

**Dipartimento di Impresa e Management**

Cattedra di Scienze delle finanze

**LA CORRUZIONE NEL SETTORE  
PUBBLICO E L'EFFICIENZA DEI  
TRIBUNALI ITALIANI**

**RELATORE**

Chiara Oldani  
Irene Bertucci

**Mara Ruggiero**

**249511**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>CAPITOLO PRIMO .....</b>	<b>3</b>
1.1 La definizione di corruzione.....	3
1.1.1. Criminalità organizzata e corruzione.....	6
1.2 La corruzione nella storia italiana.....	9
1.3 La corruzione in Italia attualmente e il ruolo dell'ANAC .....	12
1.3.1. Il nuovo progetto dell'ANAC per misurare la corruzione.....	14
1.3.2. Le direttive europee e gli strumenti introdotti per prevenire la corruzione .....	16
1.4 CPI, <i>trasparency international</i> e la posizione italiana .....	17
1.5 L'OCSE e la corruzione.....	22
<b>CAPITOLO 2.....</b>	<b>24</b>
2.1 L'indicatore corruzione in Italia .....	27
2.2 Il rapporto corruzione/popolazione in Italia .....	30
2.3 Il <i>clearance rate</i> in Italia .....	36
<b>CAPITOLO 3.....</b>	<b>42</b>
3.1 Conclusioni dello studio sull'efficienza dei tribunali e gli interventi del PNRR.....	42
3.2 Prospettive future e bitcoin.....	47

## **INTRODUZIONE**

La corruzione è un fenomeno diffuso e pervasivo nel nostro Paese, che si caratterizza per la sua grande diffusione ed estensione, la sua opacità, la sua profondità e la complessità di individuare gli attori ed i soggetti coinvolti. Molte volte, infatti, i soggetti corrotti e/o i corruttori si celano e la loro individuazione risulta difficile.

Nel corso della trattazione si intende porre un'attenzione particolare sulla corruzione nel settore pubblico, osservando come e quanto questo fenomeno sia diffuso in ogni Regione e come i tribunali e il sistema giudiziario in genere rispondano a tale problema. Ci si soffermerà, quindi, soprattutto sull'efficienza dei tribunali italiani e le modalità con cui lo Stato tramite il PNRR vuole migliorare tale situazione.

# CAPITOLO PRIMO

## 1.1 La definizione di corruzione

Il termine corruzione deriva dal sostantivo femminile latino *corruptio* e fa riferimento ad un fenomeno assai diffuso di cui però non esiste una definizione unica. Esistono, infatti, dei caratteri generali che distinguono il fenomeno corruttivo, ma non esiste una definizione unitamente condivisa. Per spiegare il fenomeno corruttivo in generale è possibile fare riferimento soprattutto a tre diversi elementi (Aidt,2003), quali:

- 1) l'esistenza di un potere discrezionale e quindi la capacità del pubblico ufficiale di definire regole in maniera discrezionale;
- 2) la presenza di una rendita economica ovvero un compenso che si può esplicare o tramite una dazione monetaria o tramite altre utilità;
- 3) la presenza di istituzioni deboli che non adottano provvedimenti efficaci contro la corruzione e facilitano la diffusione del fenomeno.

Un'analisi più approfondita sul termine corruzione permette di capire come non si voglia indicare soltanto una forma di abuso di potere, ma sottolineare un concetto molto più profondo ovvero quello della violazione delle norme; quando si pone in essere un rapporto corruttivo vi è l'esistenza di un soggetto corruttore che induce un altro soggetto ad aggirare i vincoli derivanti da leggi in cambio di una ricompensa, si parla in questo caso di tangente monetaria o un'altra utilità, facendo riferimento a regole note solo a coloro che pongono in essere lo scambio e che eludono ogni norma legalmente prevista. La corruzione nel settore pubblico e nel settore privato si verificano quando viene realizzato uno scambio in cui i soggetti interessati possono usare il loro potere per ottenere dei benefici personali, come accade in molte imprese dove, a volte, i manager e i dirigenti cercano vie alternative più semplici, per raggiungere i propri obiettivi senza però attenersi a codici, norme, regole e valori di condotta. Ciò che emerge, è la nascita e la diffusione di regole non scritte note solo a coloro che attuano lo scambio corruttivo semplificando così il rapporto. Tale scambio presenta infatti una componente elevata di rischio poiché si tratta in ogni caso di attività illegali per cui la corruzione diventa sistemica nel momento in cui esistono regole e principi non scritti, ma comunque conosciuti e condivisi, che disciplinano le condotte dei protagonisti e riducono l'incertezza facendo in modo che i soggetti possano fidarsi gli uni degli altri; tale fiducia è poi accresciuta dall'esistenza di alcune figure denominate garanti, che intervengono nel momento in cui un soggetto non rispetta tali principi.

La legislazione italiana affronta il tema della corruzione privata e della corruzione pubblica; in particolar modo il Codice civile fa riferimento alla corruzione privata nell'articolo 2635 in cui sono enunciate le disposizioni relative alla corruzione tra privati, mentre, per quanto concerne la corruzione nel settore pubblico, occorre far riferimento agli articoli 318-322 del Codice penale.

In questa trattazione ci si soffermerà soprattutto sulla corruzione nel settore pubblico ed è quindi opportuno partire dalla definizione dei reati di corruzione di cui agli articoli 318 e 319 del codice penale secondo cui “ *Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto anni*”, mentre l'articolo 319 secondo cui “*Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni*”. L'articolo 318 sottintende l'esistenza di un accordo che prende il nome di *pactum sceleris* tra un funzionario pubblico e un soggetto privato tramite il quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo alle proprie

attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto. In questo reato è quindi possibile identificare due differenti punti di vista: uno attivo del pubblico ufficiale ovvero il corrotto e uno passivo ovvero il privato corruttore. Da questo articolo si evince soprattutto la definizione di corruzione amministrativa che viene definita come lo scostamento dal corretto comportamento che si dovrebbe avere tra il privato cittadino e il funzionario pubblico, che si differenzia quindi dalla definizione di corruzione legislativa che viene definita come una distorsione posta in essere da alcuni soggetti, le cosiddette lobby, per influenzare alcune leggi, regolamenti e il sistema politico in generale; tuttavia questa attività viene considerata illegale soltanto se è presente il pagamento di una tangente. La sostanziale differenza tra queste due modalità di corruzione riguarda il livello di sviluppo del Paese; infatti, quando il livello di sviluppo è basso i soggetti saranno più propensi a corrompere l'autorità di regolamentazione tramite tangenti, mentre quando il livello di sviluppo è più alto si ricorre di più alle attività di lobbying. Inoltre, le attività di lobbying è un'attività legale e regolamentata che comprende una serie di contributi per modificare le regole o le politiche esistenti, mentre la corruzione oltre a non essere legale è definita come una modalità per aggirare le regole o le politiche esistenti. Inoltre, le attività di lobbying colpiscono spesso un intero settore, mentre la corruzione è più specifica di una singola impresa. L'ultima principale differenza tra questi due termini concerne la temporalità; infatti, mentre la modifica di regole e norme ha carattere temporale poiché modificando le regole gli effetti della stessa sono prolungati nel tempo, le tangenti, invece, presentano una componente temporale nulla poiché spesso i funzionari burocratici non si "sentono vincolati" a ricevere tangenti anche in futuro.

Per quanto concerne la corruzione nel settore pubblico essa si verifica quando l'esercizio del pubblico ufficio non segue il principio della legalità e del rispetto delle regole poste alla base di un Paese civilmente sviluppato: non c'è rispetto dei valori dell'etica pubblica che identifica il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, dal rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità.

Così facendo non vi è più la tutela del bene pubblico e il perseguimento di interessi collettivamente rilevanti, ma soltanto il perseguimento di interessi personali a scapito di quelli formalmente perseguiti, per cui si tratta di un gioco a somma negativa. Immaginando un asse cartesiano in cui viene rappresentata un'iperbole equilatera in cui sull'asse delle x viene rappresentato l'interesse personale e sull'asse delle y l'interesse collettivo, esso non potrebbe essere asintotico lungo gli assi ovvero non può essere un gioco a somma positiva poiché l'interesse personale si realizza a scapito di quello pubblico per cui la curva tocca ed interseca gli assi. Di conseguenza, quindi, mentre solo una parte risulta essere avvantaggiata da tale scambio, la collettività ne subisce una perdita sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione, sia in termini di costi economici, sia in termini di grado di discrezionalità e di trasparenza dei processi decisionali pubblici e di intensità della regolazione delle attività private e sia in termini delle tendenze concorrenziali o collusive dei mercati economici e politici e soprattutto in termini di costi morali. A conclusione di ciò risulta evidente come esista un legame tra valori dei soggetti e corruzione; infatti, più gli individui presentano dei valori forti e degli standard etici elevati meno saranno propensi a realizzare uno scambio corrotto; per questo motivo la presenza di barriere morali e sociali rappresenta un vincolo decisivo alla diffusione degli scambi occulti. In questo paragrafo si è analizzata solo una delle modalità con cui può essere attuato l'accordo corruttivo (a tal proposito è meglio parlare di rapporto appunto corruttivo e non corrotto perché non c'è accordo tra le parti coinvolte) come ad esempio l'appropriazione indebita, l'estorsione, il favoritismo e la frode.

Il codice penale interviene proprio per tutelare il cosiddetto interesse pubblico e quindi l'interesse ad avere una pubblica amministrazione imparziale e corretta e proprio per favorire tutto questo la legge 190/2012 ha introdotto un aumento generalizzato delle pene previste per la corruzione; la cosiddetta legge Severino detta anche "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" prevede una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione. In particolare:

- 1- nell'articolo 1 vengono elencati dei nuovi obblighi e adempimenti per le amministrazioni pubbliche e vengono identificate le misure repressive che la legge vuole assicurare tramite alcune modifiche del codice penale; detto articolo 1 stabilisce l'esistenza di un responsabile della prevenzione della corruzione, che propone entro il 31 gennaio il piano triennale di prevenzione della corruzione all'interno del quale vengono individuate le attività ad alto rischio di corruzione e prevede per tali attività dei meccanismi di prevenzione;
- 2- l'articolo 2 pone la clausola di invarianza ovvero che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Da questa breve spiegazione si evince che la "ratio" di tale legge è quella di utilizzare un approccio multidisciplinare attraverso cui gli strumenti sanzionatori sono definiti come dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità. Nell'ottica di una maggiore trasparenza ed integrità, questo provvedimento è volto a garantire non solo un adeguamento dell'ordinamento italiano con gli standard internazionali e diminuire così il fenomeno corruttivo, ma anche quello di favorire un miglioramento economico dal momento che i fenomeni corruttivi sono un elemento di danno per un ordinato sviluppo economico.

Dopo l'approvazione di questa legge gli interventi normativi sono stati molti; tra i vari istituti introdotti nell'ordinamento occorre segnalare il progressivo inasprimento delle pene oltre all'allargamento delle operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la PA che rappresentano efficaci strumenti contro la corruzione. Tuttavia, anche dopo i diversi provvedimenti introdotti il fenomeno corruttivo non si è purtroppo fermato. Per eliminare la corruzione è necessario un ampio intervento multifunzionale, poiché essendo molti i settori in cui la corruzione si presenta, assumendo oltretutto diverse modalità, l'azione deve essere volta non solo alla repressione ma anche alla predisposizione di strumenti preventivi efficaci, a forme di coordinamento e di integrazione. In termini di prevenzione della corruzione, l'Italia risulta essere un Paese all'avanguardia, avendo ricevuto diversi riconoscimenti da parte dell'Onu, della Commissione europea, dell'Ocse e del Consiglio d'Europa.

Il reato di corruzione getta discredito sui pubblici funzionari e, quindi, sulla stessa Pubblica Amministrazione e il mercimonio dei doveri che ineriscono alla funzione pubblica, cui dà luogo il reato di corruzione, che genera un danno all'immagine della Pubblica amministrazione.

La corruzione è un fenomeno complesso da analizzare, tale complessità è strettamente connessa alla necessità per l'economista di quantificare il fenomeno. D'altra parte, l'analisi quantitativa del fenomeno e la misurazione del fenomeno è il punto di partenza per l'elaborazione di modelli di analisi qualitative e per indirizzare le decisioni politiche. La quantificazione è difficoltosa:

- per il convergente interesse al silenzio del corrotto e del corruttore;
- per la scarsa visibilità del reato poiché il denaro della tangente non è facilmente rintracciabile;
- per sapere cosa misurare come corruzione è necessario anzitutto definire cosa si include nel fenomeno corruttivo.

Dal punto di vista economico non è possibile quantificare la corruzione e l'effetto che essa ha sul sistema economico e sul PIL; un metodo potrebbe essere quello di sommare tutte le tangenti, ma purtroppo, soprattutto nel settore pubblico, le tangenti non sono l'unico mezzo per conseguire una utilità. Come suggerisce la World Bank la corruzione è il maggiore ostacolo allo sviluppo economico e sociale dei Paesi e da quanto emerge da uno studio del 2010 della stessa World Bank la corruzione riduce il tasso di crescita di 0,5-1,0 punti percentuali per anno ed ammonta a circa 3 per cento del PIL all'anno.

I danni economici generati dalla corruzione sono molto elevati, si stima che la corruzione costi all'economia dell'UE 120 miliardi di euro all'anno, ovvero poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea. Gli effetti della corruzione si ripercuotono economicamente su diversi fronti, nello specifico:

- le risorse non vengono allocate in investimenti economicamente produttivi intaccando l'efficienza della spesa pubblica e determinando così un'instabilità dei bilanci pubblici e riducendo i fondi necessari per gli investimenti pubblici non solo a breve ma anche a lungo termine;
- i processi aziendali sono più lenti a causa dell'incertezza generata dalla corruzione per cui ogni impresa diventa meno interessante determinando una riduzione della competitività, riducendo gli investimenti e non permettendo alle imprese di raggiungere il proprio potenziale;
- i cittadini sono disincentivati a pagare le tasse a seguito di servizi pubblici ridotti e non efficienti, per cui anche l'ammontare delle entrate tributarie diminuisce, determinando un'ulteriore riduzione del bilancio dello Stato. La riduzione delle risorse e dei servizi pubblici determina anche nei cittadini un minore livello di protezione che non può essere risanato a causa dell'erosione del bilancio a seguito della corruzione stessa, provocando in tal modo, una minor fiducia del singolo verso lo Stato, le istituzioni e i governi arrivando, in alcuni casi, alla delegittimazione dello Stato, determinando a sua volta instabilità economica e politica.

Come si evince, quindi, da questo elenco, gli effetti economici che la corruzione determina non possono essere calcolati come la mera somma di tutte le tangenti, ma deve essere calcolata tenendo conto di tutti gli elementi elencati sopra, e quindi la riduzione della produttività, una cattiva allocazione delle risorse e anche una cattiva distribuzione del reddito. Per combattere e limitare tutti questi effetti è perciò necessaria la presenza di politiche anticorruzione con obiettivi chiari e tangibili tramite dei cambiamenti strutturali e culturali radicati profondamente negli organismi pubblici e nei cittadini; tutte queste attività finalizzate ad una maggiore trasparenza offrono minori possibilità a che la corruzione riesca ad ancorarsi, portando benefici alle imprese e alla loro competitività; allo Stato, tramite una maggiore integrità delle proprie strutture, attraverso le quali riesce a riscuotere correttamente le imposte, allocando, poi, correttamente le risorse incamerate e realizzando gli investimenti giusti. Il concetto di trasparenza ricorre spesso quando si affronta il tema della corruzione, ma molte volte questo tema è riduttivo, infatti si associa il termine di trasparenza al concetto di norme e sanzioni; in realtà, al concetto di trasparenza bisognerebbe accompagnare quello relativo alla integrità delle elezioni, ad un sistema di finanziamento dei partiti politici responsabile, a procedimenti penali efficaci, a processi equi e ad una rigorosa applicazione delle "sentenze dissuasive" per reati legati alla corruzione.

### 1.1.1. Criminalità organizzata e corruzione

La complessità del fenomeno corruttivo ha portato in Italia alla nascita del legame tra Stato e Mafia dando così origine al termine di Mafirruzione ovvero un neologismo che può aiutare ad identificare la vicinanza, compenetrazione e dissolvenza delle mafie nella corruzione, creando ed intrecciando interessi comuni e concludendo affari nell'economia occulta, favorendo così lo sviluppo della corruzione e lo sviluppo delle attività criminali. Esiste una relazione fortissima perché la criminalità organizzata e le organizzazioni mafiose operano sul territorio con una logica del consenso e non solo con la logica della violenza. Infatti, la violenza e la sopraffazione sono l'ultima arma che la criminalità organizzata utilizza; le mafie hanno bisogno, invece, di consenso sui territori ed evidentemente il consenso si ottiene soprattutto attraverso il controllo delle strutture burocratiche e quindi per controllare gli appalti hanno la necessità di poter controllare gli uffici degli enti, soprattutto degli enti territoriali. Quindi, dove c'è un'amministrazione permeabile questa diventa ancora più permeabile nei confronti della criminalità organizzata, ovvero un soggetto corruttibile diventa molto più semplice da poter essere corrotto da un mafioso perché il mafioso oltre a poter mettere in campo il danaro ha un altro strumento di convincimento, vale a dire il suo essere mafioso. Le amministrazioni permeabili sono quelle amministrazioni nei quale i clan si inseriscono più facilmente e uno degli elementi che caratterizza il rapporto fra politica, istituzioni, burocrazia e mafia è basato sulla corruzione, cioè il burocrate non si piega ai desiderata della mafia semplicemente perché ha paura, ma spesso perché ne ottiene un vantaggio. Ne deriva, quindi, un rapporto sinallagmatico in cui la

mafia ha molti più argomenti da spendere di quello degli imprenditori; quindi, questo rapporto che esiste fra mafie e criminalità cioè fra corruzione e mafie è fortissimo. Quello che è importante sottolineare nel rapporto mafia- corruzione è come le mafie intendano legarsi soprattutto ad enti locali. Come sottolineato precedentemente le mafie hanno il controllo del territorio ed è evidente che hanno interesse ad avere rapporti fortissimi soprattutto con gli enti che operano sul territorio come i Comuni, le Province e soprattutto le Regioni che sono quegli enti che erogano i servizi principali per i cittadini ovvero quelli che servono alle mafie per creare denaro. Paradossalmente può essere più utile un assessore di un Comune che non un parlamentare che non ha un potere reale; infatti, l'amministratore di un Comune è in grado di gestire il piano regolatore, è in grado di fornire appalti, ed è in grado di creare un sistema di piaceri e favori che alle mafie servono.

Le più recenti evidenze investigative confermano come le organizzazioni criminali di tipo mafioso nel loro incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti ambientali abbiano implementato enormemente le loro reti e capacità relazionali sostituendo l'uso della violenza, divenuta sempre più residuale, con strategie di silente infiltrazione e con azioni corruttive e intimidatorie. Le mafie preferiscono oggi rivolgere le proprie attenzioni verso ambiti affaristico-imprenditoriali approfittando della disponibilità di ingenti capitali accumulati con le tradizionali attività illecite. Si tratta di modelli comportamentali di tipo mafioso in grado sia di rafforzare i vincoli associativi mediante una maniacale ricerca di consensi nelle aree caratterizzate da forte sofferenza economica sia di stare al passo con le più avanzate strategie di investimento nelle aree caratterizzate da massicci insediamenti industriali riuscendo anche a cogliere le opportunità offerte dai fondi pubblici nazionali e comunitari.

La mafia ha assunto le caratteristiche di una vera e propria holding con la finalità di acquisire tutti i nuovi settori di impresa; dalle evidenze in possesso della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) emerge la trasformazione nella struttura mafiosa e di nuovo modello che le mafie utilizzano. Questa nuova veste associativa ha dato vita alla dicotomia mafiosi imprenditori e imprenditori mafiosi; i primi sono quei soggetti che fanno già parte integrante dell'organizzazione criminale, magari, partecipi di seconda generazione dotati di una buona cultura giuridica e di un background economico di rilievo che puntano a conquistare i nuovi spazi. I secondi sono, invece, quegli imprenditori che fanno già parte dell'economia legale, che però si muovono in un'area grigia e che per incrementare i propri profitti concorrono all'infiltrazione dell'organizzazione mafiosa nei settori produttivi diventandovi essi stessi parte integrante. In questo secondo caso il mafioso riesce a sostituirsi all'imprenditore ed è supportato spesso da professionisti privi di scrupoli o talvolta anche semplicemente inconsapevoli, si mimetizza agli occhi della pubblica amministrazione addirittura sollecitando la corruzione perché il funzionario corrotto rappresenta il passe-partout per aggiudicarsi gli appalti e per ottenere l'illecita concessione di autorizzazioni, licenze, affidamenti di incarichi di progettazione e di manutenzione.

L'esigenza primaria delle mafie è il controllo del territorio nella sua accezione più ampia per l'aggiudicazione di appalti e progettazione di servizi, metodo con il quale si rafforza e riesce addirittura a realizzare una proiezione ultraregionale radicandosi anche in altri territori al di fuori di quelli di provenienza. La novità, oggi, è che la nuova metodologia ha implementato ulteriormente le attività criminali in maniera raffinata tanto da ridurre sempre di più lo scontro armato, ma privilegiando infiltrazioni nel settore edilizio, fornitura di calcestruzzo per la realizzazioni di grandi opere pubbliche, assegnazione di servizi di pulizia e manutenzione, sanità pubblica, infiltrazioni nella filiera agroalimentare e nella filiera che gestisce lo smaltimento dei rifiuti, acquisizioni di terreni agricoli per accedere ai fondi comunitari riservati allo sviluppo delle aree rurali sfruttando i contributi disposti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea). Le criminalità organizzate riescono ad infiltrarsi all'interno del circuito virtuoso composto dalla pubblica amministrazione, dallo sviluppo dell'economia di mercato che opera secondo le regole della libera concorrenza e l'imprenditoria attiva tramite tre passaggi: un primo punto è sfruttare la presenza o l'assenza di uno scarso senso etico e di una diffusa avidità in capo ai rappresentanti della pubblica

amministrazione. Il primo scalino è quello che viene definito *pretty corruption*, ovvero quello della piccola tangente ed in questa fase è possibile individuare e separare la figura del corruttore rispetto al corrotto; il secondo scalino è la messa a libro paga ovvero la disponibilità del pubblico ufficiale ad assicurare il raggiungimento degli scopi del clan; il pubblico ufficiale infedele può restare estraneo all'associazione mafiosa ma può entrare organicamente nei ranghi del clan perché è più conveniente all'associazione infiltrare l'ente pubblico per il tramite del pubblico ufficiale infedele, raggiungendo così un duplice scopo, quello di gestire il territorio e gli introiti economici che possono essere garantiti; il terzo scalino è l'ingresso della mafia nella cosa pubblica, vale a dire la scalata della consorteria ai vertici della pubblica amministrazione come viene dimostrato dal crescente numero dei provvedimenti di scioglimento dei Comuni italiani per infiltrazione mafiosa. Dal 1991 al 30 aprile 2022 sono stati emanati ben 606 decreti ai sensi dell'articolo 143 del Testo Unico sugli enti locali, dei quali 239 di proroga di precedenti provvedimenti; 367 sono i decreti di scioglimento dei quali 23 annullati dai giudici amministrativi. Alcuni di questi provvedimenti sono stati reiterati due volte, addirittura tre volte.

