratta di indici di grande utilità in caso di confronti a livello internazionale e che, in quanto risultato di medie statistiche, permettono di ridurre il margine d'errore rispetto agli indicatori individuali da cui derivano. Se da un lato gli indicatori percettivi scattano un'istantanea del fenomeno corruttivo di ogni Paese, dall'altro sono alquanto approssimativi sia perché le percezioni sono influenzate da diversi fattori, sia perché possono essere confrontate solo nel momento stesso della misurazione.

I tre indicatori percettivi più importanti sono i seguenti:

- **Corruption Perception Index** (CPI): indice composito che si focalizza sulla corruzione nel settore pubblico e viene costruito avendo come riferimento numerose interviste che gli istituti di ricerca accreditati da Transparency International sottopongono ad un

campione di esperti di affari, manager e analisti politici. Il CPI misura e classifica i Paesi a seconda del livello di corruzione percepito nel pubblico e nella politica, con un focus sull'abuso di potere pubblico per fini privati e attenzione al pagamento di tangenti nei confronti di pubblici ufficiali in servizio. Il funzionamento del CPI prevede che a ciascun Paese venga attribuito un punteggio che va da 0 (corruzione massima) a 10 (corruzione assente). Sulla scorta di questo punteggio si formerà la classifica con votazione finale espressa in centesimi (con 100 che equivale ad assenza di corruzione) e i Paesi saranno distinti in tre fasce di corruzione percepita (bassa, media, alta).

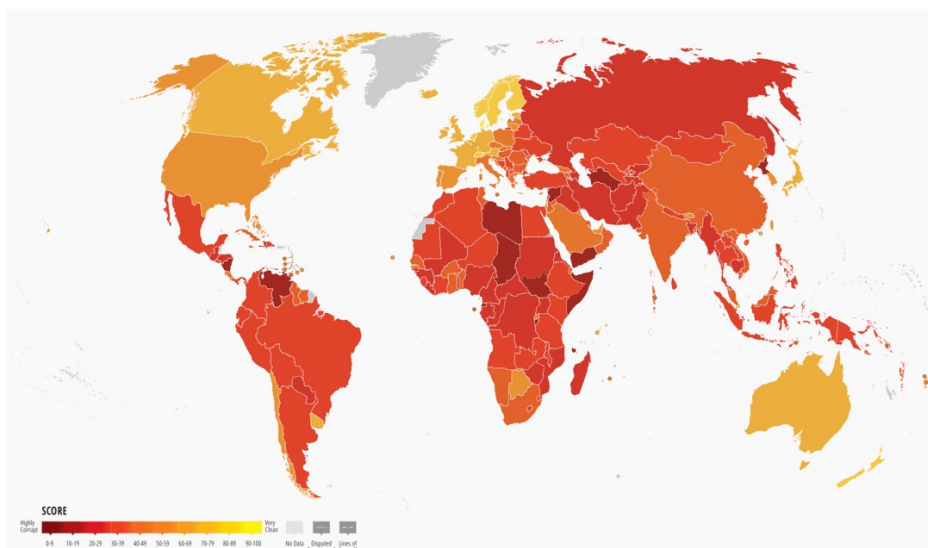


Figura 6 "CPI nel mondo". Fonte: Transparency International

Il CPI analizza il livello di corruzione in 180 Paesi e dall'analisi del 2022 è emerso che:

1. Molti paesi stanno fallendo nel frenare la corruzione;
2. La media del CPI è di 43/100;
3. I paesi scandinavi sono i più virtuosi perché hanno tassi di corruzione molto bassi.

