

Introduzione

Il lavoro affronta il tema della corruzione come fenomeno patologico ad elevato impatto sul governo degli enti e delle aziende pubbliche. L'occorrenza di episodi corruttivi, in ragione delle forti conseguenze gestionali e della persistente eco mediatica, rischia di alterare profondamente la capacità delle organizzazioni appartenenti al settore pubblico di raggiungere posizioni di equilibrio soddisfacenti e durature. L'obiettivo della trattazione, pertanto, è quello di delineare un quadro analitico che comprenda diversi aspetti del fenomeno corruttivo, investigandone i tratti fondamentali in relazione al più ampio sistema di decisioni ed operazioni che avvengono nelle aziende e nelle unità pubbliche. La finalità conoscitiva è perseguita attraverso la triangolazione di una pluralità di approcci metodologici: accanto all'interpretazione critica di alcuni dei più rilevanti contributi della letteratura d'ambito, la trattazione si avvale di tecniche di indagini diverse, come la *content analysis*, l'esperimento sociale e la *focus group interview*. La prospettiva di analisi che caratterizza il lavoro ha una connotazione economico aziendale, basata sull'integrazione tra il focus oggettivo della visione classica zappiana, fondato sulla concezione dell'azienda come insieme di "combinazioni e processi produttivi", con una prospettiva di analisi "soggettiva", rivolta non solo "all'interpretazione degli andamenti astratti (economici, finanziari, patrimoniali, tecnici, organizzativi) bensì alle problematiche relative al comportamento dei soggetti realmente operanti nelle unità produttive" (Franceschi Ferraris, 2007:4).

Il lavoro, infatti, nella prima parte affronta la molteplicità dei possibili approcci di studio del fenomeno corruttivo, delineandone alcuni caratteri rilevanti per la definizione di adeguate politiche di fronteggiamento. Si sviluppa nel prosieguo concentrandosi sulle implicazioni manageriali determinate dalle esigenze organizzative interne e dalle recenti disposizioni normative finalizzate al contrasto della corruzione: attraverso la chiave di lettura del *risk management*, si analizzano alcune delle attività di prevenzione che gli enti e le aziende pubbliche pongono in essere, esaminando i caratteri e l'intensità dell'informativa resa al pubblico sulle misure anticorruzione e la percezione dell'utilità e dell'efficacia di tali misure preventive secondo l'opinione qualificata di un campione di operatori del settore. Nella parte conclusiva il focus della trattazione si sposta sul comportamento degli individui: attraverso le evidenze di una *experimental research*, si affronta la questione della propensione a denunciare un fatto illecito e si testano alcune possibili determinanti di tale attitudine.

In particolare, il primo capitolo si intitola “La corruzione nel sistema economico: possibili approcci di studio e caratteristiche rilevanti del fenomeno corruttivo” ed affronta le questioni definitorie del fenomeno e il tema della misurazione di impatto, proseguendo con l’analisi delle principali linee di tendenza nell’ordinamento italiano in merito al contrasto della corruzione.

Il capitolo secondo: “Il fronteggiamento della corruzione nella prospettiva economico aziendale”, tratta il fenomeno corruttivo con particolare riferimento alle implicazioni per il management degli enti e delle aziende pubbliche, evidenzia le diverse configurazioni rilevanti dei “costi della corruzione” e discute il ruolo strategico della formazione e dello sviluppo delle competenze come leva prevenire gli episodi corruttivi e rafforzare la cultura aziendale nell’ottica del presidio della legalità e del buon andamento.

Il terzo capitolo si concentra su “La gestione del rischio di corruzione: le misure di prevenzione e la *risk disclosure*”: dettaglia la struttura del “ciclo di prevenzione della corruzione”, facendo riferimento al sistema dei documenti, alle azioni preventive e alle misure specifiche a disposizione delle pubbliche amministrazioni per fronteggiare il fenomeno corruttivo. Il capitolo analizza, attraverso una intervista somministrata a un *focus group*, la percezione di utilità delle misure anticorruzione da parte di alcuni manager pubblici e termina con un approfondimento sui caratteri e l’intensità della *risk disclosure* in un campione di amministrazioni pubbliche, attraverso l’analisi del contenuto dei piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il capitolo quarto propone “Un approccio sperimentale allo studio della corruzione”: partendo da una review sul metodo di ricerca sperimentale applicato alle scienze sociali e in particolare allo studio della corruzione “in laboratorio”, si definiscono alcuni possibili fattori di influenza della propensione alla segnalazione dei fatti illeciti, testando “sul campo” la rilevanza della tipologia della procedura di segnalazione e la possibile incidenza di incentivi di tipo monetario.