Negli ultimi anni, poi, le legislazioni antimafia e anticorruzione vivono un fenomeno di osmosi in quanto ai pubblici ufficiali si applicano le regole speciali dell'antimafia come sequestro e confisca, applicazione di misure di prevenzione personali, la previsione dell'agente sotto copertura; a questo si deve aggiungere la transnazionalità delle fenomenologie criminali conseguenti alla globalizzazione non solo della società ma soprattutto dell'economia. Oggi si può parlare di sola corruzione, ma non si può parlare di mafia senza corruzione, la corruzione è lo strumento privilegiato per l'operatività della criminalità organizzata mafiosa.

Il legame fra criminalità organizzata e corruzione è sempre più evidente soprattutto in un momento in cui sono disponibili molte risorse finanziarie quali quelle previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che suscitano gli appetiti delle organizzazioni criminali, nel momento in cui le risorse pubbliche non arrivano dove dovrebbero, venendo spartite per interessi privati. Attraverso un accordo fra soggetto pubblico e soggetto privato si crea un danno perché si hanno meno opere pubbliche, una sanità che funziona meno, un'istruzione che funziona meno, ma c'è un danno ancora più profondo che è il legame sociale che viene meno, la coesione sociale prevista all'articolo 2 della Costituzione dove si parla di coesione economica-sociale, viene anch'essa meno.

Il fenomeno corruttivo è un fenomeno sempre esistito nella storia, nonostante siano cambiate nel tempo le modalità, esso ha sempre presupposto una delega di potere che viene esercitata da un soggetto nell'interesse della comunità, ciò che cambia sono le modalità che i corrotti possono usare a proprio vantaggio. Ciò che si è notato nel tempo è un rapporto direttamente proporzionale tra Stato interventore e corruzione; infatti, maggiore è l'intervento dello Stato nell'economia, maggiori saranno i fenomeni corruttivi, in realtà più che fare riferimento a quanto lo Stato interviene, bisogna far riferimento alle modalità con le quali lo Stato regola l'economia. La modalità è però uno dei fattori; infatti come già sottolineato precedentemente, un altro fattore da prendere in considerazione è il tessuto etico e morale della società.

Concludendo, per quanto la corruzione venga percepita da molti come elemento di forte allarme sociale ed uno ostacolo al corretto sviluppo è ancora troppo diffusa l'immagine collettiva che raffigura i corrotti e i corruttori come i furbi della società. Su questo versante è necessaria una svolta anche culturale affinché questo fenomeno appaia agli occhi di tutti per il grave reato che rappresenta, rendendolo ancora più riprovevole sul piano sociale. Per fare ciò è indispensabile il lavoro di sensibilizzazione e promozione dell'etica, formazione del personale all'interno degli enti pubblici al fine di condividere i migliori modelli organizzativi che possano evitare i comportamenti scorretti e possano favorire l'emergere delle criticità.

## 1.2 La corruzione nella storia italiana

La corruzione è un fenomeno che è sempre esistito nella storia dell'umanità, sono cambiate solamente le modalità, ma fin dai tempi più antichi, come testimoniano Ovidio e altri storici, è sempre stata presente una componente di mancata onestà e purezza. Sin dai tempi più classici su Giulio Cesare aleggiava il sospetto su come si fosse procurato grandi somme di denaro; già lo storico Svetonio scriveva una frase rivolta ad alcuni senatori <<...gli abiti dei suoi governatori sembravano fatti solo di tasche>>. Anche Ovidio in una sua commedia scriveva parlando dei corrotti in generale <<...si trovavano al foro, tutti a gareggiare in finzioni, mascherarsi da onesti, preparare imboscate, tutti nemici di tutti>>. Anche più tardi si continua a parlare di corruzione, esemplari sono gli scandali della corruzione all'interno della chiesa nel 1500, in cui il termine corruzione non deve essere inteso con il significato moderno in cui si prevede il pagamento di somme di denaro, favoritismi ecc., ma in questo caso il termine di corruzione deve essere inteso in senso più ampio inteso come la perdita e decadimento della moralità della chiesa cattolica, decadimento già iniziato precedentemente nel basso medioevo in cui iniziano a nascere i termini di concubinato, favoritismo, simonia e quindi la vendita di cariche ecclesiastiche. Di questa epoca un esempio celebre è il caso di Papa Alessandro VI con il figlio Cesare Borgia e la figlia Lucrezia Borgia che oltre ad avere dei figli, tramite il nepotismo cercò di posizionare i figli in ruoli importanti in Italia e non solo.

Nella storia dell'arte c'è un affresco emblematico, ovvero quello del "Allegoria ed effetti del Buono e del Cattivo Governo" di Ambrogio Lorenzetti all'interno del quale vengono mostrati gli effetti che il mal governo ovvero del governo corrotto, deviato dalla cura degli interessi corruttivi, ha sulla società. All'interno di questa opera viene rappresentato a sinistra il cattivo governo mentre in fondo è possibile intravedere il buon governo, e soprattutto nell'affresco si vuole evidenziare l'avidità ovvero uno dei vizi capitali del governante che antepone i propri interessi a quello altrui, ma allo stesso tempo anche di corruzione definita come l'abuso del potere pubblico per fini privati. Come si evince nella parte bassa dell'affresco si evidenziano gli effetti della corruzione e quindi di una società povera, in cui non si realizzano attività produttive significative, infatti, vengono mostrati tutti i campi incolti, la città in rovina. Sempre Lorenzetti rappresenta in un altro affresco la corruzione con un'immagine quasi demoniaca con un sorriso diabolico, l'occhio strabico e le corna sopra la testa.

Un altro cenno va fatto allo scrittore e filosofo Robert M. Pirsing che all'interno dell'opera "Lo zen e l'arte della manutenzione della motocicletta" del 1974 sottolinea cosa fosse la corruzione in Italia prima di Mani Pulite ovvero un fenomeno "che nessuno riusciva a vedere, ma era in realtà enorme", essa presentava un livello di penetrazione all'interno della politica e della pubblica amministrazione immenso.

Primo Levi diceva che l'anello corruttivo è l'anello di congiunzione di due aree grigie, imprenditori mafiosi e apparati infedeli nella pubblica amministrazione. La zona grigia è quella zona in cui si trovano i destinatari, prigionieri privilegiati della protervia dei carnefici, i carcerieri, ai quali si legano con il vincolo della correttezza avendo accettato il compromesso e la collaborazione con il potere.

Tali riferimenti sono solo alcuni dei tanti cenni fatti nella storia su questo tema. Il termine cenno è usato coscientemente proprio per sottolineare come le informazioni sulla corruzione non siano complete, ma molto frammentarie. Poiché si tratta di un fenomeno che si sviluppa in un terreno sotterraneo è difficile fare una sua periodizzazione, le informazioni sono frammentarie per cui la periodizzazione che si può fare è volta a dare una visione generale e di insieme. L'abuso di potere nella storia italiana è un fenomeno che si è registrato fino dal lontano '800 con lo scandalo della Banca Romana, nel 1889 le banche che erano autorizzate ad emettere moneta erano sei ovvero la Banca Nazionale, la Banca Romana, la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di credito, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, il problema nacque quando queste banche iniziarono ad emettere troppa moneta e soprattutto la Banca Romana, in più si trovarono dei contatti con diversi Presidenti del Consiglio dei ministri tra cui Giolitti che venne, poi, accusato di aver

preso dei soldi dalla stessa banca; alla fine furono tutti assolti nel 1894 e venne poi istituita la Banca d'Italia la quale divenne l'unico istituto che poteva emettere moneta.

Gli scandali e la corruzione che si è registrata nella storia del nostro Paese può essere riassunta partendo da una corruzione endemica dei primi anni '50 nelle amministrazioni locali, per proseguire poi con una corruzione diffusa nei primi anni '60 soprattutto nel mondo dell'edilizia e degli appalti pubblici, poi una corruzione generalizzata nei primi anni '70 che coinvolse anche le grandi imprese di Stato e i partiti politici ed infine la corruzione sistemica che cominciò negli anni '80 fino allo scoppio di Tangentopoli nel 1992. Dopo Mani Pulite quello che si verificò fu un disgregamento della corruzione e alla fine degli anni '90 e inizi anni 2000 si ebbe una metamorfosi dando così origine ad una corruzione finanziaria. Ciò che ha sempre caratterizzato la corruzione in tutti i periodi storici è l'elemento di profondità in cui essa risulta visibile solo ad un ristretto gruppo di utenti che beneficiano dell'accordo corrotto e, usando una metafora si potrebbe quindi dire che la corruzione può essere paragonata ad un iceberg in cui la parte sommersa rimane ignota e ciò che emerge in superficie è solo una piccola parte.

Analizzando meglio le fasi italiane della corruzione è possibile individuare diversi periodi:

- I. La prima fase è compresa tra il 1861 (data di nascita dello Stato unitario) e il 1922 (avvento al potere del fascismo), in cui si collocano numerosi episodi di corruzione pubblica come gli scandali della Regia Cointeressata dei Tabacchi, quello già menzionato della Banca Romana, lo scandalo che investì il ministro Nunzio Nasi alla fine dell'800.

Il fascismo modificò notevolmente lo scenario poiché vi fu la nascita di una nuova classe politica costituita da soggetti provenienti da aree geografiche differenti con valori e tradizioni diverse e differenti soprattutto dalla vecchia oligarchia liberale. Questo determinò una maggiore richiesta di incarichi pubblici, riconoscimenti e posizioni di potere, ma ciò non avvenne all'interno della pubblica amministrazione che rimase legata all'antico sistema dei concorsi e che fu sotto il controllo soprattutto dell'alta burocrazia, ma tramite enti pubblici e organismi misti. La nascita quindi di nuovi soggetti diede origine ad un sistema corruttivo molto esteso che tramite la censura imposta dalla dittatura veniva nascosto al pubblico. Durante tale periodo si registrarono forti trasferimenti finanziari dalle banche al Partito fascista e il progressivo gravare del PNF sullo stesso bilancio dello Stato determinò quindi una corruzione forte e consistente; tale corruzione fu subito evidente e vi furono subito dei soggetti che vollero sottolineare e denunciare la continuità della corruzione del partito fascista con il partito liberale precedente, come Giacomo Matteotti che mise in dubbio la nuova struttura di potere. Dopo la crisi determinata dall'omicidio dell'onorevole "Matteotti" ci fu la nascita di un regime totalitario e quindi il soffocamento di ogni possibilità di denuncia della corruzione.

Durante tale periodo era infatti assai diffuso il fenomeno delle "mazzette", ne sono testimonianza, a Milano, Mario Giampaoli, segretario generale del Fascio, che ricevette una serie di mazzette dagli industriali; oppure le tangenti pagate a favore delle camicie nere, tra cui Italo Balbo, dall'impresa petrolifera Sinclair Oil.

- II. Durante il periodo repubblicano vi fu un sensibile aumento del fenomeno corruttivo. Nonostante le speranze e le aspettative della nuova Repubblica Italiana per uno Stato "più pulito" e trasparente che si erano generate dopo il ventennio fascista, quello che si verificò fu un fenomeno di *path dependence*. La burocrazia debole, uscita dal fascismo, moralmente delegittimata agli occhi del Paese e desiderosa di protezione, assieme ad un ceto politico che per lo più non conosceva lo Stato, ne ignorava i meccanismi essenziali di funzionamento ed ha perciò bisogno estremo di collaborazione da parte dei burocrati. La trasformazione delle politiche di bilancio favorisce negli anni Sessanta l'avvento di una corruzione più estesa e penetrante, della quale sono testimonianza

alcuni grandi scandali della cosiddetta prima Repubblica. Successivamente si inseriscono altri elementi che aumentano tale corruzione, ne sono un esempio il sistema delle Regioni e quindi la nascita di un nuovo ceto politico e di una burocrazia inizialmente “prelevata” dallo Stato ma poi selezionata in loco con sistemi sovente di cooptazione, il fenomeno della corruzione delle Regioni è quindi legato al fatto che la diffusione della corruzione ha coinciso con la concessione di mezzi finanziari agli enti locali e alle Regioni. Il secondo fattore è il completamento di quel processo di detecnizzazione che, avviatosi in tempi remoti era proseguito nel corso del fascismo ed ora giungeva a compimento, dando luogo ad una amministrazione di soli “legisti”, esperti cioè non tanto nel diritto amministrativo quanto nella conoscenza minuta delle norme e soprattutto nella applicazione del coacervo di regole minute (le circolari, innanzitutto) che ne costituiscono nel caso italiano la vera ricaduta sulla pratica degli uffici. Il terzo fattore, il più recente, è innescato dalla contrattualizzazione non tanto del pubblico impiego ma dell’alta dirigenza amministrativa.<sup>1</sup>(La lunga storia della corruzione italiana; Prof. Guido Melis). Da quella svolta è nata una maggiore dipendenza dell’amministrazione dalla politica, sino all’adozione del cosiddetto *spoils-system*, per altro senza le necessarie garanzie che questo sistema ha avuto nei Paesi che per primi lo hanno adottato. Il che, a sua volta, non poteva non creare l’*humus* per una espansione del fenomeno corruttivo. Negli anni ‘70 ad esempio si sono registrati diversi avvenimenti tra i più celebri sono gli scandali del petrolio, il primo all’inizio degli anni ‘70 che portò all’approvazione della legge sul finanziamento del partito e un secondo verso la fine degli anni ‘70 chiamato anche scandalo “duemila miliardi”. Negli stessi anni ‘70 prende piede l’intervento dei partiti della corruzione, viene ad esaurirsi il flusso finanziario che dall’estero entrava nelle casse di alcuni tra i principali partiti politici italiani sino ad arrivare al 13 febbraio del 1974 quando molti esponenti dei partiti vengono accusati di ricevere fondi da grandi imprese come Enel e compagnie petrolifere in cambio di una politica contraria alle centrali nucleari. La conseguenza del caso petroli fu l’inasprimento delle leggi contro la corruzione e soprattutto la legge n. 195 del 1974 detta anche “Legge Piccoli” che introduce il finanziamento pubblico ai partiti, legge poi abrogata nel 1993 da un referendum. La legge Piccoli imponeva ad ogni partito l’obbligo di pubblicare ogni anno il bilancio e prevedeva l’introduzione di un finanziamento pubblico ai partiti, a seguito di ciò molti segretari amministrativi dei partiti finirono sotto inchiesta per avere ricevuto tangenti pari al 5% dei vantaggi economici ottenuti dalle compagnie petrolifere. Accanto ad una questione più logica emerse però anche una questione più morale come quella sollevata da Enrico Berlinguer, segretario del Partito Comunista, che nel 1981, quando, durante un’intervista, disse *«I partiti di oggi sono soprattutto macchine di potere e di clientela: scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società e della gente, idee, ideali, programmi pochi o vaghi, sentimenti e passione civile, zero. Gestiscono interessi, i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi. [...] La questione morale non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica dell’amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera. La questione morale, nell’Italia d’oggi, fa tutt’uno con l’occupazione dello Stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti (...). Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano»*<sup>2</sup>(La Repubblica, 28 luglio 1981)

A tal proposito non intervenne solo Enrico Berlinguer, ma anche Bettino Craxi, segretario del partito Socialista, che in una intervista volle sottolineare l’illegalità del sistema dei finanziamenti ai partiti sottolineando come tutti i dirigenti dei partiti fossero consapevoli di tale meccanismo illegale e a prova di ciò risultò come tutti i bilanci presentati dai partiti in Parlamento erano falsi, ma nonostante non corrispondessero al vero non furono mai oggetto di denunce neanche da parte dell’opposizione con cui su questo tema esisteva una grande complicità.

La storia ha dimostrato che la corruzione si afferma soprattutto in situazioni in cui la pubblica amministrazione è debole, in cui essa non ha un’identità forte e non ha gli strumenti necessari per agire e abbattere la corruzione. Per contrastare la corruzione sarebbero quindi necessarie riforme che attuino una

pubblica amministrazione forte, autorevole e soprattutto indipendente dalla politica. Per fare ciò è necessario però appellarsi anche all'educazione civica dei cittadini; occorre, quindi, abbattere un elemento tipico in Italia ovvero quello del familismo su cui poggia la disponibilità alle pratiche corruttive o comunque alla loro tolleranza. Oltre al familismo, tramite degli studi condotti dall'ANAC, si è sottolineato che tra le modalità corruttive maggiormente applicate in Italia c'è quella del posto di lavoro. La tangente risulta ormai ricoprire solo una delle tante modalità della corruzione, per questo è stato coniato il termine "smaterializzazione" poiché si ricorre meno all'uso del denaro.

Ciò non significa che esso non sia più usato, rappresenta sempre il 48% degli strumenti per porre in essere l'illecito con somme elevate, ma accanto ad esso sono state riscontrate nuove forme come il posto di lavoro per il 13%, soprattutto al sud dove è ricorrente l'assunzione di coniugi, parenti o altri soggetti stretti, l'assegnazione di prestazioni professionali per l'11% con la fornitura di consulenze, ed infine le regalie per all'incirca il 7%. Come risulta evidente da questa breve analisi, esistono altre forme di utilità tra questa vi sono benefit di diversa natura come la benzina, ristrutturazioni edilizie, servizi di pulizia, trasporto, cc. il cui ammontare complessivo è del 21%.

Continuando la trattazione temporale della corruzione in Italia è doveroso fare riferimento alle vicende accadute in Italia negli anni '90 e in particolare al termine del fenomeno detto di tangentopoli conosciuto anche come Mani Pulite, ovvero un fenomeno di cui si inizia a parlare dal 1992 con l'arresto di Mario Chiesa esponente del Partito socialista italiano, incastrato mentre riceveva mazzette. Gli anni '90 vedono un altro importante scandalo ovvero la maxitangente ENIMOT pagata ai partiti per favorire lo scorporo di ENI e MONTEDISON che sarà definita la madre di tutte le tangenti e che ha coinvolto numerosi personaggi politici di primo piano. Dopo Tangentopoli è cambiata la normativa sul falso in bilancio e sui reati fiscali, si sono modificati in una logica apparentemente efficientista i sistemi di controllo; molte delle attività svolte precedentemente dalle pubbliche amministrazioni sono ora svolte da società private ed è stata modificata la norma sulla prescrizione e solamente nel 2012 è stata approvata una normativa sull'anticorruzione. Proprio per il suo ripetersi Raffaele Cantone, magistrato, saggista, e dal 27 marzo 2014 al 23 ottobre 2019 presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha definito la corruzione come un fenomeno eterno senza ritorno e che dopo tangentopoli si sia troppo sottovalutato il rischio che quel fenomeno si riverificasse; secondo l'ex presidente dopo Tangentopoli si è persa la grande occasione di evitare che fenomeni corruttivi tornassero poiché dopo i fatti del 1992 non si è fatto nulla o si fatto molto poco, ma anzi sono state realizzate una serie di norme che hanno finito persino per favorire il riemergere di fenomeni corruttivi.

Oggi, invece, le mazzette sono di piccolo calibro rispetto al passato; anche se il denaro continua ad essere il metodo principale di rendimento dell'accordo illecito si ricorre sempre di più ad altre contropartite non convenzionali come il posto di lavoro, l'assegnazione di prestazioni professionali, gli appalti pubblici. Quella che si è verificata negli anni '90 e che ha proseguito dopo è definita come una *grand corruption* poiché vede coinvolti una grande quantità di persone e con grandi somme di denaro, si allontana quindi dalla definizione di *pretty corruption* ovvero una corruzione più modesta che vede coinvolti un ristretto numero di persone e somme di denaro non elevate.

### 1.3 La corruzione in Italia attualmente e il ruolo dell'ANAC

La presenza in Italia della corruzione risulta essere un problema cronico, in cui si alternano fasi in cui essa aumenta o diminuisce, tuttavia occorre sottolineare che esistono degli elementi che rendono possibile e ricorrente questo fenomeno, tra questi: la mancata alternanza al governo nazionale di forze politiche contrapposte, caratteristica della cosiddetta "prima repubblica"; (ii) gli alti costi dell'attività politica e le dinamiche inflazionistiche del suo finanziamento; (iii) la collusione di ceto dei magistrati e la

neutralizzazione di altri organi di controllo; (iv) la debolezza delle sanzioni politiche per i partiti e gli esponenti coinvolti negli scandali; (v) la limitata indipendenza dei mezzi di informazione; (vi) il complesso di inefficienze, ritardi, vischiosità procedurali della pubblica amministrazione; (vii) l'arbitrarietà di fatto di molti processi decisionali, favorita dall'eccesso di regolazione formale che si traduce in incertezza applicativa o in paralisi, autorizzando l'attribuzione di poteri eccezionali o emergenziali, più esposti alla corruzione; (viii) l'estensione e la rilevanza delle decisioni politiche nell'organizzazione economica (ammontare di investimenti e spesa pubblica, esercizio di poteri di licenza e d'interdizione, potere di nomina a posti di direzione nella vita sociale ed economica) (ix) l'inflazione normativa e regolativa, che nell'incertezza dei destinatari accentua il potere discrezionale di chi è chiamato ad applicare o interpretare quelle norme; (x) il formalismo delle procedure e dei controlli; (xi) la governance di natura "familiare" delle imprese e le dinamiche collusive nei mercati; (xii) la prevalenza di relazioni di scambio, ad ogni livello, tra amministratori politici e di carriera, piuttosto che di reciproco controllo; (xiii) la presenza di organizzazioni criminali, col loro apparato militare di *enforcement* degli scambi corrotti; (xiv) la mancanza di fiducia dei cittadini nello Stato e la debolezza del "senso civico"; (xv) la struttura dei valori sociali e le caratteristiche della cultura politica, orientate verso modelli particolaristici e familistici; (xvi) la debolezza del "senso dello Stato" e dello "spirito di corpo" tra gli amministratori pubblici.<sup>3</sup> (L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto"Alberto Vannucci)

È pertanto necessario combattere la scarsa trasparenza di chi gestisce la cosa pubblica e identificare i conflitti di interesse tra finanza, politica, affari e istituzioni; tutti fattori che rappresentano una minaccia alla stabilità e al buon funzionamento di un Paese. Occorre che i cittadini abbiano fiducia nei confronti della pubblica amministrazione, ma questo è possibile solo se essa rimane integra e trasparente, realizzabile solo attraverso grandi riforme ed investimenti che hanno lo scopo, tramite un ricambio di personale con elevata competenza anche tecnologica, di elevare la qualità delle pubbliche amministrazioni.

L'ANAC è stata creata nel 2014 ed un'autorità indipendente che si occupa di vigilare e prevenire la corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione, e di garantire la trasparenza degli appalti pubblici e tutto questo tramite la forte sinergia con la guardia di finanza e altri organi. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha attuato diversi progetti per diminuire la corruzione a livello territoriale, per garantire una maggiore trasparenza attraverso un approccio multifunzionale che prevede la collaborazione tra diversi enti come: il Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze e l'EUROSTAT.

L'ANAC svolge un ruolo fondamentale; infatti, nonostante vi siano delle difficoltà nell'identificare con precisione le dimensioni effettive della corruzione, essa è riuscita tramite gli elementi tratti dalle indagini penali, gli strumenti emessi dall'Autorità giudiziaria e la collaborazione con la Guardia di Finanza ad intervenire attivamente, fornendo indicazioni ed indici per individuare i comportamenti corruttivi, e soprattutto bloccando l'esecuzione di lavori in presenza di fenomeni corruttivi, identificando i soggetti coinvolti tra dipendenti e dirigenti. Nello specifico dal 2014 al 2020 sono stati 41 gli appalti che l'ANAC è riuscita a bloccare ottenendone il commissariamento. Essa possiede un raggio di azione molto vasto e i campi in cui essa interviene sono molteplici, questo dipende dal fatto che, come sottolineano alcuni studi, il fenomeno corruttivo è assai diffuso. Nello specifico si è però riscontrato che nella corruzione pubblica i settori più colpiti dalla corruzione sia quello dei lavori pubblici, che comprende interventi di riqualificazione e manutenzione, ciclo dei rifiuti e quello sanitario legato alla fornitura di farmaci, apparecchiature mediche e strumenti medicali.

