



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea in

“Scienza della Pubblica Amministrazione”

**LA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE: EFFETTI ECONOMICI ED
ISTITUZIONALI**

Cattedra

Scienza dell'amministrazione pubblica

RELATORE

Prof. Alessandro Natalini

CANDIDATO

Filippo Maria Proietti

sam 693

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

**La Corruzione nella pubblica
amministrazione: effetti economici ed
istituzionali**

Indice:

INTRODUZIONE	pag. 1
CAPITOLO I. La corruzione: definizione e fattori determinanti	pag. 6
CAPITOLO II. Corruzione, effetti economici	pag. 15
II. 1: Crescita economica	pag. 17
II. 2: Redistribuzione delle risorse ed investimenti pubblici	pag. 19
II. 3: <i>Governance</i> , corruzione ed effetti sulle istituzioni	pag. 20
CAPITOLO III. Le esperienze europee ed internazionali	pag. 27
III. 1: I soggetti istituzionali	pag. 32
III. 2: Strategie e strumenti della lotta alla corruzione	pag. 36
CAPITOLO IV. Il caso italiano: tra repressione e prevenzione	pag. 41
CONCLUSIONI	pag. 52
ABSTRACT	pag. 56
BIBLIOGRAFIA	pag. 59

INTRODUZIONE

L'articolo 54 della Costituzione recita: *“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalle legge”*.

Questo articolo sancisce il fatto che tutti i cittadini devono rispettare le leggi ma in particolar modo coloro a cui sono affidate funzioni pubbliche.

La mia tesi vuole in qualche modo tentare uno studio, il più completo possibile, del fenomeno della “corruzione” che, a mio avviso, come tenterò di dimostrare, altro non è che la più totale inadempienza e il più profondo disprezzo di quella “disciplina” e quell’ “onore” che l’art. 54 stabilisce come base etica per chiunque adibito a svolgere funzioni pubbliche.

In questo lavoro sono partito dalla definizione del concetto stesso di corruzione, o meglio dalle diverse interpretazioni che di esso si possono trovare. Una molto convincente ci viene fornita da Bernardo Giorgio

Mattarella nel suo libro *Le regole dell'onestà*¹, dove la corruzione viene definita come “[...]una forma di accordo di una minoranza allo scopo di appropriarsi di beni che spettano alla maggioranza della popolazione”.

E da qui nasce la prima domanda che mi sono posto: questo indebito sfruttamento di risorse di tutti da parte di alcuni aiuta o è nemica dello sviluppo economico di un Paese? Ed inoltre: cosa fanno i vari Stati per contrastare questo fenomeno? E l'Italia?

In un Paese come il nostro la corruzione sembra essere, più che una pratica sporadica di “*maladministration*”², un fenomeno ben più radicato; è ormai dimostrato che nei Paesi con un alto tasso di corruzione si spende meno in sanità, istruzione e spesa pubblica con conseguente abbassamento degli investimenti.

I dati relativi all'indice di corruzione presente nei vari Paesi, pubblicati da *Trasparency International*³ e dal *Global Corruption Report*⁴ vedono l'Italia posizionarsi vicino ai Paesi in via di sviluppo e non a quelli industrializzati⁵ facenti parte dell'OCSE⁶.

¹ Mattarella, B. G., *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, Il Mulino.

² Con “*maladministration*” si intende il cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica.

³ *Trasparency International* è un'organizzazione non governativa il cui mandato consiste specificatamente nella lotta alla corruzione.

⁴ Resoconto annualmente pubblicato da *Trasparency International*.

⁵ Si veda, a tal proposito, il capitolo III, paragrafo 1 della presente tesi, dove illustro i dati pubblicati da *Trasparency International*.

Le distorsioni che derivano da un sistema politico e amministrativo corrotto hanno un forte impatto negativo sull'efficacia delle politiche governative e sono un onere per la società nel suo complesso.

È indubbio che vi sia una responsabilità di carattere politico dietro ai fenomeni di corruzione, e questa è anche una possibile spiegazione del perché, dopo tante strategie adottate essa continua comunque ad esistere.

La classe politica non è realmente interessata ad approntare una radicale riforma attraverso la quale porre la parola fine al fenomeno della corruzione. Inoltre, essendo la riduzione della corruzione un progetto rischioso, perché complicato ed incerto nei risultati, chi lo intraprende si assume il rischio di un possibile fallimento politico.

Ma quanto “costa” allora la corruzione ai cittadini che vivono e credono nell'onesta? Un “costo” che definirei sia materiale che morale, dove per costo morale si intende quel costo che una persona paga quando la sua condotta contraria alla legge viene considerata riprovevole anche dal suo gruppo di riferimento valoriale, cioè da quella cerchia sociale da cui è o vuole essere stimato (gli amici, i colleghi di lavoro, i membri di una parrocchia, gli iscritti ad un partito). Se il gruppo di riferimento, che permette la socializzazione della persona durante la sua età matura ed è la

⁶ OCSE organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo, ne fanno parte 30 Paesi industrializzati.

fonte principale di riconoscimento della sua identità, non ritiene riprovevoli gli atti di corruzione, li tollera, o addirittura li favorisce in modo diretto o indiretto, l'individuo stesso sarà portato a commetterli.

Questo non vuol dire che persone oneste non esistano, anzi esse sono certamente una maggioranza rispetto a coloro che vedono nella pratica corruttiva un'arma per impadronirsi di proventi illeciti i cui danni si riversano poi sull'intera collettività.

Nel mio lavoro, prendendo in esame le posizioni di vari studiosi e facendo riferimento ad avvenimenti reali, alla nostra e all'altrui quotidianità, cercherò di trovare una risposta alle tante domande che ruotano intorno al tema della corruzione e, soprattutto, di fornire una spiegazione dei meccanismi stessi che conducono alla nascita e alla proliferazione di questo fenomeno. Perché essa esiste? E soprattutto è sempre esistita o è un fenomeno tipico delle società più evolute? Possiamo ipotizzare una società che non faccia ricorso alla corruzione, dove finalmente la meritocrazia sia l'unico discrimine possibile e dove il clientelismo sia solo un vago ricordo. In pratica la corruzione è consustanziale alla società stessa o deriva da un vizio morale, da un impianto eccessivamente cinico e superficiale della società? Probabilmente una risposta univoca e certa a tali quesiti sarà impossibile

da fornire, anche perché quando si entra nel campo dell'etica ogni verità diviene soggettiva e limitata, spesso, alla visione del singolo. Ma non è così, e non può esserlo, per la legge che necessita di una oggettività inviolabile ed irrinunciabile posta a fondamento, a tutela e a garanzia del vivere civile.

CAPITOLO I

La corruzione: definizione e fattori determinanti

“Nell’era della cibernetica, delle automatizzazioni elettroniche dei servizi e delle comunicazioni, in molte parti dell’Italia avere un certificato di nascita o di residenza costituisce sempre più una richiesta da programmare nel tempo. È un pò come per certi luoghi di villeggiatura: se vuoi trovare posto devi prenotare un anno prima. In questo caso se vuoi il certificato che serve per il concorso, per il passaporto, ti metti in fila e aspetti. Fin qui tutto normale: se gli uffici “certificatori” sono intasati di lavoro, se il personale è scarso, se le richieste sono tante, è ovvio che si debba aspettare. A meno che..., a meno che un cittadino abbia particolarmente fretta e sia disposto a trasformare un diritto in uno scambio semi-privatistico, a ricorrere al mercato interstiziale”.

Queste parole sono state usate da Franco Cazzola, nel suo libro *L’Italia del pizzo*⁷, per mettere in luce il fatto che in Italia è molto diffusa questa realtà che prende nome di corruzione.

⁷ Cazzola, F., *L’Italia del pizzo*, Torino 1992, Giulio Einaudi editore, pag. 15.

Non è facile definire in maniera univoca la corruzione, le difficoltà nell'inquadrare tale fenomeno con una sola definizione sono molte, dovute principalmente ai seguenti punti:

1. la corruzione cambia continuamente forma perché è strettamente legata alla società, alle sue consuetudini e pratiche.
2. la corruzione è difficile da studiare perché è sommersa e raramente viene alla luce in modo spontaneo, dato che non è interesse di coloro che vi partecipano denunciarla.
3. la corruzione è spesso messa in atto da soggetti che ricoprono ruoli rilevanti nello Stato e che sovente hanno un elevato prestigio sociale.

Queste sono solo alcune delle problematiche che si possono incontrare nello studio di questa pratica illegale.

Usando il termine "illegale" apro una piccola parentesi su come la giurisprudenza descrive la fattispecie criminosa che è prevista dagli articoli 318 e succ. del Codice Penale.

L'art. 318 recita: *“Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per se o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa,[...]. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno”*.

Riducendo all'essenziale il concetto di corruzione si può dire quindi che essa consiste nello scambio tra un atto di potere e una prestazione in denaro o altra utilità. Dall'articolo 318 si deduce che due sono le condizioni necessarie perché si abbia corruzione: la prima è da rinvenirsi nella particolare natura del rapporto che intercorre tra il membro di un'organizzazione incaricato di prendere certe decisioni che possiamo chiamare "mandatario" (chiunque occupi una carica, sia esso un politico eletto, un dirigente, un funzionario) da una parte, e il titolare dei fini e degli interessi per i quali l'organizzazione opera che possiamo chiamare "mandante" (può essere il proprietario, il popolo, la collettività in genere) dall'altro.

