



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

La lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione:  
le esperienze di Italia e Regno Unito a confronto

RELATORE:

Prof. Paolo Garonna

CANDIDATO:

Andrea Santo

Matr. 082602

Anno Accademico 2018-2019

*Ai miei nonni,  
Donato e Luciana*

# Indice

Introduzione	3
<b>Capitolo I.</b> Definizione, cause, conseguenze e misurazione della corruzione	6
1. Definizione della corruzione	6
2. Le cause della corruzione	8
3. Le conseguenze della corruzione	11
4. La misurazione della corruzione	14
<b>Capitolo II.</b> La corruzione nella prospettiva della teoria economica	21
1. La teoria della <i>public choice</i>	21
2. Il modello di Niskanen	23
3. Il modello principale-agente	26
<b>Capitolo III.</b> La percezione del problema nell'opinione pubblica e negli ambienti istituzionali: interviste a testimoni privilegiati	29
1. Intervista al Vicedirettore de la Repubblica Sergio Rizzo	29
2. Intervista al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno Prefetto Valter Crudo	32
3. Alcune considerazioni	35
<b>Capitolo IV.</b> <i>Case study</i> : la lotta alla corruzione in Italia	37
1. Il contesto	37
2. Le politiche	40
<b>Capitolo V.</b> <i>Case study</i> : la lotta alla corruzione nel Regno Unito	44

1. Il contesto	44
2. Le politiche	45
<b>Capitolo VI. Una valutazione delle due esperienze e le lezioni da trarre</b>	49
1. Una valutazione delle esperienze di Italia e Regno Unito	49
2. Alcune lezioni di politica anticorruzione	50
<b>Conclusione</b>	55
<i>Abstract</i>	57
<b>Bibliografia</b>	58
<b>Sitografia</b>	63

## *Introduzione*

La corruzione è un fenomeno sistemico e oggettivamente rilevante. È un elemento strutturale e rappresenta una questione di enorme importanza che impatta negativamente, e in modo continuativo, non solo sull'economia, ma pregiudica anche il buon andamento delle istituzioni e le vite dei singoli cittadini. Tutto questo mortifica il sistema nel suo complesso, portando a una degradazione e a uno svilimento della società. La corruzione squarcia un (presunto) patto sociale di integrità.

L'obiettivo di questo lavoro è l'esame della corruzione nella pubblica amministrazione, attraverso un confronto tra le esperienze di Italia e Regno Unito. Ciò verrà fatto attraverso una analisi economica del fenomeno, la presentazione di alcune evidenze empiriche e, infine, la delineazione di alcune politiche di contrasto. La scelta dell'argomento oggetto di questa tesi è dovuta a due principali ragioni: da un lato, l'estrema ed evidente attualità del tema; dall'altro, la volontà di comprendere in profondità il fenomeno, anche al fine di elaborare delle efficaci strategie di contrasto. Si parla, infatti, spesso di lotta alla corruzione, ma poco degli elementi che sono alla base del fenomeno. Ad avviso di chi scrive, solo attraverso una piena comprensione e consapevolezza del fenomeno possono essere realizzate delle efficaci politiche di contrasto. L'idea è che la conoscenza approfondita del tema, quindi, costituisca una preconditione per l'elaborazione di strumenti di contrasto realmente efficaci. È su queste basi che si sviluppa il presente lavoro, articolato in sei capitoli i cui caratteri essenziali verranno in breve esposti qui di seguito.

Nel capitolo I verrà presentata una introduzione al fenomeno della corruzione. Si tenterà di definire il fenomeno, descrivere le forme attraverso le quali si manifesta e comprendere i diversi tipi di corruzione sulla base di una analisi dei suoi caratteri. Verranno poi analizzate le cause della corruzione, esaminando i fattori economici (regolamentazione, concorrenze, spesa pubblica, etc.), i fattori politici (tipi di regimi politici, sistemi politici e elettorali, finanziamento pubblico ai partiti, etc.) e i fattori sociali e culturali (cultura della legalità, costi morali, frammentazione etnica e disuguaglianze, etc.), che contribuiscono a originare fenomeni di corruzione. Si passerà poi a esaminare le conseguenze della corruzione, osservando gli elementi su cui la corruzione impatta negativamente, come, ad esempio, il tasso di crescita, gli investimenti e i livelli di concorrenza. L'ultima parte del capitolo sarà dedicata alla misurazione della corruzione, attraverso l'esposizione dei principali indici soggettivi e oggettivi. Tra gli indici soggettivi verranno analizzati il *Corruption Perception Index*, il *Bribe Payers Index*, il *Control of Corruption Index* e il *Global Corruption*

*Barometer*. Per quanto riguarda gli indici oggettivi, verranno prese in considerazione le statistiche giudiziarie e l'indice proposto da Golden e Picci. Si procederà, inoltre, sia per gli indici soggettivi che per gli indici oggettivi, a una analisi dei loro principali limiti.

Nel capitolo II si tratterà il fenomeno oggetto di questa tesi attraverso una prospettiva essenzialmente economica. Il capitolo inizia con una descrizione delle principali caratteristiche della teoria della *public choice*, con particolare riferimento alle interpretazioni date dalla teoria alla burocrazia e alle sue azioni. Si analizzerà, quindi, il *rent-seeking*, cercando poi di comprendere quali sono le ragioni che spingono la burocrazia al compimento di atti corruttivi. Verrà poi esposto il modello di Niskanen, al fine di comprendere il funzionamento dell'interazione tra la burocrazia e i politici. Si noterà, quindi, lo scarto che esiste tra i fini dei due soggetti, che si riflette nelle azioni poste in essere dalla burocrazia. Infine, si analizzerà il modello principale-agente, descrivendo la defezione dell'agente, dovuta alla diversità dei fini dei due soggetti e successiva alla delega di potere che può realizzarsi nell'interazione tra principale e agente.

Nel capitolo III si tenterà di comprendere qual è la percezione del fenomeno della corruzione nell'opinione pubblica e negli ambienti istituzionali. Ciò verrà fatto attraverso la presentazione di due interviste: la prima al Vicedirettore della Repubblica Sergio Rizzo; la seconda al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno Prefetto Valter Crudo. Alle due interviste seguiranno alcune considerazioni.

Nel capitolo IV verrà esaminata la situazione relativa alla corruzione in Italia. Si inizierà con una descrizione della situazione relativa al fenomeno all'interno del Paese, facendo riferimento a eventi storici di fatti di corruzione in Italia e, poi, si approfondirà il punto di vista dei cittadini sul fenomeno. In seguito si analizzeranno alcune politiche adottate dal nostro Paese per il contrasto alla corruzione. Si inizierà facendo riferimento ad alcune delle principali leggi in materia, per poi passare all'analisi della Autorità Nazionale Anticorruzione e, infine, alla segnalazione di alcune lacune relative al contrasto al fenomeno presenti in Italia.

Nel capitolo V verrà riprodotto lo schema del capitolo precedente, questa volta in relazione al Regno Unito. Anche qui, come nel capitolo dedicato all'Italia, si inizierà descrivendo la situazione relativa al fenomeno nel Paese, anche facendo riferimento a dati sulla percezione del fenomeno da parte della popolazione. Si passerà poi ad analizzare brevemente una caratteristica fondamentale del sistema britannico, cioè il sistema giuridico di *Common Law*, al fine di comprendere come questo influisca sulla corruzione. In seguito verranno descritte le principali politiche che il Regno Unito ha inteso adottare al fine di contrastare il fenomeno. Si analizzeranno, quindi, alcune delle principali

leggi in materia di corruzione, per poi passare all'analisi dei codici etici e di condotta e delle misure programmatiche che il Governo intende adottare per i prossimi anni.

Nel capitolo VI ci si occuperà di procedere ad una valutazione relativa alle esperienze di Italia e Regno Unito per poi descrivere, e soprattutto discutere e valutare, alcune misure generali per la lotta alla corruzione, anche sulla base di ciò che emerge dall'analisi dei Paesi oggetto dei due capitoli precedenti.

## *Capitolo I*

### Definizione, cause, conseguenze e misurazione della corruzione

In questo capitolo verrà presentata una introduzione al fenomeno della corruzione, attraverso una prospettiva economica. Nel paragrafo 1 si procederà a una definizione del fenomeno oggetto di questo elaborato. Nel paragrafo 2 si analizzeranno le cause della corruzione, esaminando i fattori economici, quelli politici e quelli sociali e culturali che incidono sul verificarsi dei fenomeni di corruzione. Nel paragrafo 3 verranno osservate le conseguenze della corruzione e, quindi, i canali attraverso i quali la corruzione ostacola la crescita economica. Nel paragrafo 4, infine, verranno approfonditi alcuni dei principali indici di misurazione della corruzione e, in particolare, alcuni indici soggettivi e oggettivi.

#### *1. Definizione della corruzione*

La corruzione è un fenomeno complesso di cui non esiste una definizione unitaria e unanimemente condivisa, anche a causa di divergenze relative a caratteri culturali, metodologici, disciplinari e normativi esistenti tra i vari Paesi. Tuttavia, esistono alcuni elementi che permettono di definire, almeno in via generale, il fenomeno. Secondo Aidt (2003, 632-652), affinché si possa parlare di corruzione, è necessario che vi siano tre elementi:

1. Il potere discrezionale, cioè il possesso da parte del pubblico ufficiale dell'autorità di definire o amministrare le regole e le politiche in maniera discrezionale;
2. La rendita economica, cioè la capacità di estrarre o creare rendite attraverso il potere discrezionale;
3. La presenza di istituzioni deboli, cioè la sussistenza di deboli disincentivi alla corruzione che a loro volta incentivano l'individuo a usare il proprio potere discrezionale per estrarre o creare rendite.

La corruzione può assumere diverse forme. Uno studio (Andvig et al. 2000, 15-18) ne individua cinque:

1. La tangente, cioè il pagamento dato o ricevuto in una relazione corrotta, che può essere una somma fissa, una percentuale di un contratto o qualsiasi altro favore in denaro o non;
2. L'appropriazione indebita, cioè l'appropriazione di risorse da parte di individui che dovrebbero amministrarle;
3. La frode, cioè un crimine economico che implica l'inganno, la truffa o la manipolazione e la distorsione di informazioni o fatti;
4. L'estorsione, cioè l'estrazione di denaro o altre risorse attraverso la coercizione, la violenza o la

minaccia dell'uso della forza;

5. Il favoritismo, cioè un meccanismo di abuso di potere che implica distribuzione di parte delle risorse al fine di realizzare trattamenti preferenziali a determinati individui. Il nepotismo è una forma particolare di favoritismo, con cui il titolare dell'ufficio favorisce la propria parentela.

La corruzione può essere distinta sulla base di alcuni caratteri. Heidenheimer (1970) distingue la corruzione in bianca, nera e grigia. Per procedere alla distinzione tra questi tre tipi di corruzione, Heidenheimer prende in esame la relazione tra il giudizio che di un determinato fatto viene dato dall'opinione pubblica e quello che dello stesso atto viene dato dai politici o dai burocrati. Si ha corruzione bianca quando un fatto viene considerato corrotto ma non da perseguire sia dall'opinione pubblica che dai politici e dai burocrati. Si ha corruzione nera, invece, quando un fatto viene considerato corrotto e da perseguire sia dall'opinione pubblica che dai politici e dai burocrati. Si ha corruzione grigia, infine, quando un fatto viene considerato corrotto e da perseguire solo da una delle parti. Un'ulteriore distinzione della corruzione sulla base dei suoi caratteri è quella tra *petty corruption* e *grand corruption*. La *petty corruption* è una corruzione in piccola scala che coinvolge somme di denaro relativamente basse e avviene nell'interazione tra cittadino e istituzione pubblica, mentre la *grand corruption* è una corruzione in larga scala che coinvolge somme di denaro elevate e avviene negli alti livelli della sfera pubblica. Shleifer e Vishny (1993, 599-617) propongono una ulteriore distinzione della corruzione, sempre sulla base dei suoi caratteri. In particolare, distinguono tra corruzione senza furto e corruzione con furto. I due studiosi considerano una situazione in cui la pubblica amministrazione produce un bene di cui esiste una domanda da parte degli agenti privati. Il bene è venduto per conto del governo da un pubblico ufficiale, il quale ha la facoltà discrezionale di restringere la quantità di bene venduta fino a negare il bene all'agente privato e quindi rifiutarsi di provvedere alla sua fornitura. Il burocrate, quindi, vende il bene in una situazione di monopolio. Nel modello il costo di produzione del bene non ricade in alcun modo sul burocrate, in quanto è a carico del governo. Ci si domanda, quindi, quale sia il costo marginale<sup>1</sup> del burocrate nel fornire il bene. Shleifer e Vishny distinguono due casi. Nel primo caso, quello di corruzione senza furto, il burocrate trasferisce al governo il guadagno ottenuto dalla vendita del bene e tiene per sé la tangente. Nel secondo caso, quello di corruzione con furto, il burocrate nasconde al governo la vendita del bene tenendo per sé il guadagno che ne deriva. In questo secondo caso, il prezzo che l'agente privato paga al burocrate per il bene può essere più basso di quello ufficiale. Risulta evidente che nel primo caso

---

<sup>1</sup> Il costo marginale corrisponde al costo sostenuto per produrre un'unità aggiuntiva di un bene o un servizio. Esso è calcolato come il rapporto tra il costo totale e la variazione della quantità prodotta.

la corruzione aumenta il costo totale del bene, mentre nel secondo caso potrebbe ridurlo. Nel caso di corruzione senza furto, il costo marginale per il burocrate corrisponde al prezzo del bene stabilito dal governo, mentre nel caso di corruzione con furto il costo marginale per il burocrate è zero.

## 2. *Le cause della corruzione*

Esiste una serie di fattori che agevola o ostacola il verificarsi dei fenomeni di corruzione. Nelle pagine seguenti verranno analizzate tre macro aree: la prima relativa ai fattori economici, la seconda relativa ai fattori politici e la terza relativa ai fattori sociali e culturali.

1. I fattori economici. La qualità della regolamentazione e la concorrenza sono fattori decisivi nel verificarsi di episodi di corruzione. Una regolamentazione eccessivamente macchinosa e malagevole per i cittadini potrebbe ridurre il grado di *accountability*, e di conseguenza favorire azioni illegali e quindi corruttive da parte delle istituzioni. In presenza di alti costi per intraprendere una attività economica, di barriere di entrata ai mercati e di lunghi tempi di attesa, aumenta il verificarsi di fenomeni di corruzione (Djankov et al. 2002, 1-37). Nel caso di bassi livelli di concorrenza e di libertà economica è più facile che ci siano atti corruttivi, in quanto le poche imprese legittimate ad operare in questi mercati chiusi tenteranno di raggiungere posizioni privilegiate all'interno degli stessi. A una minore influenza del settore pubblico all'interno dell'economia corrisponde una minore probabilità che si verifichino fenomeni di corruzione, in quanto in questo caso è più difficile ottenere rendite e guadagni derivanti dalla corruzione. È stato osservato come, attraverso lo sfruttamento del bilancio pubblico, possano realizzarsi azioni distorsive (Gupta, Davoodi e Tiongson 2000, 1-33). Sono stati condotti alcuni studi che hanno analizzato il rapporto tra corruzione e spese militari e corruzione e spese per istruzione. Per quanto riguarda la prima relazione, quindi quella tra corruzione e spese militari, è stato evidenziato che le spese militari potrebbero favorire episodi di corruzione. Questo è dovuto a due ragioni. La prima è che, per ovvi motivi, le spese militari avvengono tendenzialmente in segretezza, mentre la seconda è che il numero di fornitori a cui lo Stato può rivolgersi al momento di effettuare gli acquisti è limitato. Questi due elementi, quindi, potrebbero ingenerare comportamenti corruttivi. Per quanto riguarda la seconda relazione, quindi quella tra corruzione e spese per istruzione, è stato evidenziato che ad alti livelli di corruzione corrispondono bassi livelli di spese per istruzione. Questo è dovuto al fatto che il settore dell'istruzione può difficilmente rappresentare una fonte di guadagno per corruttori e corrotti.

2. I fattori politici. In alcuni studi sono state analizzate le relazioni che esistono tra la corruzione e alcune caratteristiche delle istituzioni politiche. All'interno dell'architettura

istituzionale, infatti, sono presenti dei fattori che aumentano la probabilità di avere fenomeni di corruzione. È stato evidenziato che un regime democratico di qualità è meno soggetto a fenomeni di corruzione, in quanto i cittadini possono controllare i politici e non rieleggerli se coinvolti in episodi di corruzione (Lipset 1960). Lipset, infatti, sottolinea che i Paesi democratici in cui i cittadini hanno buoni livelli di reddito e di istruzione sono meno corrotti. Questo avviene perché in questo caso i cittadini hanno maggiori risorse e strumenti per verificare la presenza di atti di corruzione. Il controllo dei cittadini, quindi, aumenta il livello di competitività della classe politica che, a sua volta, aumenta il rischio di essere scoperti. Persson, Tabellini e Trebbi hanno analizzato le relazioni tra corruzione e sistemi politici e tra corruzione e sistemi elettorali (2003, 958-989). Per quanto riguarda la relazione tra corruzione e sistemi politici è stato evidenziato che i fenomeni corruttivi sono meno frequenti nei sistemi presidenziali che in quelli parlamentari. Nei sistemi presidenziali esiste una maggiore separazione tra i poteri, mentre nei sistemi parlamentari esiste un rapporto molto stretto tra il governo e il parlamento. Questo rapporto potrebbe dar luogo alla realizzazione di programmi di spesa volti a favorire specifici gruppi o individui. Per quanto riguarda, invece, la relazione tra la corruzione e le caratteristiche del sistema elettorale è stato messo in luce che le regole elettorali possono favorire o sfavorire il realizzarsi di fenomeni di corruzione. In particolare, i sistemi elettorali maggioritari sono più adatti a disincentivare la corruzione rispetto a quelli proporzionali. Tipicamente, infatti, i sistemi elettorali maggioritari prevedono collegi elettorali di dimensioni ridotte e questo permette che si crei un legame tra elettore e candidato. Più precisamente, nei sistemi maggioritari esiste un legame a doppio filo tra la *performance* del candidato e la possibilità di essere rieletto, che dunque limita la propensione a compiere atti corruttivi. Al contrario, nei sistemi proporzionali è soprattutto la posizione in lista del candidato che determina la possibilità di essere eletti e viene quindi a ridursi la possibilità dei cittadini di sanzionare, attraverso la non elezione, i politici corrotti. Un altro elemento che può avere influenza sul verificarsi di fenomeni di corruzione è il finanziamento pubblico ai partiti. Una ricerca (Burt, Gerring e Hummel 2018, 1-27) sostiene che il finanziamento pubblico ai partiti riduce la corruzione, in quanto riduce l'influenza nella politica delle risorse private e aumenta le sanzioni legali e sociali<sup>2</sup> per i comportamenti corruttivi. Lo studio analizza la situazione relativa al finanziamento pubblico ai partiti in 154 Paesi tra il 1900 e il 2012, giungendo alla conclusione che il finanziamento pubblico ai partiti riduce la corruzione e, in particolare, l'appropriazione indebita, anche nei Paesi in cui la regolamentazione non è implementata in modo uniforme. Inoltre, un fattore

---

<sup>2</sup> La sanzione sociale è una sanzione imposta da un gruppo sociale e conseguente alla violazione di una norma sociale, cioè di una regola che disciplina la vita nella società.

che potrebbe facilitare la corruzione è il grado di decentramento amministrativo. Si potrebbe pensare che un sistema decentrato sia migliore di uno accentrato per due ragioni. La prima è che il governo, essendo più vicino ai cittadini, conosce in maniera migliore le loro istanze e può quindi rispondere adottando provvedimenti più mirati e adeguati. La seconda è che, data la vicinanza della classe politica ai cittadini, i secondi possono controllare i primi in maniera migliore. Queste due ragioni, apparentemente condivisibili, nascondono in realtà un problema. Non prendono in considerazione, infatti, la possibilità del realizzarsi di fenomeni di “cattura” da parte dell’*élite* locale. Questa, infatti, potrebbe porre in essere condotte finalizzate a garantirsi rendite e benefici mediante accordi che potrebbero arrecare pregiudizio, seppur indirettamente, ai cittadini.

