

# Quel brutto vizio di corrompere ed essere corrotti

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 1.1. Alcuni approcci teorici. – 2. La diffusione della corruzione in Italia. – 3. Gli interventi normativi. – 4. Gli effetti del fenomeno corruttivo.

## 1. Premessa

Il dato di fatto è che la corruzione esiste!

V'è però da chiedersi perché essa sia così morbosamente avviluppata al tessuto sociale di tante realtà territoriali.

Si potrebbe semplicisticamente ritenere che la corruzione sia antropologicamente endemica all'umanità, perché l'essere umano è imperfetto per sua natura. Ciò, però, non spiegherebbe perché essa è più diffusa in alcuni contesti piuttosto che in altri.

### 1.1. Alcuni approcci teorici

In dottrina, al fine di comprendere appieno le cause scatenanti il fenomeno della corruzione, sono stati sviluppati tre approcci teorici. Il primo si concentra sulla razionalità delle azioni individuali. Le pratiche di corruzione sarebbero fondate sull'assunto razionale che ogni individuo andrà alla ricerca del suo interesse personale se gli è consentito farlo. La corruzione diventa una opportunità per ottenere benefici, che si incrementano in relazione ad alcuni fattori, quali, ad esempio, la presenza di forme di controllo monopolistico sul capitale economico, l'assenza di competenza internazionale sull'accesso ai

■ Il *Whistleblowing* nel mercato del lavoro

benefici<sup>(1)</sup>. La corruzione non nascerebbe quindi da una affezione alla stessa ma da una sorta di convenienza<sup>(2)</sup>.

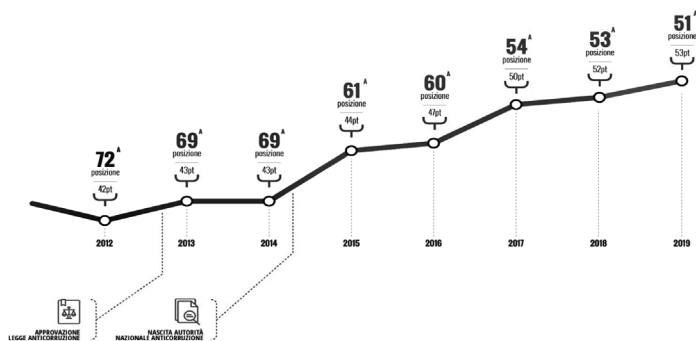
Il secondo approccio segue una prospettiva di tipo istituzionalista. La corruzione emerge nel momento in cui alcune strutture istituzionali di natura economica e politica le lasciano spazio.

Il terzo approccio è di natura culturale. La corruzione è considerata una variabile in relazione alla tendenza di alcuni paesi rispetto ad altri di seguire o meno pratiche corrotte<sup>(3)</sup>.

Forse è proprio quest'ultima motivazione a dare meglio conto del perché il fenomeno è così dilagante in Italia.

## 2. La diffusione della corruzione in Italia

Nel grafico che segue, elaborato da *Transparency International*<sup>(4)</sup>, si può notare l'andamento della corruzione in Italia dal 2012 fino al 2019.



(1) F. Fornari, “*Sociologia della corruzione: aspetti epistemologici e teorici*”, contributo pubblicato nella rivista quadrimestrale “*Sociologia*” n. 3 del 2015.

(2) Secondo Robert Klitgaard, eminente politologo ed economista statunitense, la corruzione è “*un reato basato sul calcolo e non sulla passione*”. Si veda in particolare la sua opera “*Controlling Corruption*”, University of California Press – California - 1988.

(3) V. Pareto, “*Trattato di sociologia generale*”, Ed. Barbera – Siena - 1916.

(4) Transparency International è una organizzazione internazionale non governativa, fondata nel 1993 in Germania. Si dedica al contrasto e al monitoraggio della corruzione in tutto il mondo. Nel 1995 Transparency International ha sviluppato l'indice di corruzione percepito (CPI).

Il *Corruption perception index* è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice complesso, ottenuto sulla base di varie interviste/ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni.

Nella tabella<sup>(5)</sup> seguente si riporta, in riferimento soltanto all'anno 2019, gli indici di corruzione di tutti gli Stati dell'Europa occidentale. Si nota subito da questo schema, come l'Italia, anche nel 2019, si collochi agli ultimi posti, subito dopo Malta e prima della Slovacchia. Da entrambi i grafici si può notare anche come l'indice di percezione della corruzione sia rimasto abbastanza costante e pressoché invariato, nonostante siano state approvate nel tempo varie misure anticorruzione.