- **Bribe Payers Index (BPI)**: indice che ha elaborato un ranking delle 28 economie più industrializzate del mondo dal 1999 al 2011. I Paesi analizzati attraverso questa misura rappresentano l'80% del flusso mondiale di prodotti, servizi e investimenti. Il BPI consente di misurare la percezione della corruzione rispetto al commercio con l'estero: l'indice, infatti, analizza in che misura le imprese esportatrici fanno ricorso alla corruzione per concludere contratti e ottenere vantaggi, pur operando nell'area dei Paesi che hanno aderito alla convenzione OCSE anticorruzione. Questo indice di percezione identifica anche i 19 settori più colpiti dal fenomeno corruttivo: tra questi, spiccano in negativo quello edile, dei lavori pubblici, immobiliare e dell'energia. L'importanza del BPI è significativa sotto il profilo internazionale perché questo indice consente di concentrarsi sugli sviluppi dei diversi settori dell'economia e di valutare la corruzione sia nel pubblico che nel privato. Il funzionamento di questo indicatore prevede che venga assegnato a ciascun Paese un punteggio che va da 0 (alta propensione delle aziende che operano all'estero a corrompere) a 10 (bassa propensione, quindi aziende con buona condotta).
- **Control of Corruption Index (CCI)**: indice di controllo della corruzione messo a punto dalla Banca Mondiale attraverso il progetto del Worldwide Governance Indicators. Il CCI permette di misurare la percezione della corruzione servendosi di interviste multiple e sondaggi somministrati a esperti e analisti di vari Paesi. Questo indicatore analizza la misura in cui il potere pubblico viene esercitato per interessi privati, analizza il fenomeno dello "state capture" e misura l'efficacia delle misure adottate da ciascun Paese in ordine di prevenire e contrastare la corruzione. I criteri di valutazione dei Paesi

sono i seguenti: effetti della corruzione sull'attrattività di un Paese per gli investimenti; frequenza di "pagamenti irregolari" associati a permessi di import ed export, lavori pubblici e decisioni della magistratura; efficacia e forza delle misure anti-corruttive adottate; costo stimato della corruzione. Attraverso questo indice, a ciascun Paese analizzato viene attribuito un punteggio che va da -2.5 (a cui corrisponde un tasso di corruzione molto elevato) a 2.5 (a cui corrisponde, invece, un tasso di corruzione minimo).

3.2 – Analisi del panorama internazionale

Come abbiamo visto, sia il CPI che il CCI sono indicatori soggettivi di percezione della corruzione. La differenza tra i due indici consiste nel fatto che il CPI standardizza i dati delle interviste somministrate, mentre il CCI attribuisce un peso alle interviste e ai sondaggi sulla base della loro affidabilità.

I risultati emersi sia dalle classifiche di Transparency International, che si serve del CPI come indice, sia della World Bank, che fa affidamento sul CCI, sono fondamentalmente analoghi. Entrambe le istituzioni, infatti, convergono nel ritenere più virtuosi i Paesi del Nord Europa, la Nuova Zelanda e Singapore. La tabella sottostante mostra i dati relativi al 2022.

Paese	Punteggio CPI	Ranking CPI	Punteggio CCI	Ranking CCI
Danimarca	88	1	2,37	1
Finlandia	88	1	2,27	2
Nuova Zelanda	88	1	2,2	3
Singapore	85	4	2,17	4
Norvegia	85	4	2,14	5
Svezia	85	4	2,13	6
Svizzera	84	7	1,99	8
Paesi Bassi	82	8	2,04	7
Lussemburgo	81	9	1,87	9
Germania	80	10	1,81	10

I Paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi) sono raggruppati sulla base delle somiglianze a livello di politica, economia e diritto. Si tratta di Paesi in prima linea nella lotta al degrado e alla tutela dell'ambiente, con tassi di qualità della vita tra i più elevati al mondo e attenti allo sviluppo internazionale (la Danimarca, nello specifico, destina l'1% del PIL alla cooperazione per lo sviluppo). La tappa più significativa nel contrasto alla corruzione è stata la Convenzione di Merida nel 2003, a cui hanno aderito tutti i Paesi del Nord Europa, insieme agli altri stati membri dell'ONU. Il giudizio estremamente positivo nei confronti di questi Paesi si fonda sulla cultura e sulla tradizione amministrativa orientata all'efficienza e all'efficacia delle politiche pubbliche: dalle indagini, infatti, è emerso che i cittadini si fidano della classe politica, dei pubblici funzionari e dell'autorità giudiziaria. Questo risultato è anche frutto dell'impegno che questi Paesi dimostrano attraverso l'elevato livello delle prestazioni sociali erogate da ciascun Stato nell'ambito dei diritti economici e sociali.