3. I fattori sociali e culturali. Esiste una serie di variabili socio-culturali che influisce sulla probabilità del verificarsi di atti di corruzione. La presenza o l’assenza di una “cultura della legalità” e la concezione del ruolo della legge sono elementi che incidono sulla valutazione e sul giudizio, soprattutto etico-morale, della corruzione. In un sistema in cui la corruzione è disapprovata con fermezza, infatti, il soggetto corrotto non incorrerà solo nelle sanzioni previste dalla legge, ma anche nelle sanzioni sociali. Infatti, ad un’ampia discordanza tra la legge e le norme etico-morali corrisponde uno scarso consenso del sistema delle leggi, che porta a un aumento della corruzione (Treisman 2000, 399-457). Andving e Moene (1990, 63-76) hanno dimostrato che l’insistenza di fenomeni di corruzione dipende dalla frequenza con cui il fenomeno stesso si realizza. I due studiosi hanno evidenziato che ad un aumento di atti di corruzione corrisponde un minore costo morale associato al fenomeno. In questo modo, l’individuo vede diminuire gli incentivi all’adozione di comportamenti onesti e tende quindi a compiere atti corruttivi. È stato condotto uno studio che ha evidenziato come la frammentazione etnica e la disuguaglianza tra i redditi possano influire sul verificarsi di fenomeni di corruzione (Alesina et al. 2002, 155-194). In questo studio si evidenzia che in un’area caratterizzata da rilevanti divisioni etniche, l’allocazione di risorse da parte dei politici sarà indirizzata prevalentemente verso il gruppo etnico di cui essi stessi fanno parte. La conseguenza è che i cittadini del gruppo etnico beneficiario tenderanno a sostenere il politico appartenente al loro gruppo etnico, anche se è corrotto. Per quanto riguarda la disuguaglianza tra i redditi, lo studio ha evidenziato che la presenza di forti disuguaglianze tra i redditi limita l’interesse dei cittadini a reagire a episodi di corruzione in quanto la loro attenzione, più che sull’onestà dei politici, è orientata verso le politiche redistributive. Un altro studio che analizza il rapporto tra corruzione e aspetti socio-culturali è quello di Dollar, Fisman e Gatti (2001, 423-429). In particolare, questo studio analizza la relazione tra corruzione e genere, chiedendosi se le donne siano più giuste e quindi meno corrotte

rispetto agli uomini. Dallo studio si evince che a una più ampia presenza di donne all'interno della vita pubblica di un Paese corrisponde un livello minore di corruzione, in quanto le donne hanno comportamenti pro-sociali che le rendono meno inclini alla corruzione. Esiste inoltre una relazione, probabilmente di non immediata percezione, tra corruzione e tradizione religiosa. È stato evidenziato, infatti, come l'appartenenza a una confessione religiosa possa influire su, o addirittura in alcuni casi determinare, i comportamenti degli individui. Paldam (2001, 383-413) ha affermato che laddove la religione protestante è maggiormente diffusa vi sono minori episodi di corruzione, mentre nei Paesi a maggioranza cattolica gli episodi di corruzione sono maggiori.

### 3. Le conseguenze della corruzione

Nonostante alcuni studi (Huntington 1996) sostengono che a certe condizioni la corruzione può avere effetti positivi, è ampiamente condivisa l'idea che la corruzione rappresenti uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico, politico e sociale di un Paese. António Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite, ha affermato nel suo discorso all'*International Anti-Corruption Day*<sup>3</sup> del 9 dicembre 2018 che il costo della corruzione nel mondo è pari al 5% del PIL mondiale. Un report della Commissione Europea (2014, 1-41) stima che i costi della corruzione nell'Unione Europea siano pari a 120 miliardi di Euro. Dall'analisi del report si comprende come il fenomeno della corruzione sia diffuso in tutti gli Stati membri, anche se la sua intensità varia a seconda del Paese.

Esiste una serie di canali attraverso i quali la corruzione ostacola la crescita economica, generando delle profonde distorsioni che si ripercuotono negativamente sull'economia. La corruzione agisce in modo indiretto sull'economia e, in particolare, agisce su:

1. Il tasso di crescita. Alcuni studi dimostrano che esiste una correlazione negativa tra percezione della corruzione e livello di ricchezza di un Paese. Nel caso di bassi valori dell'indice di corruzione percepita, aumenta la ricchezza della popolazione; al contrario, nel caso di alti valori dell'indice di corruzione percepita, diminuisce la ricchezza della popolazione. Dreher e Herzfeld (2005, 1-33) sostengono che un aumento di un punto dell'Indice di Percezione della Corruzione<sup>4</sup> riduce la crescita

---

<sup>3</sup> L'*International Anti-Corruption Day* è una giornata istituita nel 2003, anno dell'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, e celebrata il 9 dicembre di ogni anno con il fine di aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sul fenomeno della corruzione.

<sup>4</sup> Cfr. capitolo 1 paragrafo 4

dello 0,13%. Gyimah-Brempong e de Camacho (2006, 245-269) evidenziano che un aumento di un punto nella deviazione standard<sup>5</sup> riduce la crescita dello 0,4% nei Paesi OCSE e in quelli dell'Asia, mentre riduce la crescita dello 0,64% e dello 0,75% rispettivamente nei Paesi dell'America Latina e dell'Africa. Secondo Mo (2001, 66-79), un aumento di un punto dell'Indice di Percezione della Corruzione porta a una diminuzione del tasso di crescita dello 0,54%. I risultati dello studio di Haque e Kneller (2008, 1-21) dimostrano che un aumento di un punto della deviazione standard della corruzione riduce la crescita economica di circa il 5%. Swaleheen (2011, 23-41) sostiene che un aumento di una deviazione standard della corruzione conduce a una diminuzione del tasso di crescita di 0,12 punti percentuali. Nello studio di Ugur e Dasgupta (2011, 1-135) si comprende che nelle nazioni a basso reddito, un aumento di un punto dell'Indice di Percezione della Corruzione corrisponde a una riduzione del PIL dello 0,07%, mentre nei Paesi a medio e alto reddito l'effetto aumenta allo 0,12%. Questo evidenzia che nelle nazioni a basso reddito l'effetto della corruzione è minore rispetto a quelle a medio e alto reddito. Mauro (1995, 681-712) sostiene che un miglioramento di una deviazione standard nell'indice di corruzione porta a un aumento del tasso di crescita annuale del PIL di oltre lo 0,5%. Uno studio condotto da Aidt, Dutta e Sena (2008, 195-220) prende in considerazione il periodo tra il 1970 e il 200 e sostiene che se un Paese con un alto indice di percezione della corruzione avesse ridotto questo valore fino a giungere al livello di uno dei Paesi meno corrotti, il suo tasso di crescita sarebbe stato più del triplo nel breve periodo e circa il doppio nel lungo periodo.

2. Gli investimenti. La corruzione può avere effetti sugli investimenti pubblici. Mauro (1996, 1-28) sostiene che la corruzione può generare un aumento di investimenti pubblici, ma le opere realizzate attraverso questi investimenti costituiscono un beneficio solo per chi le commissiona e non per la società, in quanto non socialmente utili. Bardhan (1997, 1320-1346) analizza, invece, gli effetti della corruzione sugli investimenti privati e sostiene che essa può avere due effetti su di essi: da un lato ne può aumentare il costo a causa della richiesta di tangenti, dall'altro può portare alla realizzazione di progetti meno produttivi, e quindi non ottimali per la società. Mauro (1995, 681-712) sostiene che ad un miglioramento di una deviazione standard della corruzione corrisponde un aumento del tasso di investimenti pari al 2,9% del PIL. La tesi di Mauro, però, è stata contestata da diversi economisti. Mauro, infatti, evidenzia una generale correlazione negativa tra la corruzione e il tasso di investimenti

---

<sup>5</sup> La deviazione standard, o scarto quadratico medio, è un indice di dispersione relativo a una serie di valori, che indica la variabilità dei dati in una distribuzione di frequenza. Un'alta deviazione standard sta a significare che i valori della distribuzione in esame sono dispersi; al contrario, una bassa deviazione standard sta a significare che i valori della distribuzione sono prossimi alla media.

in rapporto al PIL, mentre Lambsdorff (2006, 3-52) sostiene che è la forma di corruzione (*petty* o *grand*<sup>6</sup>) che influenza le decisioni dell'investitore. Lambsdorff afferma che la *grand corruption* è preferita dall'investitore rispetto alla *petty corruption*. Questo avviene perché la *grand corruption* è considerata più efficiente dall'investitore, in quanto esso deve relazionarsi con un solo soggetto e quindi una sola tangente è sufficiente per poter realizzare l'investimento. In tema di investimenti, un ruolo importante è quello degli investimenti diretti esteri. In uno studio, Habib e Zurawicki (2002, 291-307) presentano due considerazioni. La prima è che agli investimenti diretti esteri sono imposti maggiori controlli amministrativi rispetto a quelli interni, e da questo deriva che sono maggiormente soggetti ad azioni corruttive in quanto esistono più opportunità di contatto tra i soggetti. La seconda è che gli investimenti diretti esteri, diffondendo nuove tecnologie e *know-how*, hanno un forte impatto sulla creazione di valore.

3. La concorrenza. È ampiamente condiviso che la concorrenza, e quindi una reale competizione, sia uno dei fattori centrali che permette di avere crescita economica. La corruzione può avere effetti negativi e distorsivi sulla concorrenza. Infatti le imprese, al fine di ottenere privilegi monopolistici, possono limitare la concorrenza. Questo, ad esempio, può avvenire attraverso la creazione di barriere all'ingresso di nuove imprese al mercato al fine di ottenere rendite di posizione. In questo modo, anche la creazione di nuove imprese viene ostacolata.

4. L'economia sommersa. Il tema del rapporto tra corruzione ed economia sommersa è stato al centro di diversi studi, che sono giunti a conclusioni diverse. In particolare, le diverse conclusioni sono dovute a diverse interpretazioni relative al nesso di causalità tra i due elementi. Choi e Thum (2005, 817-836) sostengono che la presenza di un ampio settore non ufficiale comporta una limitazione dei margini d'azione dei pubblici ufficiali nel chiedere tangenti. Questa visione considera corruzione ed economia sommersa come beni sostituti<sup>7</sup>. Dreher e Schneider (2010, 215-238) affermano che alti livelli di corruzione potrebbero causare maggiori livelli di economia sommersa. Questa visione, al contrario, considera corruzione ed economia sommersa come beni complementari<sup>8</sup>. Tuttavia, entrambe le ricerche non permettono di poter affermare l'esistenza di un inequivocabile nesso di

---

<sup>6</sup> Cfr. capitolo 1 paragrafo 1

<sup>7</sup> I beni sostituti sono i beni che il consumatore può utilizzare in modo alternativo per soddisfare il medesimo bisogno, quindi all'aumento dell'uso di un bene corrisponde la diminuzione dell'uso dell'altro. Il consumatore è indifferente nella scelta dell'uno o dell'altro bene.

<sup>8</sup> I beni complementari sono i beni che il consumatore utilizza congiuntamente per soddisfare un medesimo bisogno, quindi all'aumento dell'uso di un bene corrisponde l'aumento dell'uso dell'altro.

causalità tra corruzione ed economia sommersa. Una ricerca che, invece, va in questa direzione è quella di Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (1998, 387-392), in cui si evidenziano l'impatto della corruzione sull'economia sommersa e la correlazione tra il grado di regolamentazione e l'economia sommersa.

5. Le disuguaglianze. Diversi studi dimostrano che la corruzione aumenta le disuguaglianze. Secondo Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002, 23-45), ad un aumento della corruzione di una deviazione standard corrisponde un aumento del coefficiente di Gini<sup>9</sup> di 11 punti percentuali.

6. Le istituzioni pubbliche. È ampiamente condiviso che esiste una correlazione negativa tra la corruzione e i livelli di fiducia nelle istituzioni pubbliche. Tuttavia, esistono due diverse visioni nell'analisi della relazione tra corruzione e fiducia nelle istituzioni pubbliche: secondo alcuni la corruzione provoca una diminuzione dei livelli di fiducia nelle istituzioni pubbliche, mentre secondo altri è la bassa fiducia nelle istituzioni pubbliche che genera un aumento della corruzione. Secondo Anderson e Tverdova (2003, 91-109), la corruzione agisce negativamente sulla partecipazione politica, diminuisce la fiducia e la legittimazione del sistema politico e aumenta la tolleranza dell'uso di mezzi violenti per raggiungere fini politici. Paldam (2002, 205-240) sostiene che la corruzione tende a ridursi nel momento in cui un Paese povero inizia a raggiungere livelli più alti di ricchezza, e quindi a svilupparsi. Treisman (2000, 399-457) evidenzia come in un regime politico in cui la democrazia è presente da almeno quaranta anni, il livello di corruzione tende a diminuire lievemente.

#### 4. La misurazione della corruzione

Misurare la corruzione non è facile. La difficoltà nella definizione della corruzione porta inevitabilmente a difficoltà nella misurazione della stessa. Esistono, infatti, diverse accezioni del fenomeno che si riflettono nella presenza di una pluralità di indici sulla corruzione. Nelle pagine seguenti verranno analizzati i principali indici soggettivi e oggettivi.

1. Gli indici soggettivi. Il *Corruption Perception Index* (CPI) è probabilmente il principale indice sulla corruzione. *Transparency International*, che pubblica ogni anno questo indice dal 1995, afferma che il fine di questo indice è determinare la percezione della corruzione nel settore pubblico

---

<sup>9</sup> Il coefficiente di Gini, o indice di concentrazione, è un indicatore che misura la disuguaglianza di una distribuzione. L'indice, introdotto dallo statistico Gini, viene utilizzato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza. I valori dell'indice sono compresi tra 0 e 1: valori vicini allo 0 rappresentano una distribuzione abbastanza omogenea, mentre valori vicini all'1 rappresentano una distribuzione disomogenea.

e nella politica in vari Paesi (2018). A ciascun Paese viene attribuito un voto che va da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione). L'indice è il risultato di interviste e ricerche somministrate a istituzioni e operatori economici e finanziari ed è costruito attraverso una precisa metodologia<sup>10</sup>. È interessante, a questo punto, procedere ad una analisi dei risultati dell'ultima edizione del CPI, relativa al 2018. Nell'edizione del 2018 sono stati presi in considerazione 180 Paesi, e ad ognuno di questi è stato assegnato un punteggio. I Paesi che hanno raggiunto il punteggio più alto sono Danimarca, Nuova Zelanda e Finlandia, rispettivamente con 88, 87 e 85 punti. Al contrario, I Paesi che hanno raggiunto il punteggio più basso sono Somalia, Siria e Sud Sudan, rispettivamente con 10, 13 e 13 punti. Due nazioni su tre hanno un punteggio più basso di 50, mentre la media tra le nazioni è di 43 punti. La regione che riporta una media più alta è quella dell'Europa occidentale e dell'Unione Europea, con 66 punti. Al contrario, la regione che riporta una media più bassa è quella dell'Africa subsahariana, con 32 punti. Negli ultimi sette anni venti Paesi sono migliorati, mentre sedici sono peggiorati. Alcuni dei dati appena citati sono riportati nella figura 1.

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento sulla metodologia di costruzione dell'indice si veda [https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/01/CPI2018\\_Metodologia.pdf](https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/01/CPI2018_Metodologia.pdf)



vari Paesi del mondo. Nell'ultima edizione dell'indice (*Transparency International* 2011) sono state prese in considerazione le prime ventotto nazioni esportatrici mondiali, e sono state classificate in base alla probabilità che le loro aziende usino tangenti quando si trovano ad operare all'estero. L'indice classifica i Paesi su una scala che va da 10 (assenza di corruzione) a 0 (massima corruzione). A un punteggio più alto, quindi, corrisponde una probabilità più bassa che le aziende di quel Paese corrompano mentre operano all'estero. Nell'ultima edizione dell'indice, nei primi tre posti della classifica si trovano Paesi Bassi, Svizzera e Belgio, con un punteggio rispettivamente di 8,8, 8,8 e 8,7. Al contrario, negli ultimi tre posti della classifica si trovano Russia, Cina e Messico, con un punteggio rispettivamente di 6,1, 6,5 e 7,0. Un altro indice è il *Control of Corruption Index* (CCI), costruito dalla *World Bank* nell'ambito del progetto *Worldwide Governance Indicators*. Questo indice, che analizza la corruzione in un numero di Paesi simile a quello del CPI, misura il fenomeno attraverso interviste somministrate ad analisti e individui appartenenti al mondo dell'economia e della finanza. La metodologia nella costruzione del CCI<sup>11</sup> differisce da quella del CPI. Infatti, mentre il CPI è costruito attraverso la standardizzazione dei dati ricavati dalle interviste, nel CCI le interviste sono pesate in base alla loro stimata affidabilità. Un ulteriore indice soggettivo è il *Global Corruption Barometer* (GCB), introdotto da *Transparency International* nel 2003. L'indice analizza la percezione dei cittadini relativa alla diffusione della corruzione in vari settori, come politica, magistratura e istituzioni pubbliche. L'ultima edizione del GCB (*Transparency International* 2017) è basata sulle interviste fatte a 162.163 adulti tra marzo 2014 e gennaio 2017. Il report dimostra che solamente il 30% della popolazione è soddisfatta della posizione del proprio governo nei confronti della corruzione, mentre circa il 60% è insoddisfatta. In particolare, i Paesi in cui i cittadini sono meno soddisfatti della posizione del proprio governo nei confronti della corruzione sono Yemen, Madagascar e Ucraina, rispettivamente con il 91%, 90% e 87% di intervistati che si dichiara insoddisfatto. Al contrario, i Paesi in cui i cittadini sono più soddisfatti della posizione del proprio governo nei confronti della corruzione sono Thailandia, Indonesia e Honduras, rispettivamente con il 72%, 64% e 55% di intervistati che si dichiara soddisfatto. È stato chiesto ai cittadini, inoltre, quanto secondo loro sono corrotti i principali gruppi o istituzioni nel loro Paese. Nella figura 2 sono riportati

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sulla metodologia di costruzione dell'indice si veda

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=688122102001093081077115089022067010008052036016012051099105097096084102027120076000048033054047028030013079007023067083103085114009013016010013104000070017101011073086017110099124124009116119029069115098073101120093100097011106002067125026087073085&EXT=pdf>

i risultati relativi alle risposte che i cittadini hanno fornito a questa domanda.