La Banca Mondiale⁸ distingue la fattispecie sopra riportata, definendola corruzione amministrativa, da un'altra tipologia che definisce *state capture*⁹, che avviene quando uno o più agenti privati prendono il sopravvento sull'esercizio del potere decisionale dell'agente pubblico, essa comprende quindi tutti gli atti di uno o più agenti finalizzati a influenzare il processo di formazione di regole o leggi, secondo la dimensione statale in cui avviene.

⁸ Organizzazione Internazionale delle Nazioni Unite istituito il 27.12.1945 insieme al Fondo Monetario Internazionale, con lo scopo di finanziare i Paesi membri in cambio di adozione di politiche liberiste.

⁹ Per *state capture* si intende letteralmente presa di controllo dello Stato.

Tuttavia l'influenza dei privati nell'attività pubblica di regolamentazione è una caratteristica che fa parte della natura delle democrazie e non ha necessariamente una connotazione negativa; infatti l'influenza dei privati può essere uno stimolo importante nel favorire le riforme e nel ridurre le inefficienze del sistema.

Quello che definisce il confine tra ciò che è un'attività legale e ciò che è *state capture* dipende dal canale attraverso il quale i soggetti interessati agiscono. Qualora il canale sia preferenziale, illecito, informale e poco trasparente, si tratta evidentemente di attività finalizzate alla corruzione¹⁰.

Una prima area in cui lo *state capture* trova terreno fertile sono i casi in cui il settore pubblico acquista o vende beni o servizi; il pagamento di "tangenti"¹¹ può determinare la discrezionalità del soggetto pubblico e inoltre può aiutare l'operatore privato a evitare costi di maggiore entità altrimenti necessari¹².

È stato studiato che i processi di privatizzazione, benché spesso finalizzati a diminuire le inefficienze di alcuni settori, sono spesso caratterizzati da ingenti pagamenti occulti.

¹⁰ Davigo, P., Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Bari 2007, Laterza, p. 265.

¹¹ Per "tangente" si intende letteralmente somma di denaro od altre utilità, non dovute, al fine di corruzione.

¹² Arnone, M., Iliopoulos, E., *La corruzione costa*, Milano 2005, Vita e Pensiero.

Strettamente legati al processo dello *state capture* sono i finanziamenti pubblici ai partiti politici a cui, molto spesso, si affiancano quelli privati e quelli non dovuti, che non nascono da condivisioni di valori o di ideologia.

Tutto ciò fa sì che il confine tra finanziamento pubblico e privato sia incerto, lo dimostra la recente vicenda della società Autostrade s.p.a. che, come altre concessionarie autostradali, in occasione delle elezioni politiche del 2006, ha offerto contributi ai principali partiti di maggioranza e di opposizione; ciò fa nascere la considerazione che, alla base di questo sostegno, non vi sia una comunione di valori e di idee, ma una sorta di assicurazione che la società Autostrade s.p.a. ha ritenuto necessaria per portare interesse a se stessa¹³.

La possibilità che si verifichino episodi di corruzione dipende dalla natura stessa delle società democratiche moderne; infatti i cittadini delegano i poteri dello Stato ad altri cittadini affinché perseguano il bene della collettività.

Tali agenti sono anch'essi portatori di propri interessi personali che, qualora in contrapposizione con quelli della collettività, possono dare luogo a fenomeni come la corruzione. Per la natura stessa del proprio incarico, chi fa parte del settore pubblico si può trovare in una posizione

¹³ Mattarella, B. G., *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, Il Mulino, p. 26.

facilitata nel perseguire obiettivi di tipo personale. Tutto ciò è in relazione con l'integrità morale dei pubblici ufficiali e dei cittadini.

Anche se non esiste un'evidenza solida relativa ai fattori oggettivi che ne determinano sistematicamente lo sviluppo, ci sono alcuni aspetti dell'attività governativa che possono creare un terreno fertile per il determinarsi di questo tipo di comportamenti illeciti.

Fattori come eccessiva macchinosità delle leggi¹⁴ e discrezionalità di alcune categorie di attori pubblici¹⁵ ne sono da esempio.

Per quanto concerne il primo aspetto è stato messo in evidenza che un punto critico delle relazioni tra Stato e privati consiste nel fatto che maggiore è il grado di difficoltà delle leggi e minore la trasparenza procedurale, più è probabile che si verifichino episodi di corruzione.

Il secondo aspetto riguarda la presenza di discrezionalità in determinate categorie di decisioni che spesso lascia spazio a comportamenti illeciti; si pensi alle scelte dei soggetti destinatari di incentivi fiscali, o di autorizzazioni da parte dello Stato. L'ipotesi dell'eccessiva discrezionalità nelle decisioni dei funzionari pubblici, qualora in contrasto con la correttezza del proprio operato, dovrebbe far nascere il problema del

¹⁴ “*corruptissima re publica plurimae leges*” cioè “la corruzione di una repubblica nasce dal proliferare delle leggi”.

¹⁵ Pizzorno, A., Della Porta, D. *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna 1992, Il Mulino, p. 322.

costo morale inteso come quel costo che una persona paga quando la sua condotta contraria alla legge viene considerata riprovevole anche dal suo gruppo di riferimento valoriale, cioè da quella cerchia sociale da cui è o vuole essere stimato (gli amici, i colleghi di lavoro, i membri di una parrocchia, gli iscritti ad un partito). Se il gruppo di riferimento, che permette la socializzazione della persona durante la sua età matura ed è la fonte principale di riconoscimento della sua identità, non ritiene riprovevoli gli atti di corruzione, li tollera, o addirittura li favorisce in modo diretto o indiretto, l'individuo stesso sarà portato a commetterli.

Per prevenire la corruzione, occorre preoccuparsi non solo dei doveri dei dipendenti pubblici, ma anche dei loro diritti e delle loro condizioni di lavoro e di vita. Secondo Gaetano Mosca: *“L’impiegato pubblico ha doveri ignoti al lavoratore privato, ma deve avere anche diritti e garanzie speciali, e nulla più lo demoralizza che il vedere la sua carriera abbandonata all’arbitrio e al favoritismo dei politicanti”*¹⁶.

Esistono fattori la cui influenza sul fenomeno della corruzione è indiretta, basti pensare alle retribuzioni dei dipendenti pubblici; in molti Paesi la riduzione della differenza tra le retribuzioni del settore pubblico e quelle del settore privato è al centro delle strategie di lotta alla corruzione. Tuttavia l'utilizzo delle dinamiche salariali come strumento

¹⁶ Mattarella, B. G., *Le regole dell'onestà*, cit., p. 32.

contro la corruzione richiede aumenti molto significativi i quali non sempre conducono ad una risoluzione del problema.

Il livello di corruzione del settore pubblico può dipendere anche da caratteristiche qualitative dell'apparato burocratico; questo fattore è strettamente correlato sia alla qualità delle Istituzioni di un Paese, sia ai membri che ne fanno parte.

Qualora la qualità dell'assetto istituzionale e burocratico sia bassa, si originano le condizioni adatte allo sviluppo di fenomeni di corruzione. È ragionevole pensare che il personale di un'organizzazione dove le assunzioni siano effettuate secondo criteri che rispecchiano relazioni clientelari non sia dotato di alti standard qualitativi.

Tali condizioni stimolano la creazione di circoli viziosi che impediscono l'accesso alle cariche pubbliche di persone qualificate; al contrario, sistemi di assunzione e retribuzione basati su criteri di merito possono rappresentare un incentivo diretto al fine di innalzare la qualità del personale e quindi un incentivo indiretto, per combattere la corruzione¹⁷.

Negli ultimi anni le politiche sul lavoro non hanno agevolato l'aspetto della qualificazione dei dipendenti pubblici: i blocchi delle assunzioni reiterati di anno in anno hanno in qualche modo fatto passare in secondo

¹⁷ Arnone, M., Iliopoulos, E., *La corruzione costa*, cit., pp. 27 sgg.

piano l'articolo 97 della Costituzione¹⁸, in base al quale agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso e non mediante lo sfruttamento di relazioni personali o di appartenenza politica.

Un'altra pratica che si è andata sempre più diffondendo tra le amministrazioni statali, per aggirare la regola del concorso, è quella di far assumere personale ad enti di ricerca o a società partecipate le cui dimensioni sono sempre più grandi¹⁹.

In questo capitolo ho tentato una definizione del fenomeno della corruzione, ed ho poi analizzato le diverse forme sotto le quali essa può presentarsi. In particolare la prima che ho preso in esame è la così detta corruzione amministrativa e la seconda lo *state capture*. Partendo dalle definizioni ho poi voluto far luce su alcune cause che possono determinare la nascita di questo fenomeno.

Nel capitolo successivo proverò a dare risposta al quesito posto nell'introduzione e cioè: la corruzione aiuta o è nemica dello sviluppo economico di un Paese?

¹⁸ Articolo 97 Cost.: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, 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”.

¹⁹ Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, cit., p. 33.

CAPITOLO II

Corruzione, effetti economici

Ricordando Adam Smith²⁰, e il suo concetto di “mano invisibile”²¹, definito nella *Ricchezza delle Nazioni*, in cui ogni agente che persegue il proprio interesse contribuisce a massimizzare il benessere collettivo, si potrebbe dire che molte decisioni nel campo economico dovrebbero essere affidate agli individui attraverso i meccanismi di mercato. Tali meccanismi se non regolamentati, creano dei fallimenti però, come ad esempio la supremazia dei più forti sui più deboli; quindi un insieme di norme comuni a tutti gli agenti economici e il loro rispetto, sono precondizioni essenziali al funzionamento dei mercati e della concorrenza. Laddove si verifici la mancanza di regole che fondano le caratteristiche di competizione, innovazione, e organizzazione di risorse produttive si creerà terreno fertile per il propagarsi della corruzione²².