### 1.3.1. Il nuovo progetto dell'ANAC per misurare la corruzione

L'ANAC con la collaborazione dell'ISTAT e di molte università italiane ha creato un nuovo sistema di misurazione della corruzione, questo permette di comprendere il fenomeno che è soggetto a continue modificazioni, comprendendo le strategie migliori per prevenirlo e combatterlo ed orientare così al meglio l'attività in questa direzione. La nuova piccola rivoluzione copernicana svolta dall'ANAC in merito alla misurazione della corruzione abbandona il vecchio modello di misurazione della corruzione basato sulla percezione della corruzione e adotta una nuova modalità basata su elementi oggettivi ovvero elementi che indicano il rischio del formarsi della corruzione tramite oltre 70 indicatori scientifici basati sul capitale sociale, sulla criminalità in un determinato luogo, sullo scioglimento dei comuni per mafia, sull'istruzione, sull'economia del territorio e relativi alla coesione sociale. Questo nuovo metodo adottato dall'ANAC ha una base territoriale di analisi, poiché esamina localmente in ogni provincia quali sono gli indicatori della corruzione ed è, allo stesso tempo, un metodo trasparente che permette la partecipazione dei singoli cittadini che possono effettuare ricerche e vedere la situazione in un determinato territorio.

Nello specifico l'ANAC ha suddiviso tali indicatori di rischio in tre macrocategorie:

- i. Gli indicatori di contesto
- ii. Gli indicatori di appalto
- iii. Gli indicatori comunali

La corruzione è un fenomeno inafferrabile e ciò che emerge è solo la punta dell'iceberg per cui le condanne giudiziarie rappresentano solo una piccola parte del fenomeno; se infatti tutti gli eventi corruttivi fossero perseguiti e condannati allora non ci sarebbe bisogno dell'intervento dell'ANAC e del nuovo progetto da essa lanciato.

Analizzando meglio i rischi di contesto si può evidenziare come in larga parte il fenomeno corruttivo rimane nascosto ed esso non può essere misurato oggettivamente, per questo il nuovo modello prende in considerazione 4 temi fortemente legati alla corruzione, essi sono: la criminalità tramite dei dati giudiziari usati come elemento contesto pur essendo una piccola parte del fenomeno per le ragioni sopra illustrate; l'istruzione, infatti, tramite delle ricerche è emerso che un elevato grado di istruzione corrisponde ad un basso grado di corruzione dato dal fatto che le persone istruite presentano una maggiore coscienza civile ed una maggiore consapevolezza, questo ovviamente non implica che essere istruiti necessariamente significa non essere corrotti, la corruzione è un reato tipicamente da colletti bianchi, però nelle persone altamente istruite il problema è la propensione alla corruzione in un territorio che laddove ci sia un maggior grado di istruzione si è dimostrato minore; l'economia del territorio poiché una letteratura ormai più che decennale dimostra come il grado di sviluppo economico è correlato positivamente alla minor corruzione. Capire quale è il rapporto di causa effetto è difficile poiché non è semplice capire se più benessere determina minore corruzione o se la relazione è inversa; il capitale sociale è un indicatore particolarmente importante e sempre più analizzato avendo una natura multidisciplinare, esso è analizzato sotto l'aspetto economico, sociologico e inerente anche alle scienze politiche; nello specifico il termine capitale sociale qui esaminato non è il capitale conseguito dai soci e voce anche del bilancio della società, ma attiene al grado di coscienza civile in una società che anche nella letteratura empirica è fortemente correlato col fenomeno corruttivo. Il fenomeno corruttivo è un fenomeno con forti basi sociali e culturali e da ciò deriva la difficoltà nel combatterlo, tale fenomeno attiene ad una mentalità che si trasmette da generazione in generazione, perciò, è importante cercare di creare un blocco e una frattura generazionale così da cambiare i comportamenti come è stato fatto in alcuni Paesi del sud-est asiatico.

Oltre a questi indicatori sono stati individuati degli indicatori compositi e altri, detti sintetici, con alla base ulteriori indicatori (come per l'istruzione il numero percentuale di diplomati, laureati e la percentuale di giovani che non studiano e non lavorano). Tramite delle formule matematiche tali indicatori sono stati trasformati in un indicatore sintetico che dà una dimensione sintetica dei tre indicatori semplici e quindi trasforma in una dimensione la multidimensionalità. Anche per la criminalità è stato svolto lo stesso lavoro, si è partiti da indicatori semplici come i reati di corruzione, concussione e peculato ovvero i reati più strettamente collegati con il fenomeno corruttivo, e altri reati con una forte vicinanza ad essi. Nell'economia e territorio sono stati presi come indicatori l'occupazione, imprenditorialità in termini di numero di società o meglio l'indice di attrattività dei territori (la corruzione è un fenomeno che tra i tanti effetti nefasti ha anche quello di provocare la fuga dei cervelli e quindi l'emigrazione delle territori, chi non trova spazio all'interno di un determinato sistema economico poiché viene chiuso dalle logiche di sistema se ne va altrove); la diffusione della banda larga questo è particolarmente importante e si connette anche al tema della digitalizzazione. La diffusione della banda larga significa l'utilizzo di strumenti quali Internet (l'effetto sulla corruzione è legato al fatto che ad esempio se cresce il numero di pratiche amministrative che possono essere fatte svolte tramite la rete, c'è minor occasione di corruzione perché non si deve interagire con una persona fisica che potrebbe chiedere il "pizzo" e che potrebbe quindi accelerare la pratica, ma la pratica automatizzata tramite una procedura standardizzata "non fa favori"). Inoltre, la diffusione della banda larga alimenta il dibattito pubblico, alimenta lo scambio di idee poiché i soggetti si informano di più e quindi si creano così gli antidoti e il vaccino contro la corruzione. In ultimo, la raccolta differenziata poiché si è dimostrato che una raccolta differenziata più efficiente è correlata a un minor rischio corruttivo anche perché la raccolta differenziata è un tipico settore che viene inquinato dalla criminalità organizzata; da ultimo, il cosiddetto capitale sociale ovvero il grado di coesione sociale e quindi la coscienza civile e a tal proposito l'indicatore più intuitivo è la donazione di sangue, infatti chi dona il sangue è una persona che possiede un maggior senso etico e un senso di appartenenza alla comunità. Un altro interessante indicatore è la partecipazione delle donne alla vita politica perché da una vastissima evidenza empirica a livello internazionale è emerso come le donne hanno una minor propensione alla corruzione. La causa forse deriva da un fatto genetico poiché le donne hanno maggiore capacità di prendersi cura di qualcuno e quindi una maggior propensione alla cura degli altri e al senso della comunità; esse possiedono anche una maggiore attenzione al rischio e quindi maggiore avversione al rischio significa maggior paura delle conseguenze che possono derivare da un rapporto corrotto.

Esiste, poi, un indicatore che fa riferimento ai test Invalsi che in questo contesto non vengono utilizzati in termini di *performance* e di risultato, ma viene preso soprattutto un indicatore che deriva dal test invalsi ovvero il cosiddetto *cheating*, ovvero la pratica del copiare. Gli studiosi hanno evidenziato come fin da quando vennero somministrati i test Invalsi dall'inizio ci furono delle forti anomalie con risultati uguali per la stessa classe, una ricerca statistica vide che tale fenomeno non era omogeneo dal punto di vista territoriale, ma c'era una forte correlazione con l'area di riferimento, in particolare le aree dove c'era la criminalità organizzata erano quelle in cui la pratica del *cheating* era più diffusa; infatti, vennero identificati negli algoritmi di correzione del dato. Oltre alle prove Invalsi viene preso in considerazione come indicatore quello delle classi scolastiche di serie A di serie B; è stato evidenziato come in base al tenore di vita delle famiglie si creano classi differenziate, questa pratica non è soltanto di malcostume, ma si avvicina veramente molto al fatto corruttivo. Considerando invece il tema economia e territorio, un indicatore rilevante è quello del reddito e in particolare la disuguaglianza del reddito, un'elevata disuguaglianza corrisponde infatti ad un elevato rischio corruttivo.

Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono. Sono suddivisi in diciassette tipologie e sono suddivisi per oggetto (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione. L'ANAC possiede la banca dati dei contratti pubblici ovvero una banca dati amministrativa con una serie storica lunghissima di 10 anni, 60 milioni di contratti attraverso cui ANAC offre la disponibilità del dato

in tempo reale e aggiornato alla settimana appena passata, quindi uno strumento molto efficace. Sulla base della letteratura internazionale sono stati trovati 17 indicatori correlati agli appalti; più in generale è possibile fare una distinzione su due focus: il focus indicatori che elenca gli indicatori con una breve spiegazione e il focus rischio-soglia di rischio in cui sono stati individuati indicatori tramite la tecnica dei percentili, ovvero per ciascun indicatore si è selezionato le Province che superano una certa soglia minima.

Gli indicatori di rischio a livello comunale raggruppano possibili variabili o indicatori significativamente associati al verificarsi di episodi di corruzione a livello di singola amministrazione. Per quanto concerne gli indicatori comunali il primo indicatore è rappresentato dal rischio di contagio; questo indicatore è molto interessante perché sulla base della letteratura internazionale si è dimostrato che il fenomeno corruttivo è un fenomeno contagioso, cioè i territori contigui a quello dove si è verificato un evento corruttivo hanno una maggior propensione ad essere soggetti a questo evento. Un altro indicatore interessante che deriva direttamente dall' indicatore appalti è quello dell'addensamento sottosoglia ovvero il fatto di effettuare affidamenti diretti appena sotto la soglia prevista dalla normativa fissata a 40.000 € ma che negli ultimi due anni è stata aggiornata da vari decreti proprio per evitare il fenomeno della competizione. Un sottoinsieme di questa pratica è il cosiddetto frazionamento degli appalti cioè il fatto di evitare l'appalto e la gara europea, e poter affidare praticamente gli appalti di minor rilievo allo stesso soggetto.

### 1.3.2. Le direttive europee e gli strumenti introdotti per prevenire la corruzione

L'Unione europea nel 2011 ha emanato un Libro verde della Commissione in materia di illegalità degli appalti all'interno del quale vengono dettate alcune linee guida che sono state in seguito inserite nella direttiva europea numero 24 del 2014 sugli appalti pubblici a livello unionale. All'interno del Libro verde si sottolinea come sia fondamentale aumentare il livello di trasparenza e *accountability* della procedura, per esempio tramite un maggior controllo delle condizioni personali e patrimoniali dei pubblici ufficiali coinvolti, l'obbligo di rivelare i nominativi dei membri delle commissioni di gara, inserire un organo di controllo nella procedura di gara, una più efficace pubblicizzazione della documentazione di gara e un sistema di protezione delle persone che segnalano comportamenti illeciti, il cosiddetto *whistleblower*. Sulla base del Libro verde della Commissione europea del 2011 la direttiva del 2014 formula suggerimenti ed entra nel merito dettando alcune misure volte a prevenire l'illegalità, a gestire una maggiore trasparenza nella procedura di appalto e a ridurre l'opportunità di comportamenti illeciti e, infine, introduce una serie di norme relative alla *governance* come il monitoraggio dell'applicazione della direttiva nei singoli Stati membri.

Le misure più importanti a livello europeo per combattere la corruzione sono essenzialmente tre e tutte puntano a tutelare la trasparenza. Nello specifico: la prima riguarda una maggiore divulgazione delle informazioni relative alla procedura di gara; la seconda, prevede l'aggregazione della domanda ovvero l'introduzione di diverse misure il cui scopo principale è ottenere più efficienza in termini di maggiore professionalità della stazione appaltante, di economie di scala e quindi costi più contenuti (centrali di committenza, appalti aggregati, contratti quadro); la terza riguarda una riforma della pubblica amministrazione.

In realtà la lotta alla corruzione presenta due grandi lacune, una a livello europeo e una a livello nazionale. A livello europeo il problema è dato dal fatto che vi è una scarsissima omogeneità a livello di legislazione anticorruzione degli Stati membri; a tal proposito l'Italia era l'unico Stato che aveva nel proprio ordinamento giuridico un reato che prevedesse specificamente il tema degli appalti pubblici, contenuto nell'articolo 416 bis del Codice penale. Per sopperire alla profonda difformità del quadro anticorruzione tra Stati membri, la Commissione europea aveva proposto un sistema di monitoraggio e valutazione degli sforzi compiuti dagli Stati membri nel contrasto della corruzione e in più aveva promosso la partecipazione dell'Unione europea al cosiddetto GRECO, ovvero un sistema di valutazione reciproca tra Stati membri condotto da esperti degli

Stati stessi che attraverso cicli tematici di valutazione monitorano la conformità degli standard fissati dalla convenzione con particolare attenzione alla effettiva applicazione delle disposizioni normative che sono state adottate. A livello italiano esiste un problema che riguarda la stessa definizione e concetto di pubblico interesse; l'Italia viene, infatti, da decenni caratterizzata da una accentuata privatizzazione dei servizi pubblici. Secondo alcuni storici, il problema fondamentale deriva dalla contaminazione tra pubblico e privato, essendoci stata soprattutto negli anni '90 una eccessiva privatizzazione del settore pubblico che ha comportato una esponenziale moltiplicazione dei centri di spesa; oltre a questo un ulteriore problema riguarda il codice degli appalti che presenta una serie di incongruenze ed è proprio per questo che oggi si parla di riforme dello stesso settore, come sottolineato nel PNRR.

Gli strumenti europei messi in campo per combattere la corruzione sono i patti di integrità e i protocolli di legalità. I patti di integrità richiedono uno sforzo politico, cioè uno strumento collaborativo basato sulla fiducia che può essere accresciuta tramite una maggiore trasparenza fornita mediante l'accesso alle informazioni sugli appalti pubblici che secondo alcune evidenze possono contribuire anche a ridurre il costo degli appalti pubblici stessi. I protocolli di legalità accrescono la trasparenza e la responsabilità nei processi relativi agli appalti pubblici e sono stati realizzati tramite una serie di accordi pubblici tra i rappresentanti locali del governo, prefetture e le autorità aggiudicatrici in cui tutti i membri che fanno parte di tale accordo si impegnano ad adottare azioni specifiche per implementare misure contro la corruzione e il crimine organizzato oltre che per accrescere l'integrità e la trasparenza nell'intero ciclo dell'appalto. Le misure dei patti di legalità comprendono l'acquisizione e la condivisione di informazioni relative alle aziende così da permettere l'implementazione di meccanismi preventivi di controllo, prevedono l'inclusione di specifiche clausole di esclusione degli appalti e la promozione di codici di condotta interni.

La corruzione che inquina le politiche pubbliche purtroppo non ha confini e richiede quindi adeguate risposte sopranazionali, per questo ANAC ha sviluppato in maniera crescente una dimensione di impegno a livello internazionale divenendo punto di riferimento e modello per molti Paesi interessati a condividere le migliori prassi e ad impegnarsi nella diffusione della cultura della legalità. In questo spirito nell'ambito dei diversi programmi di *capacity building* l'ANAC si è impegnata in numerosi interventi di formazione e scambio di buone pratiche dai Paesi dell'Europa centro orientale candidati a entrare nell'Unione Europea ai Paesi del Medio Oriente fino a quelli dell'America Latina coi quali ultimi l'ANAC partecipa insieme al Ministero degli esteri al programma intitolato a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino con la quale l'autorità opera intensamente nell'ambito delle Nazioni unite, del Consiglio d'Europa, dell'OCSE. Paradossalmente è proprio nell'ambito dell'Unione Europea che si registra un ritardo nell'emanazione di una disciplina anticorruzione comune, sebbene essa sia quanto mai urgente e necessaria proprio di fronte agli sforzi effettuati col *next generation EU*. Anche per sollecitare la sua adozione, insieme alle omologhe autorità europee, sono state recentemente poste le basi per la creazione di una rete europea dell'autorità che si occupano di integrità e trasparenza. Inoltre, nel 2021 sotto la Presidenza italiana del G20 l'ANAC ha collaborato all'approvazione di un compendio sulla misurazione del rischio corruttivo, tema questo fondamentale e decisivo anche per la definizione delle strategie di investimento da parte dei grandi fondi europei.

## 1.4 CPI, *transparency international* e la posizione italiana

L'indice di percezione della corruzione è un indice con il quale si misura sin dal 1996 la percezione della corruzione nel settore pubblico in oltre 180 Paesi; la valutazione è basata su una serie di strumenti di analisi e sullo svolgimento di sondaggi ed interviste ad esperti presenti in ogni Paese e porta all'attribuzione di un punteggio sull'efficacia dell'apparato anticorruzione adottato nel sistema nazionale. Tale punteggio va da zero, a cui corrisponde un alto livello di corruzione percepita, a cento a cui invece corrisponde un basso

livello di corruzione percepita; la metodologia adottata varia parzialmente ogni anno al fine di fornire un dato sempre più attendibile per le diverse realtà locali. La classifica di TI del 2021 indica livelli di corruzione percepita a livello globale, sostanzialmente, invariati rispetto all'anno 2020; infatti nel 2021 per ben 27 Paesi si sono registrati punteggi particolarmente bassi, tanto che la media dei punteggi è stata molto bassa ed il valore è stato di 43/100. Tutti gli sforzi profusi, hanno fatto sì che l'Italia guadagnasse tre posizioni rispetto al 2020, conquistando così la quarantaduesima posizione e dunque scalando la classifica di ben 10 posizioni rispetto allo scorso anno, proseguendo, dunque, quella tendenza positiva iniziata nel 2012 da quando l'Italia ha conquistato ben 14 posizioni.

Dall'ottima posizione dell'Italia nella classifica è possibile svolgere alcune considerazioni. Intanto, la credibilità internazionale del Paese si è particolarmente accresciuta in quest'ultimo anno ed ha influito sul clima generale di fiducia, sostenuto innegabilmente anche dagli sforzi profusi da numerosi *stakeholder* del settore privato e della società civile nel promuovere i valori della trasparenza, dell'integrità e dell'anticorruzione. Restano ancora dei temi da portare avanti sul piano ordinamentale nazionale e, dunque, alcune questioni fondamentali in attesa di definizione sono:

- A. il recepimento della direttiva europea sul *whistleblowing* che consentirebbe di integrare, completandola, la normativa sul *whistleblowing* italiana contenuta nella legge 179 del 2017. Sono state deliberate delle nuove linee guida rispetto al sistema di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, quindi il *whistleblowing*. Le linee guida prendono in considerazione la riforma che è stata apportata dalla legge 179 del 2017 e forniscono una serie di indicazioni importanti, la prima riguarda i soggetti abilitati a individuare le segnalazioni. La legge 179 del 2017 è stata adottata proprio perché la precedente disposizione contenuta all'interno dell'articolo 54 bis del decreto-legge 165 del 2001 limitava le tutele ai soli soggetti per i quali si applicava il decreto 165 del 2001. La citata legge 179 ha ampliato la platea dei soggetti che possono inviare segnalazioni e quindi non soltanto i dipendenti pubblici ma anche i dipendenti di tutti gli enti pubblici economici, enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, tutti i lavoratori e collaboratori delle imprese che operano per l'amministrazione, tutti i collaboratori esterni e consulenti. Non possono essere presi invece in considerazione segnalazioni presentate da altri soggetti. Le tutele del *whistleblowing* previste all'interno della legge 179 si applicano solo alla singola persona fisica e quindi altri soggetti non possono effettuare segnalazioni ovvero le possono effettuare, ma non godranno delle tutele previste dalla normativa specifica.
- B. la pubblicazione del registro dei titolari effettivi che è stato introdotto dalla quinta direttiva europea anticiclaggio. In data 25 maggio 2022, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il tanto atteso decreto interministeriale - emesso dal MEF di concerto con il MISE - istitutivo del Registro dei Titolari Effettivi, come previsto dall'art. 21, comma 5, del D. Lgs. 231/2007, che è entrato in vigore dal 9 giugno 2022.
- C. la disciplina sul *lobbying* il cui testo è stato approvato in prima seduta dalla Camera dei deputati e che ora attende il vaglio del Senato della Repubblica.

Lo sviluppo di nuovi strumenti, l'impegno delle istituzioni e degli enti per la lotta alla corruzione, la promozione della trasparenza costituiranno, dunque, l'imprescindibile volano per il conseguimento di quei risultati ancor più lodevoli per l'Italia. La sfida che riguarderà l'Italia nei prossimi anni per la piena realizzazione dei progetti previsti e le missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiederà la massima attenzione e il massimo sforzo di tutti alla prevenzione dei rischi di corruzione.

Dopo il 2012 l'Italia ha avuto una crescita lenta, l'elemento essenziale per garantire un progresso duraturo è quello di garantire la prevenzione della corruzione e una maggiore percezione della trasparenza nell'agire pubblico e nell'agire collettivo. Per realizzare ciò è necessario declinare la prevenzione della corruzione e coniugarla con la buona amministrazione; infatti, la migliore arma per prevenire la corruzione è quella di avere sia un'amministrazione efficiente, che lavora bene e che lavora al servizio dei cittadini, formata da

persone competenti e sia un settore privato che coopera in questo senso e con gli stessi valori. La prevenzione della corruzione passa anche da alcuni interventi di semplificazione, in molti casi la proliferazione degli adempimenti va a detrimento dell'efficacia attività di amministrazioni e operatori privati aprendo la via a fenomeni di mala amministrazione e talvolta costituendo terreno fertile per le infiltrazioni criminali, per questo la semplificazione viene considerata come una stella polare garantendo il mantenimento dei necessari livelli di presidio e di garanzia.

Attualmente l'Italia è impegnata in grandi investimenti previsti dal Piano di ripresa e resilienza in cui è richiesta la massima trasparenza; essa in realtà non è richiesta solo per gli investimenti pubblici del PNRR, ma per tutti i contratti pubblici. I contratti pubblici non sono solo un mezzo per acquisire beni o servizi o per costruire piccole o grandi infrastrutture, sono anche lo strumento più efficace per dare impulso alle politiche pubbliche, per rendere concreti e attuali i valori ad essi sottesi nonché per perseguire le grandi finalità legate alla coesione sociale, alla transizione ecologica e digitale. Inoltre, attraverso i contratti pubblici si deve garantire, ad esempio, la promozione della parità di genere e generazionale nonché la tutela dei lavoratori diversamente abili ed è per questo che sono state inserite specifiche misure incentivanti. Al riguardo, è sempre attraverso i contratti tipo e le piattaforme informatiche di ANAC che dovrà essere monitorato il rispetto dei contratti collettivi di lavoro evitando l'applicazione dei cosiddetti contratti pirata, a garanzia di tutti i lavoratori; con questa finalità è stato stipulato un protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nei settori di riferimento.

Ogni miliardo investito attraverso gli appalti pubblici genera tre miliardi di indotto e un numero di posti di lavoro variabili da 12.000 a 16.000; l'uso strategico dei contratti pubblici produce quindi effetti di lungo periodo ed è in grado di favorire quegli elementi di innovazione economica e sociale indispensabili in un Paese più moderno, efficiente e capace di rispondere alle sfide del domani.