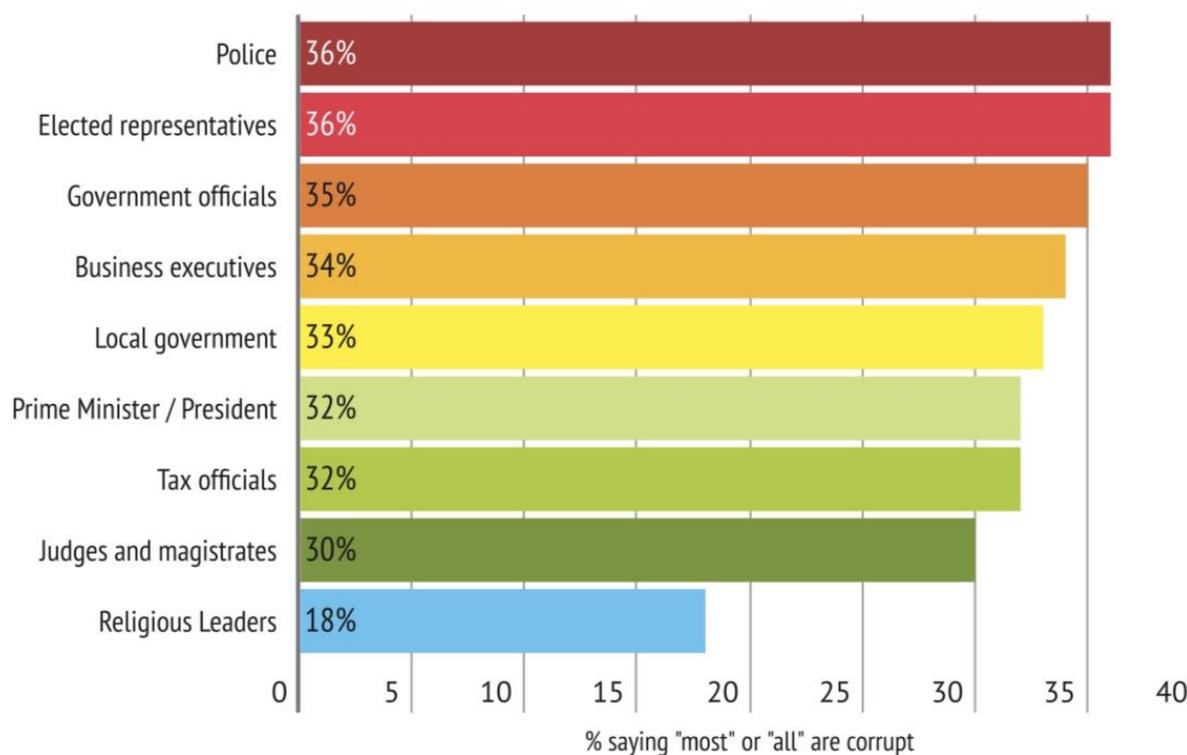


Figura 2. Percezione della corruzione nel settore pubblico (*Transparency International*).

Inoltre, i Paesi in cui il settore pubblico è percepito come più corrotto sono Moldavia, Yemen e Libano, rispettivamente con il 69%, 68% e 67% di intervistati che considera il settore pubblico corrotto. Al contrario, I Paesi in cui il settore pubblico è percepito come meno corrotto sono Germania, Svizzera e Svezia, rispettivamente con il 6%, 8% e 8% di intervistati che considera il settore pubblico corrotto. Il report ha inoltre analizzato l'esperienza diretta delle persone con la corruzione nei 12 mesi precedenti alla rilevazione. Circa il 25% degli intervistati ha dichiarato di aver pagato una tangente relativamente a un servizio pubblico. Dall'analisi del report si comprende che in media il tasso di corruzione in Europa è del 9%, in Asia Pacifica del 28%, in America Latina e Caraibi del 29%, mentre raggiunge il 30 % in Medio Oriente e Nord Africa. I dati citati sono rappresentati e ampliati nella figura 3.

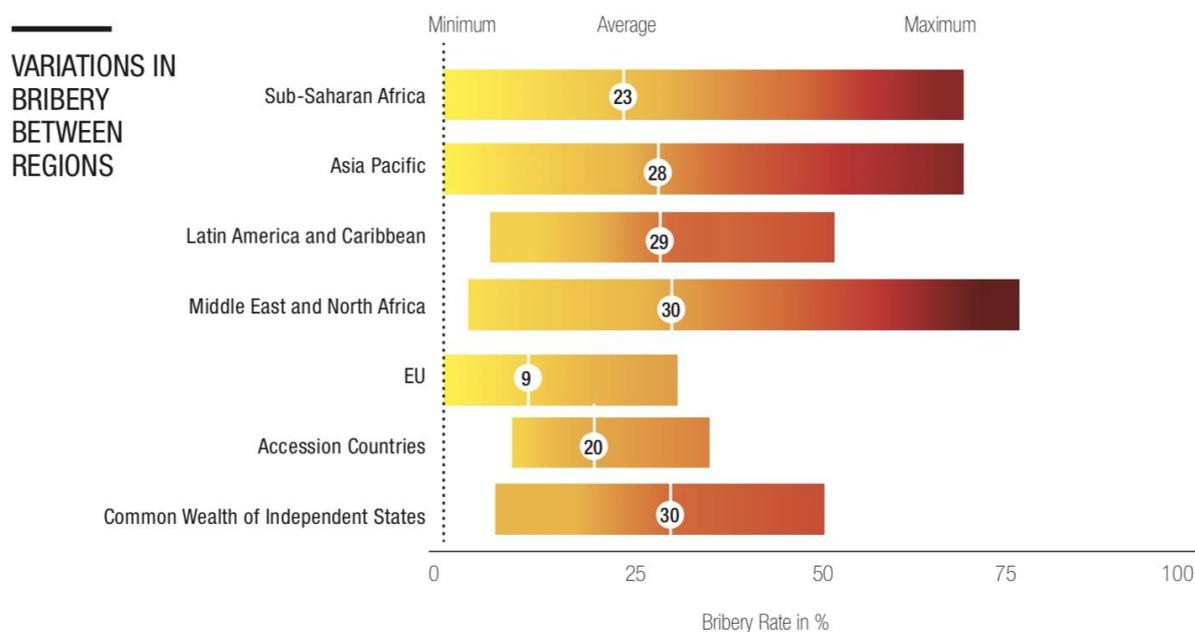


Figura 3. Variazione della corruzione tra regioni (*Transparency International*).

Nonostante da questi dati si comprenda come la corruzione sia un fenomeno diffuso, il report evidenzia che più della metà degli intervistati crede che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione. Infatti il 54% degli intervistati è d'accordo sul fatto che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione, l'11% non è né d'accordo né in disaccordo, il 29% è in disaccordo e il 5% non sa. I Paesi in cui i cittadini sono più convinti del fatto che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione sono Brasile, Groenlandia e Costa Rica, rispettivamente con l'83%, 83% e 82% degli intervistati che crede che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione. Al contrario, i Paesi in cui i cittadini sono meno convinti del fatto che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione sono Bielorussia, Repubblica Ceca e Ucraina, rispettivamente con il 10%, 12% e 14% di intervistati che crede che le persone ordinarie possano fare la differenza nella lotta alla corruzione. Nonostante gli indici soggettivi abbiano i vantaggi di animare il dibattito internazionale e far crescere il livello di consapevolezza sul fenomeno della corruzione, contengono alcuni limiti (Fiorino e Galli 2013). Il primo limite è che le percezioni degli individui possono cambiare velocemente, senza che vi sia alcun fondamento oggettivo. Il secondo limite è che, a causa di differenze sul piano culturale, ciò che è considerato corrotto in un Paese può non esserlo considerato in un altro. Il terzo limite è che la

formulazione delle domande può influenzare le risposte, a causa dell'effetto *framing*<sup>12</sup>. Il quarto limite è che alcuni individui potrebbero non avere una quantità di informazioni sufficiente per poter esprimere una percezione affidabile della corruzione. Il quinto limite è che alcuni intervistati potrebbero sottostimare il fenomeno della corruzione, mentre altri potrebbero sovrastimarla.

2. Gli indici oggettivi. Un indice oggettivo di misurazione della corruzione è quello relativo alle statistiche giudiziarie, che misura il fenomeno sulla base del numero di condanne o denunce per corruzione. Nonostante queste misure siano obiettive e dettagliate, hanno tre principali limiti. Il primo limite è quello di essere realizzate, per ovvie ragioni, successivamente al fatto e quindi successivamente al processo. La condanna, infatti, può avere luogo anche diversi anni dopo la commissione del fatto. La realizzazione *ex post*, quindi, le rende pressoché inutili ad essere utilizzate per la prevenzione. Il secondo limite è costituito dal rischio di essere fuorvianti. Questo è dovuto a due elementi. Da un lato, un numero maggiore di condanne per corruzione potrebbe dipendere non da un aumento dei casi di corruzione ma da una maggiore efficienza del sistema giudiziario; dall'altro, un numero minore di denunce da parte dei cittadini potrebbe dipendere non da una diminuzione dei casi di corruzione ma da una loro minore fiducia nel sistema giudiziario<sup>13</sup>. Il terzo limite è costituito dal fatto che, a causa della divergenza nel diritto dei diversi Paesi, queste misure non sono sempre comparabili a livello internazionale: ciò che è considerato lecito in un Paese, infatti, potrebbe non essere considerato tale in un altro. Golden e Picci (2005, 37-75) hanno proposto un indicatore sulla corruzione che considera le infrastrutture come il settore privilegiato per la realizzazione di attività corruttive da parte dei pubblici ufficiali. Questo indicatore prende in considerazione due elementi: il totale dello *stock* di capitale pubblico esistente e il totale dello *stock* di capitale pubblico fisicamente esistente. Ad una bassa differenza tra i due elementi corrisponde un alto livello di corruzione; al contrario, ad un'alta differenza tra i due elementi corrisponde un basso livello di corruzione. Tuttavia questo indicatore contiene un limite, in quanto non permette di distinguere tra corruzione e inefficienza e quindi non permette di comprendere se la differenza tra i due elementi sia ascrivibile alla corruzione o all'inefficienza.

---

<sup>12</sup> L'effetto *framing* spiega il processo di interpretazione soggettiva delle informazioni. In particolare, spiega come il modo in cui il messaggio viene presentato influisce sulla decodifica e sull'interpretazione dello stesso.

<sup>13</sup> La diminuzione della fiducia nel sistema giudiziario potrebbe portare a considerare la denuncia inutile, e quindi costituire un incentivo a non denunciare i casi di corruzione.

## Capitolo II

### La corruzione nella prospettiva della teoria economica

In questo capitolo verranno presentate e discusse alcune delle principali teorie economiche relative alla corruzione. Nel paragrafo 1 verrà approfondita la teoria della *public choice* e, in particolare, l'azione della burocrazia secondo la visione della teoria della scelta pubblica. Nel paragrafo 2 si analizzerà il modello di Niskanen, al fine di comprendere il funzionamento dell'interazione tra politici e burocrati. Nel paragrafo 3, infine, verrà presentato il modello principale-agente e, quindi, i concetti di selezione avversa, azzardo morale, costi di agenzia e contratti.

#### 1. La teoria della *public choice*

In un'intervista rilasciata nel 1995, James M. Buchanan parla della teoria della scelta pubblica come «*nothing more than common sense, as opposed to romance*» (1995). La teoria della *public choice* analizza i processi di decisione politica e di funzionamento delle istituzioni con un approccio positivo, in antitesi agli approcci normativi: non studia come i processi dovrebbero funzionare, ma come essi effettivamente funzionano. La teoria nasce negli Stati Uniti d'America sotto l'impulso dei lavori di James M. Buchanan e Gordon Tullock. La teoria della scelta pubblica afferma che gli attori politici e istituzionali sono guidati da interessi egoistici. L'obiettivo che la teoria in esame si propone è quello di studiare le interazioni tra attori razionali<sup>14</sup> e a questo proposito è rilevante l'idea secondo cui gli individui sono considerati come massimizzatori razionali della loro utilità personale nel compimento delle loro azioni.

La teoria della *public choice* attribuisce un ruolo particolarmente importante alla burocrazia. In opposizione alle tesi di Weber, secondo cui con il termine burocrazia ci si riferisce a «organizzazioni che funzionano secondo il principio delle competenze di autorità attribuite a uffici e specificate attraverso regole impersonali e universali» (2005, 260), la teoria della scelta pubblica sostiene che la burocrazia è un soggetto autonomo portatore di interessi propri che raggiunge attraverso comportamenti opportunistici. Il burocrate, così, non è più solamente l'esperto che porta la scienza al servizio dell'esercizio del potere. La sua azione, non avendo sempre come primo e principale obiettivo il benessere collettivo, non è perennemente mossa da principi di benevolenza. Da

---

<sup>14</sup> La razionalità presuppone che un individuo sia capace di valutare le alternative dando un ordine alle sue preferenze, al fine di massimizzare la propria utilità personale.

ciò deriva l'esistenza di uno scarto tra il raggiungimento del benessere collettivo e le azioni messe in atto dai burocrati. Alcuni (Mayntz 1982, 84) sostengono che «molto raramente, se non addirittura mai, l'amministrazione pubblica di un Paese opera come uno strumento neutrale». Risulta dunque evidente che all'interno dell'amministrazione pubblica esistono spazi di ambiguità e discrezionalità che possono portare al compimento di azioni improprie e, in alcuni casi, corruttive.

L'azione della burocrazia si sposta quindi verso la ricerca della rendita. Il fenomeno del *rent-seeking* si verifica quando un soggetto adotta comportamenti finalizzati all'ottenimento di una rendita, ovvero una forma di reddito particolare. Lo scopo è quindi la massimizzazione dell'utilità personale, con la conseguenza che si raggiunge un punto di equilibrio in posizione inefficiente per la società. Si è in presenza di quello che potremmo definire un fallimento delle istituzioni: la teoria dell'ottimo paretiano è quindi disattesa<sup>15</sup>. Il soggetto che cerca la rendita, dunque, genera dei costi sociali. La prima a parlare di *rent-seeking* è stata Anne Krueger (1974, 291-303). Il concetto è stato maggiormente sviluppato in riferimento agli studi sui monopoli, in cui si evidenzia che il fine ultimo del *rent-seeking* è quello di ottenere privilegi monopolistici (Tullock 1967, 224-232). Occorre, tuttavia, fare una distinzione tra *rent-seeking* e *profit-seeking*. Il *profit-seeking* porta alla creazione di nuovo benessere, in quanto in questo caso i soggetti tentano di estrarre valore attraverso transazioni benefiche per entrambi. Nel caso del *rent-seeking*, invece, si cerca un profitto senza che vi sia la creazione di nuovo benessere o ricchezza (Conybeare 1982, 25-42). La ricerca della rendita può essere messa in atto dalla burocrazia, aprendo la strada a fenomeni di corruzione. Si pensi, ad esempio, alla richiesta di tangenti che si traduce in una estrazione di profitto non compensata da un aumento di produttività e quindi di benessere sociale.

Si può affermare che «alcune persone diventano criminali non perché le loro motivazioni di fondo differiscono da quelle delle altre persone, ma perché i loro costi e benefici sono diversi» (Becker 1968, 176). A questo proposito è fondamentale la valutazione dei benefici attesi, secondo cui un soggetto tende a commettere atti di corruzione se, a parità di risorse spese, il beneficio che ne ricava è maggiore rispetto a quello atteso da un'altra attività, in questo caso legale. È stato affermato da Klitgaard che «*corruption is a crime of calculation, not passion*» (1998, 3-6). Lo studioso, inoltre, propone la seguente formula, con cui rappresenta la propensione alla corruzione:

$$C = M + S - R$$

---

<sup>15</sup> La teoria dell'ottimo paretiano, introdotta da Vilfredo Pareto, si realizza quando si è in presenza di una allocazione efficiente delle risorse. In particolare, quando non è possibile migliorare l'utilità di un soggetto senza peggiorare la condizione di un altro.

Dove:

C è la corruzione;

M è il monopolio;

S è la segretezza;

R è la responsabilità civile e penale.

Ne deriva che maggiore saranno il monopolio e la segretezza e minore sarà la responsabilità, maggiore sarà la corruzione. Una maggiore responsabilità, quindi, può essere considerata come un disincentivo al compimento di atti di corruzione. Da ciò deriva che la probabilità di essere scoperti, e quindi sanzionati, riduce l'incentivo a commettere atti di corruzione<sup>16</sup>. Da questo risulta che si decide di essere corrotti o meno in base alla convenienza personale. A questo proposito sono rilevanti due elementi: il beneficio certo e il costo incerto. La comparazione tra questi due elementi determina la decisione. Il beneficio certo rappresenta la quota che il corrotto ottiene, mentre il costo incerto rappresenta ciò che potrebbe avvenire nel caso in cui si venisse scoperti, come ad esempio sanzioni e costi sociali. Tuttavia va affermato che il discorso relativo alla scelta di essere corrotti o meno non è solo frutto di una valutazione costi/benefici, ma dipende anche da credenze personali, valori ed etica.

## *2. Il modello di Niskanen*

Per comprendere più a fondo il comportamento della burocrazia e sviluppare alcuni temi accennati nel paragrafo precedente, è utile procedere a un'analisi del modello di Niskanen (1994). Niskanen nega che vi sia un automatismo tra le leggi che vengono approvate e la loro effettiva realizzazione. L'economista statunitense afferma che le leggi che vengono approvate dai politici devono poi essere implementate e attuate dalla burocrazia, che con i suoi comportamenti può influenzare la vita degli individui. Il modello di Niskanen considera i burocrati come attori razionali che tentano di massimizzare il budget a loro disposizione. Spesso, quindi, le azioni della burocrazia non riflettono pienamente le decisioni della politica contenute nei provvedimenti legislativi.