²⁰Smith, Adam, Economista e filosofo (Kirk - Caldy, Scozia, 1723 - Edimburgo 1790).

²¹ La teoria di “mano invisibile” nell’opera *The wealth of nation* 1776 esprime il concetto che: ciascun individuo perseguendo il proprio particolare interesse, è spinto da una “mano invisibile” a promuovere un fine che non era stato previsto nelle sue intenzioni, e cioè il bene comune.

²² Su questo argomento, si veda il secondo capitolo di Arnone, M., Illiopulos, E., *La corruzione costa*, cit., pp. 35 sgg.

La maturata consapevolezza dell'effetto altamente diffusivo della corruzione connesso alla rapida espansione del mercato internazionale, ha introdotto un mutamento di pensiero circa la necessità di superare la concezione del fenomeno in termini meramente etici per giungere a comprendere che esiste una vera e propria "economia" della corruzione²³, difficile da accertare nella sua precisa entità, ma che sicuramente si attesta su valori ingenti. Proprio per quanto riguarda il piano economico si può affermare che la corruzione produce una serie di effetti distorsivi quali:

1. alterazione del funzionamento dei prezzi sul sistema dei mercati, che ostacola il libero esplicarsi della concorrenza;
2. inquinamento degli appalti pubblici (anche sotto il profilo della inefficacia della spesa pubblica, come, ad esempio, l'utilizzo funzionale dei fondi per le regioni meno sviluppate);
3. chiusura di imprese sane ed inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività.

Analizzando gli ultimi due effetti della corruzione sull'economia si nota che in mercati dove alcuni agenti usano mezzi illegali, viene resa più difficile la sopravvivenza di quelli che competono secondo regole legali,

²³ *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Alto commissario anticorruzione (a cura di), testo scaricato dal sito www.anticorruzione.it in data 30.06.2008

generando così una distorsione legata alla mancanza di competitività e di concorrenza leale, con conseguenze negative per i consumatori. Questo è alla base di un'altra distorsione: il consolidamento delle imprese già presenti nel mercato, volte ad agire con mezzi illegali, fa nascere una difficoltà legata all'ingresso di nuove imprese²⁴. Generando una minore concorrenza si arriverà ad avere un effetto negativo sia per gli operatori esclusi sia per i consumatori; è infatti indubbio che dove non sussista concorrenza si avranno fattori come, innalzamento dei prezzi e conseguente perdita del potere di acquisto della moneta.

Tra gli effetti economici negativi della corruzione sull'economia si distinguono quelli sulla crescita economica e quelli sui meccanismi di redistribuzione delle risorse.

II. 1 Crescita economica.

Per quanto riguarda l'aspetto della crescita economica si può riscontrare l'esistenza di una relazione inversa tra il livello di corruzione interna e il tasso di crescita economica, tutto ciò è riscontrabile anche attraverso l'impatto sugli investimenti, che sono una variabile importante del PIL di una nazione; tali effetti possono essere sia diretti, che indiretti.

²⁴ Su questo argomento, si veda tutto il quinto capitolo di Della Porta, D., Vannucci A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, 1994 Bologna, Il Mulino.

Un esempio di effetti diretti è l'impatto della corruzione negli investimenti provenienti da operatori stranieri, i cosiddetti investimenti diretti esteri (IDE). Essi prevedono un impegno di medio-lungo termine. In vista dei vincoli che tali attività comportano, gli investitori devono considerare con particolare attenzione tutti i possibili rischi relativi all'ambiente economico nel quale investono. È quindi evidente che la corruzione e i costi che essa comporta entrano negativamente nel processo decisionale degli operatori internazionali.

Gli IDE sono anche riconosciuti per la loro funzione catalizzatrice nel miglioramento della produttività degli stessi investimenti interni²⁵.

Infine le società profondamente corrotte sono generalmente caratterizzate da vincoli che tendono a frenare il processo di apertura al commercio estero. I sistemi corrotti infatti, tendono a favorire le condizioni che permettono il perpetuarsi degli episodi di corruzione da cui gli operatori scorretti possono trarre benefici.

Per quanto riguarda gli effetti indiretti uno molto significativo è da identificarsi nel fatto che la crescita economica di un Paese è legata anche al suo grado di istruzione, la corruzione fa sì che si abbassi il livello di entrate pubbliche e questo crea un abbassamento delle risorse disponibili per i servizi sociali. L'importanza che le istituzioni

²⁵ *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Alto commissario (a cura di), cit., p. 16.

attribuiscono al sistema scolastico ad esempio, ha notevoli implicazioni per lo sviluppo del Paese per due ragioni: prima di tutto perché maggiore è il grado di sviluppo dell'istruzione e maggiori saranno i benefici derivanti dalle scoperte scientifiche, tecnologiche (come ad esempio il brevetto di farmaci nuovi per le ditte farmaceutiche nazionali).

La seconda ragione è legata al fatto che lo scarso livello di istruzione è uno dei fattori determinanti del grado di corruzione interna. Un alto livello di istruzione è di fatto associato ad una classe politica più preparata e quindi meno propensa a comportamenti corruttivi. Inoltre cittadini più consapevoli e informati sono in grado di scegliere una classe dirigente di livello più alto e di controllarne l'operato.

II. 2 Redistribuzione delle risorse ed investimenti pubblici.

La corruzione avvantaggia chi ha i mezzi per ottenere benefici personali incentivando la disuguaglianza sociale, non solo, essa incide sull'offerta di servizi pubblici imponendo un prezzo maggiore e una quantità inferiore di ciò che si determinerebbe in assenza di corruzione. Ciò provoca una limitazione delle risorse a disposizione dello Stato con conseguente aumento dei prezzi dei servizi. Alternativamente, tale prezzo può rimanere invariato, ma sarà la qualità a risentire della diminuzione delle

entrate. Sia nel caso in cui i prezzi dei servizi pubblici crescano, sia nel caso in cui sia la qualità a venire compromessa, si creano degli incentivi affinché la domanda dei servizi pubblici da parte dei cittadini diminuisca.

Corruzione e investimenti pubblici sono spesso coesistiti in molte realtà.

Le grandi opere e le infrastrutture creano la possibilità di ingenti profitti, sia per gli operatori privati a cui viene commissionato l'appalto, sia per i pubblici ufficiali che decidono di accettare il pagamento di tangenti²⁶.

Il processo di concessione degli appalti è spesso molto complicato ed è costituito dal calcolo di molti fattori incerti e comunque legato alla migliore offerta qualità-prezzo dei privati. Con il pagamento di tangenti ci si assicura la vincita; questo fa nascere un circolo vizioso poiché operatori disonesti avranno sempre la meglio su coloro che rispettano la legge.

II. 3 *Governance*, corruzione ed effetti sulle istituzioni.

Passando ad esaminare il rapporto fra corruzione e istituzioni, si può notare come tale fenomeno colpisca le forme organizzative della società che si sviluppano sia nell'ambito del settore pubblico, sia nel settore privato. Qualora si attacchi la dimensione pubblico-privato, la corruzione

²⁶ Della Porta, D., Vannucci, A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, cit., pp. 83 sgg.

può fungere da ostacolo all'attuazione delle scelte degli operatori; in tal caso, la corruzione mina l'apparato burocratico e trova terreno fertile negli spazi di discrezionalità lasciati ai pubblici ufficiali.

Le distorsioni che derivano da un sistema politico e amministrativo corrotto hanno un forte impatto negativo sull'efficacia delle politiche governative e sono un onere per la società nel suo complesso.

Se da un lato una cattiva *governance*²⁷ sta alla base dello sviluppo di episodi di corruzione, dall'altro è importante notare come questa poi si ripercuota negativamente sulla qualità della *governance* stessa che diventa quindi un effetto²⁸. Una buona qualità delle istituzioni si riflette sull'esistenza di sistemi di controllo capaci di impedire lo sviluppo di dinamiche di mal funzionamento degli organi dello Stato.

Alla luce di quanto detto le variabili di *governance* di primaria importanza per combattere la corruzione sono: regolamentazione e controlli. Infatti se da un lato l'azione degli organi di controllo deve essere basata su un buon sistema di regolamentazione, dall'altro, l'attuazione delle regole non può prescindere dall'esistenza di un organo che controlli che esse siano attuate correttamente.

²⁷ Per *governance* si intende letteralmente governo; autorità.

²⁸ Su questo argomento, si veda il quarto capitolo di Arnone, M., Illiopulos, E., *La corruzione costa*, cit., pp. 111 sgg.

La regolamentazione degli atti amministrativi può avere, però, effetti perversi. Essa ha infatti la funzione, da una parte di dare istruzioni ai funzionari allo scopo di guidarne e coordinarne l'azione; dall'altra, appunto, di prevenire la discrezionalità e quindi il trattamento privilegiato o ingiusto degli utenti della Pubblica Amministrazione.

L'ultimo aspetto nasce dalle preoccupazioni legate alla mancanza di fiducia nel singolo funzionario a cui è legata la discrezionalità²⁹, questo indurrà il Legislatore a dettare prescrizioni rigide che limitino strettamente l'agire del funzionario.

Ne conseguono però lentezze ed inefficienze della macchina amministrativa che hanno l'effetto di danneggiare gli utenti. Per ovviare a queste lentezze i funzionari finiranno inevitabilmente per essere lasciati liberi di prendere decisioni discrezionali.

La discrezionalità, così reintrodotta, per non avere riconoscimento esplicito, sarà maggiormente aperta alle transazioni corrotte. Provvedimenti dovuti verranno allora venduti, perché il tempo e le procedure per attuarli si saranno trasformati in risorsa che il funzionario utilizzerà come sua proprietà privata.