Eppure, la normativa italiana in materia di lotta alla corruzione ha preso le mosse ormai da anni.

### Corruption Perceptions Index 2019: Western Europe

Country	ISO3	Region	CPI score 2019	Rank	standard error	Number of sources	Lower CI	Upper CI
Denmark	DNK	WE/EU	87	1	2,54	8	82,83	91,17
Finland	FIN	WE/EU	86	3	2,92	8	81,20	90,80
Sweden	SWE	WE/EU	85	4	1,98	8	81,76	88,24
Switzerland	CHE	WE/EU	85	4	1,58	7	82,41	87,59
Norway	NOR	WE/EU	84	7	1,65	7	81,30	86,70
Netherlands	NLD	WE/EU	82	8	2,25	8	78,31	85,69
Germany	DEU	WE/EU	80	9	3,31	8	74,57	85,43
Luxembourg	LUX	WE/EU	80	9	1,95	7	76,79	83,21
Iceland	ISL	WE/EU	78	11	4,63	7	70,41	85,59
Austria	AUT	WE/EU	77	12	1,57	8	74,43	79,57
United Kingdom	GBR	WE/EU	77	12	3,34	8	71,53	82,47
Belgium	BEL	WE/EU	75	17	1,09	7	73,20	76,80
Estonia	EST	WE/EU	74	18	1,21	10	72,02	75,98
Ireland	IRL	WE/EU	74	18	3,61	7	68,08	79,92
France	FRA	WE/EU	69	23	2,28	8	65,26	72,74
Portugal	PRT	WE/EU	62	30	2,82	8	57,38	66,62
Spain	ESP	WE/EU	62	30	3,17	8	56,81	67,19
Lithuania	LTU	WE/EU	60	35	2,32	9	56,20	63,80
Slovenia	SVN	WE/EU	60	35	2,28	10	56,26	63,74
Cyprus	CYP	WE/EU	58	41	3,41	7	52,40	63,60
Poland	POL	WE/EU	58	41	1,85	10	54,97	61,03
Czech Republic	CZE	WE/EU	56	44	1,87	10	52,94	59,06
Latvia	LVA	WE/EU	56	44	3,53	9	50,22	61,78
Malta	MLT	WE/EU	54	50	1,55	6	51,46	56,54
<b>Italy</b>	<b>ITA</b>	<b>WE/EU</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>3,22</b>	<b>8</b>	<b>47,73</b>	<b>58,27</b>
Slovakia	SVK	WE/EU	50	59	4,57	9	42,50	57,50
Greece	GRC	WE/EU	48	60	2,57	8	43,79	52,21
Croatia	HRV	WE/EU	47	63	2,42	10	43,03	50,97
Hungary	HUN	WE/EU	44	70	2,58	10	39,77	48,23
Romania	ROU	WE/EU	44	70	2,76	10	39,47	48,53
Bulgaria	BGR	WE/EU	43	74	2,77	10	38,46	47,54

(5) Sempre elaborato da Transparency International.

Si può, infatti, risalire all'inchiesta giudiziaria denominata "Tangentopoli" o "Mani Pulite", che, nei primi anni novanta, svelò un sistema di corruzione concernente l'assegnazione di appalti pubblici ad imprenditori, fondato su accordi stabili che garantivano un flusso costante di finanziamenti ai partiti. La dazione di compensi illeciti attraverso le tangenti era talmente abituale da non essere soggetta neanche a richieste implicite. Costituiva qualcosa di 'sistemico'<sup>(6)</sup>, con gravi conseguenze sull'economia nazionale.

Tangentopoli sollecitò un cambiamento di rotta nelle politiche legislative di lotta alla corruzione. Per lungo tempo l'Italia ha infatti adottato, quale unica strategia di contrasto alla corruzione, quella di tipo repressivo, attraverso cioè l'intervento penale. Tuttavia, essendo la corruzione un "patto scellerato" tra corruttore (il privato) e il corrotto (il pubblico ufficiale), è un reato molto difficile da scoprire e quindi da punire. Ne consegue che la corruzione che viene scoperta è solo una minima parte di quella che complessivamente è presente nel sistema. Per cui l'intervento penale rischia di non essere sufficiente da solo a ripristinare il corretto funzionamento delle istituzioni. Si è avvertita, allora, l'esigenza di una strategia che potesse rendere più efficace lo strumento repressivo attraverso l'adozione di misure di prevenzione<sup>(7)</sup>.