Niskanen evidenzia come il comportamento dei funzionari di un ente privato sia diverso da

---

<sup>16</sup> Tuttavia, anche quando l'esito atteso dal compimento dell'azione corruttiva è migliore dell'esito atteso dall'azione legale, i soggetti non sempre scelgono di compiere l'azione corruttiva. Ciò è dovuto all'avversione al rischio, secondo cui gli individui preferiscono la certezza all'incertezza. L'avversione al rischio può quindi essere considerata un limite al compimento di azioni illegali, e quindi corruttive.

quello dei funzionari di un ente pubblico: l'azione dei funzionari privati è orientata alla massimizzazione del salario, quella dei funzionari pubblici alla massimizzazione del budget a disposizione. Infatti, mentre nel settore privato l'incentivo per i funzionari a rendere maggiormente efficiente la loro attività è dato dal salario e dal tentativo di raggiungere un suo aumento, nel settore pubblico l'attenzione è orientata verso elementi come il prestigio, la reputazione, il potere e la grandezza dell'ufficio, che sono profondamenti connessi con il budget a disposizione. Nel settore pubblico, infatti, il salario non è sempre direttamente connesso ai risultati che si ottengono, al contrario di quanto, tendenzialmente, avviene all'interno del settore privato. Spesso, inoltre, lo Stato opera in una situazione di monopolio, offrendo un servizio in esclusiva. Da questo deriva che, data l'assenza di concorrenza, in alcuni casi non è facile poter valutare le *performance* dei funzionari pubblici.

Nel modello di Niskanen è centrale l'interazione tra i politici e i burocrati, che hanno interessi diversi. Mentre l'attenzione dei politici è orientata verso la valutazione degli effetti sui cittadini del provvedimento approvato, da cui dipende il riconoscimento in termini di voti, i burocrati sono interessati alla massimizzazione del budget a disposizione dell'ufficio. Si assume che i burocrati abbiano un vantaggio informativo rispetto ai politici, anche in ragione del fatto che hanno una conoscenza precisa delle risorse necessarie alla realizzazione del provvedimento, e quindi tenderanno a presentare la loro proposta ai politici come "prendere o lasciare". I politici tenderanno ad accettare la proposta dei burocrati, in quanto sono consapevoli che sono questi ultimi a possedere le conoscenze e le competenze tecniche. Al contrario, i politici sono considerati disinformati e inesperti. Il punto centrale è che la proposta dei burocrati è orientata a ottenere una quantità di risorse maggiore del necessario.

La teoria di Niskanen può essere spiegata più chiaramente attraverso la figura 4. Sull'ascissa è rappresentata la quantità di servizio pubblico prodotta, mentre sull'ordinata è rappresentato il costo di produzione del servizio pubblico. Secondo Niskanen il punto in cui l'utilità degli individui è massimizzata è  $Q^*$ , ma i burocrati hanno come obiettivo aumentare la spesa, quindi proporranno ai politici un livello di spesa maggiore, con lo scopo di arrivare al punto  $Q_{bc}$ . I politici, come risulta evidente dall'analisi del modello fin qui condotta, accettano la proposta dei burocrati, con la conseguenza che si raggiunge un punto in cui la spesa è eccessiva rispetto a quella che sarebbe

necessaria<sup>17</sup>: il punto  $Q_{bc}$  è inefficiente perché la spesa è maggiore rispetto a quella che sarebbe ottimale.

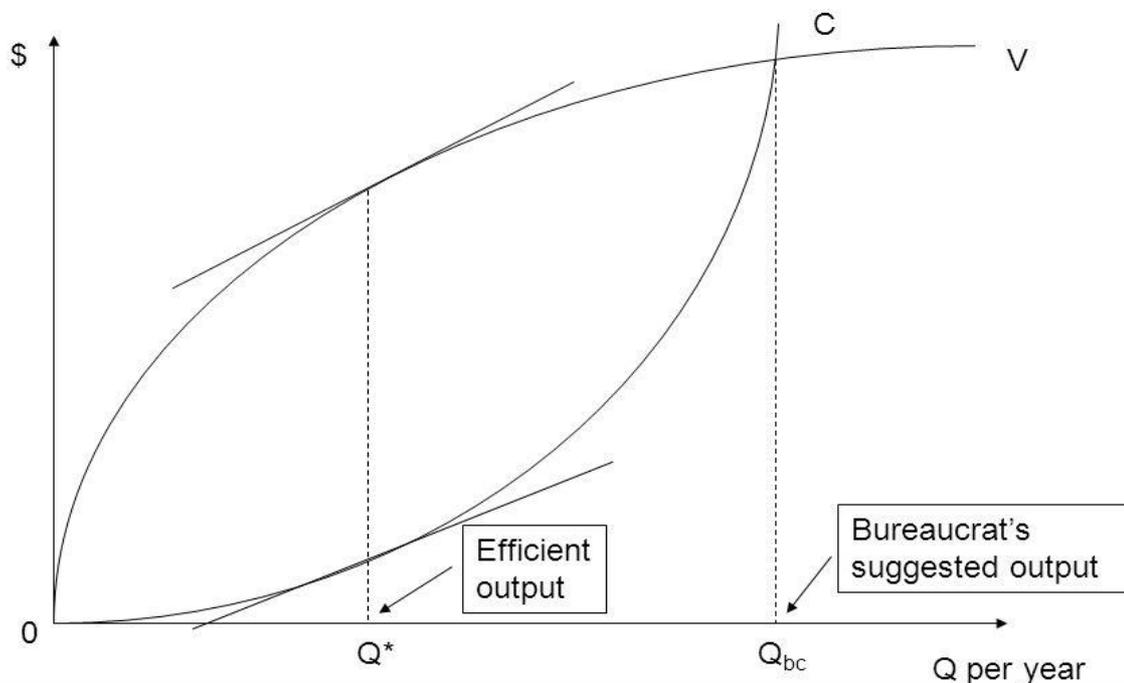


Figura 4. Modello di Niskanen (*Slideplayer*).

In risposta al modello di Niskanen è stato sviluppato da Patrick Dunleavy il modello *bureau-shaping* (1991, 174-209). Secondo questo modello lo scopo dei burocrati non è quello di massimizzare il budget a loro disposizione, ma massimizzare l'utilità personale che deriva dal lavoro che si compie. Dunleavy condivide alcuni punti del modello di Niskaken, ma giunge a conclusioni diverse. In particolare, condivide con Niskanen l'idea che l'implementazione delle politiche sia frutto di una interazione tra i politici e i burocrati, che i burocrati abbiano un vantaggio informativo rispetto ai politici relativo ai costi delle politiche da attuare e che i burocrati abbiano scopi e obiettivi diversi da quelli dei politici. Tuttavia, il modello di Dunleavy si distanzia da quello di Niskaken per alcuni punti. Infatti Dunleavy sostiene che le decisioni prese da un ufficio sono il frutto della somma delle decisioni individuali e quindi delle interazioni tra i suoi membri. La conseguenza è che si potrebbe

<sup>17</sup> Tuttavia esiste un limite oltre il quale la spesa, e quindi la quantità di servizio pubblico prodotto, non può andare. Infatti i cittadini non sarebbero disposti ad accettare una erogazione di servizio pubblico che vada oltre il punto  $Q_{bc}$ . In quel caso, infatti, il costo del servizio sarebbe considerato maggiore dell'utilità del servizio stesso.

raggiungere un risultato che non riflette i desideri di alcun membro dell'ufficio e quindi di nessun burocrate. Inoltre Dunleavy sostiene che un ufficio è composto da un numero variabile di burocrati, ciascuno più o meno influente in base al ruolo che ricopre. Da ciò deriva che nessun burocrate ha una piena e completa egemonia, e quindi la massimizzazione del budget non è più un bene individuale, ma diviene un bene collettivo. Non è scontato e ovvio, secondo Dunleavy, che si raggiungerà una massimizzazione del budget.

### 3. Il modello principale-agente

Michael Jensen e William H. Meckling definiscono il modello principale-agente, o teoria dell'agenzia, come «un contratto in base al quale una o più persone (principale) obbliga un'altra persona (agente) a ricoprire per suo conto una data mansione, che implica una delega di potere all'agente» (1976, 305-360). Gli interessi del principale e dell'agente sono divergenti, quindi le parti tenderanno a porre in essere comportamenti opportunistici finalizzati a massimizzare la loro utilità.

Il modello analizza due tipi di problemi: la selezione avversa (opportunismo *ex ante*) e l'azzardo morale (opportunismo *ex post*). La selezione avversa si presenta nella fase pre-contrattuale a causa del *gap* tra le informazioni in possesso del principale e quelle in possesso dell'agente. In particolare, la selezione avversa si realizza quando l'agente fornisce informazioni incomplete o non esatte su di sé, ad esempio con l'obiettivo di farsi assumere. L'azzardo morale si verifica nella fase post-contrattuale, quando alcune azioni che vengono poste in essere dall'agente non sono direttamente osservabili dal principale. L'agente, quindi, adotta comportamenti finalizzati a massimizzare la propria utilità senza che il principale ne sia a conoscenza. Selezione avversa e azzardo morale si generano quando si è in presenza di asimmetrie informative, cioè quando gli attori non sono a conoscenza delle medesime informazioni. Più precisamente, l'asimmetria informativa si realizza quando una parte possiede maggiori informazioni rispetto all'altra e quindi l'informazione non è pienamente condivisa dalle parti: da questo deriva che una delle parti gode di un vantaggio informativo sull'altra. Nella teoria dell'agenzia si assume che le asimmetrie informative siano a favore dell'agente, il quale ha a disposizione un numero maggiore di informazioni riguardanti l'attività che è tenuto a svolgere, e che utilizzerà per adottare comportamenti opportunistici che il principale non è in grado di prevedere e osservare. Il modello può essere rappresentato graficamente come nella figura 5.

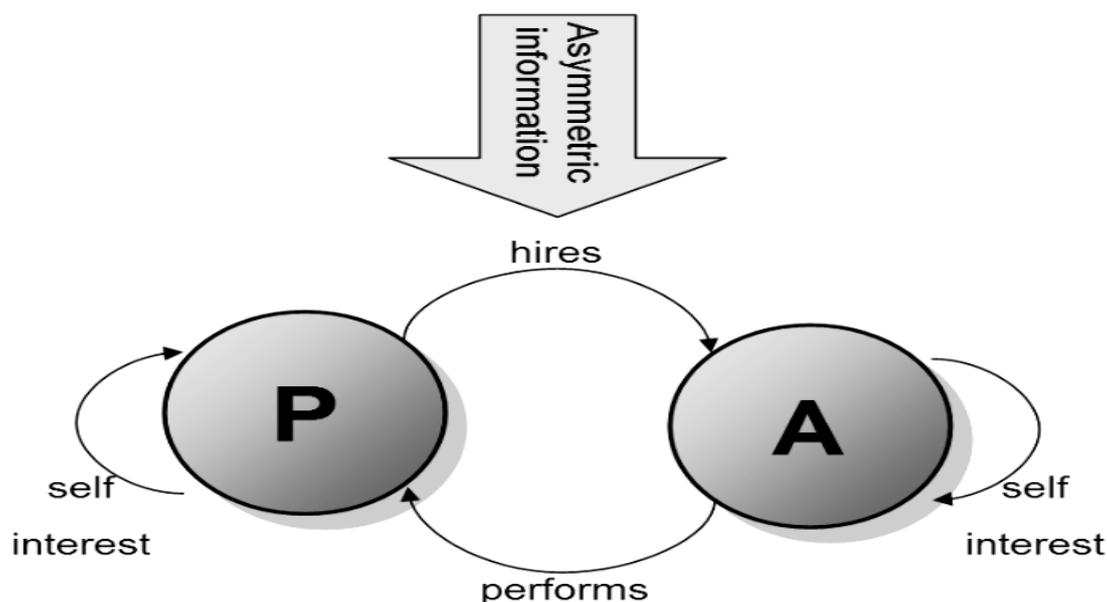


Figura 5. Modello principale-agente (*Slideshare*).

Come risulta evidente dall'analisi del modello fin qui condotta, gli interessi del principale e dell'agente sono divergenti. La presenza di interessi disallineati provoca un conflitto di interessi, quindi l'agente non opera nell'interesse del principale. Tutto questo genera i costi di agenzia. Il modello considera tre tipi di costi di agenzia:

1. I costi di sorveglianza e di incentivazione, che il principale sostiene per indirizzare le azioni dell'agente;
2. I costi di obbligazione, sostenuti dall'agente e finalizzati ad assicurare il principale che non adotterà comportamenti che lo possano danneggiare;
3. La parte residua, espressa dallo scarto tra il comportamento ottimale che l'agente avrebbe dovuto compiere e quello che effettivamente compie.

L'inefficienza dell'interazione tra il principale e l'agente è fatta discendere dai contratti, in particolare dall'incompletezza dei contratti. L'inefficienza si riflette sull'esito dell'interazione, che inevitabilmente genera un risultato non ottimale. L'obiettivo del principale diventa quindi quello di realizzare un contratto in cui i suoi interessi e quelli dell'agente sono compatibili, in modo tale da disincentivare azioni di defezione da parte dell'agente. Il fine, quindi, è quello di rendere compatibili gli obiettivi dei due soggetti. Le tipologie di contratto che possono essere realizzate sono quattro:

1. Il contratto completo, in cui il principale tenta di precisare ed esplicitare qualsiasi circostanza al

fine di minimizzare i margini di azioni arbitrarie dell'agente;

2. Il contratto di incentivazione, in cui il principale lega la remunerazione dell'agente al raggiungimento di determinati obiettivi;

3. Il contratto incompleto, in cui il principale non lega la remunerazione dell'agente al raggiungimento di determinati obiettivi ma si riserva di interrompere il rapporto di agenzia nel caso in cui dovessero sopraggiungere situazioni da esso considerate non adeguate;

4. Il contratto legato alla performance attiva, in cui si comparano i risultati ottenuti da vari agenti e, in base a questo, si decide il salario dell'agente.

Il modello principale-agente può essere utile per comprendere alcuni aspetti della corruzione. Secondo Becker (1968, 169-217) la corruzione si realizza attraverso un meccanismo di delega che riflette la relazione tra principale e agente. Il principale, infatti, delega all'agente alcuni compiti con l'obiettivo di migliorare le condizioni della società. Può però accadere che l'agente adotti un comportamento deviante da quello che avrebbe dovuto avere, procurando danni alla collettività. Klitgaard (1988, 71-74) introduce nella sua analisi del modello principale-agente un terzo soggetto, il cliente. Klitgaard sostiene che il principale può avere interesse che un terzo soggetto, il cliente, sia favorito. Il favoritismo avviene tramite l'agente, chiamato a prendere decisioni coerenti con la volontà del principale. Si genera, in questo modo, quello che Klitgaard definisce un rapporto principale-agente-cliente che può ripercuotersi negativamente sulla società. Infatti il cliente che viene favorito non è quello che avrebbe potuto svolgere il compito delegato dal principale nella maniera migliore, e quindi viene a crearsi un danno per la collettività.

### *Capitolo III*

La percezione del problema nell'opinione pubblica e negli ambienti istituzionali: interviste a testimoni privilegiati

L'obiettivo di questo capitolo è quello di comprendere la situazione reale relativa alla corruzione in Italia. Per fare ciò, nel paragrafo 1 verrà presentata una intervista al Vicedirettore de la Repubblica Sergio Rizzo a cui, nel paragrafo 2, ne seguirà un'altra al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno Prefetto Valter Crudo. Nel paragrafo 3, a conclusione del capitolo, si procederà ad alcune considerazioni sulla base delle interviste condotte.

#### *1. Intervista al Vicedirettore de la Repubblica Sergio Rizzo*

Sergio Rizzo è un giornalista e scrittore, attualmente Vicedirettore de la Repubblica. Si laurea in Architettura all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e inizia la sua carriera giornalistica lavorando per Milano Finanza, Il Mondo e Il Giornale. Lavora, poi, per il Corriere della Sera, di cui diventa responsabile della cronaca di Roma e, successivamente, passa a la Repubblica, di cui diviene, ed è tuttora, Vicedirettore. Nel corso della sua carriera, Rizzo si occupa soprattutto di inchieste sul mondo politico e istituzionale italiano. È autore di diversi libri, tra cui il *bestseller* "La casta", scritto con Gian Antonio Stella.

*La corruzione in Italia è presente già dai primi anni della Prima Repubblica, ma solo negli ultimi anni ci sono stati dei provvedimenti per la prevenzione e il contrasto. La corruzione in Italia è stata sottovalutata?*

Il primo grosso episodio di corruzione avvenne già nel Regno d'Italia e tirava in ballo la Famiglia Reale: il monopolio dei tabacchi venne dato in gestione a una compagnia inglese e ci fu una denuncia perché girava voce che fossero state pagate delle tangenti alla Casa Reale. Il deputato che si incaricò di portare in Parlamento queste denunce subì un tentativo di omicidio e venne sottoposto a un processo e condannato per calunnia. Qui c'è tutto lo spettro di come funziona questo Paese: le tangenti, la commistione con la politica e la magistratura e poi il primo caso di giustizia a orologeria. Un altro caso è lo scandalo dei petroli del 1974, fondamentale per capire cosa sarebbe accaduto negli anni successivi, perché quella fu la scusa per introdurre il finanziamento pubblico ai partiti. Tuttavia,

dopo Tangentopoli la corruzione è cambiata. Prima di Tangentopoli le forme di corruzione erano rudimentali, da allora la corruzione si è fatta furba e ha cambiato tutte le sue forme. La corruzione è un problema sistemico e impregnato nella società.

*Cosa non ha funzionato nel nostro Paese nel contrasto alla corruzione? E cosa ne ha favorito lo sviluppo?*

L'errore è stato trattare la corruzione solo come una questione economica: è certamente un problema che impatta sull'economia, ma è innanzitutto una questione sociale e culturale. L'Italia è un Paese che non è mai diventato unito, ma in cui tutti i difetti che aveva uno dei pezzi che avrebbe composto quello che sarebbe diventato il Regno d'Italia si sono trasferiti sugli altri pezzi: tutto il meccanismo della burocrazia borbonica è trasmigrato. Quando l'Italia è diventata una sola Nazione, la differenza Nord-Sud non era tanto relativa alla questione della ricchezza, ma era relativa all'istituzione. Quando si sono messi insieme questi pezzi, non ci si è curati di rendere il Paese omogeneo. Quindi tutti i problemi si sono trascinati e il rapporto con il potere che c'era al Sud, diverso da quello che c'era al Nord, si è diffuso anche su quest'ultimo. Tutto questo ha creato uno zoccolo culturale che ha favorito lo sviluppo della corruzione. È stato un problema che non è mai stato affrontato e risolto.