La trasparenza è fondamentale per i cittadini perché essi hanno bisogno di vedere come vengono spese tutte le risorse e questo è possibile attraverso il sistema di digitalizzazione delle procedure di affidamento che consentono sia di rispettare i tempi del PNRR e di essere più efficienti e veloci, sia di garantire controllabilità e confronto concorrenziale tra le imprese, premiando le imprese più efficienti e quelle migliori e garantendo quindi, ancora una volta, che le risorse pubbliche siano spese bene a vantaggio dei cittadini. Proprio per garantire una maggiore trasparenza è stato inserito nel PNRR il rafforzamento della banca dati nazionale dei contratti pubblici; essa rappresenta uno strumento al servizio dei cittadini, delle imprese e di tutte le istituzioni per garantire migliori servizi, efficienza e controllabilità. Tramite un'analisi più dettagliata è possibile capire come i grandi investimenti del PNRR passano dai contratti pubblici cioè dalle modalità attraverso cui la pubblica amministrazione acquista beni e servizi e costruisce le opere attraverso i lavori. In questo processo si può garantire una maggiore trasparenza tramite la digitalizzazione che accelera i processi e che consente di rispettare i tempi stringenti del PNRR e allo stesso tempo facilita e semplifica l'attività sia della pubblica amministrazione sia delle imprese attraverso la banca dati dei contratti pubblici e la creazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico. A tal proposito l'ANAC offre servizi alla pubblica amministrazione e alle imprese sia semplificando la loro attività sia garantendo controllabilità e maggiore partecipazione delle imprese e quindi accrescimento della concorrenza poiché le imprese migliori possono offrire all'amministrazione soluzioni migliori che danno benefici maggiori ai cittadini.

La partecipazione è un elemento chiave perché attraverso i contratti pubblici si traducono concretamente le politiche pubbliche e così si investe in un Paese più digitale e più sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale inserendo opportunamente in modo strategico nei contratti pubblici questi elementi. Quindi i contratti pubblici sono davvero lo strumento attraverso cui si indirizza la via che si vuole percorrere verso il futuro del Paese; rendere trasparente questo processo non solo migliora la spesa e la qualità della spesa, ma aumenta le risorse e garantisce maggiore partecipazione nelle scelte, non solo partecipazione per verificare ma partecipazione democratica per sentire proprio lo Stato, proprie le istituzioni.

Gli strumenti come la banca dati nazionale dei contratti pubblici servono proprio a far capire perché la prevenzione della corruzione e le buone regole coniugate con la buona ed efficiente amministrazione siano la soluzione ottimale ed efficace, l'applicazione corretta delle regole di prevenzione della corruzione non solo evitano le sanzioni, ma le rendono auspicabilmente inutili.

Inoltre, uno dei principali presidi contro la corruzione è la creazione di una pubblica amministrazione capace di rispondere con prontezza ed efficacia alle esigenze dei cittadini e a tal fine occorrono politiche di rinnovamento generazionale dei funzionari pubblici attraendo i migliori talenti, premiando merito e competenza, rafforzando così il vero capitale delle amministrazioni, infatti le persone capaci non solo adempiono correttamente i propri compiti ma sono anche in grado di vigilare e di operare al servizio del bene comune consci del proprio valore senza essere tentati di sopperire alle proprie mancanze sottomettendosi a richieste irricevibili. Per questo sono stati realizzati sforzi coi quali si sta cercando di far fronte alle gravi carenze di organico accumulate negli anni, è necessario prestare attenzione ad evitare che l'accelerazione delle procedure di reclutamento finisca per pesare sul rigore delle selezioni e quindi influire sulla qualità dell'agire pubblico sul lungo termine. I diversi enti pubblici oltre alle funzioni legate allo specifico mandato istituzionale sono sempre tenuti a gestire innumerevoli attività necessarie alla propria organizzazione che per essere svolta in maniera adeguata richiedono specifiche professionalità e specializzazioni per questo, al fine di guadagnare efficienza nell'agire pubblico, occorre fare ulteriori sforzi per reingegnerizzare l'organizzazione amministrativa attraverso la creazione di una serie di centri di competenza al servizio delle altre amministrazioni in applicazione del principio di sussidiarietà anch'esso costituzionalmente .

Per continuare la trattazione è importante sottolineare come per combattere la corruzione sia necessario lavorare su una piattaforma della trasparenza e un punto di accesso unico in cui cittadini possano trovare via via tutti i dati. Infatti, oggi, nei diversi siti delle amministrazioni sono presenti una serie di dati, ma metterli insieme ed avere un accesso unico così da poterli confrontare garantisce non solo maggiore controllabilità e confrontabilità, ma anche che le buone pratiche passino da un soggetto all'altro e quindi l'amministrazione nel suo complesso migliori. Ancora una volta le regole anticorruzione, le regole di prevenzione della corruzione devono essere coniugate con le regole di buona amministrazione secondo quello che insegna la nostra Costituzione.

Tutti questi interventi non sono necessari solo perché è fondamentale sapere come le risorse pubbliche vengano spese e per fare in modo che vengano utilizzate al meglio, ma soprattutto per aumentare la fiducia nelle istituzioni; essa è un bene importantissimo poiché i cittadini devono riconoscersi nelle istituzioni e questo lo si ottiene se si ha trasparenza, chiarezza dell'azione amministrativa, impegno dei singoli e valorizzazione dei singoli che operano nel pubblico innanzitutto oltre che nel privato portando avanti il Paese, poiché la corruzione mina la coesione sociale e sconfiggerla rappresenterebbe una spinta essenziale per la ripresa.

All'interno della corruzione nel settore pubblico non sono da dimenticare le imprese, che rappresentano uno degli *stakeholder* più importanti insieme al legislatore *in primis*, alla magistratura, all'accademia, alla opinione pubblica, alle autorità amministrative e alle associazioni e organizzazioni internazionali che stimolano l'attuazione di tutte le regole e di tutto lo strumentario necessario per contrastare l'illegalità. Il dato che oggi emerge dal rapporto di *transparency International* fa immediatamente guardare a che cosa è accaduto in questi anni in cui la situazione è andata via via migliorando ed evolvendo.

Le imprese sono fonte di rischi e in un ambiente in cui l'ambizione è quella di ridurre i rischi generati da un sistema economico globale, il rischio di corruzione entra strettamente sotto il profilo dell'impegno che le imprese devono mettere per garantire un'attività di prevenzione. Proprio per questo nel corso di questi 20 anni è emerso che una cultura della *compliance* penale è paradossalmente una cultura che punta alla prevenzione poiché si sofferma sui mezzi più che sugli obiettivi, nella consapevolezza che il rischio zero è

impossibile da raggiungere, premiando lo sforzo di tutti gli attori che si mettono in campo per arginare i rischi di illegalità.

Su questo fronte l'Italia ha fatto propria la cultura della prevenzione come testimonia la legge n. 231 del 2001, che ha cambiato il sistema della prevenzione ponendo al centro l'organizzazione, una materia che era di completo appannaggio dell'imprenditore e che oggi si trova a essere il tessuto connettivo di tutto un sistema costituito da una serie di strumenti come il sistema di deleghe, di procure, protocolli, flussi informativi e procedure che fanno parte ormai dello strumentario della prevenzione. Quindi dalla legge repressiva n. 231, che mirava a sanzionare le imprese che traevano vantaggio dalla corruzione nasce la cultura della prevenzione. Oggi dopo vent'anni si hanno tre gambe per il contrasto all'illegalità che sono: la repressione, la prevenzione e la riparazione. Attualmente la cultura della legalità si può attuare anche in una fase successiva all'illecito in cui l'impresa si impegna a rimettere in ordine i propri *deficit* organizzativi in una fase successiva; questo lo prevedeva già la stessa legge che aveva individuato questo elemento riparatorio come uno dei pilastri su cui rafforzare il contrasto all'illegalità, si tratta di organizzare un armamentario che riduca sempre di più gli ambiti dei rischi.

Anche alcuni *shock* del mercato hanno determinato un rafforzamento del sistema dei controlli in cui la *compliance* penale ha fatto una grande parte perché in questi vent'anni l'aumento dei rischi dovuta ad un'economia globale in cui si sono susseguiti una serie di *shock* finanziari che hanno imposto un rincorrersi di misure penali repressive, hanno comportato la necessità di rafforzare il sistema dei controlli. Anche il diritto societario ha subito una serie di modifiche all'interno e il sistema dei controlli vede oggi numerosi attori all'interno all'architettura societaria, ma anche in ambito intermedio come può essere l'organismo di vigilanza. L'impresa ha di fronte un nuovo ruolo strategico e all'interno dell'impresa cambia il ruolo e la funzione del consiglio di amministrazione che oggi è sempre di più chiamato a ponderare tutti gli interessi in gioco, è perciò cambiata la *social responsibility* che oggi è declinata in un modo completamente diverso poiché l'impresa è resa responsabile della realizzazione di una serie di interessi della collettività tra cui il principale è quello alla legalità; questo cambia le regole all'interno dell'amministrazione e questi aspetti diventano strategia dell'impresa.

Un punto importante da sottolineare per la lotta alla corruzione è l'educazione al rispetto della legge; tutte le norme, specie quelle sulla corruzione, non sono poste a tutela di qualcosa di astratto ma sono poste a tutela di tutti. Il CPI potrebbe essere migliorato non soltanto inserendo strumenti preventivi, repressivi e di riparazione ma facendo riferimento prima ancora all'educazione. I Paesi che sono in cima alla classifica di *Transparency international* sono riusciti a capire che lo Stato è costituito dai cittadini e che non è qualcosa di astratto e di incorporeo che governa e sanziona e che quindi tutti i fenomeni corruttivi sono fenomeni degenerativi che ledono i cittadini stessi in prima persona. Credibilità e fiducia non dipendono da un fenomeno astratto e non dipendono solo da tutti i meccanismi che la legge e lo Stato possono mettere in piedi, credibilità e fiducia e quindi il CPI dipendono, infatti, soprattutto dai cittadini e dalla percezione che i cittadini hanno dello Stato. Bisogna lavorare sull'educazione dei singoli, lavorare sul fenomeno educativo e non solo su quello repressivo anche perché una deriva panpenalistica non solo non è corretta, ma distorce la realtà del sistema, perché qualsiasi sistema fondato esclusivamente sul meccanismo repressivo indubbiamente crea delle distonie. A tal proposito ritorna il tema del *whistleblowing*, in quanto un sistema lineare non avrebbe bisogno di esso; esso esiste perché difettano i parametri educativi che consentono di evitare il fenomeno del *whistleblowing* nell'ambito del sistema preventivo.

La lotta alla corruzione in Italia è un tema a cui si è dato e si dà tuttora una primaria importanza; questa attenzione ha dato i suoi frutti, tanto che dalla diciannovesima posizione con un punteggio di 42 in cui si trovava nel 2012 nella classifica di *Transparency International*, oggi con un punteggio di 56 si posiziona al quarantaduesimo posto al mondo e al diciassettesimo posto su 27 paesi membri dell'Unione Europea. Dal 2012 al 2021 l'Italia ha presentato un *trend* positivo, avvicinandosi sempre di più ai cosiddetti Paesi "puliti"

ed allontanandosi dai Paesi molto corrotti. Solo nel 2020 l'Italia aveva presentato una battuta d'arresto, ma ora, invece, la marcia verso l'onestà, il rispetto dei diritti umani sembra ripresa con vigore. Questo rappresenta un passo avanti significativo sul tema della corruzione e del contrasto all'illegalità, in pratica il sistema pubblico italiano sta accorciando le distanze rispetto ai paesi più trasparenti come Danimarca e Finlandia. Tuttavia, il grande balzo in avanti senza precedenti del nostro Paese non va considerato sufficiente e deve spingere a passi ulteriori per integrare tale indice essenzialmente basato su percezioni soggettive e con un'immagine dell'Italia e delle sue articolazioni fondate su dati oggettivi, L'ANAC ha completato un percorso di ricerca sulla misurazione territoriale del rischio che ha coinvolto numerose istituzioni, università, centri di ricerca.

## 1.5 L'OCSE e la corruzione

L' OCSE, organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, è un'organizzazione di primaria importanza che cerca di promuovere a livello globale delle politiche in grado di migliorare il benessere economico e sociale dei cittadini cercando di favorire livelli di crescita economica elevati e alti livelli di occupazione, garantendo così una maggiore stabilità e sviluppo. Da sempre questa organizzazione si è focalizzata sul tema della corruzione a livello globale, cercando di favorire le sottoscrizioni di testi capaci di garantire una maggiore trasparenza e legalità in tutti gli Stati che ne fanno parte, che attualmente sono 37. La prima vera opera realizzata a livello globale è la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi dove ha la propria sede. La citata Convenzione ha piena efficacia in Italia a partire dal 4 luglio del 2001. Questa Convenzione ha lo scopo di abbattere pratiche illecite diffuse in molti Paesi, eliminando e cercando di ostacolare la criminalità organizzata connessa molto spesso con il tema della corruzione, in maniera tale da promuovere un'economia più stabile e non "intaccata" da pratiche che ostacolano il suo sviluppo. Il fulcro della Convenzione era dato dalla regola che veniva imposta agli Stati aderenti di considerare reato per le persone fisiche e punibile anche a carico delle persone giuridiche il fatto di corrompere funzionari stranieri per ottenere indebiti vantaggi. In tale Convenzione si inseriscono quindi norme di carattere penale emanate dagli Stati aderenti che mirano a perseguire la corruzione non solo nello Stato stesso ma anche negli altri Paesi; infatti, in Italia viene perseguito chiunque abbia commesso un atto di corruzione qualunque sia la cittadinanza dello stesso, questo implica che il reato è perseguibile anche se il pagamento non è stato effettuato in Italia, ma in un altro Paese. Tale approccio mette in evidenza come vengono considerati atti di corruzione tutti quelli che sottintendono un atto di promettere, offrire o pagare una somma di danaro o di altre utilità in operazioni economiche rilevanti e quindi operazioni del commercio internazionale come esportazioni, gare di appalto, investimenti, ecc. Nello specifico è possibile evidenziare come i settori della pubblica amministrazione maggiormente esposti alla corruzione siano la pianificazione dello sviluppo urbano e i relativi permessi, la gestione dei rifiuti e le decisioni di nuova organizzazione, ma al vertice della classifica primeggiano gli appalti pubblici all'interno del quale le pratiche più comuni sono: la stesura di capitolati d'onori su misura per favorire determinati offerenti; la suddivisione delle gare di appalto in gare più piccole, conflitti di interesse riguardanti funzionari e amministratori; uso ingiustificato di procedure di emergenza o dell'esenzione dall'obbligo di pubblicare i bandi di gara. Tutte queste attività corrotte riguardano principalmente i settori delle costruzioni, dell'energia, dei trasporti, della sanità e della difesa.

Per quanto concerne la corruzione della sanità essa assume non solo la forma di pagamenti non ufficiali per ricevere un trattamento differenziato, ma anche l'accesso privilegiato e il doppio esercizio professionale come i medici che lavorano in strutture sanitarie sia pubbliche che private, il ricorso a pratiche commerciali sleali, l'acquisto e la certificazione di dispositivi medici e l'acquisto e autorizzazione di farmaci. Tale

pratica è diffusa soprattutto nei Paesi con un basso livello di salario degli operatori sanitari, strutture gestionali inadeguate e meccanismi di controllo inefficaci.

La novità introdotta dalla Convenzione è legata al fatto che essa impone agli Stati membri di perseguire non solo la persona fisica responsabile della corruzione, ma anche direttamente le imprese coinvolte.

Il modo in cui l'OCSE cerca di combattere la corruzione è quello di imporre agli Stati aderenti una reciproca collaborazione.

## CAPITOLO 2

Questa trattazione ha come scopo quello di valutare l'efficienza dei tribunali in Italia dopo aver individuato la popolazione per ogni Regione, la corruzione per ogni Regione e le sentenze iscritte, pendenti e definite per ogni ufficio.

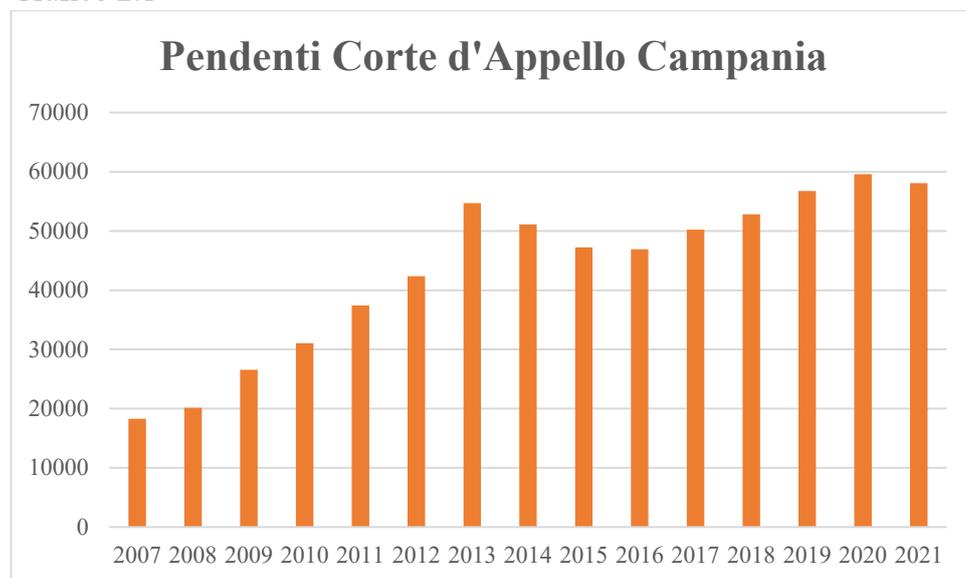
Per iniziare il seguente studio i dati relativi alla popolazione di ogni regione e alla corruzione sono stati presi dal sito dell'ISTAT ed è stato preso come intervallo di tempo quello relativo al periodo 2007-2021; tuttavia per la corruzione i dati disponibili arrivavano fino al 2017, per cui l'analisi della corruzione si è limitata a questo periodo. All'interno della corruzione sono stati considerati i seguenti reati: appropriazione indebita, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in copie autentiche di atti pubblici o privati e in attestati del contenuto falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative, falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, falsità commesse da pubblici impiegati incaricati di un servizio pubblico, falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri, rivelazione di segreti di Stato, utilizzazione dei segreti di Stato, infedeltà in affari di Stato, interesse privato in atti d'ufficio, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, di altri Enti Pubblici e di Comunità Europee, corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, istigazione alla corruzione, peculato, concussione, corruzione ed istigazione alla corruzione di membri e funzionari delle Comunità Europee e di Stati esteri, frode nelle pubbliche forniture, omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio.

Dopo aver riportato in una tabella tutti questi dati, lo studio è continuato facendo ricorso al sito DGSTAT ovvero Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa da dove sono stati presi i dati relativi alle sentenze iscritte, definite e pendenti per ogni ufficio presente in Italia dal 2007 al 2021. Gli uffici presi in esame sono stati: Corte d'Appello, Tribunale e relative sezioni, Giudice di Pace, Tribunale per i minorenni, procura presso la Corte d'Appello, Procura generale della Repubblica presso il Tribunale Ordinario e Procura generale della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni.

L'analisi si basa su uno studio regionale e i dati presenti nelle tabelle e menzionati sono dati dalla somma dei diversi uffici presenti nella regione; infatti, in Italia anche all'interno della stessa regione esistono differenti sedi degli uffici sopra elencati; per esempio, in Sicilia sono presenti differenti sedi, ovvero Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta, ognuna con i propri uffici; così in Lombardia, in Puglia e in Campania.

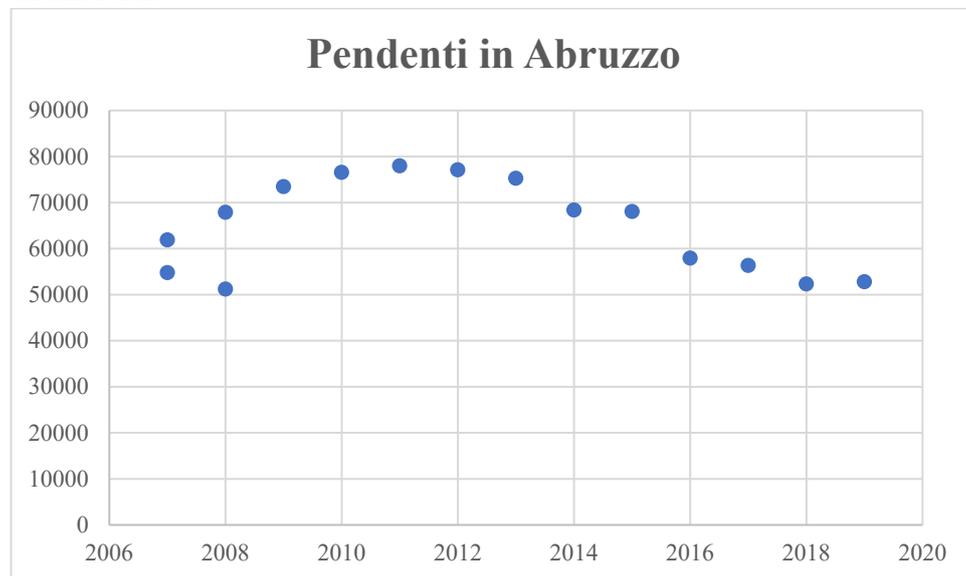
Le variabili considerate, inizialmente, sono la popolazione e i giudizi iscritti, pendenti e definiti e da queste è emerso come nelle regioni più popolate il numero di iscritti, pendenti e definiti sia molto elevato e come questa tendenza sia aumentata con il tempo, contrapponendosi invece alle regioni meno popolate come la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata in cui i valori tendono ad essere più costanti nel tempo. Questo può essere rappresentato graficamente (Grafico 2.1) illustrando la situazione dei giudizi pendenti in Campania della Corte d'Appello che dai 18276 del 2007, sono poi diventati 31033 nel 2010, 42365 nel 2012, registrando un calo negli anni compresi tra il 2014 e il 2016 e continuando il *trend* in crescita negli anni successivi.

Grafico 2.1



Alla situazione campana si contrappone quella dei giudizi pendenti di altre regioni italiane come per esempio in Abruzzo, rappresentata graficamente nel Grafico 2.2, in cui rispetto al 2007 si è registrato un aumento dei giudizi pendenti nel corso del tempo, diminuendo però a partire dal 2014 fino ad arrivare ai pendenti nel 2021 di 51196 e quindi inferiori alle 61864 del 2007.

Grafico 2.2



Tutti i valori presentati sopra non possono però essere calcolati in assoluto, ma devono essere rapportati alla popolazione. Non tenendo conto della popolazione è possibile individuare una tabella statistica (Tabella 2.1). All'interno di essa le variabili prese in esame sono: la popolazione, la corruzione, i giudizi iscritti, i pendenti e i definiti. Per tutte le variabili il numero di regioni  $n$  è 19 e il periodo di tempo  $T$  è 15 anni, tranne che per la *corruption* in cui il numero di anni era inferiore e per cui il numero di osservazioni totali  $N$  è stato di 209; questo poiché i dati forniti dall'ISTAT non coprivano l'intero arco temporale preso in

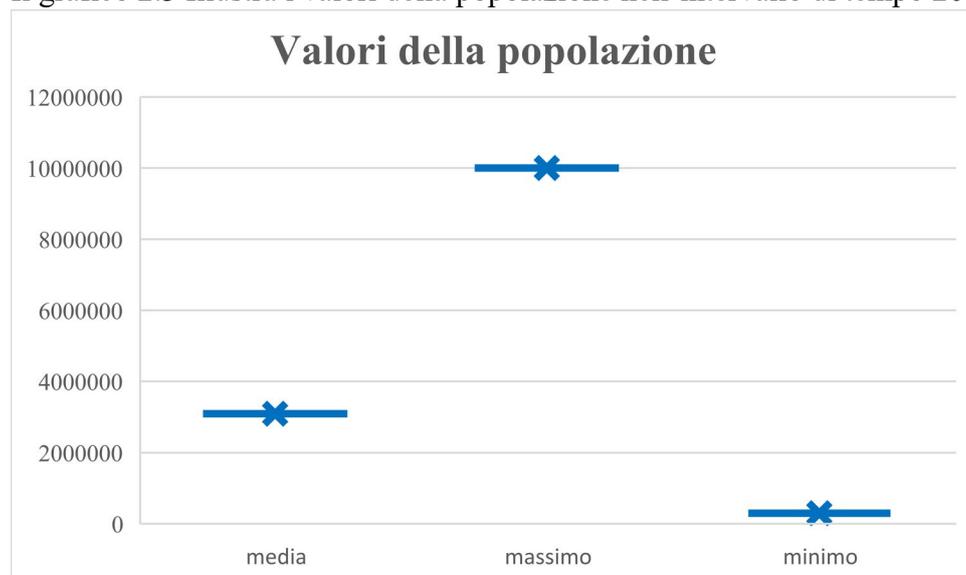
analisi. Tramite l'uso di un software statistico chiamato Stadata è stato possibile calcolare i valori medi della popolazione, della corruzione e delle sentenze iscritte, pendenti e definite. Tale analisi ha permesso di calcolare oltre al valore medio (Mean), la deviazione standard, il minimo e il massimo, evidenziando come il *range* di movimento sia molto vasto poiché appunto per tutte le variabili prese in esame vi sono valori molto differenti tra le regioni.