Un altro Paese particolarmente poco corrotto è Singapore: polo commerciale e finanziario, questa città-stato deve il suo sviluppo all'economia e al commercio. In un Paese in cui la ricchezza si fonda sui servizi finanziari, la capacità di attrarre investimenti esteri è vitale: è infatti necessario che la pubblica amministrazione di Singapore sia trasparente,

efficacie ed efficiente in tutti i settori dell'economia. Nell'ordinamento giuridico di Singapore, il Prevention of Corruption Act del 1960 rappresenta la dichiarazione normativa più importante per prevenire e contrastare la corruzione. Questa legge prevede che la corruzione, privata e pubblica, sia duramente sanzionata con una multa non superiore ai 100.000 dollari o con la detenzione per un periodo non superiore a cinque anni.

CAPITOLO 4

Politiche di prevenzione e contrasto della corruzione

La lotta alla corruzione si traduce in una serie di politiche adatte ad anticipare e a prevenire la manifestazione del fenomeno corruttivo. La letteratura scientifica ha più volte evidenziato la necessità di adottare un approccio olistico al “problema corruzione”, volto a concentrare l'analisi e l'attenzione su tutti i momenti critici nei quali possono annidarsi i germi da cui può originare, e poi svilupparsi, il fenomeno criminoso. In tal modo si eviterebbe di soffermarsi sul momento relativo alla repressione del fenomeno. In effetti, la presenza di un sistema repressivo della corruzione è una condizione necessaria ma non sufficiente per eradicare il fenomeno corruttivo. L'*optimum* sarebbe trovare un giusto equilibrio tra prevenzione e repressione, affiancando le innovazioni ad un progressivo cambiamento culturale. Il sistema italiano anticorruzione prevede una strategia integrata capace di affiancare misure repressive a strumenti di prevenzione del fenomeno, tipici del diritto amministrativo. In particolare, il sistema integrato di contrasto alla corruzione prevede, da un lato, strumenti repressivi costruiti nel rispetto dei principi di garanzia e, dall'altro lato, strumenti preventivi in grado di bloccare la nascita di situazioni criminogene.

Il contesto sociale è una variabile fondamentale nella lotta alla corruzione: il rischio di corruzione, infatti, è maggiore in contesti omertosi. Già nell'antica Roma un freno alla corruzione era rappresentato non tanto dalla repressione *strictu sensu* intesa, quanto piuttosto da un controllo sociale diffuso del potere e dall'esclusione dei corrotti

dall'esercizio del potere. Anche l'esperienza giuridica romana dimostra come la prevenzione e il contrasto vennero introdotti tra le questioni "politiche" da tenere in considerazione per arginare il fenomeno corruttivo.

4.1 – Sistema repressivo

Il modello repressivo necessita di una riforma sostanziale che si proponga tre obiettivi:

- Innalzamento del livello di effettività della pena dei reati di corruzione;
- Individuazione di misure in grado di far emergere la corruzione;
- Azione repressiva volta a colmare le lacune di tutela emerse dal confronto tra le ipotesi delittuose normativamente previste e le peculiarità empirico-criminologiche della corruzione.

Il sistema repressivo porta con sé alcune lacune di tutela e andrebbe aggiornato introducendo nuove fattispecie incriminatrici, capaci di far fronte al sempre più vasto panorama di forme di corruzione sistemica. In Germania e Spagna⁴, ad esempio, è stata presentata una fattispecie incriminatrice appositamente per la corruzione per esercizio di funzione. Un sistema repressivo ben strutturato deve far affidamento sugli strumenti di *enforcement*: trattasi di indagini e sanzioni che permettono di accertare il fenomeno corruttivo e di spessare il sodalizio criminoso tra corrotto e corruttore.

4.2 – Sistema preventivo

⁴ Cfr. G. Fiandaca, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, pag. 898 ss.; P. Davigo, G. Mannozi, *La corruzione in Italia*, pag. 294 ss.