*Su cosa bisogna puntare per sconfiggere, o quantomeno ridurre, la corruzione in Italia?*

Non c'è un Paese dove non ci sia corruzione, nessun Paese ne è immune: la corruzione non può essere eliminata. Il problema non è abolirla del tutto, è impossibile. Ma può essere ricondotta a un fenomeno fisiologico, cosa che in Italia non è. Ci sono degli elementi di fondo. Il primo è che c'è una impunità verso la corruzione. Il secondo è un problema culturale. Il terzo è che in Italia c'è un problema che gli altri Paesi non hanno, cioè quello della criminalità organizzata, che ormai agisce prevalentemente con la corruzione. Quando si aggiungono leggi su leggi, si moltiplicano le possibilità di corruzione. Dove il sistema funziona, la corruzione non ha ragione d'essere. Il problema non si risolve solo con le leggi: il problema si affronta facendo funzionare il sistema. Bisogna avere una scuola che faccia penetrare nella società una cultura virtuosa. L'Italia ha fatto via via venire meno tutti i freni inibitori che c'erano alla corruzione. Nell'istruzione ci sono delle lacune fortissime.

*Secondo Lei esiste la volontà politica di contrastare la corruzione?*

In Italia il dibattito sulla corruzione va avanti da moltissimi anni, più di venti. Ogni volta la politica propone leggi sulla corruzione, ma sono leggi inefficaci. È una discussione inutile dove si ricomincia sempre daccapo. Se la corruzione è un problema nazionale come fai a non intervenire? Però dipende da come si interviene. Se si interviene solo sugli effetti ma non sulle cause si tratta di provvedimenti inutili. Bisogna fare in modo che gli elementi che generano la corruzione siano colpiti. Ad esempio, il Disegno di legge Anticorruzione approvato dall'attuale Governo è contraddittorio e incentiva la corruzione. C'è una contraddizione di fondo. In questo Paese vige un sistema giudiziario che favorisce questi reati: il sistema della prescrizione. I reati di corruzione, per loro natura, non si scoprono quando avvengono, ma diverso tempo dopo che sono avvenuti. In Italia, i termini di prescrizione scattano non quando i reati vengono scoperti, ma quando questi avvengono. Quindi succede che si può scoprire oggi un reato di corruzione avvenuto ad esempio 5 anni fa, e così si perdono già 5 anni. Togliere la prescrizione dopo il primo grado di giudizio, come ha fatto questo Governo, è un abominio: così, tra l'altro, si privano i cittadini di un diritto sacrosanto, cioè quello di non essere esposti tutta la vita a un processo.

*È chiaro che la classe politica italiana ha avuto e ha una forte responsabilità nella misura in cui non ha prontamente adottato politiche efficaci per la prevenzione e il contrasto della corruzione. È altresì evidente, però, che lo scarso senso civico dei cittadini italiani denota anche una loro responsabilità. Lei cosa pensa a riguardo?*

Qualche anno fa scrissi un libro, "Il facilitatore", in cui raccontavo storie vere di fatti di corruzione. Nel libro c'è un passaggio in cui faccio un elenco sterminato di cose vere, in base alle sentenze della Corte dei Conti. Sono tutti casi di "corruzione molecolare", nel senso che la corruzione non è un fatto che riguarda solo i grandi affari, ma anche i piccoli casi, cioè i comportamenti individuali dei cittadini. Esiste una serie di casi impressionanti. Il fatto reale è che il virus della corruzione penetra nella società in tutte le sue manifestazioni.

*Con il Decreto Legge 28 dicembre 2013, n.149 il Governo Letta aboliva il finanziamento pubblico ai partiti. Tuttavia, l'idea che la politica si possa fare a costo zero è insostenibile, quindi i partiti dovranno comunque trovare delle risorse. Non crede che questa legge non abbia fatto altro che*

*nascondere il problema invece di affrontarlo e risolverlo?*

Questa legge è stato un cedimento alla demagogia. Certo si era esagerato, perché il finanziamento pubblico ai partiti era diventata una cosa totalmente insostenibile, però da quello ad arrivare a dire che i partiti possono vivere senza avere un contributo pubblico, secondo me è un errore. La legge del Governo Letta, comunque, non ha abolito del tutto il finanziamento pubblico ai partiti perché quando si sostiene che ci può essere il 2 per mille o uno sgravio fiscale del 26% sui finanziamenti privati, alla fine si tratta sempre di contributi pubblici. Da quel punto di vista il finanziamento non è stato del tutto abolito. Il punto vero è che c'è stato un equivoco di fondo: fare l'equivalente tra la politica e gli sprechi non è corretto. E pensare di sanare tutti i problemi della politica togliendogli i fondi è un altro sbaglio. Bisognerebbe prevenire le magagne, e dato che i partiti assolvono un compito pubblico, è anche logico che ci sia una compartecipazione finanziaria da parte dello Stato. Io sono convinto che aver fatto quel tipo di riforma sia stato un errore. È una riforma fatta male.

*La burocrazia persegue l'interesse pubblico?*

Più una cosa è complicata e complessa, più si hanno possibilità di azioni corruttive. La burocrazia dovrebbe essere quella che fa rispettare le regole, ma a volte le regole vengono rese più complicate per favorire le possibilità di corruzione. In questi casi è centrale non solo il guadagno diretto in termini di denaro, ma il guadagno in termini di potere. La corruzione non è solo una questione di denaro, ma anche di potere. La burocrazia ha le chiavi del sistema e in alcuni casi serve a sé stessa: le Regioni sono il fulcro di questo sistema e moltiplicano in modo esponenziale le occasioni di corruzione. Quando tu assumi gente senza che ci sia necessità di assumere, questi poi ti votano: questa è una corruzione implicita al voto di scambio. Per fare un esempio, il Consiglio Regionale del Lazio ha circa 500 dipendenti per 51 Consiglieri: un rapporto di 1:10. In Calabria ci sono 30 consiglieri regionali e 600 dipendenti. Tutte questa roba, di fatto, è corruzione.

*2. Intervista al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno Prefetto Valter Crudo*

Valter Crudo è un Prefetto, attualmente Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno nonché Presidente del Comitato di Coordinamento per

l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari. Si laurea in Giurisprudenza all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e, a seguito del superamento del concorso per il reclutamento dei funzionari della carriera direttiva amministrativa dello Stato, entra nell'Amministrazione civile dell'Interno e viene destinato al Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Nominato Prefetto, svolge l'incarico di Commissario Straordinario di alcuni comuni. In seguito viene nominato Prefetto di Teramo e, poi, Prefetto di Rieti. È Cavaliere, Ufficiale e Commendatore dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

*Qual è il quadro all'interno del quale svolge la Sua attività?*

Per noi l'atto di base è il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tuttavia, prima di stabilire le misure di prevenzione bisogna definire l'accezione del fenomeno. Le amministrazioni pubbliche operano nel campo della prevenzione amministrativa della corruzione, mentre l'attività di repressione è affidata all'autorità giudiziaria. Noi, quindi, ci muoviamo nell'ambito della prevenzione amministrativa della corruzione. Quando si parla di prevenzione amministrativa della corruzione, si intende per corruzione non solo il reato tipico come inteso dal diritto penale, ma anche quei fatti che pur non essendo previsti dalla legge come reati danno comunque luogo a fenomeni di *maladministration*, mettendo non in buona luce l'attività della pubblica amministrazione.

*Qual è la strategia adottata dal nostro Paese per la prevenzione della corruzione?*

Esistono due strategie che i vari Stati possono adottare per la prevenzione della corruzione: o, come avviene in alcuni Paesi, viene tutto calato dall'alto e quindi lo Stato impone un precetto, oppure, come avviene nel nostro Paese, esiste una strategia multilivello. Questa strategia multilivello prevede che ci sia un atto generale di indirizzo da parte dello Stato, costituito dal Piano Nazionale Anticorruzione, e poi le pubbliche amministrazioni devono prevedere, costruire, applicare e monitorare le misure a livello amministrativo che possono prevenire fenomeni corruttivi attraverso il loro Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. La strategia adottata dal nostro paese è quindi stata non quella di far calare dall'altro le norme, ma è stata adottata una strategia multilivello: da una parte c'è l'ANAC che dà indicazioni generali, poi ciascuna amministrazione a sua volta adotta il suo piano tenendo conto delle proprie esigenze e soprattutto di come è organizzata.

*Come si arriva alla predisposizione delle misure per la prevenzione della corruzione?*

Ci si arriva attraverso il processo di *risk management*, quindi con il processo di gestione del rischio. Si inizia con l'analisi del contesto esterno e del contesto interno. Poi c'è l'individuazione degli eventi rischiosi che potenzialmente potrebbero verificarsi. Una volta individuati i rischi, questi devono essere valutati per poi essere ponderati al fine di decidere quali sono i più gravi. Una volta fatto tutto questo inizia il vero punto nodale, che consiste nello stabilire le misure di prevenzione.

*Quali sono le aree più soggette al verificarsi di casi di corruzione e come viene garantita l'efficacia delle misure adottate?*

Esistono delle aree obbligatorie di rischio. Questo vuol dire che la legge individua delle aree che è obbligatorio trattate per prevenire fenomeni corruttivi (area contrattuale, area del personale, etc.). Tuttavia, non basta prevedere le strategie di prevenzione, ma le strategie devono essere monitorate. Questo monitoraggio serve come controllo, ma permette anche di avere un riscontro sull'efficacia delle misure.

*Nel PTPCT viene dato molto spazio alla trasparenza. In che modo, però, la trasparenza può essere favorita e assicurata?*

La trasparenza è una delle misure principali per prevenire la corruzione. La trasparenza è il concetto della "casa di vetro" e va intesa come fondamentale strumento per la prevenzione della corruzione. Per favorire la trasparenza sono fondamentali gli istituti dell'accesso semplice e dell'accesso generalizzato. L'accesso semplice costituisce un rimedio nel caso in cui l'amministrazione pubblica non adempia agli obblighi di pubblicità, e quindi riguarda solo i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. L'accesso generalizzato, invece, riguarda tutti gli altri atti che non sono soggetti a pubblicazione obbligatoria: chiunque può richiedere questi atti all'amministrazione, a prescindere dall'interesse alla pubblicazione. L'amministrazione può decidere di fornire l'atto o negarlo, ma questo solo nel caso in cui ricorrano particolari cause di esclusione previste dalla legge.

*È evidente che la politica non sempre ha mostrato interesse nella lotta alla corruzione e addirittura,*

*in alcuni casi, ha favorito il fenomeno. Lei percepisce una vicinanza da parte della politica nella sua attività?*

La politica ha talvolta obiettivi diversi dai nostri, e le scelte politiche non sempre coincidono con le azioni che secondo noi dovrebbero essere fatte. Tuttavia noi, per quanto ci riguarda, facciamo tutto il possibile per prevenire la corruzione, adottando tutte le misure possibili per ridurre le possibilità di corruzione.

### *3. Alcune considerazioni*

A questo punto è opportuno procedere ad alcune considerazioni sulla base delle interviste testé riportate.

Dall'intervista a Rizzo emerge che la corruzione è un problema strutturale e risalente nel tempo, che non resta statico ma che si evolve adattandosi alle circostanze. Esistono, inoltre, dei limiti nel sistema di contrasto alla corruzione nel nostro Paese e, secondo Rizzo, per contrastare il fenomeno occorre creare dei disincentivi alla commissione di atti corruttivi. A questo proposito è centrale la necessità di avere un sistema che funzioni: l'efficienza di un sistema agisce da disincentivo al compimento di azioni corruttive. Tuttavia, sempre secondo Rizzo, la politica ha mancato di adottare le misure necessarie e, anzi, in alcuni casi ha contribuito a rendere l'intero sistema più complesso e quindi maggiormente soggetto a fenomeni di corruzione. Anche i cittadini, però, sono responsabili in quanto la corruzione è diffusa all'interno dell'intera società. Dall'intervista, inoltre, emerge una critica all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti voluto dal Governo Letta. Occorre, secondo Rizzo, affiancare al finanziamento pubblico ai partiti un sistema di controllo relativo all'utilizzo dei fondi pubblici. Infine, l'attenzione si sposta verso la burocrazia che, secondo il Vice Direttore della Repubblica, ha un ruolo decisivo nel verificarsi di fenomeni corruttivi.

Dall'intervista a Crudo emerge la centralità del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, che costituisce l'atto di riferimento per l'azione dell'ufficio che il Prefetto dirige: una azione, spiega Crudo, orientata verso la prevenzione amministrativa della corruzione. La strategia adottata dall'Italia per la prevenzione della corruzione viene definita dal Prefetto una "strategia multilivello", in quanto non è calata dall'alto ma lascia le singole amministrazioni libere (ovviamente entro alcuni margini) di adottare le misure di prevenzione che esse ritengono necessarie. Infatti, l'ANAC pubblica il Piano Nazionale Anticorruzione, sulla base del

quale le singole amministrazioni pubbliche dovranno elaborare il loro Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Per elaborare le strategie di prevenzione più efficaci e adatte al contesto, spiega Crudo, è centrale il processo di *risk management*. Una volta che le misure sono state elaborate, è fondamentale l'attività di monitoraggio. Attraverso il monitoraggio, infatti, è possibile avere un riscontro circa l'efficacia delle misure che sono state poste in essere dall'amministrazione pubblica e, se necessario, procedere ad alcune modifiche per garantire una maggiore efficacia del sistema. Nell'attività di Crudo, un ruolo centrale è quello della trasparenza, che può essere garantita o attraverso l'accesso semplice o attraverso l'accesso generalizzato. È rilevante, inoltre, l'ultima parte dell'intervista, in cui il Prefetto spiega che in alcuni casi esiste una divergenza tra gli obiettivi della politica e quelli della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari.

## Capitolo IV

### Case study: la lotta alla corruzione in Italia

In questo capitolo verrà analizzato il fenomeno della corruzione in Italia. Più precisamente, nel paragrafo 1 si analizzerà il contesto relativo al fenomeno in Italia. Nel paragrafo 2, poi, si prenderanno in considerazione le principali politiche anticorruzione adottate dal nostro Paese.

#### 1. Il contesto

Nell'ultima edizione del *Corruption Perception Index* (Transparency International 2019) l'Italia si colloca al 53° posto, ottenendo un punteggio di 52 su 100. Negli ultimi anni l'Italia ha inaugurato un *trend* positivo. In particolare, dal 2012<sup>18</sup> ha scalato 19 posizioni guadagnando 10 punti, come evidenziato dalla figura 6.

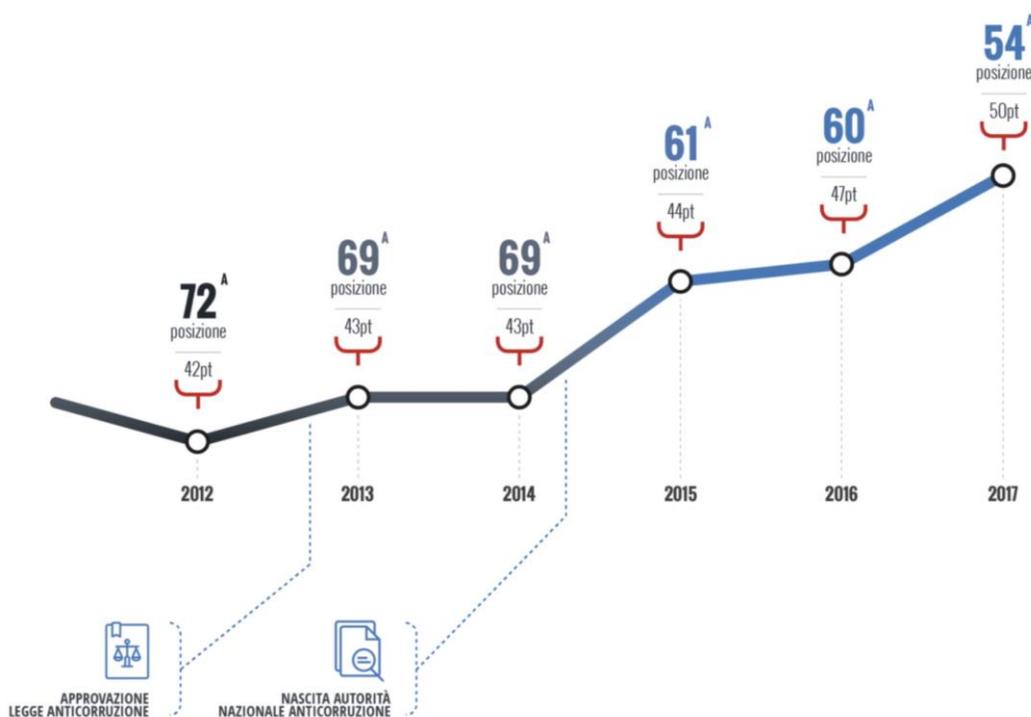


Figura 6. Evoluzione posizione Italia nel *Corruption Perception Index* (Transparency International).

<sup>18</sup> Il 2012, infatti, è l'anno dell'approvazione della legge Severino a cui è seguita, nel 2014, l'istituzione dell'ANAC.

Nonostante questi miglioramenti, il fenomeno della corruzione costituisce uno dei problemi principali del Paese, e nella classifica l'Italia è ancora distante dai maggiori Paesi europei. Tuttavia, Tartaglia Polcini (2018) evidenzia che i livelli di corruzione percepiti in Italia sono di molto superiori a quelli reali: è ciò che nel testo viene definito “sindrome del Botswana”, cioè l’attitudine del nostro Paese ad accostarsi a Stati a cui può difficilmente essere assimilata a causa di evidenti scarti nei livelli di benessere e di ricchezza. Secondo l’autore, la sola percezione di alti livelli di corruzione nel Paese, può agire indirettamente, e in modo negativo, sull’economia.

La presenza della corruzione in Italia, però, è evidente sin dai primi anni della nascita della Repubblica. Esiste una serie di eventi che permette di affermare che la corruzione in Italia è un fenomeno strutturale e sistemico. Ci sono, infatti, degli episodi, più o meno radicati nella memoria dell’opinione pubblica, a conferma di questo. Il primo vero scandalo legato alla corruzione nella politica italiana si ha nel 1965, quando il Senatore Trabucchi, ex Ministro dell’Economia e delle Finanze, è accusato di aver favorito due società del settore del tabacco riconducibili a De Martino, esponente della DC della Campania. In questo caso, il Parlamento decide di negare l’autorizzazione a procedere. Un’altra vicenda legata alla corruzione si ha nel 1974, con lo scandalo dei petroli, quando alcuni dei più grandi partiti italiani vengono coinvolti in una vicenda legata al traffico clandestino di prodotti petroliferi: i petrolieri pagavano delle tangenti ai politici per l’approvazione di leggi che li favorivano. In particolare, le leggi venivano pagate in base agli effetti delle leggi approvate, e quindi in relazione al guadagno per i petrolieri derivante dall’approvazione della legge. Qualche anno più tardi, un’altra vicenda di corruzione irrompe in Italia: lo scandalo *Lockheed*. La *Lockheed Corporation*, industria aerospaziale statunitense, ammette di aver pagato tangenti a numerosi politici di diversi Stati del mondo, al fine di vendere i propri aerei militari. In Italia la vicenda porta alle dimissioni del Presidente della Repubblica Leone, investito dallo scandalo. Un’altra vicenda avviene nel 1981: il crack del Banco Ambrosiano, con il coinvolgimento di Gelli e la scoperta della loggia massonica P2, a cui segue la formazione di una Commissione parlamentare d’inchiesta. Infine, nel 1992, una serie di inchieste giudiziarie denominata Mani pulite, che inizia con l’arresto di Chiesa, porta alla luce un sistema corruttivo pervasivo, radicato e diffuso conosciuto come Tangentopoli. Uno degli esiti è stata una forte protesta popolare e una diffusa reazione dell’opinione pubblica.