L’Autore ringrazia i *reviewers* per i suggerimenti ricevuti nel processo di refereggio della monografia ed esprime gratitudine e affetto al Prof. Luca Anselmi, per il supporto costante e le indicazioni argute, e al Prof. Giuseppe D’Onza, per gli stimoli continui e le opportune “correzioni di rotta”.

Pisa, marzo 2017

Vincenzo Zarone

Capitolo I

La corruzione nel sistema economico: possibili approcci di studio e caratteristiche rilevanti del fenomeno corruttivo

SOMMARIO: 1.1. Criticità emergenti per gli equilibri nella gestione delle aziende e amministrazioni pubbliche: possibili approcci per inquadrare il fenomeno della corruzione. – 1.2. La misurazione e le misure per delineare i caratteri della corruzione: questioni metodologiche e criticità. – 1.3. Il problema della corruzione nel contesto istituzionale italiano. – 1.3.1. Alcune fattispecie giuridicamente rilevanti del fenomeno corruttivo: principali modifiche introdotte dalla legge n. 190/2012. – 1.3.2. L’ambito di applicazione della normativa anticorruzione: l’ANAC, altri soggetti rilevanti e alcuni strumenti di prevenzione e contrasto.

1.1. Criticità emergenti per gli equilibri nella gestione delle aziende e amministrazioni pubbliche: possibili approcci per inquadrare il fenomeno della corruzione

Nel sistema delle aziende e amministrazioni pubbliche è possibile osservare un complesso susseguirsi di posizioni di equilibrio, considerate più o meno desiderabili, lungo la traiettoria eclettica di riforme e cambiamenti che investono, da sempre e senza apparente soluzione di continuità, lo spazio istituzionale, le caratteristiche e i comportamenti del management pubblico (Anselmi, 1995). Nella trattazione delle condizioni di esistenza e delle manifestazioni di vita aziendale delle unità pubbliche, ha assunto da tempo nuova centralità la ricerca di equilibri “sostenibili”, l’apprezzamento dei quali implica la verifica, attuale e soprattutto prospettica, della sussistenza degli elementi che denotano la presenza di “vita aziendale”. Il riscontro congiunto dei tre tipi fondamentali di ordine (combinatorio, sistematico e di composizione¹), si riverbera nella “funzionalità durevole”, ovvero nell’attitudine al

¹ Si veda diffusamente: Giannessi Egidio (1961), *Il concetto di azienda pubblica*, Cursi, Pisa; Giannessi Egidio (1960), *Le aziende di produzione originaria*, Vol. 1, *Le aziende agricole*, Cursi, Pisa.

raggiungimento di posizioni di equilibrio economico a valere nel tempo, per ciascuna delle unità pubbliche e, di conseguenza, per il settore pubblico complessivamente inteso.

Il concetto di sostenibilità, riferito agli equilibri delle aziende e unità pubbliche, si fonda sulla capacità di coniugare il perseguimento efficace delle finalità istituzionali con l'utilizzo razionale delle risorse. Questo obiettivo rappresenta un noto fattore di criticità in un quadro già connotato da forte eterogeneità (per la natura differenziata delle organizzazioni pubbliche), da una perenne contrazione dei flussi di risorse e da una crescente regolazione (in continua e spesso disorganica espansione)².

In un contesto in costante fisiologica evoluzione, è difficile stabilire un criterio ordinatore per definire le priorità di intervento: in tempi di esacerbato dibattito su parametri, vincoli e revisione dei processi di spesa, tuttavia, alcuni temi assumono particolare rilevanza e diventano prioritari nell'agenda dei governi nazionali perché sollecitano particolarmente la sensibilità della collettività e si caratterizzano per un impatto molto elevato sulla stabilità delle finanze pubbliche. Tra i temi oggetto di recente intervento da parte del legislatore italiano, la corruzione ha assunto specifico rilievo ed è stato affrontato a più riprese, con provvedimenti nella sfera della normazione primaria e secondaria e con l'istituzione di agenzie e autorità indipendenti.