La letteratura ritiene che il monitoraggio della corruzione non debba essere prerogativa delle forze dell'ordine e della magistratura, che il più delle volte effettuano verifiche *ex post*, e quindi dopo che siano emerse delle criticità. I monitoraggi effettuati *ex post*, infatti, non sono idonei a prevenire la corruzione. Il monitoraggio, invece, deve includere analisi e soluzioni atte a favorire la trasparenza e a prevenire le circostanze che possono dar luogo al fenomeno corruttivo.

Il rafforzamento del sistema preventivo prevede che vengano usati sia strumenti emergenziali, idonei a produrre effetti nel breve termine, sia strumenti programmatici, capaci di effetti nel medio-lungo termine. In ogni caso si ritiene che la maggiore efficacia preventiva del fatto corruttivo, o anche soltanto del comportamento corruttivo, possa derivare da una "educazione" volta a potenziare la cultura della prevenzione della corruzione. È evidente che in alcuni specifici settori organizzativi occorrerà prevedere misure *ad hoc* tarate sulle peculiarità di questi.

L'OCSE ha classificato i principali strumenti preventivi in tre categorie:

- Strumenti di determinazione e definizione dell'integrità;
- Strumenti di orientamento;
- Strumenti di monitoraggio.

Gli strumenti di determinazione e definizione dell'integrità identificano i valori fondanti dell'organizzazione e le regole da rispettare all'interno di questa: si tratta di strumenti che si ispirano ai principi della chiarezza e della responsabilità. Appartengono a questa categoria di strumenti:

- Codici etici e codici di condotta, che fungono da linee guida nell'orientare e guidare il funzionario nella sua attività. La differenza tra codici di condotta e codici etici consiste nel fatto che i primi vincolano il comportamento dei dipendenti, poiché contengono specifiche norme, i secondi, invece, forniscono un quadro valoriale d'ispirazione per il funzionario. I codici, contenendo le regole di comportamento e i principi generali, esplicitano i valori in base ai quali il dipendente deve operare, la cultura dell'organizzazione e la condotta che questi è tenuto a osservare. La presenza di codici costituisce una dichiarazione di professionalità da parte del funzionario e agisce sul senso di appartenenza e sulla motivazione del singolo e fa aumentare la probabilità che il comportamento del dipendente sia conforme a quanto richiesto. Il rispetto dei codici può anche essere oggetto di premi e riconoscimenti per i dipendenti, oltre che strumento di valutazione della *performance*.
- Pianificazione e gestione del rischio (*risk management*), che trova applicazione concreta nei c.d. "Piani di prevenzione della corruzione"⁵, introdotti in Italia nel 2012. I piani di prevenzione sono documenti programmatici utili a individuare i settori più colpiti dalla corruzione e a proporre soluzioni organizzative per ridurre il rischio di formazione del fenomeno corruttivo. Il funzionamento prevede che il Governo o l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) predispongano un piano nazionale e che le singole amministrazioni, successivamente, sulla base dei rischi specifici di corruzione, creino

⁵ OECD, *Trust in government ethics measures in OECD countries*, OECD Publications, Paris, 2000, p.68.

dei piani *ad hoc* individuando gli interventi in grado di prevenire tali rischi.

Gli strumenti di orientamento si prestano a rendere l'integrità parte della quotidianità dell'organizzazione attraverso:

- Formazione, che può svilupparsi in base a tre tipi di approcci: normativo, valoriale o ibrido. Il primo approccio prevede lezioni frontali in cui vengono passivamente trasferite le conoscenze, mentre l'approccio valoriale si fonda sul confronto e sulla discussione circa dilemmi etici.
- *Coaching* e *counselling* per l'integrità, mediante cui si identificano figure (interne o esterne all'organizzazione) che sappiano fornire assistenza specifica al personale in merito ad aspetti etici.

Gli strumenti di monitoraggio della corruzione sono funzionali a valutare il grado di integrità all'interno dell'organizzazione e a vigilare sul funzionamento del sistema di gestione. Il PTPCT (Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) si articola in due fasi: la prima, di azione, in cui si dà attuazione alle misure di contrasto alla corruzione; la seconda, di monitoraggio, in cui si verifica se i risultati soddisfino le aspettative e rispondano ai principi di efficacia ed efficienza. Il monitoraggio interessa tutte le fasi di *risk management* e serve a captare eventuali rischi emergenti, a delineare nuovi indici di analisi del rischio e a ideare nuovi processi organizzativi. L'obiettivo ultimo del monitoraggio è quello di assicurare che le misure sviluppate dal PTPCT siano implementate correttamente ed entro i termini temporali richiesti. Gli indicatori di monitoraggio differiscono tra loro in base alla tipologia della misura: per

monitorare il conflitto d'interessi, ad esempio, viene preso come indicatore di *output* la presenza o meno di previsioni su casi particolari di conflitto d'interessi tipiche dell'attività dell'organizzazione.