Per comprendere qual è oggi la situazione relativa al fenomeno della corruzione nel nostro Paese, è utile fare riferimento ad un report dell’Istat, in cui l’Istituto nazionale di statistica ha analizzato il punto di vista delle famiglie sulla corruzione in Italia, intervistando 43.000 persone tra i 18 e gli 80 anni (2017, 1-30). Dall’analisi del report emerge che il 7,9% delle famiglie è stato

coinvolto direttamente in episodi corruttivi. Di questi episodi corruttivi, il 3,2% si è verificato nel settore lavorativo, il 2,9% nel settore della giustizia, il 2,7% nel settore dell'assistenza (contributi, sussidi, alloggi popolari etc.), il 2,4% nel settore sanitario, il 2,1% nel settore degli uffici pubblici, l'1% nel settore delle forze dell'ordine, lo 0,6% nel settore dell'istruzione e lo 0,5% nel settore delle *public utilities*<sup>19</sup>. Il livello più alto di famiglie coinvolte direttamente in episodi corruttivi si raggiunge nel Lazio (17,9%), mentre quello più basso nella Provincia autonoma di Trento (2%). L'Istat evidenzia che nella maggior parte dei fenomeni corruttivi la contropartita è il denaro (60,3), a cui seguono il commercio di favori, nomine e trattamenti privilegiati (16,1%), i regali (9,2%), altri favori (7,6%) e infine le prestazioni sessuali (4,6%). L'85,2% delle famiglie che ha pagato ritiene che ciò sia stato utile per raggiungere il fine desiderato. Solo il 2,2% delle famiglie ha denunciato i fenomeni di corruzione, mentre il 95,7% non lo ha fatto. Tra chi non ha denunciato, il 34,9% afferma di non averlo fatto perché considera inutile farlo, il 14% perché considera la corruzione una consuetudine, il 12,5% perché non saprebbe chi denunciare e il 12,4% per il timore di possibili rappresaglie e conseguenze successive alla denuncia.

Esistono, inoltre, all'interno del nostro Paese dei vasti divari territoriali, soprattutto sull'asse Nord-Sud. L'Italia, rispetto ai principali Paesi europei, soffre di un ampio divario nella dotazione fisica di infrastrutture e ciò avviene nonostante negli ultimi tre decenni la spesa per investimenti è stata più o meno pari rispetto a quella della media europea<sup>20</sup>. Questo divario è ancora più marcato se si prendono in considerazione le regioni del Sud del Paese (Fiorino e Galli 2013, 1-128). In una pubblicazione della Banca D'Italia (Bripi, Carmignani e Giordano 2011, 1-45) si analizzano la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici in Italia. I risultati della ricerca dimostrano che l'Italia possiede un importante ritardo rispetto agli altri Stati europei e dei vasti divari territoriali, nonostante il livello di spesa sia piuttosto simile a quello degli altri Paesi. Nell'ultimo rapporto del Consiglio d'Europa sull'efficacia e la qualità della giustizia (2018, 1-338) si evidenzia che per risolvere una controversia commerciale in Italia è necessario circa il doppio del tempo rispetto alla media europea. Anche questo problema non sarebbe causato dalla scarsità del volume di spesa, in quanto la spesa dell'Italia per il comparto della giustizia è in linea con quella degli altri Paesi europei. Anche in questo caso esiste un divario territoriale: Bianco e Bripi (2010, 25-49) in uno studio condotto per la Banca d'Italia

---

<sup>19</sup> Una *public utility* è un'azienda che fornisce servizi pubblici considerati essenziali per la collettività (energia, trasporti, telecomunicazioni, etc.).

<sup>20</sup> Negli ultimi tre decenni, infatti, la spesa per investimenti in infrastrutture in Italia è stata pari al 2,4% del PIL, mentre la media europea è del 2,5%.

dimostrano l'esistenza di divari nella durata dei procedimenti giudiziari. In particolare, per risolvere una controversia commerciale sono necessari 2.226 giorni al Sud e 1.826 al Nord.

## 2. Le politiche

In Italia importanti passi in avanti nel contrasto alla corruzione sono stati fatti con l'introduzione della Legge Severino. Il 31 ottobre 2012, con 480 sì, 19 no e 25 astenuti, la Camera dei Deputati approvava la legge 6 novembre 2012, n. 190 dal titolo Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Gazzetta Ufficiale, 2012). La legge, nota anche come legge Severino dal nome dell'allora Ministro della giustizia del governo Monti, fu approvata dopo un *iter* legislativo particolarmente lungo, iniziato il 1° marzo 2010 con il varo del disegno di legge anticorruzione da parte del Consiglio dei ministri su proposta dell'allora Ministro della giustizia Alfano e concluso il 6 novembre 2010, con la firma della legge da parte del Presidente della Repubblica Napolitano. La legge nasce sulla base di due elementi. Il primo elemento è la consapevolezza degli enormi costi che la corruzione ha per l'Italia e della larga diffusione del fenomeno su tutto il territorio nazionale. Il secondo elemento è la necessità di uniformare il sistema giuridico italiano agli *standard* internazionali, anche attraverso l'attuazione dell'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione<sup>21</sup>, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116. La legge Severino presenta misure per la prevenzione della corruzione, modifiche al codice penale, modifiche al codice civile e deleghe al governo. Uno dei punti più importanti della Legge Severino, è quello in cui si prevede l'adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche, del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Il PTPC deve essere adottato facendo riferimento al Piano Nazionale Anticorruzione<sup>22</sup>, che contiene gli obiettivi per il contrasto della corruzione a livello centrale e delle linee guida per i PTPC delle amministrazioni pubbliche. Il PTPC ha l'obiettivo di determinare le misure concrete che l'amministrazione pubblica intende adottare per prevenire la corruzione, in particolare per quanto riguarda le aree che sono considerate a maggior rischio di

---

<sup>21</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (c.d. Convenzione di Merida) è consultabile al [link](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>22</sup> L'ultima edizione disponibile del Piano Nazionale Anticorruzione, relativa al 2018, è consultabile al [link](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/PNA_2018.pdf) [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/PNA\\_2018.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/PNA_2018.pdf)

corruzione. La legge, inoltre, prevede la rotazione del personale nelle aree delle amministrazioni pubbliche più esposte al rischio di corruzione. Attraverso la rotazione del personale si vuole evitare che il consolidamento delle relazioni che vengono a crearsi porti il soggetto a utilizzare queste ultime al fine di ottenere, per sé o per altri, dei vantaggi illeciti.

Tra le misure per la prevenzione della corruzione, è rilevante la creazione della Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, che succede alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e a cui viene attribuita la funzione di Autorità Nazionale Anticorruzione. Due anni più tardi, con il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, nasce l'ANAC, in cui confluiscono strutture e personale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. L'Autorità Nazionale Anticorruzione, attualmente presieduta da Cantone, è una autorità amministrativa indipendente<sup>23</sup>, che ha l'obiettivo di prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nelle società partecipate e controllate, attraverso l'attuazione della trasparenza e l'attività di vigilanza (ANAC 2019). L'ANAC si compone di 5 membri (tra cui il presidente) e di una Camera arbitrale, formata da un presidente e dal consiglio arbitrale. L'azione dell'Autorità è particolarmente rilevante in tema di appalti pubblici. Infatti, entro 60 giorni dalla notizia di una potenziale violazione, l'ANAC ha la facoltà di emettere un parere motivato in cui presenta le criticità rilevate; se la stazione appaltante non decide di dare seguito alle indicazioni dell'Autorità, quest'ultima può rivolgersi al giudice amministrativo presentando un ricorso. L'Autorità, inoltre, attribuisce un *rating* relativo alla legalità delle imprese operanti nel campo dei contratti pubblici: questo avviene attraverso la collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. L'ANAC è dotata di un potere ispettivo che può essere attivato anche in seguito a una richiesta motivata presentata da chiunque ne abbia interesse e di un potere sanzionatorio. Infine, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha un potere di commissariamento sui lavori pubblici: nel caso di reati contro la Pubblica amministrazione, il Prefetto competente, su proposta del Presidente dell'ANAC, può assumere la carica di commissario, controllando direttamente l'impresa

---

<sup>23</sup> Le autorità amministrative indipendenti sono, secondo l'ordinamento italiano, autorità poste a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. Proprio la rilevanza dell'interesse tutelato, impone loro una posizione di autonomia e indipendenza rispetto al Governo. Esempi di autorità amministrative indipendenti italiane sono l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e la Commissione nazionale per le società e la Borsa (CONSOB).

appaltatrice.

Un'ulteriore misura legata al fenomeno della corruzione è costituita dal decreto legislativo del 25 maggio 2016, n.97 dal titolo Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza [...] in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, conosciuto anche come *Freedom of Information Act* (Gazzetta Ufficiale 2016). Questa legge ha l'obiettivo di garantire la trasparenza della pubblica amministrazione, garantendo ai cittadini il diritto di accesso agli atti amministrativi. In questo modo, i cittadini esercitano un controllo sulle azioni della pubblica amministrazione. Uno dei punti centrali del FOIA è l'accesso civico generalizzato, che permette a chiunque, e senza che vi sia bisogno di dimostrare un interesse legittimo, di richiedere documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, esistono delle eccezioni all'accesso civico generalizzato, che possono essere assolute o relative. Sono assolute quando la pubblicazione del documento non sarebbe compatibile con la tutela di interessi prioritari e fondamentali. Sono relative, invece, quando la pubblicazione del documento non sarebbe compatibile con la tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico. In questo secondo caso l'amministrazione pubblica è tenuta a valutare se pubblicare o meno l'atto, bilanciando l'interesse pubblico alla pubblicazione del documento e la tutela degli interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico. È stato ritenuto opportuno, inoltre, istituire un Centro nazionale di competenza allo scopo di dare effettiva attuazione al FOIA. Infatti, alcune tra le attività del Centro nazionale di competenza sono il supporto alle pubbliche amministrazioni nell'applicazione del FOIA, la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e la collaborazione con l'ANAC e il Garante per la protezione dei dati personali (Dipartimento per la funzione pubblica 2019).

Un altro importante provvedimento è la legge 30 novembre 2017, n. 179 dal titolo Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, conosciuta anche come legge sul *whistleblowing* (Gazzetta Ufficiale 2017). Essa è finalizzata a tutelare il dipendente che segnala illeciti all'interno del contesto in cui opera. La legge tutela l'individuo che denuncia comportamenti illeciti da misure discriminatorie e ritorsive (sanzioni, licenziamenti, demansionamenti, etc.) che potrebbero derivare dalla suddetta denuncia. La legge, inoltre, tutela il *whistleblower* stabilendo che la sua identità non può essere rivelata, ad eccezione del caso in cui essa sia indispensabile per la difesa dell'accusato.

Il provvedimento più recente in materia di corruzione è la legge 9 gennaio 2019, n.3 dal titolo Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione

del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, conosciuto anche come disegno di legge anticorruzione (Gazzetta Ufficiale 2019). Tra le misure più importanti vi è la sospensione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, a partire dal 2020. Un'altra misura, definita dal Governo "daspo" per i corrotti, prevede l'esclusione dagli appalti pubblici e dai contratti con la pubblica amministrazione per tutti coloro che ricevono condanne in via definitiva, in materia di corruzione, superiori ai due anni. Inoltre, la legge prevede l'introduzione della figura dell'agente sotto copertura. È previsto, inoltre, che le donazioni a partiti e movimenti politici superiori ai 500€ debbano essere documentate e rese pubbliche *on line*. Questa previsione si estende anche alle fondazioni.

È evidente che nel nostro Paese i vari Governi si sono spesso occupati della corruzione, attraverso l'adozione di misure più o meno efficaci. Tuttavia, esistono delle materie che non sono mai state oggetto di regolamentazione e, tra queste, vi è il *lobbying*<sup>24</sup>. Una ricerca (*Transparency International* 2004, 1-51) ha analizzato il fenomeno del *lobbying* nel nostro Paese, evidenziando che la mancanza di regolamentazione favorisce il *lobbying* basato su relazioni personali. Inoltre dalla ricerca emerge che l'assenza di regolamentazione e quindi di trasparenza del *lobbying* e la scarsa conoscenza del fenomeno e dell'attività dei lobbisti da parte dei cittadini italiani porta all'associazione, da parte della popolazione, del *lobbying* alla corruzione. L'accezione che al termine "*lobbying*" viene data dalla maggioranza dei cittadini è, quindi, negativa.

---

<sup>24</sup> Con questo termine si intende l'azione, condotta da un gruppo organizzato di persone, finalizzata a influenzare il processo decisionale e, quindi, le scelte pubbliche allo scopo di favorire determinati interessi.

## Capitolo V

### *Case study*: la lotta alla corruzione nel Regno Unito

In questo capitolo si osserverà il fenomeno della corruzione nel Regno Unito, riproducendo lo schema del capitolo precedente. In particolare, nel paragrafo 1 verrà esaminata la situazione relativa al fenomeno nel Paese. Successivamente, nel paragrafo 2, verranno approfondite alcune delle principali misure che il Regno Unito ha inteso adottare al fine di prevenire e contrastare la corruzione.

#### *1. Il contesto*

Nell'ultima edizione del *Corruption Perception Index* (Transparency International 2019) il Regno Unito si colloca all'11° posto, con un punteggio di 80 su 100. *Transparency International UK* ha pubblicato un report in cui analizza il punto di vista dei britannici sulla corruzione (2010, 1-11). Dall'analisi del report si comprende che il 53,4% degli intervistati ritiene che negli ultimi tre anni i livelli di corruzione in Gran Bretagna siano aumentati, il 25,2% ritiene che siano rimasti stabili, il 18,8% non sa e il 2,5% ritiene che siano diminuiti. Il 58,9% ha affermato di non essere mai stato coinvolto in episodi di corruzione, il 29,9% ha detto di non sapere e il 13,7% ha dato una risposta affermativa. Alla domanda che chiedeva se si sapesse a chi rivolgersi per denunciare casi di corruzione, il 69,9% di intervistati ha risposto di no, mentre il 30,1% ha risposto positivamente. I settori in cui la percezione della corruzione è maggiore sono i partiti politici (65,5%), lo sport (56,9%) e il Parlamento (55,7%). Al contrario, i settori in cui la percezione della corruzione è minore sono il sistema dell'istruzione (10,8%), le forze armate (13,3%) e il Servizio Sanitario Nazionale (14,4%). Il 48,1% degli intervistati crede che il governo non stia contrastando la corruzione, il 25,9% è del parere opposto e un altro 25,9% non sa. Il report, inoltre, sottolinea come i cittadini britannici provino una diffusa contrarietà verso la corruzione: il 93% degli intervistati, infatti, ha affermato che, nel caso in cui fosse a conoscenza di atti di corruzione, lo riporterebbe alle autorità competenti.

Nell'analisi della corruzione nel Regno Unito, occorre tenere in considerazione le peculiarità dell'ordinamento dello Stato in esame. Il Regno Unito, infatti, adotta un sistema giuridico di *Common law*: questo sta a significare che il sistema giuridico non è codificato in leggi o atti normativi, ma si basa sul precedente giurisprudenziale, in base al quale i giudizi vengono emessi sulla base di precedenti sentenze relative a casi molto simili a quello in esame: ciò è conosciuto come il principio dello *stare decisis*. Questo tipo di sistema, ovviamente, influisce sull'organizzazione e sulle attività

della pubblica amministrazione, caratterizzata da livelli di regolamentazione notevolmente minori rispetto agli Stati di *Civil Law*. Al contempo, il sistema del Regno Unito mira al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che si basa sugli elementi di legalità e imparzialità. Il sistema giuridico di *Common Law* si è sviluppato nel Regno Unito a partire dal 1066, anno della conquista dell'isola da parte di Guglielmo I, conosciuto anche come Guglielmo il Conquistatore.

## 2. Le politiche

Nel corso del tempo, il Regno Unito ha adottato numerose misure finalizzate al contrasto della corruzione. Di seguito ne verranno analizzate alcune delle principali.

Il Regno Unito non dispone di una agenzia anticorruzione, al contrario di quanto avviene in altri Paesi, tra cui l'Italia<sup>25</sup>. Tuttavia, nel Regno Unito è stato istituito, con il *Criminal Justice Act* 1987, il *Serious Fraud Office*, un Dipartimento governativo non ministeriale<sup>26</sup> specializzato nel contrasto alla corruzione (*Criminal Justice Act* 1987). Esso si occupa dei casi di corruzione più gravi e complessi. Nel considerare se autorizzare un'indagine, il Direttore del *Serious Fraud Office* prende in considerazione il danno, reale o potenziale, che il sospetto reato potrebbe causare alla popolazione, alla reputazione e all'integrità del Regno Unito come centro finanziario internazionale e all'economia e alla prosperità del Regno Unito (*Serious Fraud Office* 2019).

La prima legge in materia di corruzione nel Regno Unito è il *Public Bodies Corrupt Practices Act* 1889, che disciplinava solo i casi di corruzione relativi al settore pubblico e si occupava di intervenire sul comportamento dell'individuo che, al fine di influenzare le azioni del funzionario pubblico, offriva a quest'ultimo dei vantaggi (*Legislation.gov.uk* 1889). A questa è seguita una numerosa serie di altre leggi. La più recente è il *Bribery Act* 2010, entrata in vigore il 1° luglio 2011 (*Legislation.gov.uk* 2010). Questo provvedimento si occupa della corruzione sia nel settore pubblico che nel settore privato e, abrogando tutta la normativa previgente in materia di corruzione, ha innovato fortemente la disciplina dei reati di corruzione, in quanto prima di esso non esisteva una disciplina sistematica di norme, ma solo una pluralità non unitaria di disposizioni. Esso, inoltre, disciplina sia la corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione, sia la corruzione tra privati e introduce nuove fattispecie relative ai fenomeni di corruzione. Una delle nuove fattispecie introdotte è quella

---

<sup>25</sup> Cfr. capitolo 4 paragrafo 2

<sup>26</sup> Un Dipartimento governativo non ministeriale è un dipartimento del Governo del Regno Unito che si occupa di questioni per le quali l'intervento politico diretto è stato considerato non necessario o inadeguato.

che riguarda la corruzione attiva e la corruzione passiva, contenuta nelle sezioni 1 e 2 dell'Atto. Si ha corruzione attiva quando viene dato un beneficio; si ha corruzione passiva, invece, quando si accetta il beneficio. Nella sezione 6, inoltre, si prende in considerazione la corruzione verso i funzionari stranieri, stabilendo le sanzioni per il cittadino inglese che corrompe il pubblico ufficiale straniero. Tra le altre fattispecie introdotte con il *Bribery Act*, infine, è particolarmente interessante quella contenuta nella sezione 7 e definita “*failure of commercial organizations to prevent bribery*”. Questa fattispecie prevede la responsabilità della società per la mancata prevenzione della corruzione, stabilendo la responsabilità penale dell'impresa in relazione ai reati commessi da individui che operano in essa e per conto di essa, ogni qual volta l'azienda non abbia adottato misure adeguate a prevenire tali reati<sup>27</sup>. Anche nel Regno Unito, come in Italia, le motivazioni della nascita di questo tipo di provvedimento vanno ricercate nella volontà di conformarsi alle indicazioni provenienti da istituzioni e organizzazioni internazionali al fine di raggiungere determinati *standard*.