²⁹ Si veda, a tal proposito, il capitolo I, paragrafo 1, p. 13 della presente tesi, dove illustro i possibili fattori determinanti della corruzione.

Con l'eccessiva regolamentazione ciò che il funzionario vende all'utente è il diritto d'accesso ad una "corsia preferenziale" che gli permette di accedere alla decisione che lo interessa, superando senza ostacoli le lungaggini della "corsia ordinaria". L'effetto finale è la reintroduzione del privilegio e dell'ineguaglianza di trattamento che si volevano evitare con la regola rigida.

Si può considerare quindi che, se da un lato è necessario che esistano delle norme di convivenza che vincolino il comportamento delle istituzioni e dei cittadini (e il rapporto tra questi), dall'altro, il numero di vincoli che gli attori devono rispettare non può essere troppo elevato, anche perché al crescere del numero di regolamentazioni diminuisce la loro qualità.

Molte Pubbliche Amministrazioni, in tema di attività contrattuale, eludono il ricorso alla stipulazione delle gare di appalto, per evitare il confronto tra i diversi offerenti e per rivolgersi all'impresa di fiducia³⁰.

È stato notato come i canali dove meglio si annidano fenomeni di corruzione, più o meno grandi, sono proprio gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni, con conseguenze decisamente poco convenienti in quanto incapaci di portare vantaggio in termini di economicità alla quale si dovrebbe ricorrere.

³⁰ Mattarella, B.G., *Le regole dell'onesta*, cit., p. 35.

Dal 1993 la legge prevede la comparazione tra i prezzi pagati dalle amministrazioni e quelli di mercato³¹. A partire dal 1998 sono stati conseguiti importanti risultati da un sistema centralizzato di acquisti che si basa su convenzioni quadro concluse da una società nata in seno al ministero dell'Economia (la concessionaria servizi informativi pubblici - CONSIP) con i fornitori.

Il problema di porre un controllo più consistente ai fenomeni che possono dar luogo a questo tipo di corruzione non riguarda solo le Pubbliche Amministrazioni in senso stretto, ma anche molti soggetti privati investiti di funzioni pubbliche, che spesso sfuggono ai controlli amministrativi e giurisdizionali che il diritto amministrativo ha costruito su misura per i soggetti pubblici.

Al riguardo sono state notate forti spinte da parte di molte regioni e enti locali a costituire società per azioni per esternalizzare attività prima svolte dalle relative amministrazioni. Queste società, in mano pubblica danno luogo a delle vere e proprie reti di amministrazioni parallele, le quali evadono molte norme pubblicistiche.

Una legge del 2005³² ha stabilito che i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative devono assicurare il rispetto dei

³¹ Art. 6, legge 24 dicembre 1993, n. 537.

³² Art 1, legge 241 1990, modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

principi generali di pubblicità, trasparenza, economicità nonché dei principi del diritto europeo.

Regolamentazione e controlli sono due variabili di *governance* che vanno a incidere sull'efficacia del governo e cioè sulla capacità dell'apparato pubblico dello Stato di adempiere ai compiti stabiliti dal proprio mandato.

Si può osservare come il grado di efficacia del Governo si rifletta anche nella sua capacità normativa e di gestione della cosa pubblica. Non può sorprendere quindi che alti livelli di efficienza di *governance* siano associati a bassi livelli di corruzione.

Analizzando l'aspetto delle conseguenze sull'economia, si è passati da una concezione che “giustificava”³³ la corruzione, supponendo che essa potesse essere un ottimo strumento per scavalcare le lentezze dell'apparato burocratico, a una concezione che evidenzia le conseguenze negative sull'intero sistema economico dei comportamenti corruttivi.

Questi effetti talvolta di natura diretta, talaltra indiretta, hanno come comune denominatore il fatto di abbassare l'efficienza allocativa delle risorse con ripercussioni sull'intera società.

³³ Cazzola, F., *Della corruzione Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna 1988, Il Mulino, p. 18.

La seconda domanda che mi sono posto nell'introduzione e alla quale cercherò di dare risposta nel capitolo successivo è: come si risponde, nei vari stati, al fenomeno della corruzione? Ricordando che in una società globalizzata³⁴ come la nostra è di fondamentale importanza tenere costantemente sotto controllo il fenomeno e trovare risposte per emarginarlo in modo sempre più radicale.

³⁴ Per società globalizzata si intende letteralmente una società in cui vi è un'unificazione dei mercati a livello mondiale, consentita dalla diffusione delle innovazioni e della tecnologia informatica e dall'espansione delle multinazionali.

CAPITOLO III

Le esperienze europee ed internazionali

È ormai diffuso il convincimento che il fenomeno della corruzione esuli dalla dimensione esclusivamente nazionale per interessare, sotto vari profili, la comunità internazionale. In questo ambito, infatti, l'interesse e l'impegno nella lotta alla corruzione, dapprima esclusivamente finalizzati a tutelare le regole di competitività e di concorrenza nei traffici internazionali, si sono progressivamente ampliati e, in larga misura, reindirizzati verso la crescente consapevolezza che la corruzione infici le radici stesse della civile convivenza, a partire dal rispetto dei principi di legalità e imparzialità dell'agire. In questo senso un efficace contrasto della corruzione è considerato come una delle premesse necessarie per l'ordinato sviluppo democratico e socio-economico dei Paesi.

Le principali tappe della lotta alla corruzione a livello internazionale sono state³⁵:

³⁵ Arnone, M., Illiopulos, E., *La corruzione costa*, Milano 2005, Vita e pensiero, p. 195.

1. marzo 1996, Convenzione delle Americhe contro la Corruzione, sottoscritta dall'Organizzazione degli Stati americani;
2. maggio 1997, Convenzione per la Lotta contro la Corruzione che coinvolga pubblici ufficiali delle comunità europee o dei Paesi membri dell'Unione Europea;
3. gennaio 1999, Convenzione di legge penale sulla Corruzione. L'accordo fu sottoscritto dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa. Nello stesso anno venne istituito anche il *Group d'Etats contre la Corruption (GRECO)*³⁶, un organismo adibito al monitoraggio del rispetto dei principi-guida per la lotta alla Corruzione e l'implementazione degli strumenti giuridici atti a combattere tale fenomeno;
4. novembre 1999, Convenzione di legge civile sulla Corruzione. L'accordo fu sottoscritto dal Comitato dei Ministri del Consiglio Europeo.

Anche se le caratteristiche specifiche del fenomeno corruzione nei singoli Stati possono differire, è possibile sicuramente cogliere dei tratti ricorrenti, che suggeriscono unità di intenti e di approccio utili alla

³⁶ Si veda, a tal proposito, il capitolo III, paragrafo 2 della presente tesi, dove illustro i soggetti istituzionali.

costruzione di percorsi comuni nello sviluppo di una strategia di contrasto.

Proprio nell'ambito di questo maturato convincimento, si è fatta strada l'idea di sviluppare un quadro giuridico di comune riferimento nella materia in questione per la comunità internazionale, a partire dalle Nazioni Unite. In effetti, già nella Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale (UNTOC, Palermo, 2000)³⁷ erano state inserite alcune importanti disposizioni in tema di criminalizzazione di determinate fattispecie di corruzione, nonché di prevenzione di tale fenomeno.

Successivamente, in parallelo con la maturata consapevolezza dei negativi risvolti socio-economici del problema, è stata avvertita l'esigenza di predisporre uno strumento specifico per la lotta alla corruzione ed è stata concepita la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC, 2003)³⁸. Accanto a ciò, occorre considerare l'interesse specifico che l'OCSE e l'Unione Europea hanno riservato alla materia, anche attraverso specifiche convenzioni o organismi.

³⁷ *Relazione I semestre 2007, 1 gennaio 2007- 30 giugno 2007*, Alto Commissario della lotta alla corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione (a cura di) pp. 178 sgg.

³⁸ *Ivi*, p.179.

Più in generale, nel corso degli anni si è registrato il crescente fiorire di iniziative di livello internazionale volte a promuovere e sostenere la diffusione e lo scambio di conoscenze, esperienze e prassi positive fra le diverse autorità anti-corrruzione ormai costituite in quasi ogni Stato. In questo contesto sin dal 1995 opera *Transparency International* che, grazie al monitoraggio da essa operato sul fenomeno, fornisce ai vari Stati i dati relativi alla percezione di corruzione presente all'interno di essi. Questo parametro che prende il nome di *corruption perception index* (CPI) ha riscosso molto presto un notevole interesse e, nel corso degli anni, ha contribuito a modificare l'approccio dei Paesi al tema della corruzione, inizialmente considerato in termini semplicistici. L'indice è costruito su base decimale (da 0 - massima corruzione a 10 - assenza di corruzione) ed è finalizzato ad attribuire una misura quanto più obiettiva possibile ad un fenomeno soggettivo, quale la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica. Di seguito riporto la tabella dei dati elaborati del CPI relativi ai Paesi dell' Europa occidentale³⁹:

³⁹ Dati consultabili all'indirizzo www.Transparency.org, pubblicati anche ne *Il fenomeno della corruzione in Italia*, cit., scaricato dal sito www.anticorruzione.it in data 30.06.2008.