Una forma di monitoraggio di particolare importanza prevede la denuncia di comportamenti scorretti da parte di membri interni dell'organizzazione. Si parla, a questo proposito, di *whistleblowing*: meccanismo di segnalazione interno rivolto ai pubblici dipendenti. Questa pratica risulta molto efficace in virtù della posizione privilegiata di chi denuncia, che ha accesso a informazioni cruciali per svelare episodi corruttivi che altrimenti rimarrebbero celati. Il *whistleblowing* è stato attenzionato soprattutto riguardo al sistema di segnalazione, concepito in modo che la denuncia dell'irregolarità conduca alla rimozione della violazione e alla protezione contro eventuali ritorsioni (perdita del lavoro o stigma sociale).

Il rafforzamento del sistema preventivo necessita di una progressiva semplificazione della legislazione amministrativa. In passato, si è erroneamente pensato che la presenza massiccia di norme idonee a disciplinare ogni ambito, fosse uno strumento capace di ridurre la discrezionalità del singolo e di diminuire, conseguentemente, il tasso di corruzione. Tuttavia, come già sottolineava Tacito con il celebre "*corruptissima re publica, plurimae leges*⁶", una quantità esagerata di leggi si risolve in un sistema altamente corrotto. Infatti, come mostrato nel secondo capitolo, la complessità amministrativa, associata all'assenza di trasparenza, rappresenta una delle cause principali del fenomeno corruttivo. È fondamentale, pertanto, intervenire con azioni

⁶ Tacito, *Annales*, Libro III, 27.

volte a snellire la burocrazia e a permettere una individuazione chiara delle norme di diritto pubblico da applicare e dei soggetti e/o degli enti cui si riferiscono.

CONCLUSIONE

Molto spesso il problema della corruzione viene analizzato dal punto di vista etico e giuridico: il lavoro svolto in questa tesi ha inteso privilegiare l'analisi degli aspetti economici legati alla corruzione e delle possibili soluzioni funzionali ad una efficace prevenzione del fenomeno corruttivo. Si è evidenziato come tra le cause della corruzione vi siano principalmente l'eccesso di burocrazia, la mancanza di trasparenza, l'assenza di meccanismi di controllo e la collusione tra settore pubblico e privato. Gli effetti principali del "fatto corruttivo" si verificano nel mondo finanziario (con una riduzione degli investimenti esteri), nel mercato del lavoro (con un aumento del tasso di disoccupazione) e nella democrazia, minando il rapporto di fiducia Stato-cittadino.

L'Italia, come si è potuto osservare, è flagellata da due problemi: eccesso di norme e assenza di verifiche della loro efficacia. La presenza ingombrante dello Stato si è tradotta in una produzione smisurata di leggi a cui non è però corrisposto un efficace controllo *ex post*.

La realizzazione di una disciplina a garanzia della trasparenza e l'affermazione di una società civile caratterizzata dall'assenza di corruzione sono *desiderata* ancora lontani. Si rende dunque necessario un intervento costante e programmatico da parte delle istituzioni, dei governi e della società civile. Il raggiungimento della trasparenza amministrativa può essere sollecitato dall'azione legislativa, ma questo avrà luogo solo se sarà adeguatamente supportato da un costante e sentito sforzo culturale.

Non esiste un'unica misura capace *ex se* di porre fine al fenomeno corruttivo: la soluzione vincente va individuata nella combinazione di diverse proposte sia in termini preventivi che in termini repressivi,

supportate da una condivisa attività di cooperazione a livello internazionale e da una imprescindibile "educazione" delle coscienze dei cittadini.