Una delle misure che sono state adottate dal Parlamento del Regno Unito per contrastare la corruzione è il *Freedom of Information Act* 2000, entrato in vigore il 1° gennaio 2005 (*Legislation.gov.uk* 2000). Questo provvedimento è valido su tutto il territorio della Gran Bretagna ad eccezione della Scozia<sup>28</sup> e istituisce il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni<sup>29</sup> detenute dalle istituzioni pubbliche. Il FOIA distingue tra tre tipologie di istituzioni pubbliche: le autorità pubbliche<sup>30</sup>, le società pubbliche e gli organismi designati a svolgere funzioni pubbliche. In via generale, il FOIA si applica a tutte le autorità pubbliche, ma con alcune limitazioni alle autorità pubbliche ibride<sup>31</sup>. Le società pubbliche, secondo il FOIA, sono quelle detenute interamente dalla Corona o detenute interamente da qualsiasi autorità pubblica. Gli organismi designati a svolgere

---

<sup>27</sup>Il Ministero della Giustizia ha inoltre pubblicato una guida, consultabile al link <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>, in cui vengono enunciati sei principi (indicativi ma non prescrittivi) a cui le società possono fare riferimento al fine di prevenire la corruzione al loro interno.

<sup>28</sup>La Scozia, infatti, ha il proprio *Freedom of Information Act*, consultabile al link [https://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/pdfs/asp\\_20020013\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/pdfs/asp_20020013_en.pdf), che disciplina il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche scozzesi.

<sup>29</sup>Le informazioni, secondo l'Atto, includono documenti, *files*, lettere, *emails*, fotografie e registrazioni audio e video.

<sup>30</sup>Tra le autorità pubbliche sono inclusi i Dipartimenti Governativi, le Camere del Parlamento, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord, l'Assemblea Nazionale del Galles, le forze armate, gli enti governativi locali, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, le scuole, le università e le autorità di polizia.

<sup>31</sup>L'autorità pubblica ibrida è un organismo privato che esercita funzioni di natura pubblica.

funzioni pubbliche sono, infine, gli organismi che esercitano una funzione di natura pubblica o provvedono a erogare un servizio la cui prestazione è una funzione di un'autorità pubblica. L'atto prevede un generale diritto di accesso alle informazioni, stabilendo che chiunque ha il diritto di accedervi senza che sia necessario giustificare le ragioni della richiesta di accesso. Al contrario, il rifiuto di concedere le informazioni al richiedente necessita di essere giustificato. Tuttavia, esistono alcune eccezioni in base alle quali non si può avere accesso all'atto di cui si è fatta richiesta. Il FOIA prevede due tipi di eccezioni: le eccezioni assolute e le eccezioni condizionate. Le eccezioni assolute sono quelle non costituiscono un interesse pubblico, mentre le eccezioni condizionate sono quelle per cui si rende necessario procedere a una valutazione finalizzata a decidere se è maggiore l'interesse pubblico a mantenere l'eccezione o quello a pubblicare l'informazione.

Esiste, all'interno del sistema del Regno Unito, una serie di codici etici e di condotta finalizzati a incidere sulle attività di coloro che ricoprono cariche pubbliche. Nel 1994 è stato creato il *Committee on Standards in Public Life*, un organo consultivo composto da otto membri<sup>32</sup>, che fornisce consulenza al Primo Ministro relativamente agli *standard* etici nella vita pubblica e che monitora e riferisce su questioni relative agli standard di condotta di tutti i titolari di cariche pubbliche (*Legislation.gov.uk* 2019). L'organismo, inoltre, promuove i sette principi della vita pubblica, che si applicano a tutti i titolari di uffici pubblici. I principi, esposti per la prima volta da Lord Nolan nel 1995, sono: altruismo, integrità, oggettività, responsabilità, trasparenza, onestà e *leadership*. Un ruolo importante è quello ricoperto dal *Civil service code*, una guida per i dipendenti pubblici, i dipartimenti e le loro agenzie (*Gov.Uk* 2015). Il suddetto codice definisce il quadro entro cui tutti i dipendenti pubblici lavorano, i valori fondamentali e gli *standard* di comportamento che ci si aspetta che essi sostengano, nonché i limiti del coinvolgimento dei dipendenti pubblici nelle attività politiche. Un altro esempio è il *Ministerial Code*, che stabilisce gli standard di condotta previsti per i Ministri e il modo in cui sono tenuti a svolgere il loro compito (*Cabinet Office* 2018). Il codice, prescrittivo ma non normativo, si occupa di fornire indicazioni su una vasta gamma di temi legati all'integrità dei Ministri e contiene i sette principi della vita pubblica testé citati. Un altro codice di condotta è il *Code of Conduct for Special Advisers*, finalizzato a stabilire i principi e gli *standard* di comportamento dei consiglieri speciali del Governo e dei Ministri (*Cabinet Office* 2016).

Il Regno Unito ha provveduto ad adottare una specifica legislazione relativa al fenomeno del

---

<sup>32</sup> Tra questi otto membri, cinque sono indipendenti e tre sono politici. Quelli indipendenti sono designati dal Primo Ministro, mentre quelli politici sono scelti tra il Partito conservatore, il Partito laburista e il Partito liberal democratico. Tutti i membri sono nominati per un mandato di cinque anni non rinnovabile.

*lobbying*. Il Parlamento britannico, infatti, ha approvato una legge dal titolo *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*, conosciuta anche come *The Lobbying Bill*, e finalizzata a regolamentare il *lobbying* (*Legislation.gov.uk* 2004). La legge prevede la creazione di un registro dei lobbisti, al fine di rendere chiara e trasparente l'azione dei lobbisti. La legge, inoltre, richiede ai lobbisti di rivelare i nomi dei loro clienti su un registro pubblico e di aggiornarli trimestralmente.

Il Governo del Regno Unito, inoltre, ha pubblicato un documento dal titolo *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*, che delinea la strategia anticorruzione intergovernativa attraverso la predisposizione di un quadro per guidare l'azione del Governo per il periodo 2017-2022 al fine di contrastare la corruzione (*HM Government* 2017). Nel documento si evidenzia che l'azione del governo nel contrasto alla corruzione è finalizzata al raggiungimento di tre obiettivi: la riduzione delle minacce alla sicurezza nazionale, l'aumento della ricchezza e il rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni. La strategia del documento individua sei priorità: ridurre la minaccia interna nei settori ad alto rischio, rafforzare l'integrità del Regno Unito come centro finanziario internazionale, promuovere l'integrità nel settore pubblico e privato, ridurre la corruzione negli appalti pubblici e nelle sovvenzioni, migliorare l'ambiente aziendale a livello globale e collaborare con altri Paesi per combattere la corruzione. La strategia presentata nel documento è sviluppata attraverso quattro approcci: la protezione contro la corruzione, la prevenzione nel coinvolgimento dei cittadini nella corruzione, il perseguimento e la punizione dei crimini di corruzione e la riduzione dell'impatto della corruzione.

## Capitolo VI

### Una valutazione delle due esperienze e le lezioni da trarre

L'obiettivo di questo capitolo è quello di procedere giungere ad alcune conclusioni sulla base di ciò che emerge dall'analisi condotta nei capitoli IV e V. Più precisamente, nel paragrafo 1 si procederà a una valutazione delle esperienze relative a Italia e Regno Unito. In seguito, nel paragrafo 2, verranno presentate, e soprattutto discusse, alcune misure generali per la lotta alla corruzione, sempre sulla scorta dell'analisi condotta nei capitoli IV e V.

#### *1. Una valutazione delle esperienze di Italia e Regno Unito*

Dall'analisi delle esperienze di Italia e Regno Unito condotta nel capitolo precedente, emerge un sistema relativo al fenomeno della corruzione profondamente diverso tra i due Paesi e, nel Regno Unito, una certa opposizione alla corruzione da parte dei cittadini che invece in Italia stenta a emergere, anche a causa del radicamento e della diffusione del fenomeno nelle vite dei singoli cittadini del nostro Paese. Ciò che rileva è, innanzitutto, la notevole distanza tra i due Paesi in esame nel *Corruption Perception Index* di *Transparency International*. Tra Italia e Regno Unito, infatti, è presente una distanza di più di quaranta posizioni. Sempre con riferimento alla classifica di *Transparency International*, ciò che emerge è una evoluzione (positiva) delle posizioni in classifica dell'Italia nel corso degli anni a fronte di una certa stabilità di quelle del Regno Unito. Ciò, probabilmente, è dovuto alle politiche adottate dal nostro Paese nel corso degli ultimi anni e ai loro (positivi) effetti. È, questo, un punto rilevante: infatti, mentre all'interno del Regno Unito esiste un sistema di prevenzione e di contrasto alla corruzione profondamente strutturato e consolidato, in Italia solo negli ultimi anni sono state adottate delle misure realmente efficaci. Potremmo dire, quindi, che il sistema italiano è un sistema emergenziale, mentre quello britannico è strutturale. Inoltre, mentre nel Regno Unito si è data pari importanza alla prevenzione e alla repressione, in Italia si è puntato essenzialmente sulla repressione, e solo negli ultimi anni è stato dato rilievo alla prevenzione. È evidente, quindi, la debolezza del sistema di prevenzione italiano. Ciò che risulta è anche l'importanza data dal Regno Unito alla dimensione culturale, attraverso la predisposizione, nel corso degli anni, di codici etici e di condotta. Al contrario, ciò è stato fatto in Italia solo negli ultimi anni e, certamente, in misura minore. Tuttavia, va segnalata l'assenza, nel Regno Unito, di una autorità nazionale anticorruzione, al contrario di quanto avviene in Italia. Nonostante questo, però, il sistema

di prevenzione e contrasto del Regno Unito risulta essere efficace.

## 2. Alcune lezioni di politica anticorruzione

Al termine di questo lavoro è opportuno procedere al delineamento, sulla base delle analisi fin qui condotte, di alcune misure per la prevenzione e il contrasto nella corruzione. Nelle pagine che seguono, quindi, verranno tratteggiate alcune delle principali misure e le caratteristiche che queste dovrebbero avere per poter essere realmente efficaci.

Tra le misure che si intendono qui analizzare, la prima è il *whistleblowing*. *Whistleblowing* è un termine di origine anglosassone<sup>33</sup>, che indica la segnalazione o la denuncia, da parte di un individuo, di condotte illegali all'interno di una istituzione pubblica o di una azienda privata di cui esso fa parte. Il *whistleblower*, quindi, è il lavoratore<sup>34</sup> che nel corso della sua attività viene a conoscenza di un illecito, di una minaccia di un interesse pubblico o di una qualsiasi altra attività idonea a provocare danni a terzi, e decide di segnalare o denunciare il fatto. L'individuo può decidere di farlo internamente o esternamente. Lo fa internamente se riporta il fatto a un collega di lavoro o a un superiore; al contrario, lo fa esternamente se riporta il fatto ad un soggetto esterno al contesto lavorativo, ad esempio ai *media*. Esistono diversi incentivi che possono essere creati per favorire la segnalazione. Uno, ad esempio, potrebbe essere quello di stabilire regole chiare riguardanti il processo di segnalazione. Inoltre, affinché il soggetto sia incentivato a segnalare, è fondamentale che percepisca la sua azione come utile: è necessario, quindi, che il soggetto sia certo che la segnalazione sia debitamente presa in considerazione ed abbia effettive conseguenze. Un ulteriore incentivo alla segnalazione potrebbe essere quello di fornire un *feedback* al segnalante, in merito alla presa in carico, alla valutazione e all'esito della segnalazione. Un altro incentivo alla segnalazione, inoltre, potrebbe essere quello di prevedere premi o ricompense per il segnalante<sup>35</sup>. All'interno del *whistleblowing* è

---

<sup>33</sup> Il termine *whistleblowing*, letteralmente “soffiare il fischiotto”, deriva dall'azione dell'arbitro che segnala un fallo o da quella del poliziotto che segnala la commissione di un illecito.

<sup>34</sup> Con il termine “lavoratore” si vuole indicare il membro interno all'istituzione pubblica o all'azienda privata. Il *whistleblowing*, infatti, si differenzia dalle segnalazioni e dalle denunce dei cittadini, perché esso consiste nella segnalazione o nella denuncia da parte di un membro che è interno all'istituzione pubblica o all'azienda privata.

<sup>35</sup> Un meccanismo di questo tipo era previsto dal *False Claims Act*, che autorizzava il Dipartimento di Giustizia a pagare delle ricompense a coloro che avessero segnalato o denunciato frodi a danni del governo federale. La

centrale la garanzia, nei confronti del *whistleblower*, della riservatezza e della protezione dei dati personali. Ad esempio la previsione della possibilità di effettuare segnalazioni anonime<sup>36</sup>, che non permettano quindi di risalire all'autore della segnalazione, potrebbe costituire un incentivo a segnalare le condotte illegali. Tuttavia, le segnalazioni anonime contengono dei limiti. Infatti, proprio a causa dell'anonimato, l'istituzione o l'azienda non può intrattenere rapporti con il segnalante e richiedere, ove necessario, ulteriori informazioni o, più in generale, la sua collaborazione. In genere, le segnalazioni possono essere presentate attraverso diversi canali, tra cui posta ordinaria, posta elettronica o *software*<sup>37</sup>. Tuttavia, l'individuo che denuncia si espone al rischio di atti di ritorsione<sup>38</sup>. Occorre, pertanto, creare le condizioni affinché il soggetto che denuncia non venga esposto a rappresaglie. Questo può essere fatto attraverso l'adozione di meccanismi di tutela nei confronti del *whistleblower*. Indicazioni in questa direzione provengono anche da trattati internazionali aventi come oggetto il fenomeno della corruzione. Ad esempio, la Convenzione Civile sulla Corruzione all'articolo 9 richiede agli Stati firmatari di provvedere alla creazione di una legislazione interna finalizzata a una tutela appropriata per i dipendenti che denunciano fatti di corruzione (Consiglio d'Europa 1999). Anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione si occupa di questo tema, riproducendo all'articolo 33, in maniera pressoché identica, le indicazioni contenute nella Convenzione testé citata (Nazioni Unite 2003). Probabilmente, la Nazione in cui il *whistleblowing* è più compiutamente disciplinato è gli Stati Uniti d'America, in cui esiste una normativa giuridica sul fenomeno da numerosi anni. All'interno del territorio statunitense, infatti, esiste un'ampia serie di leggi che disciplina il fenomeno fin dal 1863, anno dell'approvazione della prima legge in materia denominata *False Claims Act* a cui è seguito, nel 1912, il *Lloyd-La Follette Act*. La legge più recente in materia è il *Whistleblower Protection Act* del 1989, finalizzata a proteggere i dipendenti federali che agiscono come *whistleblowers*.

Un ruolo importante è quello delle autorità nazionali anticorruzione. Sempre più Paesi affidano numerose funzioni relative al contrasto della corruzione ad autorità nazionali anticorruzione,

---

ricompensa consisteva in una somma compresa tra il 15% e il 25% (in alcuni casi si può arrivare al 30%) del totale della somma recuperata attraverso la segnalazione del *whistleblower*.

<sup>36</sup> Sarebbe opportuno, tuttavia, mantenere segreta l'identità del segnalante anche quando non si tratta di una segnalazione anonima.

<sup>37</sup> In genere le istituzioni e le aziende sono dotati di indirizzi di posta elettronica e software appositamente designati per la segnalazione di casi di *whistleblowing*.

<sup>38</sup> Gli atti di ritorsione possono consistere, ad esempio, in provvedimenti disciplinari, demansionamento o licenziamento.

anche sulla base delle indicazioni provenienti dai trattati internazionali da essi stessi ratificati<sup>39</sup>. L'esistenza di autorità nazionali anticorruzione è giustificata dal fatto che le leggi, da sole, non bastano per sconfiggere la corruzione: esse sono uno strumento necessario, ma non sufficiente per la lotta al fenomeno in esame. Inoltre è necessario che le autorità nazionali anticorruzione, per essere veramente efficaci, abbiano determinate caratteristiche. Occorre, anzitutto, che le suddette autorità agiscano sulla base di un mandato chiaro che stabilisca in modo preciso le loro funzioni. È indispensabile, inoltre, che le autorità siano indipendenti dai Governi e che sia loro garantita una certa autonomia, al fine di poter svolgere in maniera efficace il loro compito. Un altro requisito di primaria importanza è che alle autorità vengano fornite risorse materiali adeguate a far sì che possano svolgere proficuamente le loro attività. Altra condizione fondamentale, per assicurare il buon funzionamento della autorità, è che abbiano a disposizione un personale qualificato, specializzato e adeguatamente formato sui temi oggetto del lavoro dell'autorità. Al fine di rendere l'azione delle autorità ancora più efficace, è auspicabile che via sia una cooperazione con la società civile e i privati. Infine, un ulteriore elemento auspicabile, è la collaborazione tra le autorità nazionali anticorruzione dei vari Paesi.

Tra le misure di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, la trasparenza ha un ruolo centrale e ha assunto una funzione sempre più importante, soprattutto negli ultimi anni. La trasparenza della pubblica amministrazione consiste nella pubblicazione, sui siti *web* istituzionali, di documenti, dati o informazioni riguardanti la pubblica amministrazione e quindi nella possibilità, da parte degli individui, di accedere alle informazioni concernenti le amministrazioni pubbliche, al fine di avere piena consapevolezza sulle sue attività e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In questo modo, il cittadino può operare un controllo sulle azioni della pubblica amministrazione e sull'uso di risorse pubbliche da parte delle stesse. La trasparenza, quindi, diventa un modo per contrastare la corruzione: la pubblicità dei documenti, infatti, opera come disincentivo alla realizzazione di comportamenti corruttivi. È evidente che la trasparenza fa riferimento a elementi già pubblicati dall'amministrazione pubblica. Qualora, invece, un documento, un dato o un'informazione non fosse

---

<sup>39</sup> Indicazioni di questo tipo, ad esempio, provengono dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, consultabile al [link https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf), che, all'art.6, invita gli Stati firmatari ad assicurare l'esistenza di uno o più organi finalizzati a prevenire la corruzione. Anche il Consiglio d'Europa, nella *Criminal Law Convention on Corruption*, disponibile al [link https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5), si è occupato di questo tema all'art. 20, invitando gli Stati parti della Convenzione ad adottare le misure necessarie ad assicurare che ci sia una autorità specializzata nella lotta alla corruzione.

stato pubblicato, il cittadino ha la facoltà di richiedere alla pubblica amministrazione la sua pubblicazione: questo avviene grazie all'istituto dell'accesso civico.