Tabella 2.1: Statistiche descrittive delle variabili 2007-2021, 19 regioni

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations
popula~n overall	<b>3093410</b>	<b>2365984</b>	<b>294294</b>	<b>1.00e+07</b>	N = 285
between		<b>2357686</b>	<b>311717</b>	<b>9214726</b>	n = 19
within		<b>559660.4</b>	<b>-5139762</b>	<b>3914942</b>	T = 15
corrup~n overall	<b>848.0574</b>	<b>737.4231</b>	<b>64</b>	<b>4281</b>	N = 209
between		<b>672.3035</b>	<b>104</b>	<b>2765.818</b>	n = 19
within		<b>336.9438</b>	<b>-174.7608</b>	<b>2638.421</b>	T = 11
iscritti overall	<b>152128.3</b>	<b>115450.7</b>	<b>17063</b>	<b>479715</b>	N = 285
between		<b>115315.3</b>	<b>21725</b>	<b>411512.9</b>	n = 19
within		<b>26206.06</b>	<b>51064.73</b>	<b>247802.8</b>	T = 15
definiti overall	<b>150197.7</b>	<b>113493.2</b>	<b>16275</b>	<b>471970</b>	N = 285
between		<b>113289.1</b>	<b>21471.27</b>	<b>394300.9</b>	n = 19
within		<b>26056.86</b>	<b>29760.66</b>	<b>249010.7</b>	T = 15
pendenti overall	<b>157706.4</b>	<b>137067.5</b>	<b>12140</b>	<b>601076</b>	N = 285
between		<b>136479.8</b>	<b>15907.07</b>	<b>442035.5</b>	n = 19
within		<b>32847.79</b>	<b>14205.98</b>	<b>316747</b>	T = 15

Partendo dalla prima variabile relativa alla popolazione, è emerso il valore medio di 3093410, ma presentando un intervallo molto ampio tra i valori minimi e massimi. Questo è dato dal fatto che in Italia vi sono regioni molto abitate e altre che lo sono meno, nello specifico nel *range* di tempo analizzato la Lombardia, Lazio e Campania sono risultate tra le maggiori regioni popolate, mentre quelle con un numero di abitanti inferiori sono state Molise e Basilicata. Infatti, il valore minimo corrisponde alla popolazione del Molise nel 2020 che ammontava a 294294, mentre il valore massimo era quello della Lombardia nel 2018 di valore pari a 10036258.

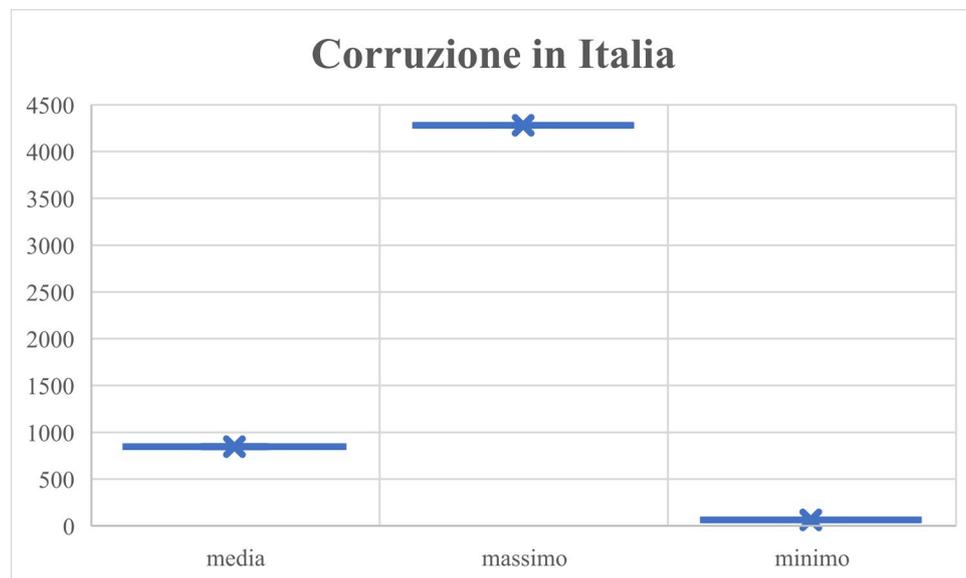
Il grafico 2.3 Illustra i valori della popolazione nell'intervallo di tempo 2007-2021



## 2.1 L'indicatore corruzione in Italia

Oltre alla popolazione anche le altre variabili possono essere analizzate graficamente, ad esempio la *corruption* ovvero la corruzione. In questo caso il valore medio è pari a 848.0574, ma i valori oscillano tra un intervallo in cui il valore massimo è di 4281 e quello minimo di 64. Il valore minimo corrisponde alla corruzione in Molise nel 2012 mentre il valore massimo corrisponde alla corruzione in Lombardia nel 2009.

Grafico 2.4 mostra i valori della corruzione in Italia tra il 2007 e il 2017



Come già sottolineato all'inizio del capitolo due i dati relativi alla corruzione risalgono al 2017, tuttavia tramite il nuovo progetto dell'ANAC è possibile fare delle valutazioni ulteriori. Tramite il nuovo progetto dell'ANAC è stata individuata una forte relazione tra la corruzione e alcuni indicatori considerati a livello provinciale, regionale e nazionale. Tramite il portale fornito da ANAC è stato possibile individuare come il trend della corruzione abbia subito un forte aumento, registrando delle variazioni nazionali pari allo 0.29% nel 2015, subendo un incremento nel 2016 del 4.36% fino al 2017 in cui si registra un'impennata del 20.31%. Nello specifico le province con un valore di corruzione maggiore, in cui per valore della corruzione viene inteso come il rapporto tra il numero dei procedimenti penali avviati per reati di corruzione, concussione e peculato, e la popolazione residente (reati ogni 100.000 abitanti), sono l'Aquila con un valore di 22.97, Bologna con un valore pari a 16.32, seguita da Rieti con un valore di 15.33 e da Agrigento con un valore pari a 15.97 e la Valle d'Aosta con un valore pari a 13.47, Caserta con un valore di 9.64, Benevento con 7.17.

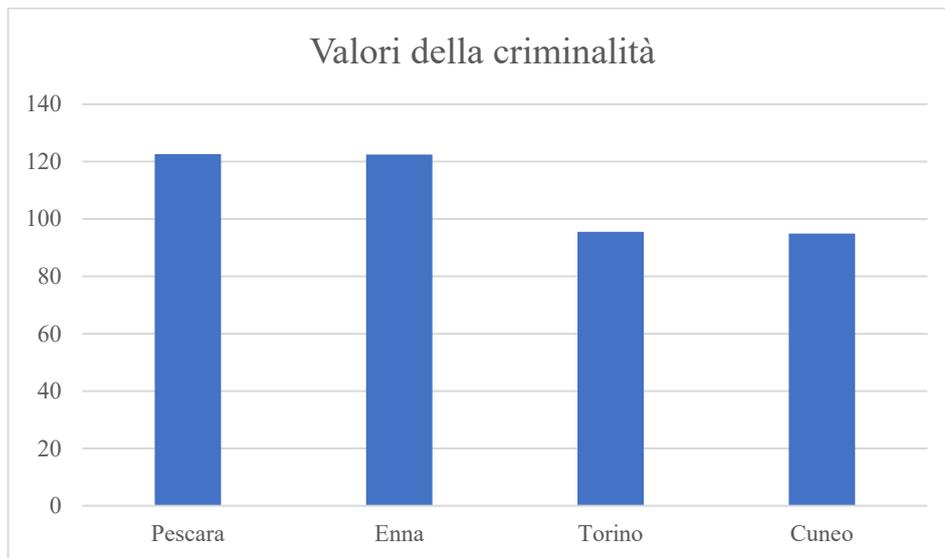
Il grafico 2.5 rappresenta i valori della corruzione considerando come corruzione i reati di corruzione, concussione e peculato, i reati contro l'ordine pubblico e ambientali, i reati contro il patrimonio e l'economia pubblica e altri reati contro la Pubblica Amministrazione



Oltre a rappresentare l'andamento crescente della corruzione durante gli anni è possibile individuare come tali valori siano cresciuti a dismisura nel tempo, come ad esempio il caso di Alessandria che da un valore della corruzione di 0.69 nel 2014, è passata poi a 0.47 nel 2015 registrando un miglioramento del 33%, ma peggiorando poi nel 2016 con un valore di 0.94 a cui corrisponde un peggioramento del 101%, fino a far sprofondare il valore nel 2017 con un incremento del 453% facendo arrivare il valore della corruzione a 5,19 ed inserendosi così nelle zone definite dall'ANAC con valore 8 ovvero le zone con un indice di corruzione maggiore. La situazione di Alessandria non è purtroppo un caso singolo, essa risulta essere accompagnata da situazioni ulteriormente più tragiche come quelle della provincia di Savona in cui la tendenza della corruzione è sempre in crescita registrando dei valori del 9.20 nel 2014, del 1.78 nel 2015, del 1.43 nel 2016 e del 12.24 nel 2017 a cui corrispondono negli anni delle variazioni pari al -81%, -20% e infine un peggioramento del 755%. Ulteriori tendenze in crescita si sono verificate a Caltanissetta con variazioni percentuali del 265%, oppure ad Agrigento con 221%, Messina con 244%. A differenza di queste è invece opportuno sottolineare il caso dell'unica provincia italiana che ha visto invece un trend in decrescita durante tutti e 4 gli anni dal 2014 al 2017 ovvero Trapani che partendo da un valore di 5.04 nel 2014 ha subito un miglioramento del -64% nel 2015 con un valore di 1.84, proseguendo nel 2016 con un -12% ovvero 1.61 e concludendo nel 2017 con un miglioramento del -71% e un valore della corruzione pari a 0.46.

Allontanando l'attenzione dai soli reati di corruzione è importante considerare come invece l'andamento dell'indicatore composito della criminalità presenti una concentrazione completamente diversa rispetto a quello della corruzione, se infatti quest'ultimo presenta una maggiore concentrazione nella zona meridionale dell'Italia, ma allo stesso tempo presenta valori elevati anche nel Nord Italia, la criminalità secondo i dati risulta particolarmente concentrata nella zona della penisola da Roma in giù. Nello specifico l'indicatore della criminalità presenta un primo campanello di allarme già da Pescara con un indicatore pari a 122,64 proseguendo poi con Caserta con un valore pari a 110,86, Napoli con un valore di 106,79, la zona di Potenza registra un valore di 107,71, il trend negativo seguendo la cartina geografica comincia a riaumentare nella zona invece di Crotone con un valore di 111,26 seguita poi da Reggio Calabria con un valore di 119,83 e terminando poi in Sicilia dove si registrano valori di 122,47 ad Enna, 108,11 a Palermo e 109,27 ad Agrigento. Nel Nord Italia invece l'indicatore della criminalità fa registrare valori elevati a Bologna con un valore di 106,73 e a Ravenna con un valore di 116,85. Al contrario le regioni che presentano un indicatore di criminalità più basso risulta essere la provincia di Bolzano con un valore di 95,27 seguita poi dalla provincia di Cuneo con un valore di 94,94, quella di Torino con un valore di 95,54 e quella di Modena con un valore di 95,04. Nella zona invece centrale dell'Italia si registra un indicatore di criminalità con valori medi compresi tra due e sei secondo una classifica emanata dall'ANAC, ma oltrepassando il confine di Roma il valore torna a crescere arrivando a un intervallo di sei in cui il grado di criminalità risulta essere pari a 102,00.

Il grafico 2.6 illustra i valori massimi e i valori minimi della criminalità in Italia



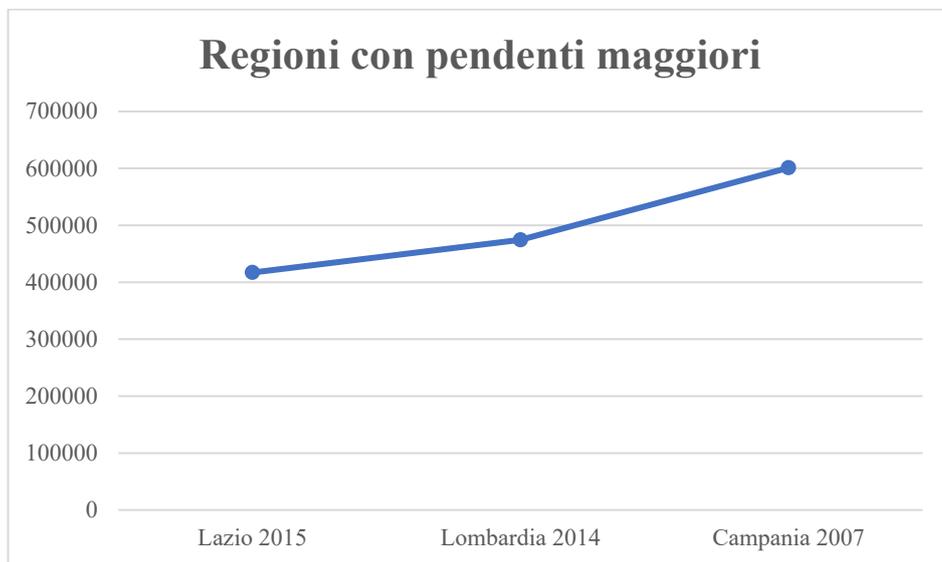
Per l'indicatore dei reati contro il patrimonio e l'economia pubblica la linea di confine tra valori bassi di tale indice e valori più alti sembra invece tracciata al livello di Isernia in cui si registra un valore pari a 464,59 scendendo poi a Napoli con un valore di 413,74 seguita poi da Salerno con un valore di 516,26 accompagnata da Taranto con un valore di 439,76, seguita poi da Crotona e Reggio Calabria con valori rispettivamente di 555,81 e 476,40, mentre in Sicilia si registra un valore a Palermo di 438,50, ad Enna di 500,42 e a Caltanissetta un valore di 386,97.

È importante sottolineare come a maggiori valori degli indicatori di corruzione i reati ad esso annessi, di criminalità e di capitale sociale corrisponde un maggior rischio di corruzione mentre per valori elevati dell'indice di istruzione corrisponde una minor propensione alla corruzione e quindi un minor rischio di corruzione.

Tutti questi indicatori sono fondamentali per comprendere appieno il fenomeno della corruzione, comprendendo non soltanto quelli che sono i reati inseriti all'interno della corruzione ma anche tutti quei reati ad esso annessi che permettono di avere una visione più completa del fenomeno. Da quanto si evince da questi indicatori, probabilmente non è una casualità che i reati di corruzione siano scarsamente denunciati al sud Italia luogo dove l'indice di criminalità risulta invece essere maggiormente diffusa. Unificando quindi i dati relativi agli indici di criminalità, di reati contro il patrimonio e contro la pubblica amministrazione e quelli invece relativi a giudizi iscritti, pendenti e definiti è possibile fornire una visione più completa e a 360 ° della situazione italiana.

Commentando ulteriormente la tabella 2.1 è importante sottolineare come il numero dei pendenti in Italia sia aumentato notevolmente con il tempo, esso presenta un valore medio di 157706,4 con un valore massimo pari a 601076 e un valore minimo pari a 12140. Nello specifico in ordine crescente il numero massimo di pendenti è stato raggiunto dal Lazio con 417085 pendenti nel 2015, seguito poi dalla Lombardia nel 2014 con un numero di pendenti pari a 474085 e al primo posto si trova la Campania nel 2007 con 601076 pendenti.

Grafico 2.7 mostra le regioni con un maggior numero di pendenti.



La tabella 2.1 è utile per rappresentare la popolazione e stimarne una media, ma per le altre variabili non risulta ottimale poiché i dati vengono rappresentati in modo assoluto e non in relazione alla popolazione. Per avere un'analisi più efficiente è più opportuno rapportare le variabili alla popolazione per cui quello che si ottiene è il rapporto corruzione/popolazione. Il rapporto corruzione/popolazione è fondamentale poiché quanto più questo valore si avvicina ad uno, tanto più significa che ogni cittadino avrà avuto a che fare con un fenomeno corruttivo mentre tanto più questo rapporto risulta essere basso, più significa invece che la popolazione ha avuto meno a che fare con i fenomeni corruttivi.

Per studiare tale rapporto è possibile individuare diversi punti di vista, sia regionale sia temporale. Il grafico 2.8 mostra l'andamento del rapporto tra corruzione e popolazione tra il 2007 e il 2017 per ogni regione. Da quanto si evince dal grafico la Liguria ha il valore più grande, questo a sottolineare che quindi con un valore pari a 0,00046963 ovvero al 0,04696% per cui lo 0,04696% della popolazione ha avuto a che fare con fenomeni corruttivi. La Liguria risulta poi essere seguita dal Friuli-Venezia Giulia con un valore pari a 0,00041906 e dalla Calabria con un valore pari a 0,00038386. In fondo alla classifica risultano essere invece il Veneto con 0,00018329, poi il Lazio con 0,0001760 e per finire l'Umbria con un valore pari a 0,0001646.

## 2.2 Il rapporto corruzione/popolazione in Italia

Proseguendo la trattazione è possibile individuare un'ulteriore tabella statistica, ovvero la tabella 2.2 che illustra il valore della corruzione/popolazione

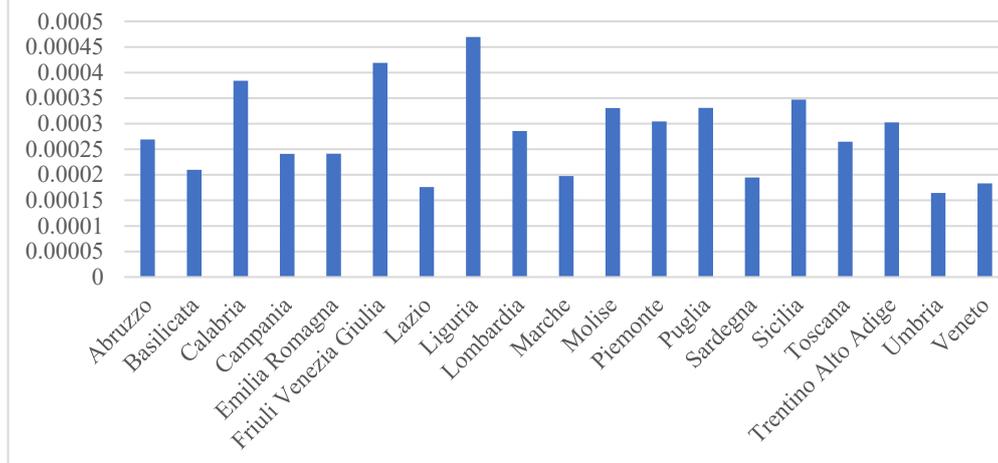
Tabella 2.2 Statistiche descrittive 2007-2021, 19 regioni (corruzione/popolazione e *clearance*).

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations
corrpop overall	.0002798	.0001232	.0000758	.0006846	N = 209
between		.0000858	.0001646	.0004696	n = 19
within		.0000904	.0000451	.0006334	T = 11

Il rapporto corruzione/ popolazione presenta, nell'intervallo 2007/2017, un valore medio pari a 0.0002798 con un valore minimo pari a 0.0000758 e un valore massimo pari a 0.0006846. All'interno di questo *range* è possibile identificare regioni con un rapporto più basso e alcune con un valore più elevato. Nello specifico la regione che ha presentato il rapporto più basso è stata in Umbria nel 2014 per un valore pari allo 0,0000758, seguita poi dalla Basilicata nel 2017 con un valore pari a 0,0001158 contrapponendosi al più alto valore registrato nell'arco temporale 2007/2017 relativo alla Calabria nel 2007 con un valore pari a 0,0006846.

Grafico 2.8 mostra il valore medio del rapporto corruzione/popolazione per l'intervallo 2007/2017

## Andamento medio del rapporto corruzione/popolazione per ogni regione



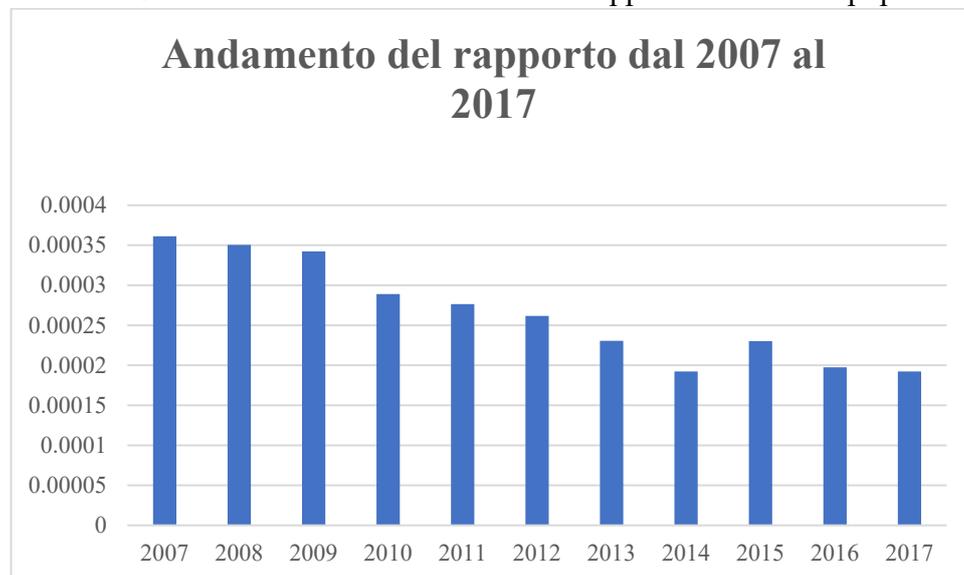
Come già anticipato precedentemente è poi possibile individuare un valore medio italiano del rapporto corruzione- popolazione, dato dalla media per ogni anno del rapporto, partendo dal 2007. Il Grafico 2.9 mostra l'andamento decrescente che si è registrato negli anni, partendo infatti da un valore medio massimo nel 2007 pari a 0,00036123 e un valore minimo di 0,00019221 nel 2014 per poi avere una crescita nel 2015 e proseguire la tendenza in discesa fino ad arrivare ad un valore nel 2017 di 0,00019223, che anche se leggermente superiore a quello assunto nel 2014 risulta essere comunque notevolmente inferiore rispetto a quello di partenza del 2007.