Del resto, secondo Vannucci<sup>(8)</sup>, la corruzione non può essere combattuta facendo leva soltanto sullo strumento penale. Si tratta, al contrario, di uno strumento da impiegare con cautela, poiché può avere conseguenze negative: ad esempio può accrescere il prezzo della corruzione (la tangente); può alimentare l'inefficienza amministrativa, riducendo l'impegno degli agenti pubblici; può determinare uno spreco sociale, poiché chi la pratica è costretto a spendere più tempo e risorse per tenerla nascosta<sup>(9)</sup>.

Sempre secondo Vannucci, le cause della diffusione del fenomeno corruttivo, sono molteplici.

Il finanziamento dei partiti politici, ad esempio, può generare corruzione: può certamente portare ad intrecci occulti tra il settore pubblico e i privati, che non sono controllabili in alcun modo, e ciò può provocare e alimentare la corruzione pubblica.

---

(6) Si veda quanto sostenuto da A. Di Nicola in "Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia", in M. Barbagli (a cura di), "Rapporto sulla criminalità in Italia", Ed. Il Mulino - Bologna - 2003.

(7) M. Clarich - B. G. Mattarella, "La prevenzione della corruzione", in B.G. Mattarella-M. Pelissero (a cura di), "La legge anticorruzione", Ed. Giappichelli - Torino - 2013.

(8) Alberto Vannucci è professore di Scienza politica presso l'Università di Pisa, dove dirige il Master universitario in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, costruito con le Associazioni "Libera" e "Avviso Pubblico".

(9) A. Vannucci, "Come combattere la corruzione in Italia", contributo pubblicato in "Quaderni di Sociologia" n. 14 del 1997.

Altro fattore che alimenta pratiche discutibili è di certo anche l'insoddisfacente disciplina delle procedure amministrative, che, ignorando la limitatezza delle risorse disponibili, determina un sovraccarico di mansioni per i dipendenti pubblici, che acquisiscono così il potere di decidere quali pratiche far viaggiare per corsie preferenziali, o come amministrare certe risorse. Essi potranno compiere o non compiere un certo atto, farlo speditamente o lasciar riposare la relativa pratica, scegliere l'uno o l'altro beneficiario privato, spendere più o meno risorse pubbliche. In cambio essi potranno richiedere un "prezzo".

Grande rilievo ha anche l'inefficienza del sistema dei controlli, tradizionalmente ispirati alla verifica formale della regolarità e della legittimità di singoli atti. L'attenzione limitata spesso al solo aspetto formale consente agli amministratori di produrre bassi livelli di impegno o prestazioni scadenti, senza per questo incorrere in sanzioni: a seconda delle loro preferenze, amministratori politici e burocrati possono utilizzare il loro potere discrezionale, decidendo quanto tempo ed energia dedicare ai doveri d'ufficio, per lavorare meno, o per farsi pagare per le loro prestazioni.

Anche le distorsioni del sistema economico e delle strutture d'impresa contribuiscono alla genesi di episodi di corruzione. Infatti, anche sul versante privato si presentano in Italia condizioni che hanno favorito l'insorgere di relazioni corrotte. Si pensi, ad esempio, alla relativa arretratezza tecnologica di alcune imprese, che ha reso conveniente e inevitabile il ricorso alla corruzione per permetterne almeno la sopravvivenza in un mercato altamente concorrenziale.

Il risultato è che il cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica ha generato e genera una sfiducia diffusa nell'efficienza e nell'imparzialità delle procedure che regolano l'accesso allo Stato, ovvero nella possibilità di godere effettivamente dei diritti sanciti dalla legge. La paralisi amministrativa trasforma i diritti in favori.

Di tal guisa che risulta purtroppo incentivata la ricerca di canali privilegiati di contatto con le strutture pubbliche, soprattutto da parte dei soggetti che hanno con esse rapporti più frequenti ed economicamente rilevanti.

I medesimi fattori hanno determinato anche un'estensiva formazione di intese tra le imprese, per assicurarsi a rotazione gli appalti, nell'ambito delle quali una quota dei guadagni è spesso destinata come tangente agli amministratori che favoriscono o non ostacolano una simile "regolazione del mercato"<sup>(10)</sup>.

---

(10) Così sostiene A. Vannucci in *"Il mercato della corruzione. I meccanismi dello scenario occulto in Italia"*, Ed. Società aperta – Milano - 1997.