Country Rank	Regional Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2007
1	1	Denmark	9.4
1	1	Finland	9.4
4	3	Sweden	9.3
6	4	Iceland	9.2
7	5	Netherlands	9.0
7	5	Switzerland	9.0
9	7	Norway	8.7
12	8	Luxembourg	8.4
12	8	United Kingdom	8.4
15	10	Austria	8.1
16	11	Germany	7.8
17	12	Ireland	7.5
19	13	France	7.3
21	14	Belgium	7.1
25	15	Spain	6.7
27	16	Slovenia	6.6
28	17	Estonia	6.5
28	17	Portugal	6.5
33	19	Malta	5.8
39	20	Hungary	5.3
39	20	Cyprus	5.3
41	22	Czech Republic	5.2
41	22	Italy	5.2
49	24	Slovakia	4.9
51	25	Latvia	4.8
51	25	Lithuania	4.8
56	27	Greece	4.6
61	28	Poland	4.2
64	29	Bulgaria	4.1
69	30	Romania	3.7

Dall'indagine svolta nel 2006 si noterà subito che la posizione del nostro Paese non è tra le migliori; pur considerando i limiti di un dato derivante da una percezione soggettiva, non si potrà infatti disconoscerne l'importanza, in quanto la percezione del livello di corruzione da parte del cittadino costituisce un indicatore di riferimento essenziale anche per testare il senso di legalità e l'integrità diffusa nelle istituzioni e nel corpo sociale.

III. 1 I soggetti istituzionali.

L' OCSE ha da tempo avviato un'intensa azione contro la corruzione nelle transazioni economiche a livello internazionale, considerata elemento distorsivo della concorrenza internazionale e fattore di abbassamento degli standard civili e politici degli Stati. Detta azione si svolge su più piani: penale, commerciale e fiscale.

La menzionata attività di tale Organizzazione internazionale contro la corruzione ha prodotto varie raccomandazioni del Consiglio Europeo nonché una convenzione multilaterale in tale direzione con un' intensa azione di monitoraggio⁴⁰.

Per quanto riguarda queste raccomandazioni, una tra le più importanti, emanata nel 1997 con un carattere prevalentemente penale, riguarda la corruzione esercitata da un pubblico ufficiale straniero, problematica fino a quel momento assente nei vari ordinamenti europei e dei Paesi facenti parte dell'OCSE.

Successivamente alla Raccomandazione si arrivò alla prima Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle

⁴⁰ Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, Il Mulino, p. 50.

operazioni economiche internazionali, che entrò così in vigore il 15 febbraio 1999 con un quadro normativo ben preciso⁴¹.

A differenza della precedente Raccomandazione la Convenzione⁴² presenta il requisito della vincolatività per gli Stati aderenti in quanto soggetta a ratifica. Il nostro Paese ha provveduto a darvi seguito ed esecuzione con legge 29 settembre 2000 n. 300. In particolare l'art. 3 di detta legge prevede che le disposizioni degli artt. 321 (pene per il corruttore) e 322 (Istigazione alla corruzione), secondo comma del codice penale, si applichino anche a persone che esercitino funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali. Il reato introdotto dalla legge sopra citata viene ad inserirsi nell'articolata materia dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, disciplinati dal Libro II - Titolo II, Capo II e Capo III del Codice Penale del nostro Paese.

⁴¹ La Convenzione è entrata in vigore il 15 febbraio 1999. Tutti gli Stati membri dell'OCSE l'hanno firmata. La corruzione dei pubblici ufficiali stranieri è quindi un reato in tutta l'area OCSE.

⁴² *Manuale dell'OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori*, Ministero dell'economia e delle finanze dipartimento delle politiche fiscali, Ufficio relazioni internazionali (a cura di) fonte scaricata dal sito: www.anticorruzione.it in data 22.06.2008.

Ma passiamo ora all'attività svolta dalla Banca Mondiale nella lotta contro la corruzione. Essa è di massimo rilievo internazionale in quanto ha assunto dimensioni significative sia per l'ammontare delle risorse impiegate, sia per il numero di Paesi coinvolti. Dal 1996 al 2004 infatti la Banca Mondiale ha predisposto più di seicento iniziative indirizzate a circa cento Paesi e ha prestato in media cinque miliardi di dollari all'anno per la costituzione di istituzioni nazionali efficienti e trasparenti⁴³.

Le azioni intraprese per tali scopi sono rivolte soprattutto alla creazione delle condizioni necessarie ad un sistema di *governance* che intenda rispettare gli standard internazionali di buona condotta. Iniziative di *governance* e misure anti-corruzione vengono condotte congiuntamente, nel contesto di programmi di assistenza di medio periodo (*Country Assistance Strategy*).

L'attività della Banca Mondiale contro la corruzione si può riassumere in tre fondamentali obiettivi:

1. Responsabilità politica (*political accountability*): concorrenza e credibilità dei partiti, trasparenza dei finanziamenti ai partiti, controllo delle attività possedute dal corpo politico e dell'esistenza di eventuali conflitti di interessi.

⁴³ Arnone, M., Illiopulos, E., *La corruzione costa*, cit., pp. 196 sgg.

2. Limiti all'azione del potere istituzionale: sistemi giudiziari indipendenti e trasparenti, buona condotta del potere legislativo e del processo di implementazioni delle leggi
3. Gestione del settore pubblico: istituzione di settori pubblici a struttura meritocratica con pagamenti controllati ed adeguati.

L'approccio della Banca, oltre ad essere di tipo operativo, è anche di tipo investigativo, in particolare la funzione investigativa dei progetti finanziati dall'Ente viene svolta da un dipartimento appositamente istituito (*Department of institutional Integrity*) che revisiona i progetti condotti dalla Banca Mondiale.

Nel 1999 il Consiglio d'Europa istituì il *Group d'Etats contre la Corruption*⁴⁴ (GRECO) con il compito di monitorare la conformità degli Stati agli standard del Consiglio nel settore del contrasto alla corruzione.

Le procedure di monitoraggio sono di tipo dinamico, consistono cioè in continui processi di valutazione volti a verificare e ad individuare eventuali lacune nelle politiche e nel quadro normativo dei singoli Stati.

Il GRECO rappresenta anche una piattaforma comune di scambio delle migliori esperienze nel settore della prevenzione e della lotta alla corruzione. L'adesione a tale soggetto non è limitata ai membri del Consiglio d'Europa: ogni Stato può infatti notificare la propria adesione

⁴⁴ Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, cit., p. 49.

al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Inoltre, tutti gli Stati che ratificano la convenzione penale o civile sulla corruzione aderiscono automaticamente al GRECO.

III. 2 Strategie e strumenti della lotta alla corruzione.

Il contributo delle Organizzazioni internazionali a favore della lotta contro la corruzione consiste principalmente nell'aver creato un sistema finalizzato ad indirizzare e vincolare la condotta degli operatori economici. Le Istituzioni internazionali hanno dedicato la loro attenzione alla creazione di standard internazionali trasparenti. L'attività di regolamentazione effettuata da questi organismi è stata accompagnata da un'intensa sorveglianza e da un vigilante controllo da parte di tutti i Paesi membri. Anche pratiche come l'"aiuto" di Stato sono state soggette all'introduzione e al rispetto di norme anti-corruzione, vincolando così gli operatori ad una buona condotta che ha di fatto prodotto il decremento di molte dinamiche alla base di episodi di corruzione. Inoltre, si è imposta ai governi la predisposizione di dati trasparenti e compatibili con gli standard internazionali, favorendo in modo indiretto una gestione più trasparente delle politiche economiche dei Paesi.

Oltre alla regolamentazione dell'attività degli operatori economici esiste un altro aspetto che ha caratterizzato la lotta alla corruzione, esso è presente negli ordinamenti giuridici di vari Stati: è l'istituzione di codici etici concepiti come bisogno dal quale non è possibile prescindere.

Gli Stati Uniti sono l'esempio più avanzato di come questa disciplina si sia evoluta⁴⁵, indirizzando verso questa pratica anche altri Paesi. Infatti nel 1978 venne istituito l'*Ethics in Government Act* (EGA)⁴⁶ il quale prevedeva la nascita di due organi di primaria importanza: l'*Office of Government Ethics* e l'*Independent Counsel*.

Il primo dei due organi è deputato principalmente a controllare che tutto l'apparato esecutivo a livello federale rispetti la normativa etica, esso viene rinnovato dal Congresso ogni quattro anni e la durata di questo istituto viene decisa di volta in volta, per evitare che un'eventuale coincidenza con le scadenze elettorali, sia del Congresso che del Presidente, dia adito a strumentalizzazioni politiche di un organo che per definizione è neutrale. Il secondo organo è una sorta di pubblico ministero indipendente dal ramo esecutivo, in grado di proteggere i cittadini dagli abusi di potere, specie da parte dell'esecutivo, e di fare in

⁴⁵ Pasini, N., Rohr J.A., *Etica e pubblica amministrazione*, Milano 1996, p. 35.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 86 sgg.

modo che tutte le indagini a carico dei vertici dello Stato non vengano condotte in modo scorretto.

La legislazione americana in materia di etica pubblica è volta più che altro a prevenire la corruzione, eliminando la tentazione. Un esempio calzante è fornito dal fatto che il conflitto di interessi negli Stati Uniti si elimina ricorrendo per il funzionario politico ad un *blind trust*⁴⁷, ossia l'attribuzione del proprio patrimonio personale ad un amministratore di fiducia chiamato *trustee*, il quale lo gestisce in piena autonomia per tutta la durata della carica pubblica. Quella del *blind trust* volontariamente scelto dall'interessato è una prassi ormai consolidata negli Stati Uniti. Alla base di questa efficace disciplina c'è l'interesse di reprimere ogni forma di "compenso esterno", espressione che si riferisce al principio per cui i funzionari governativi non dovrebbero mai ricevere compensi per il loro lavoro da nessuna fonte diversa dal Governo stesso. La storia di William French Smith⁴⁸, un funzionario pubblico americano, può aiutare a capire come siano efficaci le norme etiche all'interno di questo Paese.