La corruzione, politica e amministrativa, si configura infatti come uno dei fenomeni patologici più perniciosi che impatta sul governo degli enti e delle aziende pubbliche, rischiando di alterare profondamente la capacità di raggiungere posizioni di equilibrio soddisfacenti e durature, tanto a livello micro-organizzativo quanto a livello di macrosistema.

La rilevanza mediatica degli scandali connessi ad abusi dei *civil servant* e di coloro che si trovano a gestire risorse pubbliche, unitamente alla considerazione dell'ingente danno arrecato al precario equilibrio dei conti pubblici italiani, ha condotto all'introduzione di un corpus di norme aventi ad oggetto sia misure preventive che repressive dell'ampia gamma di fenomeni riconducibili alla corruzione ed ai i comportamenti fraudolenti degli agenti pubblici.

È tutt'altro che scontato, tuttavia, che il cambiamento "per decreto" produca gli effetti sperati. Nella percezione diffusa degli osservatori e degli studiosi, infatti, l'introduzione di regole che toccano sensibilità diffuse, alterano prassi consolidate e introducono nuovi adempimenti e responsabilità, espongono i processi di cambiamento a fallimenti sostanziali o all'inefficacia di fatto, laddove la riforma deliberata non sia percepita come utile, effettivamente in grado di incidere sullo *status quo* e coerente con il contesto in cui dovrà essere attuata³.

² Si vedano, tra gli altri, Jane Broadbent, Richard Laughlin, Ghazwa Alwani-Starr (2010), *Steering for Sustainability*, in "Public Management Review", 12, no. 4, July, 461-73.

³ Il rischio da scongiurare è la diffusione della percezione che il processo di riforma non sia "constitutive and legitimized by procedure" oppure che sia "not in tune with existing organizational lifeworlds" (Broadbent, Laughlin, and Alwani-Starr 2010, 470).

Per venire alla formulazione di una definizione della “corruzione”, nel contesto degli enti e delle aziende pubbliche, che contemperino le numerose fattispecie in cui essa può manifestarsi ed esprima il concetto in maniera inequivoca, dettagliata ma non generica, è tutt’altro che agevole, al di là del possibile riferimento alle categorie giuridiche esplicite e circostanziate, che non esprimono di certo la complessità del fenomeno.

La “Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione” ha il seguente incipit: “*Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies*”⁴. La vastità della nozione è ricondotta fin da subito agli effetti gravissimi che essa produce sulla società, estendendo il campo di azione non solo alle conseguenze economiche della corruttela, al di là delle specifiche condotte cui si collega.

Nelle linee guida che le Nazioni Unite suggeriscono per contrastare i fenomeni corruttivi⁵, si introduce un riferimento all’etimologia latina del termine corruzione (*corrumpere, corruptus*), si cita una generica definizione inerente “all’abuso di posizione pubblica o privata per ottenere vantaggi diretti o indiretti”⁶ e si sottolinea come la tendenza comune sia di evitare definizioni univoche e di ricorrere ad elencazioni, più o meno complete, di specifici tipi di corruzione oppure di comportamenti fraudolenti.

Peraltro, anche le definizioni più ricorrenti nella letteratura economica mantengono profili di generalità, riferendo la condotta illecita agli agenti pubblici (variamente definiti) e presupponendo la finalizzazione del comportamento all’ottenimento di un vantaggio illecito⁷. Aidt (2003) definisce tre elementi fondanti, alla base dell’insorgenza e della diffusione della corruzione:

- la discrezionalità che può essere esercitata da un soggetto, che può definire regole oppure è preposto all’applicazione di queste;
- il vantaggio, quantificabile come guadagno economico, che consegue all’esercizio della discrezionalità;
- la debolezza del disincentivo alla corruzione stessa, che non è in grado di dissuadere il pubblico ufficiale dal perpetrare la condotta illecita⁸.