Tabella 2.9 legata al grafico 2.9, tale tabella illustra in ordine crescente i valori del rapporto corruzione- popolazione, illustrati nell'ultima colonna

1	Umbria	0,00016465
2	lazio	0,00017598
3	veneto	0,00018329
4	Sardegna	0,00019487
5	marche	0,00019764
6	Basilicata	0,0002099
7	Emilia	0,00024114
8	Campania	0,00024129
9	toscana	0,00026475
10	Abruzzo	0,0002691
11	Lombardia	0,00028575
12	Trentino-Alto Adige	0,00030251
13	Marche	0,00030446
14	Molise	0,00033049
15	Puglia	0,00033082
16	Sicilia	0,00034706
17	Calabria	0,00038386

18	Friuli-Venezia Giulia	0,00041906
19	Liguria	0,00046963

Grafico 2.9 mostra l'andamento in Italia del rapporto corruzione/popolazione dal 2007 al 2017

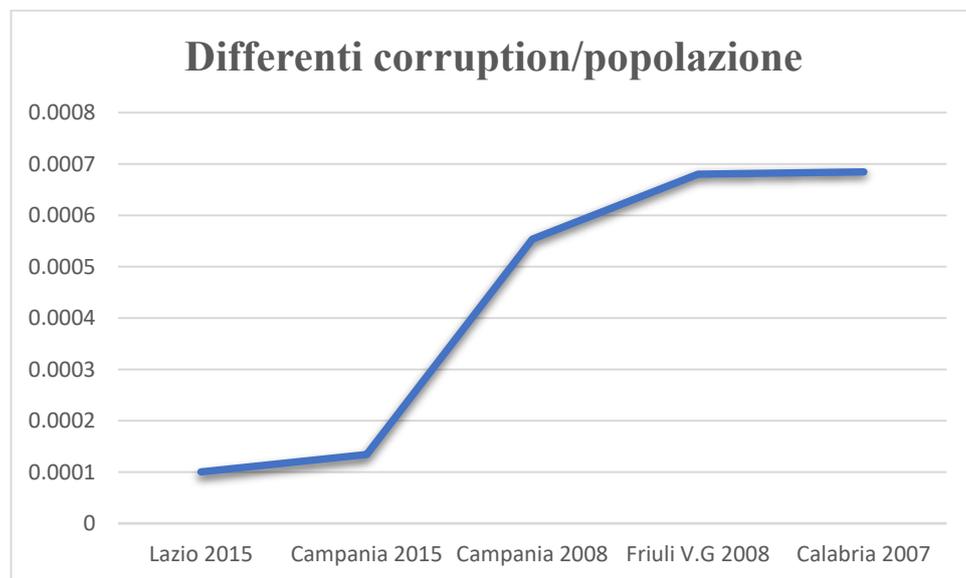


Il grafico 2.9 mostra un valore della corruzione/popolazione decrescente e risulta quindi essere in antitesi con quanto detto precedentemente in merito alla corruzione e al suo andamento crescente, occorre sottolineare che l'Italia si sta impegnando costantemente per combattere e prevenire la corruzione e probabilmente il grafico 2.9 rappresenta a pieno questo impegno che ha portato l'Italia a scalare la classifica di *trasparenza internazionale*, mentre gli altri grafici rappresentano il lavoro che è ancora necessario fare per combattere la corruzione. Occorre poi sottolineare che il fenomeno della corruzione è un fenomeno molto vasto, per cui oltre agli indicatori presi in analisi nella trattazione, sono presenti altri indicatori presenti anche nel nuovo progetto ANAC, per questo ad esempio il grafico 2.9 può essere ulteriormente commentata prendendo in considerazione il dominio della criminalità in particolar modo in Italia si registra, nel 2017, un incremento del 20,31% dei reati di corruzione, concussione e peculato, un incremento dei reati contro l'ordine pubblico e ambientale del 3,45% e un incremento dei reati contro il patrimonio all'economia pubblica del 12,95%, solo gli altri reati contro la pubblica amministrazione registrano una diminuzione del 7,07%. Oltre al dominio della criminalità è possibile individuare il dominio economia registrando nello specifico un incremento del reddito pro capite dello 0,9%, un aumento del tasso di occupazione dell'1,9%, un aumento della diffusione della banda larga del 6,71% e un aumento della raccolta differenziata del 5,69%, ma una riduzione dell'indice di attrattività dello 0,06%. Per quanto riguarda invece il dominio del capitale sociale si è registrato una segregazione grado quinto in aumento del 2,21%, un maggior *cheating* grado secondo matematica del 5,63%, una maggiore varianza grado quinto matematica del 10,31%, ma allo stesso tempo si registrano anche i dati ottimistici tramite una maggiore partecipazione delle donne alla vita politica tramite un incremento dell'1,55% e un incremento delle donazioni di sangue di un valore pari allo 0,17%. L'ultimo dominio da considerare riguarda quello dell'istruzione all'interno del quale si registra un incremento dei diplomati dell'1,36%, un incremento dei laureati dell'1,16% e una riduzione del NEET del 6,82%. Tranne quindi alcuni valori del dominio del capitale sociale si registrano in generale dati migliori a testimonianza proprio di un andamento della corruzione inferiore rispetto a quello del 2016.

Commentando il grafico 2.9 è possibile spiegare o cercare di trovare le cause dell'incremento della corruzione tra il 2014 e il 2015 facendo riferimento ad alcune variazioni che si sono registrate durante questi due anni nello specifico facendo riferimento ad una riduzione dei reati di corruzione, concussione e peculato

dello 0,29%, ma un aumento dei reati contro l'ordine pubblico ambientali del 14,17%, un aumento dei reati contro il patrimonio all'economia pubblica del 20,37% e un aumento degli altri reati contro la pubblica amministrazione per un ammontare di 3,8%; gli ulteriori dati negativi derivano invece dal dominio economia dove si registra nel 2015 una riduzione del livello di occupazione dell'1,88% accompagnato da una riduzione del tasso di imprenditorialità dello 0,26%; nel dominio capitale sociale si registra invece un aumento del *cheating* grado secondo matematica del 7,17%.

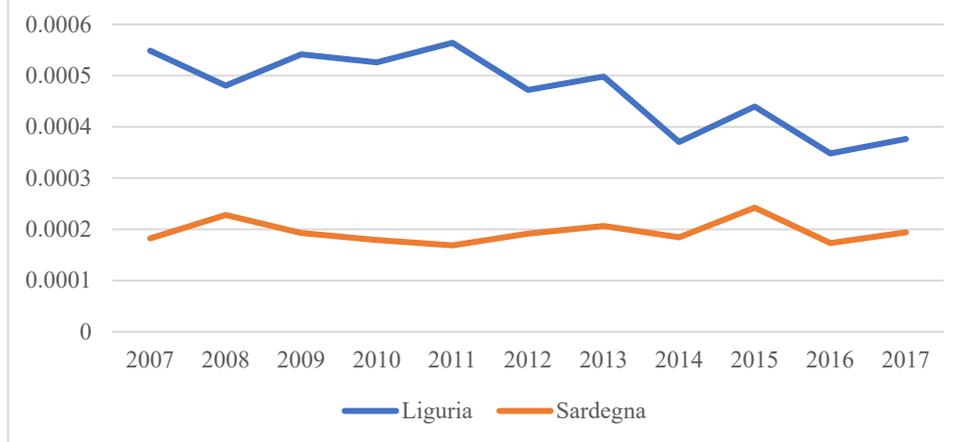
Il Grafico 2.10 Evidenzia i differenti valori del rapporto corruzione/popolazione, contrapponendo quelle con valore minore e quello con valore più elevato



Proseguendo lo studio è possibile individuare regioni in cui il rapporto tra popolazione e corruzione rimane pressoché basso come, per esempio, in Sardegna in cui il valore minimo è di 0,000168 nel 2011 e il massimo raggiunto è di 0,000242 nel 2015. La situazione della Sardegna si contrappone drasticamente a quella, invece, della Liguria in cui i valori di tale rapporto risultano essere molto più elevati durante tutto l'intervallo di tempo considerato, partendo da un valore minimo di 0,000348 nel 2016 fino ad un massimo di 0,000564 nel 2011. È possibile rappresentare in un unico grafico l'andamento di queste due regioni in maniera tale da identificare anche il divario che le allontana, occorre sottolineare che l'andamento elevato della Liguria era già stato sottolineato precedentemente dal grafico 2.8 in cui il valore più elevato era relativo ad essa.

Grafico 2.11 Mostra l'andamento rapporto corruzione/popolazione In Sardegna e in Liguria

## Andamento della corruzione/popolazione in Sardegna e Liguria

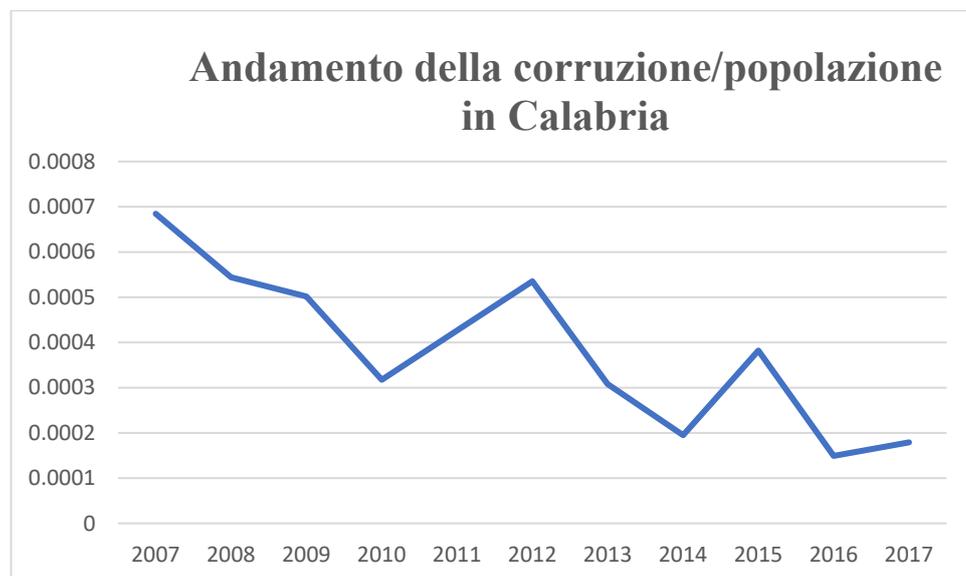


Il grafico 2.11 può essere ulteriormente commentato prendendo in considerazione non soltanto il rapporto tra corruzione e popolazione ma spiegando come il livello di corruzione sardo risulti essere più basso rispetto alla situazione della Liguria e a tal proposito è opportuno considerare alcuni indicatori che influenzano l'andamento della corruzione, partendo dalla provincia di Nuoro e dal grado di istruzione si registra nel 2017 un aumento del numero dei diplomati con un incremento dell'1,6% e allo stesso tempo una riduzione del NEET ovvero il numero di iscritti in anagrafe di 15-29 anni non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione per 100 persone di 15-29 anni iscritti in anagrafe, spostando invece l'attenzione verso il nord Sardegna è possibile notare come anche in questa parte è stato registrato un incremento dei diplomati nel 2017 con un valore di 1,23, un aumento dei laureati con un incremento dello 0,62% e una riduzione del neet di 6,68%; la situazione non sembra cambiare neanche nella provincia di Oristano dove sempre nel 2017 si è registrato un incremento dei diplomati del 1,66%, un incremento di laureati dello 0,24% e una riduzione del neet di 7,91%. Infine, la provincia di Cagliari presenta degli incrementi sia dei diplomati, dei laureati, e un miglioramento del neet con valori pari rispettivamente di 1,02%, 0,99% e una riduzione di 6,1%. La situazione in Liguria presenta un andamento crescente nella provincia di La Spezia dove si registra un incremento del grado di diplomati dello 0,93%, dei laureati della 2,1% e una riduzione del neet del 7,25%, ma accanto a questa si deve anche registrare ad esempio la situazione della provincia di Genova in cui l'incremento dei diplomati ammonta a 0,9%, la riduzione del neet corrisponde 8,29 ma vi è anche una riduzione del numero di laureati per un ammontare pari a 0,47, situazione simile è stata anche registrata nella provincia di Savona in cui il numero dei diplomati cresce del 1,26%, quello del neet si riduce di 10,81 punti percentuali ma il numero dei laureati diminuisce di 0,28 punti percentuali. Oltre a quelli che sono considerati indicatori relativi all'istruzione è importante considerare ulteriori indicatori in particolar modo quelli relativi al capitale sociale e quelli relativi all'economia al territorio, soffermando l'attenzione sul primo indicatore è possibile evidenziare come il composito capitale sociale in Sardegna sia maggiore rispetto a quello in Liguria evidenziando così un valore dell'indicatore più elevato a cui corrisponde quindi un rischio di corruzione più elevato nello specifico in Sardegna la provincia di Sassari con un intervallo di 7 riporta dei valori di varianza grado quinto matematica 2017 ovvero la percentuale di scuole in cui la varianza dei punteggi nei test di matematica Invalsi tra classi è superiore al dato nazionale di 25,45% e quindi registrando una variazione positiva si registra una maggiore varianza e quindi un maggior rischio di corruzione; i dati invece più rincuoranti riguardano il *cheating* grado secondo matematica 2017 ovvero l'indicatore di *cheating* espresso in percentuale segnala la possibilità che la classe nel quale si trova allo studente abbia attuato comportamenti opportunistici o ad anomali in fase di compilazione dei test Invalsi registrando una riduzione del 3,94%, tuttavia il valore più elevato riguarda quello della segregazione grado quinto 2017 ovvero l'indicatore di scarto *dell'economic*,

*social and cultural status* che fornisce una misura della differenza tra lo status socio economico culturale e medio delle famiglie degli studenti appartenenti ad una classe rispetto all'ESCS medio della scuola, nella provincia di Sassari si registra un valore di 34,02 con una variazione positiva che registra quindi un maggior rischio di corruzione. Alla situazione della provincia di Sassari può essere invece paragonata quella della provincia di Imperia classificata ad un intervallo 7 segnando un incremento del 3,66% della segregazione grado quinto 2017 accompagnato da una riduzione del *cheating* grado secondo matematica 2017 ma registrando un incremento della varianza grado quinto matematica di 2017 con un valore pari ad 8,27%. L'ultimo indicatore è invece quello relativo al dominio dell'economia e territorio, dove è possibile individuare un indicatore composito economia nettamente maggiori in Sardegna e quindi con un maggior rischio di corruzione. Il confronto tra gli indicatori in Sardegna e in Liguria ha lo scopo di evidenziare come dietro un singolo dato si racchiudono una molteplicità di informazioni che molte volte capovolgono il dato complessivo, questo è il caso della Sardegna dove nonostante il rapporto corruzione/popolazione fornisca un valore inferiore rispetto a quello della Liguria, si registrano invece indicatori maggiori rispetto a quelli della Liguria, nello specifico quelli relativi all'economia della regione all'interno del quale sono presi in considerazione il reddito, gli occupati, il tasso di imprenditorialità, l'attrazione della regione e il *broad band*.

Oltre alla situazione della Sardegna e della Liguria è possibile poi individuare delle regioni all'interno del quale questo rapporto ha subito un notevole miglioramento. In realtà tutti i provvedimenti che sono stati presi per combattere la corruzione tra il 2007 e il 2017 hanno dato i suoi frutti in tutte le regioni in quanto in tutte le 19 regioni prese in considerazione il valore del rapporto tra corruzione e popolazione è diminuito; tuttavia, all'interno di queste emerge la posizione della Calabria, che ha subito un notevole e meritevole miglioramento dalla situazione del 2007 in cui il valore del rapporto era pari allo 0,00068458 fino al valore assunto nel 2017 pari a 0,000179.

Grafico 2.12 Mostra l'andamento decrescente del rapporto corruzione/popolazione in Calabria



Il grafico 2.12 può essere ulteriormente commentato prendendo in considerazione il dominio istruzione, il dominio economia, il dominio criminalità e il dominio capitale sociale. Partendo dal dominio istruzione è possibile evidenziare come il numero di diplomati presenta un trend crescente nella provincia di Cosenza dal 2014 al 2017 registrando un incremento del 1,7%, dell'1, 5% e del 1.5 %; la situazione invece dei laureati presenta un andamento differente infatti se tra il 2014 e il 2015 si registra un incremento dei laureati del 3,30%, tra il 2015 e il 2016 si registra invece una riduzione del 4,89%, la situazione sembra migliorare leggermente tra il 2016 e il 2017 quando i laureati aumentano dello 0,35%. La situazione nelle altre province risulta avere un andamento simile, infatti, sia a Catanzaro che a Reggio Calabria negli anni tra il 2014 e il 2017 si presenta un trend positivo del numero dei diplomati ma tuttavia per quanto riguarda Catanzaro si

registra una riduzione dei laureati che infatti da 0,30 del 2014 arrivano 0,29 nel 2017. Il dominio economia fa registrare una tendenza simile del reddito sia a Cosenza sia a Catanzaro sia a Reggio Calabria, infatti, nonostante vi sia una variazione positiva tra gli anni 2014 e 2015 e 2015 e 2016 negli anni 2016 e 2017 si registra un peggioramento del reddito in tutte e tre le città con una variazione pari a -0,21% a Cosenza, -0,11% a Catanzaro e -0,26% a Reggio Calabria. Il numero degli occupati risulta invece essere in aumento soprattutto nel territorio di Cosenza facendo registrare nel 2016 un incremento del 6,83% sia a Reggio Calabria in cui si registra in tutti e tre gli anni un trend positivo partendo dal valore di 0,45 fino a quello di 0,49 nel 2017, infine il valore dell'imprenditorialità risulta essere simile in tutte e tre le province nello specifico la provincia che registra un imprenditorialità maggiore risulta essere quella di Catanzaro in cui negli anni si è registrato prima una riduzione dello 0,16% seguita poi da un incremento del 2,5% e il fine tra il 2016 e il 2017 un incremento dell'1,29%. Per quanto riguarda l'ultimo dominio relativo al capitale sociale si registra nella provincia di Cosenza un miglioramento della segregazione grado quinto nello specifico da un valore di 10,30 si è arrivati ad un valore del 2017 di 12,25 che nonostante risulti superiore a quello di partenza risulta essere comunque inferiore del valore raggiunto nel 2016 pari a 14,91; Stesso ragionamento può essere fatto per la provincia di Reggio Calabria dove da un valore di 13,40 nel 2014 si è arrivati ad un valore nel 2017 di 13,63 che nonostante risulti essere superiore rispetto al valore di partenza risulta comunque essere inferiore rispetto al valore raggiunto nel 2016 pari a 14,27 punto per quanto riguarda invece il *cheating* grado secondo matematica il primato è dato a Cosenza che durante tutto il periodo preso in analisi presenta un incremento progressivo registrando un miglioramento nel 2015 del 17,18% seguito poi da un'ulteriore miglioramento del 35,16% nel 2016 e concludendo poi con ulteriore miglioramento del 6,14% nel 2017, purtroppo non è possibile fare lo stesso ragionamento per la provincia di Reggio Calabria in cui si è invece registrato nei primi due anni un miglioramento del 15% e del 32,95% ma allo stesso tempo nel 2017 si è registrato un peggioramento del 34,66%. I dati complessivi che vengono esposti tramite questi indicatori sono degli ulteriori elementi per cercare di spiegare quello che è l'andamento del rapporto di corruzione popolazione decrescente in Calabria, tuttavia occorre sottolineare come oltre agli indicatori qui presi in analisi sono presenti altri indicatori tra cui per esempio il tasso di volontariato, la disuguaglianza del reddito da lavoro dipendente, l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle spese correnti, la capacità di riscossione, grado di dipendenza da amministrazioni locali e il grado di dipendenza da amministrazioni centrali ecc.

## 2.3 Il *clearance rate* in Italia

Tabella 2.3 statistica *clearance rate* 2007/2017

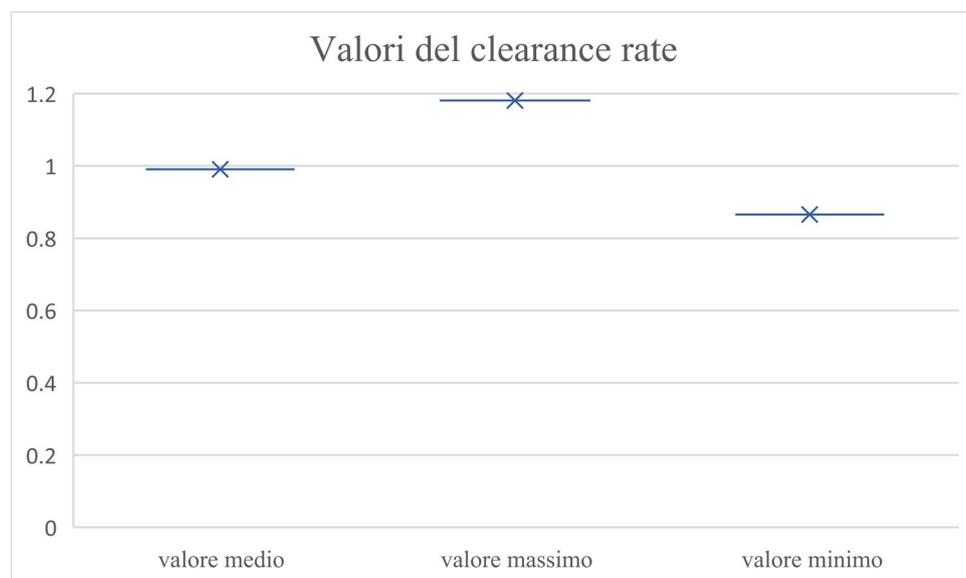
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Clea_rate	285	.9904773	.0533704	.8656083	1.181077

Secondo quanto emerso dal sito del ministero della giustizia il *clearance rate* è la misura utilizzata a livello europeo per monitorare la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici, di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti ed è un indicatore della performance degli uffici laddove valori superiori all'unità (ovvero al 100%) indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti con una conseguente riduzione dell'arretrato. Al contrario, valori al di sotto dell'unità (ovvero del 100%) indicano che il numero dei definiti è minore del numero dei procedimenti sopravvenuti e pertanto si verifica un aumento delle pendenze.

Nello specifico su 285 osservazioni totale è stato trovato un valore del *clearance rate* medio pari a 0,9904773 compreso tra un intervallo in cui il valore minimo risulta essere pari a 0.8656083 ed un valore massimo di 1.181077. Il valore minimo corrisponde a quello della Lombardia nel 2008, mentre il valore

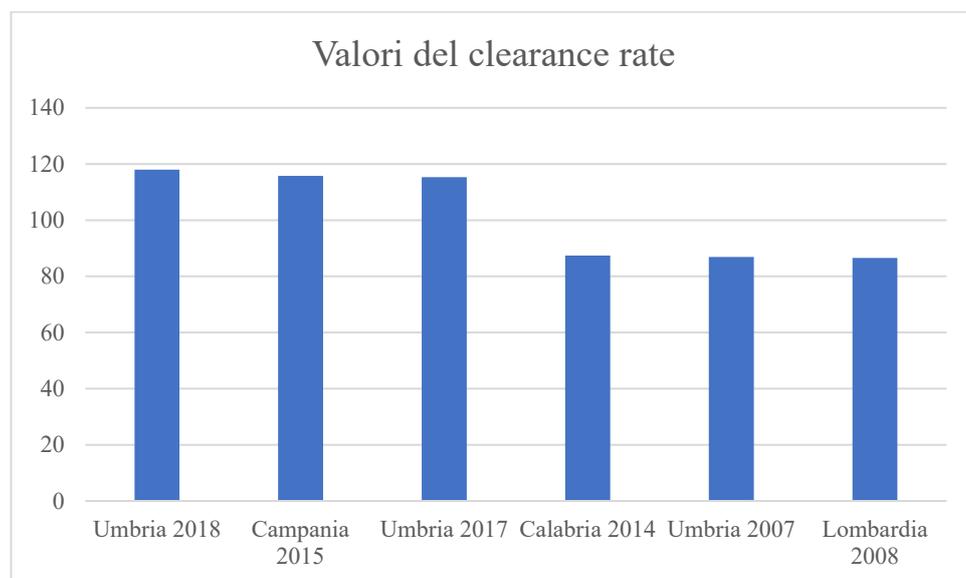
massimo corrisponde a quello dell'Umbria nel 2018. Il grafico 2.13 rappresenta graficamente i valori appena elencati.