Nei primi anni dell'amministrazione Reagan, William French Smith svolgeva la funzione di procuratore generale; prima di far parte dell'amministrazione Reagan però, Smith aveva prestato servizio nel

⁴⁷ Per *blind trust* si intende letteralmente gestione "cieca".

⁴⁸ Cfr. Pasini N., Rohr J.A., *Etica e pubblica amministrazione*, cit., pp. 83 sgg.

Consiglio di amministrazione della *Earle M. Jorgensen Company*, un'impresa californiana impegnata nella produzione dell'acciaio. Per evitare ogni possibile conflitto di interesse, nel gennaio del 1981, prima di diventare procuratore generale, egli si dimise dalla sua funzione; la compagnia gli diede una liquidazione di 50.000 dollari al momento delle sue dimissioni. Quando la nota relativa a tale cifra comparve sul modulo di trasparenza finanziaria relativo a Smith nel 1982, l'*Office Government Ethics* gli chiese da dove provenissero quei soldi. Smith sostenne che il denaro gli era stato dato come ricompensa del servizio che egli aveva prestato per la *Jorgensen Company*. Secondo lui quindi non era un "compenso esterno" alla sua attività di procuratore generale.

Quando successive indagini però riscontrarono che nessun altro membro uscente dal Consiglio di amministrazione della *Jorgensen* aveva mai ricevuto un così generoso contributo, Smith si trovò nella condizione di dover restituire tutta la somma per evitare ogni ulteriore imbarazzo generale, ed in particolare per non incombere in una responsabilità penale.

La storia di Smith nasce dalla richiesta di trasparenza pubblica finanziaria per i funzionari pubblici; questa richiesta, a partire dal 1978, si è tradotta negli Stati Uniti in politiche concrete.

In questo capitolo ho tracciato una panoramica di come si sono posti i vari Paesi per prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione. Le politiche sembrano quasi tutte allinearsi verso l'esigenza dell'etica pubblica tanto da far nascere politiche comuni, come ad esempio la convenzione dei Paesi membri dell'Unione Europea del 1997, o l'accordo delle Nazioni Unite del 2003. Non solo queste politiche hanno dato poi l'avvio all'istituzione di Autorità anticorruzione, con il compito di contrastare e prevenire il fenomeno, orientate sempre di più a promuovere, sostenere la diffusione e lo scambio di conoscenze. In questa direzione sin dal 1995 opera *Transparency International* che, grazie al monitoraggio da essa operato sul fenomeno, fornisce ai vari Stati i dati relativi alla percezione di corruzione presente all'interno di essi.

Avendo quindi tracciato le tappe più importanti, della lotta alla corruzione, nel prossimo capitolo cercherò di dare risposta all'ultimo quesito posto all'inizio di questo lavoro e cioè: qual è la situazione dell'Italia? Nell'affrontare tale risposta ripercorrerò alcune delle tappe più significative a riguardo nel nostro Paese.

CAPITOLO IV

Il caso italiano: tra repressione e prevenzione

L'approccio al fenomeno della corruzione in Italia può dirsi variato in misura sostanziale nel corso del tempo; è, infatti noto come il giudizio morale del fenomeno "corruzione" sia stato e sia ancora oggi, sebbene in misura minore, estremamente variegato.

Si è passati da realtà nelle quali la corruzione era giudicata assolutamente normale nell'ambito del rapporto tra l'utente e l'amministrazione⁴⁹, a realtà in cui è percepito l'assoluto disvalore, anche sotto un profilo economico ancor prima che giuridico.

Venendo più specificamente ad analizzare il fenomeno nel nostro Paese, può dirsi che, fino agli anni '90, era diffusa l'opinione che la corruzione costituisse un disvalore etico e sociale, ma che non fosse un fenomeno assolutamente riprovevole e negativo. Infatti, diffuso era il convincimento che i comportamenti corruttivi, pur incrinando il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra cittadini ed istituzioni tuttavia, da un punto di vista economico, fossero in fondo tollerabili, in

⁴⁹ Su questo argomento si veda il capitolo II, paragrafo 3 in particolare la nota n. 29 della presente tesi.

quanto idonei a superare quei vincoli e quegli ostacoli di tipo burocratico in grado di imbrigliare le potenzialità di sviluppo, specie nelle realtà imprenditoriali⁵⁰.

La corruzione in Italia ha subito l'influenza di diversi fattori sia sociali che politici e le inchieste giudiziarie nate nei primi anni '90 portarono alla scoperta di numerosi legami tra classe politica e corruzione. Queste inchieste prendono il nome di "mani pulite"⁵¹.

L'apparente trionfo della rivoluzione dei giudici di tangentopoli nei primi anni '90 portò alla nascita di una II Repubblica, ma i partiti direttamente coinvolti nella corruzione andarono a formare la classe politica figlia della I Repubblica, quindi il rinnovamento avvenne solo in parte.

Il fenomeno "mani pulite" non portò ad una rigenerazione morale della politica italiana, creò solo un'opportunità di risanamento, che i politici però non furono capaci di cogliere. In quegli anni vennero fuori promesse di riforma sostanziali, ma tali proposte fallirono, non solo in fase legislativa ma anche durante la loro implementazione.

La massiccia esposizione mediatica delle vicende giudiziarie italiane ha condotto ad un'intensificazione della percezione del fenomeno di corruzione tra i cittadini rispetto ad altri Paesi occidentali.

⁵⁰ Si veda, a tal proposito, il capitolo II, paragrafo 3, p. 28 della presente tesi, dove illustro l'incidenza della corruzione sulla *governance*.

⁵¹ Davigo P., Mannozi G., *La corruzione in Italia*, Bari 2007, Laterza, p. 277.

L'Italia rappresenta un caso critico non tanto nel meccanismo di corruzione ma nella capacità della società civile e del sistema politico di fronteggiare tale fenomeno.

Negli ultimi anni i recenti scandali come quello della Parmalat e il ruolo giocato da Calisto Tanzi suo capo esecutivo dimostrano la continuità con gli scandali degli anni precedenti di “Tangentopoli”⁵². Dalle indagini condotte è emersa la rete d'interessi che Tanzi ha intessuto per venti anni con la classe politica della I e II Repubblica. Egli non corrompeva, ma stabiliva legami d'amicizia e di collaborazione, creando una base di protezione per le sue attività, finanziando campagne elettorali, sponsorizzando numerosi eventi, entrando in affari con persone vicino alla politica⁵³.

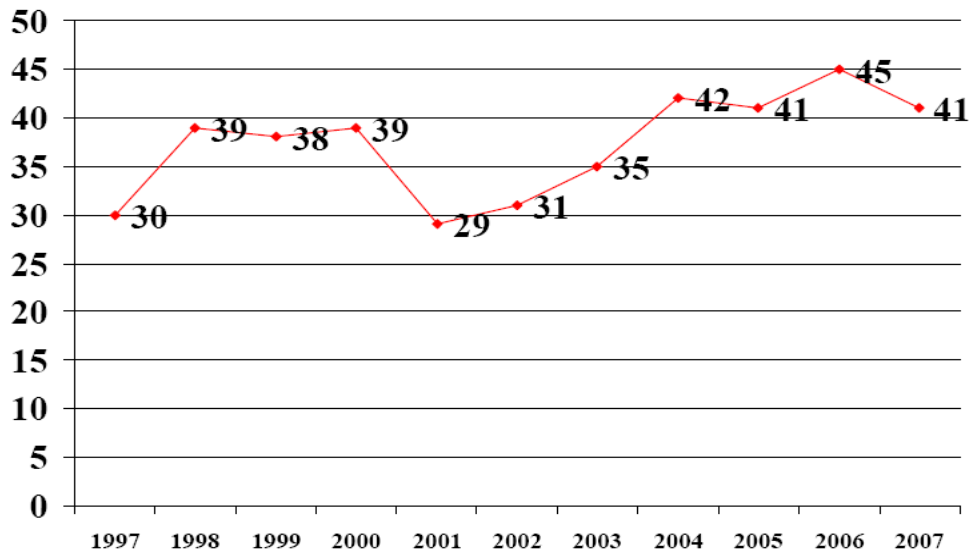
Da uno studio statistico condotto da *Transparency International* si evince che i cittadini italiani hanno un alto valore di percezione della corruzione rispetto ad altri Paesi anche perché non vedono effettive soluzioni politiche al problema, come mostra il grafico di seguito riportato⁵⁴:

⁵² Per “Tangentopoli” si intende letteralmente il fenomeno, lo scandalo, delle tangenti nella pubblica amministrazione ed in ambienti politici. L'uso del termine si è affermato nel 1992 in seguito alle inchieste giudiziarie svolte dalla magistratura di Milano.

⁵³ Della Porta D., Vannucci A., *Corruption and Anti Corruption in Italy, West European Politics*, Vol. 30, No. 4, pp. 830-853, *September* 2007.

⁵⁴ *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Alto commissario Anticorruzione, (a cura di) testo scaricato dal sito www.anticorruzione.it in data 30.06.2008.

Transparency International - CPI –posizione dell'Italia nel periodo 1997 -2007



L'andamento del grafico mette in luce il fatto che la percezione del problema corruzione rimane alta anche immediatamente dopo il periodo di “mani pulite”. L'Italia di fronte a questa situazione ha adottato diverse strategie, sia di natura repressiva che preventiva⁵⁵.