Un importante strumento finalizzato a prevenire la corruzione è costituito dai piani di prevenzione della corruzione. Si tratta di documenti programmatici in cui l'amministrazione pubblica definisce la strategia e le misure che intende adottare al fine di contrastare il fenomeno della corruzione al suo interno, anche attraverso l'individuazione delle aree più soggette al rischio di corruzione. In genere, i piani di prevenzione della corruzione fanno riferimento ai piani nazionali anticorruzione, cioè documenti adottati dal Governo o da una autorità da esso delegata, che contengono obiettivi generali e indirizzi a cui le singole amministrazioni sono chiamate a fare riferimento nell'adozione del loro piano di prevenzione della corruzione. In questo modo viene a crearsi un legame coerente tra le azioni messe in campo dal Governo e quelle poste in essere dalle singole amministrazioni pubbliche. I piani sono costruiti facendo riferimento a quello che viene definito "*risk management*", cioè la gestione del rischio. Il *risk management* consiste nell'identificazione, nella valutazione e nella prioritizzazione dei rischi, a cui segue l'applicazione di strumenti finalizzati a minimizzare, monitorare e controllare la loro probabilità o il loro impatto (Hubbard 2009, 49). Il processo di *risk management* si compone di diverse fasi, che saranno brevemente citate qui di seguito. La prima è l'analisi del contesto in cui ci si trova a operare. La seconda è l'identificazione dei potenziali rischi<sup>40</sup>. La terza è la valutazione dei rischi, che consiste nell'analisi della probabilità del verificarsi del rischio e nella potenziale gravità del suo impatto. La quarta è il trattamento dei potenziali rischi, che consiste nell'individuazione di misure finalizzate a evitare il rischio o, quantomeno, a ridurre il suo impatto. La quinta è la programmazione dei disegni di risposta. La sesta è l'implementazione delle misure. La settima, infine, è la revisione e la valutazione del piano.

Un altro importante strumento di prevenzione della corruzione è rappresentato dai codici etici e di condotta. Il codice etico è un documento che contiene principi etici ai quali i membri dell'organizzazione sono tenuti a conformarsi, e fa leva sui principi morali degli individui. Il codice di condotta, invece, delimita i margini di azione dei membri dell'organizzazione, definendo una serie di comportamenti che l'amministrazione pubblica si aspetta dai suoi membri, la cui violazione potrebbe dar luogo a sanzioni. Uno dei principali obiettivi, sia dei codici etici che dei codici di

---

<sup>40</sup> L'identificazione dei rischi viene effettuata prendendo in considerazione due elementi: l'analisi della fonte (che può essere interna o esterna all'ambito di riferimento) e l'analisi del problema (che consiste nell'individuazione delle minacce).

condotta, è favorire il raggiungimento di determinati livelli di correttezza al fine di disincentivare il compimento di azioni corruttive all'interno dell'organizzazione. L'adozione dei codici, quindi, è finalizzata a orientare le azioni dei membri verso determinati obiettivi. Questi obiettivi vengono raggiunti sia attraverso la loro esplicitazione all'interno dei codici, sia attraverso la presenza di sanzioni conseguenti all'infrazione dei codici, che operano come disincentivo all'infrazione stessa, orientando l'azione dei membri verso il raggiungimento degli obiettivi che l'organizzazione intende raggiungere. In questo modo, l'amministrazione pubblica orienta l'azione del personale verso il raggiungimento dell'interesse pubblico. Tuttavia, affinché le indicazioni presenti all'interno dei codici abbiano effettivo seguito, è necessario che siano condivise e percepite come giuste dai soggetti a cui si rivolgono. Risulta evidente, dunque, che il rispetto di determinati *standard* da parte dei membri della pubblica amministrazione può essere ottenuto solo in presenza di una forte integrità posseduta dai membri stessi. A questo proposito, affinché l'integrità sia parte dell'individuo, sono fondamentali l'etica e la cultura della legalità del personale.

Anche l'etica e la cultura della legalità rivestono un ruolo centrale nell'ambito delle misure di prevenzione della corruzione. Risulta evidente che le misure penali e amministrative, da sole, non sono sufficienti per contrastare la corruzione. È necessario, dunque, affiancare ad esse delle misure che promuovano l'etica e la cultura della legalità. L'etica e la cultura della legalità sono elementi particolarmente significativi nella lotta alla corruzione. Sono, infatti, importanti elementi funzionali a prevenire comportamenti non corretti all'interno dell'amministrazione pubblica. La costruzione dell'etica e della cultura della legalità è un processo che richiede tempo. I valori individuali sono alla base dell'etica e della cultura della legalità. Occorre, quindi, che vi siano dei valori socialmente condivisi, basati sull'integrità morale degli individui. I valori del singolo, dunque, sono condizione necessaria per la presenza di valori socialmente condivisi. La formazione del personale, a questo proposito, riveste un ruolo centrale.

## *Conclusion*

Al termine di questa tesi, e alla luce di quanto osservato nelle pagine del presente lavoro, è possibile affermare che la corruzione è un fenomeno di estrema complessità, e che dunque richiede di essere trattato con notevole attenzione e ponderatezza. È doveroso, al termine di questa tesi, procedere ad alcune osservazioni derivanti dall'analisi fin qui condotta.

Innanzitutto, è bene osservare che la corruzione si presenta come un fatto articolato, multiforme e composito. Si è descritto, nel presente lavoro, il ruolo della burocrazia nel rapporto con la corruzione, giungendo spesso a conclusioni negative circa l'azione della pubblica amministrazione, alla luce delle teorie presentate. L'intenzione di chi scrive, tuttavia, non è quella di generalizzare. È forte, infatti, la consapevolezza dell'estrema importanza e della profonda rilevanza della burocrazia nel funzionamento dello Stato, che nella maggior parte dei casi svolge il suo ruolo con dedizione e impegno (probabilmente, in misura maggiore nelle amministrazioni pubbliche centrali che in quelle periferiche). Alcune considerazioni, inoltre, meritano di essere fatte in base a quanto osservato nei capitoli relativi alla corruzione nel Regno Unito e in Italia. È evidente che la situazione relativa alla corruzione è profondamente diversa nei due Paesi analizzati. Storicamente, infatti, esiste nel Regno Unito un certo organicismo di fondo relativo ai caratteri istituzionali del Paese, ma che si è diffuso anche nella società. Inoltre, è possibile sostenere che è presente, nel Regno Unito, un sistema di contrasto alla corruzione consolidato nel tempo e profondamente radicato. Sorprende, tuttavia, l'assenza di una autorità nazionale anticorruzione, a differenza di quanto avviene in molti altri Paesi, tra cui l'Italia. Eppure, mancano nel nostro Paese misure strutturali finalizzate e orientate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, nonostante la corruzione sia un fenomeno endemico all'interno del Paese. Emerge, tuttavia, in Italia, una situazione paradossale: nonostante ci sia una generalizzata e diffusa critica alla corruzione da parte dei cittadini, nel nostro Paese persistono numerosi e diffusi fenomeni di quella che potremmo definire una "micro corruzione", e cioè di una corruzione diffusa tra i cittadini. Si giunge, dunque, al paradosso che molti italiani sono corrotti e corruttori ma, allo stesso tempo, criticano la corruzione. Bisogna, quindi, avere il coraggio di dire che, in molti casi, anche i singoli cittadini hanno le loro profonde responsabilità. Nelle ultime pagine di questa tesi, poi, si è spostato lo sguardo sugli strumenti per la lotta alla corruzione. Come si è già affermato all'inizio di questa pagina, la corruzione è un fenomeno complesso. E proprio la sua complessità, e dunque le particolari caratteristiche del fenomeno, richiede risposte coerenti ai suoi caratteri. Va evidenziato, inoltre, che affinché le politiche anticorruzione possano essere realmente

efficaci, vanno adattate al contesto in cui devono essere realizzate, tenendo conto delle sue peculiarità. Infine, si vuole qui evidenziare la necessità di affrontare la corruzione a diversi livelli e non solo attraverso le leggi che, da sole, non sono sufficienti. È necessario, poi, agire sulla qualità della legislazione, creando norme chiare e rigorose. Bisogna inoltre combattere la corruzione riducendo le occasioni e gli incentivi che portano alla realizzazione di fenomeni di questo tipo. La corruzione si combatte anche attraverso una maggiore efficienza del sistema. Occorre creare consapevolezza, negli individui, sul fenomeno della corruzione anche, e soprattutto, attraverso la formazione e l'educazione. Lo scopo deve essere quello di avere dei cittadini che non compiono atti di corruzione non per il timore delle conseguenze e quindi delle sanzioni che ne derivano, ma perché la considerano la cosa giusta da fare. Bisogna valorizzare e responsabilizzare gli individui, e per fare questo occorre promuovere i valori di fiducia, credibilità e integrità attraverso misure strutturali che favoriscano un mutamento culturale.

## *Abstract*

The aim of this thesis is to analyze the phenomenon of corruption in public administration. This will be done through the exposure of some economic theories, the presentation of certain empirical evidences and the discussion of some policies to tackle the problem.

The first part of this thesis is dedicated to an introduction of the phenomenon of corruption. First of all, we will deal with a definition of corruption, then will be exposed the causes that lead to the realization of corruptive acts and the consequences of these acts and, at the end of this part, we will discuss some of the most important indicators for measuring corruption.

Then, the focus will be on the economic theories related to corruption. Specifically, we will analyze the public choice theory in order to understand how bureaucracy effectively works. Hence, the Niskanen model will be described with the aim to figure out the functioning of the interaction between bureaucracy and politicians. Finally, we will describe the principal-agent problem and its characteristics.

Subsequently, two interviews will be presented in order to understand the situation of corruption in Italy in a direct way. Afterward, some considerations will be showed up.

Thereafter, we will analyze the situation concerning corruption in Italy. The analysis will be conducted in two phases: firstly we will describe the situation concerning corruption in the country, and then we will observe the policies adopted by Italy with the aim to prevent and tackle corruption.

The following part of this thesis will follow the same pattern of the previous section. As a matter of fact, we will deal with situation regarding the phenomenon of corruption in United Kingdom. This will be done in the first place describing the context and then analyzing the policies implemented in the country in order to combat corruption.

The last part of this thesis will be dedicated to the evaluation of the experiences of the two countries and to the presentation and the discussion of some general anti-corruption policies, also in the light of the analysis carried out with regard to Italy and United Kingdom.

## Bibliografia

- Aidt, T. S. 2003. "Economic analysis of Corruption: A Survey." *The Economic Journal*, 113 (491): 632-652.
- Aidt, T. S., Dutta, J., e Sena, V. 2008. "Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence." *Journal of Comparative Economics*, 36 (2): 195-220.
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., Wacziarg, R. 2003. "Fractionalization." *Journal of Economic Growth*, 8 (2): 55-194.
- Anderson, C. J., e Tverdova, Y. V. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies." *American Journal of Political Science*, 47 (1): 91-109.
- Andvig, J. C. e Moene, K. O. 1990. "How Corruption May Corrupt." *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 13 (1): 63-76.
- Andvig, J. C., Fjelstad, O., Amundsen, I., Søreide T. 2000. "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey." *Chr. Michelsen Institute*, 1-158.
- Bardhan, P. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*, 35 (3): 1320-1346.
- Becker, G. S. 1968. "Crime and punishment: an economic approach." *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217.
- Bianco, M., e Bripi, F. 2010. "Le difficoltà di fare impresa". In *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, 25-49. Roma: Banca d'Italia.
- Bripi, F., Carmignani, A., e Giordano, R. 2011. "La qualità dei servizi pubblici in Italia." *Questioni di Economia e Finanza*, 84: 5-45.

- Buchanan M., J. 1995. "Interview with James Buchanan." Intervista di The Region. *Federal Reserve Bank of Minneapolis*.
- Choi, J.P., e Thum, M. 2005. "Corruption and the Shadow Economy" *International Economic Review*, 46 (3): 817-836.
- Commissione Europea. 2014. *EU Anti-Corruption Report* 1-41.
- Consiglio d'Europa. 2018. "European judicial systems. Efficiency and quality of justice." *CEPEJ Studies*, 26: 1-338.
- Conybeare, J. A. C. 1982. "The Rent-Seeking State and Revenue Diversification." *World Politics*, 35 (1): 25-42.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. 2002. "The Regulation of Entry." *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (1): 1-37.
- Dollar, D., Fisman, R. e Gatti, R. 2001. "Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government." *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 46 (4): 423-429.
- Dreher, A., e Herzfeld, T. 2005. "The Economic Cost of Corruption: A Survey and New Evidence." *Public Economics*, 1-33.
- Dreher, A., e Schneider, F. 2010. "Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis." *Public Choice*, 144 (1-2): 215-238.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, 174-209. Londra: Pearson Education.
- Fiorino, N., e Galli, E. 2013. *La corruzione in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Golden, M. A., e Picci, L. 2005. "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian

Data.” *Economics and Politics*, 17 (1): 37-75.

Gupta, S., Davoodi, H. e Tiongson, E. 2000. “Corruption and the Provision of Health Care and Education Services.” *IMF Working Paper*, 1-33.

Gupta, S., Davoodi, H., e Alonso-Terme, R. 2002. “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” *Economics of Governance*, 3 (1): 23-45.

Gyimah-Brempong, K., e de Camacho, S. V. M. 2006. “Corruption, Growth and Income Distribution: Are there Regional Differences?” *Economics of Governance*, 7 (2): 245-269.

Habib, M., e Zurawicki, L. 2002. “Corruption and Foreign Direct Investment.” *Journal of International Business Studies*, 33 (2): 291-307.

Haque, E. M., e Kneller, R. 2008. “Public Investment and Growth: The Role of Corruption.” *CGBCR Discussion Papers*, 98, The University of Manchester.

Heidenheimer, A. J. 1970. *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Hubbard, D. W. 2009. *The Failure of Risk Management: Why It's Broken and How to Fix It*. Hoboken: John Wiley&Sons, Inc.

Hummel, C., Gerring, J., e Burt, T. 2018. “Do Political Finance Laws Reduce Corruption?” *V-Dem Institute* (Gennaio), 1-27.

Huntington, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Jensen, M. e Meckling, W. H. 1976. “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305-360.

- Johnson, S., Kaufmann, D., e Zoido-Lobatan, P. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy." *American Economic Review*, 88 (2): 387-392.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*, 71-74, Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. 1998. "International Cooperation against Corruption." *Finance and Development*, 35 (1): 3-6.
- Krueger, A. O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, 64 (3): 291-303.
- Lambsdorff, J. G. 2006. "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?" In *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lipset, S. M. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York City: Doubleday.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- Mauro, P. 1996. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure." *IMF Working Paper*, 1-28.
- Mayntz, R. 1982. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, a cura di Sabino Cassese, 84. Bologna: Il Mulino.
- Mo, P. H. 2001. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics*, 29 (1): 66-79.
- Niskanen, W. A. 1994. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Paldam, M. 2001. "Corruption and Religion Adding to the Economic Model." *Kyklos*, 54 (2-3): 383-

413.

- Paldam, M. 2002. "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics." *European Journal of Political Economy*, 18 (2): 215-240.
- Persson, T., Tabellini, G., e Trebbi, F. 2003. "Electoral rules and Corruption." *Journal of the European Economic Association*, 1 (4): 958-989.
- Shleifer, A., e Vishny, R. W. 1993. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 599-617.
- Swaleheen, M. 2011. "Economic Growth with Endogenous Corruption: An Empirical Study." *Public Choice*, 146 (1-2): 23-41.
- Tartaglia Polcini, G. 2018. *La corruzione tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*. Bologna: Minerva.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics*, 76 (3): 399-457.
- Tullock, G. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft." *Western Economic Journal*, 5 (3): 224-232.
- Ugur, M., e Dasgupta, Ni. 2011. *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond*, 1-134. Londra: EPPI-Centre, Social Science Research Unite, Institute of Education, University of London.
- Weber, M. 2005. *Economia e società. Comunità*, a cura di Massimo Palma, 260. Roma: Donzelli.

## *Sitografia*

ANAC (2019):

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita>, ultima consultazione 23/04/2019

Cabinet Office (2016):

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579768/code-of-conduct-special-advisers-dec-2016.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579768/code-of-conduct-special-advisers-dec-2016.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Cabinet Office (2018):

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/672633/2018-01-08\\_MINISTERIAL\\_CODE\\_JANUARY\\_2018\\_FINAL\\_\\_3\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL__3_.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Consiglio d'Europa (1999):

<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>, ultima consultazione 23/04/2019

Dipartimento per la funzione pubblica (2019):

<http://www.funzionepubblica.gov.it/foia/centro-nazionale-di-competenza>, ultima consultazione 23/04/2019

Gazzetta Ufficiale (2012):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>, ultima consultazione 23/04/2019

Gazzetta Ufficiale (2016):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/08/16G00108/sg>, ultima consultazione 23/04/2019

Gazzetta Ufficiale (2017):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg>, ultima consultazione 23/04/2019

Gazzetta Ufficiale (2019):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/16/18G00170/sg>, ultima consultazione 23/04/2019

Gov.uk (2015):

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code#civil-service-values>, ultima consultazione 23/04/2019

Gov.uk (2019):

<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, ultima consultazione 23/04/2019

HM Government (2017):

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/667221/6\\_3323\\_Anti-Corruption\\_Strategy\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Istat (2017):

<https://www.istat.it/it/files//2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf>, ultima consultazione 23/04/2019

Legislation.gov.uk (1889):

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1889/69/pdfs/ukpga\\_18890069\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1889/69/pdfs/ukpga_18890069_en.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Legislation.gov.uk (1987):

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/38/pdfs/ukpga\\_19870038\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/38/pdfs/ukpga_19870038_en.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Legislation.gov.uk (2010):

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga\\_20100023\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Legislation.gov.uk (2000):

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf), ultima consultazione

23/04/2019

Serious Fraud Office (2019):

<https://www.sfo.gov.uk/about-us/>, ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2010):

<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-one-national-opinion-survey/>, ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2011):

[https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222), ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2014):

[https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2014/11/LobbyingDemocrazia\\_Transparency\\_International\\_Italia\\_cor.pdf](https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2014/11/LobbyingDemocrazia_Transparency_International_Italia_cor.pdf), ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2017):

[https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world), ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2018):

<https://www.transparency.org/cpi2018>, ultima consultazione 23/04/2019

Transparency International (2019):

<https://www.transparency.org/research/bpi/overview>, ultima consultazione 23/04/2019