Grafico 2.13



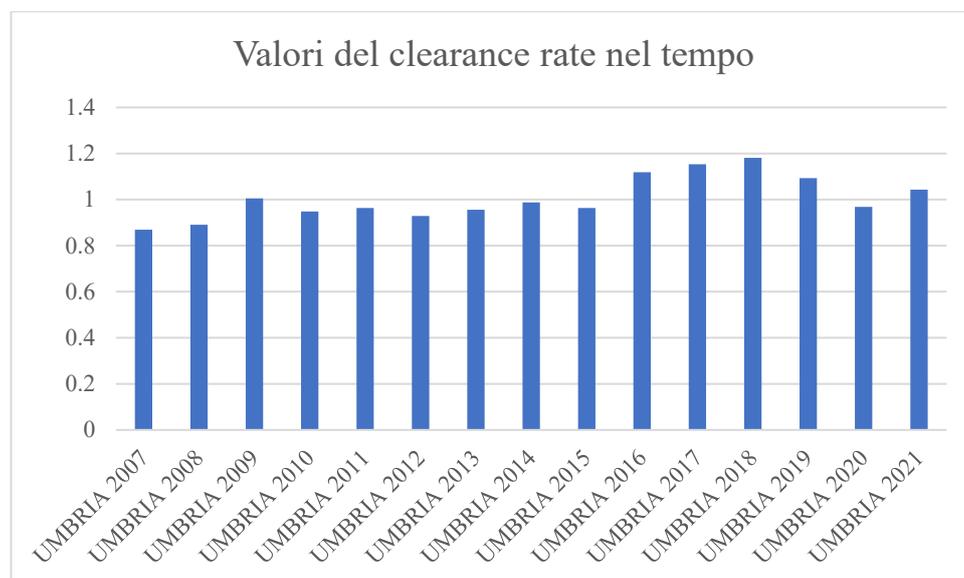
Dopo questa breve spiegazione è quindi possibile dire che nel caso in cui il *clearance* sia molto elevato questo, sopra il 100%; vuol dire che il tribunale è molto efficiente e in Italia ne sono testimonianza soprattutto l'Umbria che nel 2018 ha raggiunto un valore pari a 118%, seguito dal Campania nel 2016 con un valore di 115,78% e dall'Umbria nel 2017 con un valore di 115,35%; mentre all'opposto c'è la Lombardia 2008 con l'86,56%, seguita poi dall'Umbria nel 2007 con un valore di 86,90% ed infine la Calabria nel 2014 con un valore di 87.42%.

Il grafico 2.14 illustra nelle prime tre posizioni le regioni con un *clearance* più elevato e che quindi presentano una maggiore efficienza dei tribunali, mentre nelle ultime tre posizioni si è evidenziata la situazione delle regioni che presentano un *clearance* inferiore e che quindi presentano un'efficienza dei tribunali inferiori, ovvero non tutti i giudizi vengono completati nell'anno e quindi contribuiscono a creare le pendenze.



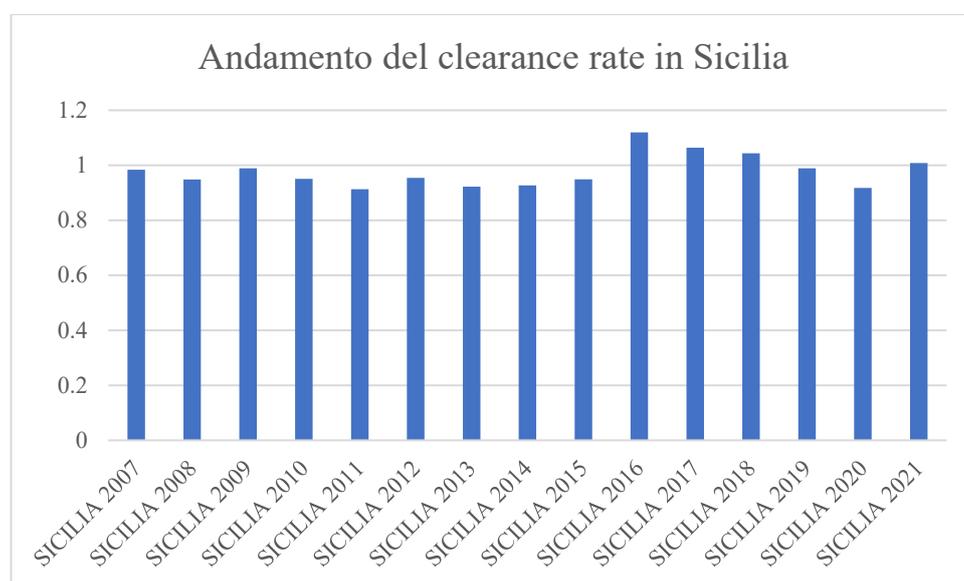
Come già sottolineato l'Umbria risulta tra le regioni in cui il *clearance* che a partire dal 2016 inizia a superare l'unità, mentre negli anni precedenti si registrano valori inferiori all'unità partendo dal valore del 2007 di 0,869205951 fino a quello del 2015 di 0,963467744 e nel 2016 un valore di 1,118853644.

Grafico 2.15 mostra l'andamento del *clearance* in Umbria tra il 2007 e il 2021



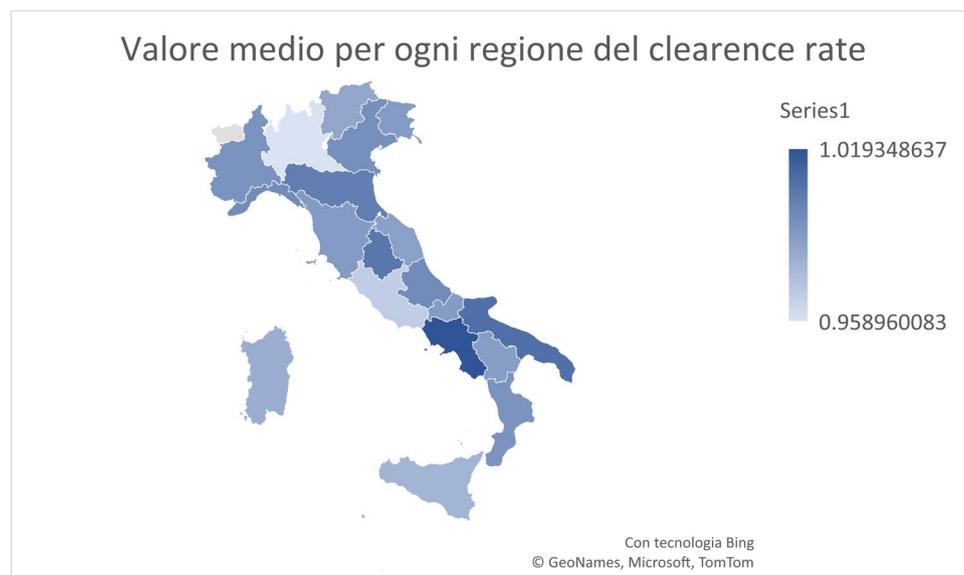
Una regione che invece presenta un andamento del *clearance* irregolare è la Sicilia; infatti, essa presenta quasi sempre valori inferiori all'unità e solo in pochi anni dei valori superiori. Il grafico 2.16 mette in evidenza l'andamento del *clearance* in tale regione.

Grafico 2.16

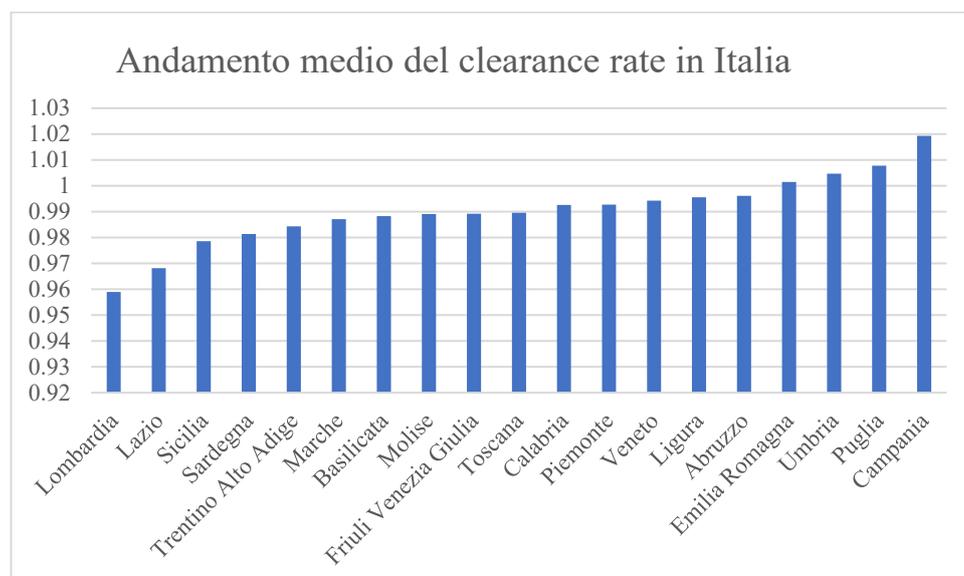


La tabella 2.4 mostra il valore medio del *clearance* nelle 285 osservazioni evidenziando come ad un valore di 0.9904773 corrisponda un valore inferiore all'unità e quindi dimostra dei tribunali non pienamente efficienti poiché si accumulano pendenti come testimoniato anche all'inizio del capitolo 2. Oltre al valore medio italiano del *clearance* tra il 2007 e il 2021 è poi possibile individuare un valore medio per ogni regione del *clearance*, tramite questo valore è possibile sottolineare come una regione con un *clearance* molto elevato è la Campania con un valore di 1.01934, seguita poi dalla Puglia con un valore di 1,007751998; dall'Umbria con un valore di 1.004 e dall'Emilia Romagna con un valore di 1.0014.

Il grafico 2.17 mostra le regioni con un clearance rate maggiore e quelle con uno minore, nello specifico quelle con una colorazione azzurro chiara presentano una scarsa efficienza dei tribunali, mentre quelle con un colore più deciso presentano un'efficienza maggiore



Il grafico 2.18 mostra in maniera crescente il clearance rate delle regioni italiane



Come sottolineato precedentemente i dati devono essere considerati globalmente, non è possibile stabilire un rapporto diretto tra *clearance rate* ovvero l'efficienza dei tribunali e la corruzione, ma è possibile fare delle osservazioni che mettono in relazione questi due fenomeni. Nello specifico la Lombardia che presenta una *clearance rate* basso è posizionata all'undicesimo posto nella classifica illustrata nella tabella 2.9 per cui risulta esserci una dicotomia tra quanto espresso dal solo *clearance rate* e dal solo rapporto corruzione popolazione, seguendo la tabella tra le regioni che presentano un valore del clearance rate inferiore all'unità solo il Lazio, Sardegna e Basilicata presentano un valore basso del rapporto corruzione/popolazione, mentre per le altre come Sicilia, Molise, Calabria presentano un valore maggiore del rapporto corruzione popolazione.

Il Lazio che presenta un valore basso del *clearance rate* presenta un valore basso della corpopo posizionandosi al penultimo posto nella classifica in cui viene illustrato il rapporto corruzione-popolazione, per cui in questo caso una bassa efficienza dei tribunali non corrisponde necessariamente a valori molto elevati di corruzione; la Sicilia invece che presenta un basso valore di clearance rate risulta invece tra le

regioni con un rapporto corruzione popolazione più grande. Il Trentino-Alto Adige che presenta un *clearance rate* medio basso si posiziona al dodicesimo posto e quindi a metà classifica del rapporto corruzione popolazione, le Marche che presentano un rapporto di *clearance rate* inferiore all'unità hanno invece un rapporto di corruzione zone popolazione basso come anche la Basilicata. Il Molise invece che possiede un *clearance rate* al di sotto dell'unità rappresentando così un'inefficienza di tribunali italiani presenta allo stesso tempo un alto valore del rapporto corruzione popolazione. Il Friuli-Venezia Giulia che possiede sempre un *clearance rate* inferiore all'unità possiede un rapporto di corruzione popolazione elevato posizionandosi al secondo posto. concludendo è quindi possibile dire che i soli indicatori di *clearance rate* e del rapporto corruzione sulla popolazione non sono sufficienti per dare un giudizio sulla corruzione e sull'efficienza dei tribunali in Italia, il *clearance rate* è sicuramente un buon indicatore dell'efficienza dei tribunali osservando poi che nella trattazione sono stati presi come reati soltanto quelli relativi ad atti corruttivi, ma poiché si tratta di un tema molto vasto è opportuno prendere in analisi anche gli indicatori sopra menzionati.

<b><u>Regioni</u></b>	<b><u>Clearance rate medio</u></b>	<b><u>Corruzione/ popolazione</u></b>
Lombardia	0,958960083	0,000285751
Lazio	0,968153757	0,000175981
Sicilia	0,978571188	0,000347056
Sardegna	0,981355612	0,000194868
Trentino-Alto Adige	0,98433526	0,000302505
Marche	0,987099696	0,000197644
Basilicata	0,988251532	0,000209902
Molise	0,989098475	0,000330486
Friuli-Venezia Giulia	0,989181452	0,000419062
Toscana	0,989556869	0,000264749
Calabria	0,992580393	0,000383861
Piemonte	0,992690579	0,000304465
Veneto	0,994265436	0,000183295
Liguria	0,99558259	0,000469626
Abruzzo	0,996122943	0,000269098
Emilia-Romagna	1,001496975	0,000241291
Umbria	1,004664503	0,000164647
Puglia	1,007751998	0,000330816
Campania	1,019348637	0,000241144

Come risulta più evidente in questa tabella non è possibile dire in assoluto che regioni con un basso valori del *clearance rate* corrispondono a regioni con un maggior valore del rapporto corruzione-popolazione, esistono delle situazioni in cui questo risulta essere valido ma ci sono anche situazioni diametralmente opposte. In realtà il rapporto tra la corruzione/popolazione e il *clearance rate* può essere spiegato meglio facendo riferimento ad un'ulteriore tabella statistica. In questa tabella la variabile dipendente risulta essere la *corrpop* ovvero il rapporto corruzione/popolazione, per cui la variabile *y* è data da una costante *corrpop*

+ x ovvero il clearance rate; la tabella esprime quindi che per 19 regioni e per 11 anni la relazione risulta essere negativa, come è evidente dal coefficiente del clearance rate che è pari a -0,0002806. Questa relazione è statisticamente significativa come è evidente dall'indicatore  $P > |z|$  ovvero la probabilità che la relazione sia statisticamente significativa, più il valore della P è piccolo maggiore è la probabilità che il coefficiente sia corretto.

La Tabella 2.4 Stima econometrica panel data della relazione tra corruzione/pop e clearance rate 2007-2021, 19 regioni

```

Random-effects GLS regression           Number of obs   =    209
Group variable: regionid             Number of groups =    19

R-sq:  within = 0.0289                 Obs per group:  min =    11
        between = 0.0431                avg =    11.0
        overall = 0.0060                max =    11

corr(u_i, X) = 0 (assumed)              Wald chi2(1)    =    5.15
                                           Prob > chi2     =    0.0232

```

corrpop	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Clea_rate	<b>-.0002806</b>	<b>.0001237</b>	<b>-2.27</b>	<b>0.023</b>	<b>-.000523</b>	<b>-.0000383</b>
_cons	<b>.0005569</b>	<b>.0001237</b>	<b>4.50</b>	<b>0.000</b>	<b>.0003145</b>	<b>.0007994</b>
sigma_u	<b>.00008168</b>					
sigma_e	<b>.00009345</b>					
rho	<b>.43308878</b>	(fraction of variance due to u_i)				

Tramite questa tabella risulta evidente come il rapporto tra corruzione e popolazione, che è solo uno degli indicatori del clearance rate, è negativo per cui ad una maggiore clearance rate corrisponde una popolazione più bassa, mentre per valori bassi del clearance rate corrisponde un valore della popolazione maggiore, per cui ad una maggiore popolazione corrisponde una minore efficienza dei tribunali.

# CAPITOLO 3

## 3.1 Conclusioni dello studio sull'efficienza dei tribunali e gli interventi del PNRR

Dallo studio eseguito nel capitolo due è possibile affermare che in Italia siano necessarie delle riforme per aumentare l'efficienza dei tribunali infatti delle 19 regioni prese in analisi le regioni che presentano un *clearance rate* maggiore dell'unità sono soltanto quattro ovvero l'Emilia Romagna, l'Umbria, la Puglia e la Campania mentre tutte le altre regioni nonostante presentino valori prossimi all'unità presentano comunque valori inferiori che fanno sì che si generi arretrato all'interno dei tribunali. Dallo studio fatto è importante sottolineare come gli interventi e le riforme necessarie siano differenti in base ad ogni regione, se non addirittura differenti provvedimenti per ogni provincia.

Nello specifico la Lombardia presenta un *clearance rate* basso, di conseguenza, gli interventi e le riforme necessarie sono volte ad aumentare l'efficienza di tribunali ed infatti si posiziona all'undicesimo posto nella classifica corruzione-popolazione. Inoltre, è possibile intervenire su alcune province quali per esempio quella di Sondrio che presenta un alto valore di reati contro l'ordine pubblico e l'ambiente mentre per quanto riguarda i reati legati alla corruzione il valore a livello regionale più elevato che si registra è a Varese con un valore pari di 6,85.

Per quanto riguarda il Lazio anche in questo caso gli interventi devono essere volti a garantire una maggiore efficienza dei tribunali riducendo così i pendenti, ma sono necessari interventi volti a ridurre la corruzione soprattutto nella provincia di Rieti che registra nel 2017 un valore di 15,33, superiore quindi anche al valore che si è registrato nella capitale pari a 6,24. Anzi tra le province del Lazio nel 2017 la capitale si posiziona terza nella classifica della corruzione seguita poi da Frosinone con un valore pari a 3,67.

In Sicilia come per tutte le altre regioni che presentano un *clearance rate* inferiore all'unità sono necessarie delle riforme per migliorare l'efficienza dei tribunali ma allo stesso tempo le riforme necessarie devono essere volte a ridurre la corruzione, infatti, la corruzione presenta nel 2017 un valore molto alto ad Agrigento e valori più bassi nelle altre province.

Anche in Sardegna gli interventi devono essere volti a garantire una maggiore efficienza dei tribunali, mentre per quanto concerne l'economia si registrano valori in tutte le province in aumento come anche per il composito capitale sociale, per il composito criminalità e per il composito istruzione tranne che per le province di Sassari e Cagliari per quanto concerne il composito capitale sociale.

Per quanto riguarda invece il Trentino-Alto Adige in questo caso i valori del *clearance rate* sono leggermente più alti, inoltre nella provincia di Bolzano e nella provincia di Trento si registrano valori in crescita e sempre positivi per tutti gli indicatori tranne a Trento per l'indicatore composito capitale sociale. Sono quindi necessari degli interventi che migliorino quest'ultimo e quindi che garantiscano un minor *cheating* grado secondo, maggiori donazioni del sangue, una maggiore partecipazione delle donne alla vita politica.

Proseguendo nelle Marche gli interventi necessari riguardano soprattutto il composito capitale sociale nella provincia di Ancona e nella provincia di Ascoli Piceno mentre in tutte le altre province si registrano valori positivi e in crescita.

Nella Basilicata la situazione risulta essere positiva per tutti gli indicatori tranne che nella zona di Matera dove nel 2017 si è registrato un incremento del composito criminalità e quindi all'interno del PNRR saranno necessarie anche delle riforme in grado di diminuire questo indicatore poiché una maggior criminalità implica allo stesso tempo anche una maggiore corruzione.

Successivamente il Friuli-Venezia Giulia registra dei valori negativi del composito capitale sociale a Gorizia e a Rovigo dove nel 2017 è stato registrato anche un incremento del composito criminalità ed è quindi necessario in intervento per far diminuire questo indicatore.

Spostando l'attenzione sul Sud Italia e soffermandosi sul Molise è possibile evidenziare come gli indicatori siano tutti positivi, di conseguenza, l'unico intervento necessario è volto a garantire una maggiore efficienza dei tribunali proseguendo con gli interventi che hanno determinato un miglioramento negli ultimi anni dei quattro diversi compositi. Invece, in Calabria sono necessari dei forti interventi per quanto riguarda il composito criminalità nella provincia di Reggio Calabria e degli interventi per il composito capitale sociale in tutte e tre le province. È opportuno sottolineare come in Calabria dal 2014 al 2015 si siano registrati dei miglioramenti del composito criminalità ma allo stesso tempo si registrano comunque valori elevati, tra tutte Cosenza è quella che ha un valore più basso del composito criminalità pari a 100,87

In Toscana si evidenziano valori negativi del composito capitale sociale nella provincia di Massa Carrara, di Firenze, di Livorno, di Pisa ed Arezzo e quindi possibile dire che a livello regionale è necessario un forte intervento per far migliorare l'andamento di quest'ultimo indicatore, mentre soltanto nelle zone di Massa Carrara e di Pistoia è necessario un intervento per migliorare il composito criminalità e quindi riducendo a sua volta la corruzione. Ancora più a nord della Toscana, più precisamente in Piemonte l'indicatore composito criminalità risulta essere elevato soprattutto nella provincia di Alessandria e nella provincia di Novara dove dal 2014 al 2017 si è registrato un costante peggioramento dell'indicatore partendo da un valore di 97,03 fino ad arrivare al 2017 ad un valore di 101,66, di conseguenza sono necessari dei forti interventi volti a bloccare questo andamento crescente della criminalità seguendo l'esempio della provincia di Cuneo dove nonostante un valore elevato nel 2015 si sono registrati nel 2017 dei forti miglioramenti che hanno determinato una riduzione del composito criminalità. In Veneto, invece, si registrano valori della criminalità bassi nonostante si sia verificato un peggioramento del composito criminalità nella provincia di Treviso, di Venezia e di Rovigo, mentre per quanto riguarda il composito capitale sociale risulta essere necessario un intervento soprattutto nella provincia di Venezia, nella provincia di Padova e nella provincia di Rovigo.

In Liguria si registrano valori in peggioramento del composito capitale sociale nella provincia di Savona dove si registra un forte peggioramento della criminalità pari al 5,5% per cui risulta essere necessario un intervento per fermare tale incremento, per quanto riguarda invece le province di Genova si è registrato anche in questo caso un peggioramento del criminalità ma non allo stesso livello di Savona, anche ad Imperia si registra un peggioramento del composito criminalità nel 2017 ma comunque un miglioramento se paragonato al valore del 2014 in cui il composito criminalità era pari a 102,73 mentre nel 2017 tale indicatore è pari a 98,84 a discapito del miglioramento che si era registrato negli anni precedenti compresi tra il 2015 e il 2016.

In Abruzzo sono necessari dei forti interventi per ridurre la criminalità infatti a Pescara si è registrato un incremento della criminalità dal 2016 al 2017 del 10,7%, dal valore del 2014 in cui la criminalità era pari a 113,33 si è registrato un aumento di all'incirca 11 punti, anche nella provincia di Teramo e nella provincia dell'Aquila si è registrato un peggioramento di questo composito è quindi possibile dire che risulta essere necessario un intervento a livello regionale per diminuire la criminalità in maniera tale da diminuire anche la corruzione ad essa associata.