La prima ha portato a numerosi processi e condanne, senza però sconfiggere il problema. Nonostante questa insufficiente battaglia, in un primo momento l'Ordinamento Giuridico basava tutte le sue proposte su un approccio “repressivo”⁵⁶; un esempio di tale tendenza è la nascita dell'Autorità Nazionale di lotta alla corruzione. L'idea di fondo era quella di creare un'istituzione capace di raccogliere informazioni sulle attività, sui rapporti, sulla ricchezza e sui redditi dei funzionari pubblici, per

⁵⁵ Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, Il Mulino, p. 17.

⁵⁶ Davigo P., Mannozi G., *La corruzione in Italia*, p. 223, Bari 2007, Laterza.

controllare così dall'alto eventuali pratiche corruttive. Il Parlamento discusse a lungo sulla possibilità di costituire una Commissione di Garanzia con il compito di raccogliere i dati su un gran numero di pubblici dipendenti. Tale proposta prese il nome di "Gendarmone", ma venne bocciata in sede politica in quanto accusata di essere troppo impegnativa e poco efficace; come sottolineato dall'allora ministro dell'interno Giorgio Napolitano che, a tal proposito, disse, come riportato nel testo di Mattarella già citato in precedenza, che si sarebbe trattato di uno sterminato orecchio che avrebbe dovuto ascoltare un numero potenzialmente infinito di segnalazioni⁵⁷. La proposta quindi venne bocciata, ma non del tutto accantonata, infatti si superò l'idea di un'Autorità con compiti troppo laboriosi e si arrivò così ad istituire un soggetto capace di svolgere indagini e comunicare i risultati alle Autorità giudiziarie o amministrative competenti, senza raccogliere un inutile quantitativo di informazioni delle pubbliche amministrazioni e dei loro dipendenti.

Un'altra proposta di lotta alla corruzione di carattere "repressivo" venne alla luce nel periodo successivo a "mani pulite", si trattava della

⁵⁷Senato della Repubblica, XIII legislatura, I Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione*, 1° resoconto stenografico, seduta del 24 Marzo 1998, in Mattarella B.G., *Le regole dell'onestà*, cit., p. 19.

costituzione di un'Anagrafe Patrimoniale⁵⁸ in cui un elevato numero di dipendenti pubblici avrebbero dovuto inviare le proprie dichiarazioni dei redditi, nonché i propri interessi finanziari. Non solo, a finire sotto la luce investigativa di tale ente, avrebbero dovuto essere anche le attività contrattuali delle pubbliche amministrazioni con l'elaborazione di relazioni trimestrali in cui si dovevano indicare gli avvisi relativi alle diverse fasi dei bandi di gara, fino a qualsiasi operazione di mercato delle pubbliche amministrazioni. L'Anagrafe Patrimoniale in fase applicativa non trovò riscontro positivo perché fu vista come un'operazione costosa ed inefficiente, lasciando così la possibilità agli apparati investigativi già esistenti di ottenere le informazioni in caso di bisogno.

La strada percorsa dalle istituzioni politiche per contrastare i fenomeni di corruzione in chiave preventiva iniziò nel 1996, più precisamente il 26 settembre, quando all'interno della Camera dei Deputati si istituì una Commissione Speciale sulla Prevenzione della Corruzione⁵⁹.

La Commissione si concentrò su quattro temi principali: il controllo della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione; la trasparenza

⁵⁸ Su questo argomento, si veda il primo capitolo di Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, cit., pp. 20 sgg.

⁵⁹ Su questo argomento, si veda tutto il capitolo di Di Nicola, A. *Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare*, in Barbagli, M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna 2003, Il Mulino, p. 125.

dell'attività politica e la disciplina del rapporto tra questa e l'attività economica; l'attività contrattuale della pubblica amministrazione ed infine il rapporto tra procedimento penale e procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti. Il lavoro andò avanti per un anno e mezzo e al termine del suo mandato, il 31 marzo 1998, la Commissione presentò dieci proposte di legge, molte delle quali relative ad interventi di carattere non penale quindi decisamente preventivi. Tra le più rilevanti ai fini di prevenzione troviamo:

1. *Attività lobbistiche.* Lo scopo del progetto di legge era regolare le attività di «relazione», *lobbying*, per la prima volta in Italia. Il progetto definiva l'attività lobbistica ed elencava le condotte che non rientravano nella categoria. In particolare, il disegno di legge prevedeva una serie di obbligazioni per coloro che si occupavano di queste attività e sanzioni amministrative per i trasgressori.
2. *Collegamento tra il procedimento disciplinare e quello penale contro gli impiegati pubblici.* L'obiettivo di questo progetto era eliminare un'incongruenza dal sistema italiano, facendo sì che gli impiegati ed i funzionari pubblici condannati per reati contro la pubblica amministrazione fossero anche sottoposti a sanzioni disciplinari. Questo disegno di legge stabiliva infatti che gli esiti del

procedimento penale dovessero essere tenuti in considerazione in sede disciplinare.

3. *Finanziamento dei partiti.* Il disegno di legge, oltre a prevedere nuove sanzioni contro i partiti politici che avessero violato le regole relative al loro finanziamento, proibiva agli enti pubblici e alle società capitalizzate per almeno il 10% con denaro pubblico, di finanziare i partiti politici. Le società private, al contrario, avrebbero potuto finanziarli solo dopo una decisione legalmente vincolante presa dagli organi di governo e solo se i contributi fossero stati iscritti a bilancio, a pena di pesanti sanzioni.

Solo una delle proposte della Commissione speciale, quella relativa al raccordo tra procedimento disciplinare e penale contro gli impiegati pubblici, venne trasformata in legge durante la XIII legislatura.

La lotta alla corruzione in maniera preventiva si è esplicata in varie azioni, una degna di nota è stato il varo dei codici di condotta per le pubbliche amministrazioni⁶⁰. Nel 1994, i doveri dei dipendenti pubblici erano indeterminati, o meglio erano lasciati sostanzialmente ad una normativa alquanto anziana, era infatti il Testo Unico del 1957⁶¹ a contenere le sole norme riguardante i dipendenti pubblici. Il Testo

⁶⁰ Pasini, N., Rohr, J.A., *Etica e pubblica amministrazione*, Milano 1996, pp. 7 sgg.

⁶¹ Artt. 11 ss., Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in Mattarella, B.G., *Le regole dell'onestà*, cit., p. 133.

cominciava però a risultare lacunoso nei confronti delle problematiche nate successivamente al 1957 e che esso quindi non poteva prevedere⁶². Esso infatti esprimeva efficacemente i principi cui il dipendente pubblico deve attenersi come rispetto della Costituzione, doveri di fedeltà, di diligenza e di efficienza, dovere di obbedienza, segreto d'ufficio. Ma non si curava ad esempio del pericolo del conflitto di interessi, o del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Per la maggior parte del personale amministrativo mancava un'accurata individuazione degli obblighi e dei divieti che si riconducono ai principi costituzionali, quindi trasformare tali norme in regole di condotta concrete serviva ad inquadrare i comportamenti leciti e quelli illeciti.

Nel 1994 il ministro della funzione pubblica, Sabino Cassese emanò con un proprio decreto il Codice di Comportamento delle Pubbliche Amministrazioni⁶³. Il testo fu inviato ai membri del Parlamento e del Governo, ai dirigenti amministrativi e a quelli sindacali con l'obiettivo di stimolare l'attenzione sia verso che dell'apparato pubblico. Successivamente si stabilì che il Codice avrebbe dovuto essere recepito in allegato, nei contratti collettivi delle pubbliche amministrazioni. Con queste premesse si arrivò ad un testo definitivo di quattordici articoli con

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Decreto del Ministro per la funzione pubblica 31 marzo 1994, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 28 giugno 1994.

indicazioni sufficientemente chiare e di forte impatto. È indubbio che il ruolo del Codice miri a ricostruire la base etica del lavoro pubblico, troppo a lungo dimenticata.

Dopo l'emanazione dei Codici di Comportamento per le Pubbliche Amministrazioni, alcuni anni dopo è nato l'Alto Commissario. La sua missione è contenuta nell'articolo 1 della legge istitutiva 16 gennaio 2003, n. 3, laddove il mandato istituzionale conferitogli si identifica “[...] *nella prevenzione e nel contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione*”. Una definizione assai ampia giacché, come appare evidente, essa si incentra sicuramente sulla prevenzione e sul contrasto del fenomeno corruttivo all'interno dell'agire pubblico, ma è estesa anche ad analoghe forme di illecito che si manifestino nel medesimo operato⁶⁴. La definizione normativa consente certamente di ritenere che le funzioni attribuite dalla legge all'Alto Commissario sono volte ad assicurare l'osservanza dei principi costituzionali di correttezza, imparzialità e buon andamento che regolano l'attività dell'intera Pubblica Amministrazione. Tali attività appaiono correlate alla volontà del legislatore di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti della legalità dell'agire pubblico, sulla scia di quanto già intrapreso dalle Nazioni Unite.

⁶⁴ Funzioni definite dal regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica, 6 ottobre 2004, n. 258.

In questo capitolo ho tracciato una panoramica del caso italiano, evidenziando come, nel corso del tempo, l'approccio nei confronti del fenomeno della corruzione si sia modificato. In particolare si è passati da una concezione che tendeva a "giustificare" la corruzione, percependola come normale all'interno del rapporto utente - amministrazione, ad una concezione in cui è riconosciuto l'assoluto disvalore di tale fenomeno. In particolare nel nostro Paese sono stati proprio i casi giudiziari degli anni '90, a condurre ad una percezione più alta del fenomeno, sensibilizzando anche l'opinione pubblica a riguardo. Le strategie adottate per contrastare la corruzione hanno avuto per un primo periodo un carattere decisamente repressivo per poi assumere un aspetto preventivo. Il primo dei due si è sostanziato in un numero elevato di sentenze giudiziarie, le quali però non hanno di certo estirpato il problema alle radici. Il secondo aspetto invece ha riguardato politiche volte a prevenire e a contrastare il fenomeno in modo più profondo; tutto ciò ha condotto alla nascita di codici di condotta posti a base etica per i pubblici funzionari e all'istituzione di un' Autorità preposta alla prevenzione e al contrasto del fenomeno corruttivo. Nonostante i passi in avanti compiuti, l'Italia ha ancora molta strada da percorrere.