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

Antonelli, F. (2016), "Il crimine dal colletto bianco, dagli scandali bancari alla criminalità transnazionale", Bologna, <<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2016/09/IL-CRIMINE-DEL-COLLETO-BIANCO-Dagli-scandali-bancari-alla-criminalità-transnazionale.pdf>> [ultimo accesso: 6/6/2023]

Autorità nazionale anticorruzione. < <https://www.anticorruzione.it/home>> [ultimo accesso: 12/6/2023]

Centorrino, M. e Lisciandra, M. e Parisi, N. e Rinoldi, D. (2010), "La corruzione tra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa", <https://www.cde.unict.it/sites/cde.unict.it/files/18_2010.pdf> [ultimo accesso: 10/6/2023]

Cesario, G.P. e Crosetti, S. (2016), "La lotta alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: strumenti di contrasto e casi di studio", Amministrazione in cammino, <<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2016/11/22/la-lotta-alla-corruzione-nella-pubblica-amministrazione-strumenti-di-contrasto-e-casi-studio/>> [ultimo accesso: 12/6/2023]

Econopoly (2020), "La corruzione in Italia costa ma la burocrazia resta a guardare. Ecco come", econopoly.ilsole24ore.com, 5 novembre,

https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/11/05/fenomenologia-e-costo-della-corruzione-in-italia/?refresh_ce=1 [ultimo accesso: 30/5/2023]

Gagliardi, J. (2020), "La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana", Amministrazione in cammino, <<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2020/08/GAGLIARDI-1.pdf>> [ultimo accesso: 12/6/2023]

Global economy, world economy.
<https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corruption/> [ultimo accesso: 9/6/2023]

IMQ group (2017), "Lotta alla corruzione. Si fa ancora troppo poco nel nostro paese", imqgroupblogzine.it, 4 dicembre, <<https://www.imqgroupblogzine.it/lotta-alla-corruzione-si-ancora-poco-nel-nostro-paese/>> [ultimo accesso: (8/6/2023)]

Italia in dati (2021), "La corruzione in Italia", italiaindati.com, <<https://italiaindati.com/la-corruzione-in-italia/>> [ultimo accesso: 9/6/2023]

Merloni, F. e Vandelli, L. (2010), "La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi", Passigli Editori

Millennium Challenge Corporation, <<https://www.mcc.gov/who-we-select/indicator/control-of-corruption-indicator>> [ultimo accesso: 8/6/2023]

Molinari, M. e Tedeschi, S. (2014), *eticaeconomia.it*, 16 giugno, <<https://eticaeconomia.it/la-corrruzione-leconomia-e-il-benessere-quello-che-dicono-i-dati-e-perche-dobbiamo-preoccuparci/>> [ultimo accesso: 4/6/2023]

Monteduro, F. e Bruenlli, S. e Buratti, A. (2013), "La corruzione", Formez PA, http://trasparenza.formez.it/sites/all/files/volume_1.pdf [ultimo accesso: 30/5/2023]

Onida, F. (2015), "La corruzione è una zavorra per lo sviluppo", 4 marzo, <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-03-04/la-corrruzione-e-zavorra-lo-sviluppo-063820.shtml?uuid=ABc2Es3C&p=2&refresh_ce=1> [ultimo accesso: 5/6/2023]

Palazzo, F. (2011). "Corruzione pubblica – Repressione penale e prevenzione amministrativa", Firenze University Press

Parlamento italiano. <<https://leg16.camera.it/561?appro=511>> [ultimo accesso: 10/6/2023]

Sarcone, V. e Tartaglione, M. "Prevenzione della corruzione e trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e negli altri soggetti pubblici e privati individuati dalla disciplina vigente", Sapidata Edizioni

Trading economics. <<https://it.tradingeconomics.com/country-list/gdp-per-capita>> [ultimo accesso: 5/6/2023]

Transparency International. <<https://www.transparency.org/en>> [ultimo accesso: 12/6/2023]

Transparency International Italia. <<https://transparency.it/>> [ultimo accesso: 12/6/2023]

Transparency International (2022). *Corruption perception index 2021*. Working paper. Transparency

Visco Comandini, V. "Profili economici della corruzione", Astrid Online