La prima regione che supera la soglia dell'unità del *clearance rate* risulta essere l'Emilia Romagna in particolare essa registra una buona efficienza dei tribunali italiani di conseguenza gli interventi non devono essere volti a quest'ultimo, ma devono essere invece volti soprattutto a un miglioramento del composito capitale sociale che registra in tutte le province un peggioramento, le uniche province che registra un miglioramento è quella di Parma con un miglioramento dello 0,6% e quella di Reggio Emilia con un miglioramento dell'1,9%, tuttavia un ulteriore intervento è richiesto a Bologna dove si è registrato tra il

2016 e il 2017 un forte incremento del composito criminalità di un valore pari al 7,2% passando dal valore di 101 nel 2014 arrivando ad un valore della criminalità di 106,73 nel 2017. In realtà all'interno della regione l'intervento maggiore deve essere rivolto a Ravenna in cui dal valore di 99,87 si è registrato un incremento tale che nel 2017 il valore della criminalità era pari a 116,85.

Nel centro Italia e soprattutto nella provincia di Perugia e di Terni si registra un lieve peggioramento del composito criminalità nella provincia di Terni e un peggioramento del composito capitale sociale nella provincia di Perugia seguendo quello che era il trend negativo già dell'anno precedente, infatti, da un valore composito capitale sociale di 96,56 nel 2014 si è arrivati a un valore nel 2017 pari a 99,15.

Nel meridione si sono registrati dei miglioramenti del composito criminalità soprattutto nella provincia di Brindisi e di Bari mentre in tutte le altre province pugliesi si sono registrati dei peggioramenti del composito criminalità, il composito capitale sociale presenta poi dei valori non buoni in quasi tutte le province tranne in quella di Brindisi dove si è registrato un miglioramento rispetto al valore del 2016 in cui il composito capitale sociale era pari a 110,65 mentre nel 2017 era pari a 109,65.

L'ultima Regione da prendere in considerazione è invece la Campania per quanto riguarda quest'ultima si registrano dei valori in miglioramento del composito criminalità solo nella provincia di Avellino e di Salerno mentre in tutte le altre Province si è registrato negli ultimi due anni tranne che a Caserta un peggioramento del composito criminalità, l'unica Provincia che presenta un andamento del composito capitale sociale sempre in peggioramento risulta essere invece quello di Salerno.

Da quanto si evince da queste conclusioni è quindi opportuno sottolineare come gli interventi a livello nazionale devono essere soprattutto volti ad un miglioramento di quello che influenza il composito del capitale sociale e del composito criminalità, infatti la diffusione della corruzione può essere influenzata dal rispetto delle norme di legge da parte dei cittadini e dall'efficacia del sistema giuridico e del grado di protezione che esso riconosce agli individui danneggiati dalle attività corruttive, mentre il composito capitale sociale significa che una maggiore fiducia nelle istituzioni e nel corpo politico e nelle relazioni sociali interpersonali è associata a una minore corruzione infatti la coesione della comunità di appartenenza e l'affidabilità e lealtà degli attori pongono le basi per un sano sviluppo delle transazioni economiche e delle relazioni tra cittadini e istituzioni. A conclusione di questa analisi è quindi possibile osservare come alcune credenze sulla criminalità, sulla corruzione e sull'efficienza dei tribunali non siano in realtà basate su dati statistici infatti da quanto emerge da quest'ultimo sono necessari degli interventi in tutta l'Italia e in tutte le regioni in prospettiva di un costante miglioramento e in prospettiva di una maggiore trasparenza così che si possa realizzare una pubblica amministrazione più efficace e su cui i cittadini possono fare affidamento, creando uno Stato all'interno del quale i cittadini possano riconoscersi e di cui possano fidarsi.

La vera chiave di volta per l'Italia è il PNRR che per entità delle risorse impegnate è il più imponente piano di investimenti degli ultimi quarant'anni, 191 miliardi di euro provenienti da New generation EU e altri 30 miliardi di euro dal fondo complementare. All'interno del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza sono quindi necessarie delle riforme che aumentino l'efficienza in maniera tale da far diminuire i giudizi pendenti e far così aumentare il valore del *clearance rate*. Proprio per questo il PNRR comprende un insieme di riforme strutturali che il Parlamento si è già impegnato ad adottare, riforme il cui l'obiettivo è quello di aumentare il grado di trasparenza, combattere la corruzione negli uffici pubblici e negli enti pubblici, aumentare il livello di competitività dell'Italia e la crescita dei salari, lo sviluppo e contrasto alla disoccupazione e incentivare le politiche di contrasto alla corruzione che sono un cantiere aperto. Infatti, grande spazio all'interno del PNRR viene dedicato alle questioni di concorrenza, uno degli elementi che aiuta a combattere la corruzione, alla semplificazione amministrativa e alla riforma digitale. Quanto alle semplificazioni già nel 2021 con il secondo decreto legge sul tema sono state introdotte alcune misure sui centri di committenza, la registrazione dei contratti e i tempi per la pubblicazione dei bandi e l'aggiudicazione dell'appalto, introducendo elementi di semplificazione e riduzione dei tempi, per quanto

si potrebbe intendere questa istanza come contrapposta al principio della trasparenza e delle attività di vigilanza è vero il contrario poiché un sistema più snello e fortemente digitalizzato contribuisce ad evitare questa stortura nelle quali è più facile si annidi la corruzione e il malaffare.

Un grande contributo alla semplificazione deriva dal processo di informatizzazione e digitalizzazione su cui si sta investendo nella pubblica amministrazione e che riguarda l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, inoltre all'interno del programma di riforme del PNRR trova spazio la riscrittura integrale del codice dei contratti pubblici che ha come scadenza il primo trimestre del 2023, obiettivo di questa riscrittura è ancora una volta quello di semplificare e digitalizzare le procedure e rendere operativa la piattaforma di *E-Procurement* entro la fine del 2023. La legge delega che è stata approvata dal Parlamento in via definitiva nel 2022 prevede anche una revisione della competenza di ANAC in materia di contratti pubblici al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza mantenendo in capo ad essa l'importante compito di elaborare i contratti tipo al fine di ridurre i tempi relativi alle procedure di gara.

Sul tema della digitalizzazione un ruolo fondamentale è ricoperto, come richiesto dalla commissione europea, da ANAC dettando puntualmente obiettivi e traguardi soprattutto sulla digitalizzazione dei contratti pubblici e sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, oltre che sulla revisione della disciplina in materia. Il PNRR è certamente un ricchissimo insieme di investimenti straordinari, ma è prima ancora un piano di riforme ineludibili, tra le riforme quelle legate alla disciplina dei contratti pubblici costituiscono un prerequisito e un elemento abilitante per il corretto e efficace svolgimento degli investimenti degli ingenti fondi che si è deciso di impiegare fino al 2026, i quali passeranno necessariamente attraverso contratti di lavori, servizi e forniture ed è su questi che l'ANAC è oggi chiamata esercitare le sue specifiche funzioni di regolazione e vigilanza ed è su questi che proprio al fine di favorirne successo essa sta operando per fornire aiuto, supporto e collaborazione. Di fronte alle sfide tutte le azioni sono rivolte a favorire la ripresa, post pandemia e guerra, affiancando le amministrazioni sia sul versante dei contratti per renderli strumenti efficaci di realizzazione di tanti processi messi in campo garantendo apertura, concorrenza, capacità di selezionare le imprese più dinamiche e innovative al servizio dell'interesse pubblico, sia sul versante inscindibile rispetto al primo, essenziale e ineludibile della trasparenza e della prevenzione della corruzione al fine di garantire un'amministrazione imparziale, integra, dinamica ed efficiente in grado di rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

Gli ingenti investimenti legati al PNRR rappresentano una sfida per il rispetto della legalità e della correttezza amministrativa e l'attuazione delle sue riforme deve essere utilizzata come un'occasione irripetibile per creare nella società efficace anticorpi non solo contro la corruzione, il malaffare e gli obiettivi della criminalità organizzata, ma anche contro la logica del piccolo favore, della mortificazione del merito, della preposizione dell'interesse individuale a quello collettivo, un'occasione per riscoprire il più alto valore dell'operare al servizio delle istituzioni e nell'interesse comune creando un ambiente aperto e inclusivo in cui pubblico e privato, cittadini e società civile possano incontrarsi in modo trasparente indirizzando le proprie migliori energie verso obiettivi partecipati e condivisi.

Il prerequisito generale del PNRR è la digitalizzazione di ogni processo fin dalla sua progettazione senza cadere nell'errore di trasferire sul digitale quanto era stato già concepito per il mondo analogico, in tale direzione già dal 2021 si è registrata una grande spinta per il definitivo passaggio dalla carta al digitale adottando l'apposito abbandono tipo così da garantire anche la tracciabilità delle attività svolte in tutte le fasi di gara, il salto verso il digitale trova il suo fulcro nella banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'ANAC che costituisce un modello per gli altri paesi nell'Unione Europea. Tramite la banca dati è possibile garantire la semplificazione delle procedure per stazioni appaltanti e operatori economici oltre che maggiore rapidità e trasparenza, controllabilità da parte delle istituzioni preposte e di tutti i cittadini evitando così opacità che penalizzano le imprese sane e riducono la concorrenza.

È stata poi creata una piattaforma digitale grazie al quale le amministrazioni sono interconnesse rendendo disponibili ai vari soggetti interessati i dati e le certificazioni relative all'intero ciclo dei contratti, un modello quindi di interoperabilità efficace e concreta, tramite l'afflusso in tempo reale dei dati provenienti da diverse autorità come ANAC, dal Ministero dell'economia e la Consip finalizzata a rendere la relativa piattaforma disponibile gratuitamente per tutte le amministrazioni in tal modo sollevandole da costi di realizzazione e fruizione del sistema nella stessa direzione.

All' interno della digitalizzazione un ruolo fondamentale è svolto dal fascicolo virtuale dell'operatore economico, opportunamente valorizzato dalla legge di delega, si tratta di un tassello fondamentale per semplificare e velocizzare l'attività di stazioni appaltanti e operatori economici evitando a questi ultimi di dover ripresentare la documentazione ogni volta che partecipano a una gara bandita da una diversa amministrazione. Il fascicolo virtuale serve inoltre a creare un catalogo delle imprese dotate di professionalità ed esperienza contribuendo a selezionare le imprese migliori ed evitando l'accesso di operatori improvvisati come purtroppo è accaduto durante la pandemia e come rischia di ripetersi nelle fasi di accelerazione della spesa; in questo quadro è necessario che la disciplina sul registro dei titolari effettivi delle imprese introdotta come misura di contrasto alla criminalità organizzata e riciclaggio sia coordinata con gli obblighi dichiarativi di gara garantendo la necessaria interconnessione con la banca dati attraverso l'implementazione di tutti questi sistemi informatici.

Tra le cause di inefficienza e di spreco di risorse pubbliche vi è senza dubbio la non adeguata professionalità ed esperienza di molte delle strutture deputate agli acquisti pubblici e la loro frammentazione in un numero spropositato di stazioni acquirenti oltre 39.000 quelle registrate nella banca dati non è più prescindibile. L'istituzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce uno degli obiettivi strategici del PNRR che deve essere rafforzato con l'attuazione della delega legislativa e dispiegare la sua efficacia soprattutto per i contratti più complessi e innovativi consentendo di valorizzare al meglio le forme di cooperazione fra pubblico e privato.

Il fiume di denaro che arriva dal PNRR e quindi dai fondi europei stimola e sta stimolando gli appetiti di frodatori, truffatori, malversatori, corruttori e naturalmente dei mafiosi che si inabissano, che si nascondono e che mandano avanti i loro imprenditori collusi ovvero professionisti che mettono a disposizione delle organizzazioni criminali il loro *know how* professionale e la loro tecnicità. Proprio per questo durante la realizzazione di tali investimenti previsti nel PNRR, l'obiettivo sarà quello di scorgere il soggetto dietro il quale opera il mafioso, anche se sarà difficile che si possa processare un'impresa mafiosa, ma sarà più probabile processare imprenditori inseriti nel circuito legale contestando l'aggravante dell'agevolazione mafiosa perché la rete attraverso cui il mafioso si insinua è quello di sfruttare l'imprenditore che in apparenza opera sul circuito legale servendosi di un professionista apparentemente immune da censure ma che in realtà sono entrambi al soldo dell'organizzazione mafiosa. Nelle direttive europee, stesse, il legislatore europeo sottolinea che è obbligatorio nel fare i controlli verificare chi sia il effettivo contraente della pubblica amministrazione cioè è obbligatorio ricostruire la catena delle titolarità, delle appartenenze delle quote per poi risalire al titolare effettivo.

L'Unione europea per tutelare meglio le proprie risorse finanziarie si è dotata di una procura europea che ha il compito specifico di tutelare i finanziamenti pubblici europei, questo naturalmente comporterà una difficile opera di regolamento dei confini tra le procure nazionali e la procura europea con le sue diramazioni presso gli Stati membri, ma già l'istituzione della procura europea fornisce la misura di quanto sia necessario lavorare e operare in una dimensione sovranazionale.

Il regolamento che istituisce il PNRR detta dei criteri che paesi membri devono rispettare e conoscere, nello specifico tale regolamento pone degli obiettivi chiamati *mindstorms* quando sono di qualità e target quando sono di quantità e impone agli Stati membri che se essi non riusciranno a raggiungere questi obiettivi l'Unione europea potrà interrompere i finanziamenti e potrà decurtare i finanziamenti recuperando le

somme già erogate, da qui deriva la necessità di fare attenzione a spendere questi fondi ai fini di un soddisfacente raggiungimento degli obiettivi di qualità e di quantità altrimenti si rischia di sperperare il denaro che l'Unione europea eroga. Si tratta di finanziamenti diretti e di finanziamenti che arrivano agli imprenditori mediante i crediti d'imposta, questi due tipi di finanziamento comportano la necessità di mettere in campo strumenti penali diversi, in particolare il reato di malversazione per quel che riguarda i finanziamenti diretti e i reati fiscali primo fra tutti l'indebita compensazione.

Il legislatore italiano ha introdotto a novembre 2011 un decreto che recepisce la direttiva 41 della Unione europea ha in parte modificato il reato della malversazione con un intervento riformatore, ha modificato la rubrica non si tratta più di malversazione di finanziamenti dello Stato ma si parla di malversazione di erogazioni pubbliche, ovvero prima si trattava di finanziamenti statali ora si tratta di finanziamenti pubblici che ingloba quelli europei.

### 3.2 Prospettive future e bitcoin

Il Bitcoin è una criptovaluta creata nel 2008 da un misterioso personaggio noto con lo pseudonimo di Satoshi Nakamoto. L'identità di questo individuo è tuttora sconosciuta e si pensa addirittura che dietro questo nome si nasconde in realtà un gruppo di esperti programmatori ed economisti. Una criptovaluta è una moneta di scambio proprio come l'euro e il dollaro, ma non esiste però in forma fisica di monete e banconote ma solamente in forma digitale ovvero come scambio di dati tra computer. Le monete tradizionali vengono emesse e controllate dai governi o dalle banche centrali, l'euro ad esempio viene emesso dalla BCE mentre il dollaro viene stampato dalla Federal Reserve Bank, i Bitcoin invece vengono creati grazie ad un algoritmo inventato dallo stesso che crea i Bitcoin e gestisce gli scambi di questa valuta senza bisogno di intermediari istituzionali come banche e governi, questo rende una criptovaluta come i Bitcoin totalmente decentralizzata ed è questa la vera forza innovativa del progetto poiché possono essere scambiati grazie ad una innovativa tecnologia chiamata blockchain, definita come un archivio digitale crittografato condiviso da tutti i suoi utenti all'interno di cui sono registrate tutte le transazioni completate di Bitcoin a partire dal 3 gennaio 2009.

La blockchain di Bitcoin è completamente libera questo vuol dire che l'algoritmo che la fa funzionare è di pubblico dominio e non è brevettato, ne posseduto da nessuno, inoltre l'archivio della blockchain di Bitcoin è totalmente trasparente ed è possibile per chiunque lo desideri controllare quali transazioni siano avvenute, in quale momento e fra quali utenti gli utilizzatori della blockchain vengono identificati attraverso i cosiddetti *address* ovvero stringhe di numeri e lettere, ecco perché le transazioni in Bitcoin sono dette pseudo anonime sono cioè visibili da tutti ma non possono essere collegate a persone fisiche ma solamente ai loro portafogli virtuali. Proprio per questa caratteristica è sempre più probabile che la criminalità organizzata si sposti verso altre modalità per porre in essere l'accordo corruttivo, se come già sottolineato nel primo capitolo le modalità con cui concludere l'accordo sono cambiate rispetto a 30 anni fa è sempre più probabile che le organizzazioni criminali o più in generale tutti coloro che sono coinvolti in un accordo corrotto useranno nuovi modelli per eludere e sfuggire alle nuove normative introdotte per combattere la corruzione. I provvedimenti varati in seguito a Mani Pulite sono stati rivolti verso la realizzazione di un sistema multifunzionale in cui oltre a norme repressive e punitive vi sia anche un intervento preventivo per garantire una maggiore trasparenza e multidisciplinare prevedendo la collaborazione tra le istituzioni nazionali ed interazionali tra loro per cui a seguito delle stringenti norme e controlli è sempre più probabile che le organizzazioni criminali abbandonino la tangente, il favoritismo, il clientelismo per modalità per ora meno controllate in cui è possibile nascondere più facilmente la propria identità e in cui la normativa e la regolamentazione sta muovendo i primi passi ora, lasciando quindi spazio alla criminalità per concludere gli accordi in serenità. Inoltre, è importante sottolineare come Internet e le nuove criptovalute forniscano

anche dei vantaggi in termini di rapidità della transazione, minori costi delle operazioni oltre che il vantaggio principale legato alla minore probabilità di essere rintracciati.

La regolamentazione delle criptovalute risulta in parte ancora indietro, il Parlamento europeo ha introdotto nel 2020 una nuova regolamentazione per il settore delle criptovalute, degli Exchange e degli *stablecoin* che prende il nome di MiCa ovvero Market in *cripto asset* il cui obiettivo è quello di tutelare gli investitori e stabilizzare il mondo cripto. Il MiCa è un insieme di norme per regolamentare il settore cripto all'interno dell'Unione europea, ottenendo una regolamentazione unica per tutti i Paesi membri.

# BIBLIOGRAFIA

- Amore N. (2019), “L’eredità di Mani Pulite nel contrasto alla corruzione sistemica”, in *Criminalia*.
- Bård Harstad, Jakob Svensson; “Bribes, Lobbying, and Development”, Cambridge University Press, 09 February 2011.
- Borlini Leonardo (2021); “Not such a Retrospective: On the Implementation of the International Anti-Corruption Obligations in Italy”; *International Criminal Law Review*.
- Canestri Daniele (2014); “The 2012 Italian anti-corruption law in light of international best practices”; *Journal of Financial Crime*
- D’Alessio Gianfranco (2022); “La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano”; *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, núm. 17, 2022, pp. 109-122
- Dalia Gaspare (2022); “Prevenzione e percezione dei fenomeni corruttivi: istanze di difesa sociale e crisi del garantismo processuale penale”; *Editoriale Scientifica*; P. 87-97.
- Dmytro S. Melnyk, Oleg A. Parfylo, Oleksii V. Butenko, Olena V. Tykhonova, Volodymyr O. Zarosylo (2021); “Practice of the member states of the European Union in the field of anti-corruption regulation”; *Journal of Financial Crime*
- European Commission (2022); “Scheda tematica per il semestre europeo, Lotta contro la corruzione”.
- Giannelli Nicola (2021); “Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR”; V. 72 N. 3-4.
- Guasco Alberto (2022); “Un paese disonesto. I romanzi e l’inchiesta Mani Pulite”; *Il mulino*, fascicolo 3.
- Gulizzi Elisa (2021); “Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corruzione”; *FuturAP - Rapporto sul Futuro e l’innovazione dell’Amministrazione Pubblica*.
- Locarni Martina (2022); “Ordini professionali e mafia. Atteggiamenti concreti nel contrasto all’infiltrazione mafiosa nell’economia legale: il caso lombardo”; *Osservatorio della criminalità organizzata*
- Nelken David (1996); “The Judges and Political Corruption in Italy”; Wiley on behalf of Cardiff University; *Journal of Law and Society* Vol. 23, No. 1, *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*; pp. 95-112 (18 pages)
- Parisi Nicoletta (2020); “Il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio”; Vol 45 n. 4.
- Pavlidis Georgios (2021); “Global sanctions against corruption and asset recovery: a European approach”; *Journal of Money Laundering Control*
- Rinoldi Dino; Parisi Nicoletta (2022); “La corruzione al tempo del PNRR (e a trent’anni da mani pulite)”; *MICROMEGA*; 2; 105-115.
- Vannucci Alberto (2012); “Atlante della corruzione”; Edizioni Gruppo Abele.
- Vannucci Alberto (2018); “Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione”; Milano; *Altreconomia*; pg 224
- Vannucci Alberto e Della Porta Donatella (2007); “Mani impunte: vecchia e nuova corruzione in Italia”; Laterza.

Wang Hongying and N. Rosenau James (2001), “Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance”; Brill; Vol. 7, No.1; pp. 25-49 (25 pages)

Cavalli Laura, Alibegovic Mia, Cruickshank Edward, Farnia Luca, Romani Ilenia G., Sanna Sandro (2021); “Il contributo degli investimenti del PNRR all’Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea - The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission’s assessment”; FEEM Policy Brief No. 3; 21 Pages Posted

Falcon Giandomenico (2021); “Viaggio al centro del PNRR”; Le Regioni; Fascicolo 4

Venettoni Fabrizio, Magnanini Giulio (2018); “Bitcoin e le tecnologie delle criptovalute”; ISAC sistemi informativi: avere fiducia e trarne valore. Rome chapter

Zetsche Dirk A, Annunziata Filippo, Arner Douglas W., and Buckley Ross P. (2021); “The Markets in Crypto-Assets regulation (MiCA) and the EU digital finance strategy”; Capital Markets Law Journal; Vol. 16, No. 2

Kenny Kate, Marianna Fotaki, Wim Vandekerckhove (December 7, 2018); “Whistleblower Subjectivities: Organization and Passionate Attachment”; Volume: 41 issues: 3, page(s): 323-343.

Catino Maurizio (January 2019); “Mafia Organizations. The Visible Hand of Criminal Enterprise”; Cambridge University Press

Ascani Cecilia (2022-01-24); “L’impatto del PNRR nell’ambito dell’anticorruzione”; V. 72 N. 3-4.

Centurelli Giorgio (marzo 2022) “Next Generation Eu e fondi strutturali. L’evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027”; Rivista giuridica del Mezzogiorno; Fascicolo 1.

## SITOGRAFIA

Sito dell’ANAC (<https://www.anticorruzione.it/>)

Sito dell’OCSE (<https://www.osce.org/it>)

Sito della DIA (<https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/>)

Sito dell’Istat (<https://www.istat.it/>)

Sito DGSTAT (<https://dgstat.giustizia.it/>)

Sito di Transparency International  
([https://www.transparency.it/?gelid=Cj0KCQjw94WZBhDtARIsAKxWG--cORTKBn9KnBIVMMfILZ-7aTLtkGj4PWXLbxQ6HLJUx9hWyOEvVgaAoWCEALw\\_wcB](https://www.transparency.it/?gelid=Cj0KCQjw94WZBhDtARIsAKxWG--cORTKBn9KnBIVMMfILZ-7aTLtkGj4PWXLbxQ6HLJUx9hWyOEvVgaAoWCEALw_wcB))