CONCLUSIONI

Con questo lavoro, ho tentato un esame il più esaustivo possibile del fenomeno della corruzione, analizzandolo da diversi punti di vista: giuridico, economico ed istituzionale.

Nella prima parte della mia tesi sono partito da una definizione del fenomeno della corruzione, ed ho poi analizzato le diverse forme sotto le quali essa può presentarsi. In particolare la prima che ho preso in esame è la così detta corruzione amministrativa e la seconda chiamata *state capture*, che si differenziano soprattutto per l'entità del fenomeno. Partendo dalle definizioni ho poi voluto far luce su alcune cause che possono determinare la nascita della corruzione come la farraginosità del nostro Ordinamento Giuridico e l'eccessiva discrezionalità nell'esercizio delle proprie funzioni da parte dei dipendenti pubblici.

Successivamente ho spostato la mia analisi sugli effetti economici prodotti dai comportamenti corruttivi: tra i più significativi troviamo l'abbassamento della libera concorrenza di mercato, la chiusura di imprese sane e l'inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività.

Analizzando poi il rapporto fra corruzione ed istituzioni, ho potuto riscontrare come tale fenomeno si ripercuota sulla qualità della *governance* di uno Stato.

E' infatti indubbio che, le distorsioni derivanti da un sistema politico e amministrativo corrotto hanno un riscontro negativo sull'efficacia delle politiche governative. Al contrario una buona qualità delle istituzioni si riflette sull'esistenza di sistemi di controllo capaci di impedire lo sviluppo e il propagandarsi di tali fenomeni.

Ho dedicato il terzo capitolo al panorama internazionale, ripercorrendo le varie tappe della lotta alla corruzione e prendendo in esame le esperienze più significative a riguardo, come la nascita dei codici etici, ormai presenti in quasi tutti i Paesi avanzati, previsti già negli Stati Uniti all'interno dell'*Ethics in Government Act* (EGA) del 1978, volto a regolare la condotta etica dei pubblici funzionari anche attraverso l'istituzione di due organi adibiti a tali funzioni: l'*Office of Government Ethics* e l'*Independent Counsel*.

Nell'ultima parte ho volto la mia attenzione alla situazione italiana, esaminandone i punti di contatto con il panorama internazionale e le peculiarità del fenomeno della corruzione nel nostro Paese.

Come dimostrano i dati statistici forniti da *Transparency International*, può dirsi che i cittadini italiani hanno un alto valore di percezione della corruzione rispetto ad altri Paesi, per due ragioni: la prima perché non vedono effettive soluzioni politiche al problema e la seconda perché la massiccia esposizione mediatica delle vicende giudiziarie relative a “Tangentopoli” ha condotto ad un’intensificazione della percezione del fenomeno. Ma è grazie a questi scandali che nel 1994 il Legislatore ha sentito la necessità di legiferare in maniera più specifica in materia portando avanti strategie sia repressive che preventive.

Possiamo affermare che l’Italia durante gli ultimi anni non ha trascurato il problema adattando il proprio Ordinamento Giuridico agli standard delle politiche internazionali.

Tuttavia, nonostante i passi avanti compiuti, molta strada rimane ancora da percorrere. Occorrerebbe infatti puntare non solo all’aspetto coercitivo e repressivo legato alla mera applicazione delle leggi, ma iniettare più senso dello Stato e dell’etica in determinati settori sociali, operando anche sul piano etico - morale, l’unico in grado di rappresentare la vera svolta della lotta alla corruzione.

In una fase iniziale, la sfida dovrebbe essere quella di istituire norme che, facciano in modo che l’azione corretta e trasparente sia conveniente per

la singola cerchia sociale e per i membri che vi appartengono, così da innescare “condotte etiche egoistiche”⁶⁵ che, nel lungo periodo, potrebbero trasformarsi da egoistiche ad etiche, cioè venire interiorizzate come valori.

Se s’innalzano i criteri di selezione del personale amministrativo, le capacità tecniche richieste e se si pone attenzione alle competenze ed all’efficienza come presupposto per scatti retributivi ed avanzamento di carriera, negli anni si svilupperà il senso del servizio pubblico ed una classe di funzionari forniti dei valori come trasparenza e produttività.

È auspicabile che con gli anni si sviluppi sempre di più nelle coscienze dei cittadini quel costo morale che li renderà consapevoli che comprare e vendere corruzione non è conveniente; tale processo è lungo e richiede pazienza, ma non è detto che non sia realizzabile.

⁶⁵ Di Nicola, A. *Dieci anni di lotta alla corruzione: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 132.

ABSTRACT

In this study, I have tried to examine the phenomenon of corruption, analyzing it from different points of view such as the juridical, economical and social aspects. In the First Chapter of my Thesis I started with the definition of the corruption phenomenon and looked into the different ways in which it began. In particular, the first type that I examined is the so-called administrative one, while the second type is *state capture* which differentiates above all the size of the phenomenon.

Starting from these definitions I also want to draw attention to some of the reasons that can determine the origins of corruption like the excessive confusion of our Justice System and the management of the duties which are carried out by Public Dependants. In the Second Chapter, I concentrated on the economic effects caused by corruptive behaviour, the most significant of which we can find in the decline of free competition of the market, the closure of profitable businesses and the reluctance to start up and develop new businesses. I have dedicated the Third Chapter on the international panorama which is going through the various stages of the ongoing fight against corruption, examining the most important examples regarding the introduction of ethical codes already present in almost all of the leading Countries, which is already

provided for in the United States within the *Ethics in Government Act (EGA)* of 1978, with the aim of regulating the ethical conduct of the Public Administrative Employees also through the institution of the two bodies which deal with these functions, *The Office of Government Ethics and the Independent Counsel*. In the last Chapter I directed my attention to the Italian situation, examining the common points between the international panorama and the peculiarity of the phenomenon of corruption in our Country. In our Country corruption seems to be, rather than a sporadic practice of wrong administration, much more radical and it has already been demonstrated that this high level of corruption leads to less being spent on Health, Education and Public Spending. The data relating to the level of corruption present in other Countries, published by *Transparency International* and the *Global Corruption Report* places Italy in the category of developing Countries and not those industrialised that make-up part of the OCSE. Italy has aligned itself with International politics, an example of which is the creation of an authority which is in charge of the control and problems of the corruption phenomenon. After the “Tangentopoli” period the Legislator decided on the need to legislate in a more specific way but despite the progress that has been made, there is still a long way to go. One would

need in fact to highlight not only the coercive and repressive aspects which are linked to the application of laws, but also to create more sense of the State and ethics in determining social sectors dealing with the ethical moralistic front which is the only one which can represent the real turnabout in the fight against corruption.

In the initial stage, the challenge should be that of establishing regulations which manage to make it easier for the correct and clear action to be adopted by each individual social circle and the people who belong to it, so that it triggers off “egoistical ethical conduct” that, over time, could change from egoistical to ethical, in other words values that can be adopted by each individual. If the criteria for selecting administrative personnel become more difficult or more demanding of technical experience, and if more attention is paid to competence and efficiency as a pre-requisite for bonuses and career advancement, over the years a sense of public service and a class of employees which has clear and productive values will be created. It would be desirable for these morals to be increasingly instilled in peoples’ conscience over the years which will make them understand that getting involved in corruption is a waste of time. This will be a long and on - going process which requires patience, but this doesn’t mean that it’s not impossible.

BIBLIOGRAFIA

Alto Commissario Anticorruzione (a cura di) 2007, *Il Fenomeno della corruzione in Italia*, fonte scaricata dal sito: www.anticorruzione.it in data 30.06.2008.

Alto Commissario Anticorruzione (a cura di), *Relazione I semestre 2007, 1 gennaio, 30 giugno 2007*, fonte scaricata dal sito: www.anticorruzione.it in data 22.06.2008.

Arnone Marco, Illiopulos E., *La corruzione costa*, Milano 2005, Vita e Pensiero.

Cazzola, Franco, *L'Italia del pizzo, Fenomenologia della tangente quotidiana*, Torino 1992, Giulio Einaudi editore S.p.A.

Cazzola, Franco, *Della corruzione Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna 1988, Il Mulino.

Davigo, Piercamillo, Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Bari 2007, Laterza.

Della Porta, Donatella, Vannucci, A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, 1994 Bologna, Il Mulino.

Della Porta, Donatella, Pizzorno, A., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica*, Bologna 1992, Il Mulino.

Della Porta, Donatella, Vannucci, A., Settembre 2007, *West European Politics*, Vol. 30, No. 4, *Corruption and Anti Corruption: The political Defeat of "Clean Hands" in Italy*, pp. 830-853.

Di Nicola, Andrea, *Dieci anni di lotta alla corruzione: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare* in Barbagli, M.(a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna 2003, Il Mulino, pp. 109-133.

Mattarella, Bernardo Giorgio, *Le regole dell'onestà*, Bologna 2007, Il Mulino.

Manuale dell' OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori, versione italiana e traduzione, del Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento Relazioni Internazionali, (a cura di) fonte scaricata dal sito: www.anticorruzione.it il 22.06.2008.

Pasini, Nicola, Rohr J. A, *Etica e pubblica amministrazione*, Milano 1996.