Nella breve lista dell’*handbook* delle Nazioni Unite, si differenzia tra: “*grand*

⁴ Cfr. United Nations Convention Against Corruption, New York, 2004.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al capitolo secondo, “Corruption Defined”, della pubblicazione: “The United Nations Anti-Corruption Handbook for Investigators and Prosecutors”, Vienna, 2004.

⁶ “the misuse of a public or private position for direct or indirect personal gain”, *ibidem*, p. 23.

⁷ Tra i contributi più citati, si rinvia a Susan Rose-Ackerman (1975), *The Economics of Corruption*, in “Journal of Public Economics”, 4, no. 2, 18-203; tra i contributi recenti, si veda Edward L. Glaeser and Raven E. Saks (2006), *Corruption in America*, in “Journal of Public Economics”, 90, no. 6, 1053-72.

⁸ Cfr. Aidt, S. Toke (2003), *Economic Analysis of Corruption: A Survey*, in “The Economic Journal”, 113, no. 491, F632-52.

corruption”, relativa ai grandi abusi dei più alti livelli di governo e “*petty corruption*”, intesa come corruzione amministrativa e relativa a somme di denaro più modeste; “*active and passive corruption*”, a seconda che si riceva o si paghi una tangente. Si prendono, poi, in considerazione alcune fattispecie specifiche, trasversali ai diversi ordinamenti giuridici nazionali e al trattamento ad esse riservate. Si fa riferimento, ad esempio, all’appropriazione indebita (“*embezzlement*”), alla frode, all’estorsione, all’abuso di funzione, alla creazione e allo sfruttamento di interessi in conflitto, ai contributi politici impropri ed anche a “*favoritism and nepotism*”. Sulla corruzione in senso proprio (“*bribery*”), si richiama l’art. 15 della *Un Convention Against Corruption* e si definisce come:

(a) “*the promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties*;

(b) *the solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties*”.

Al di là della tassonomia giuridica o delle pur vaste esemplificazioni di possibili condotte che ricadono nel perimetro concettuale della corruzione, nella prospettiva di una effettiva comprensione dell’efficacia dei tentativi di riforma, finalizzati a prevenire e reprimere la corruzione, dalle reazioni ai cambiamenti indotte da queste finalità, dalle interrelazioni osservabili nel sistema socio-economico generale, si rende necessario un approccio di studio composito, che preveda l’incrocio di differenti prospettive analitiche con le molteplici discipline che studiano aspetti rilevanti delle dinamiche in questione. L’analisi dei contorni giuridici della nozione può essere utilmente integrata dall’approfondimento delle distorsioni che gli eventi corruttivi determinano nel funzionamento dei sistemi economici o, ancora, dei profili sociologici, che approfondiscono altri aspetti rilevanti per spiegare e prevenire il fenomeno.

Volendo citare, senza pretesa di esaustività, alcune delle possibili chiavi di lettura, sul tema della corruzione nel settore pubblico un approccio descrittivo in chiave storica può offrire spunti per l’interpretazione dei fenomeni attuali, consentendo una migliore comprensione dei percorsi evolutivi e delle tendenze persistenti nel sistema degli enti e delle aziende pubbliche, dei processi legislativi che conducono alla definizione di norme e regolamenti che informano il comportamento degli operatori, delle pratiche di management che caratterizzano la gestione di queste organizzazioni, collocandole all’interno di un processo di lunga durata ed evidenziando la connessione tra le caratteristiche istituzionali e le circostanze storiche.

A questo proposito, si può notare come di frequente, quando si discute della corruzione in Italia, si citano anzitutto gli eventi paradigmatici della diffusione delle prassi corruttive dei primi anni ’90. Borgonovi (2002) rileva che gli analisti e gli

studiosi sono abbastanza concordi nell'individuare un legame tra la "degenerazione patologica" venuta ad evidenza dalle inchieste giudiziarie di quell'epoca e la diffusione, da un lato, delle politiche di privatizzazione e, dall'altro di una tendenza forte alla delegittimazione della "classe e insieme ad essa della funzione politica, del sistema della rappresentanza politica, della stessa categoria filosofica della "politica". D'altra parte, è opportuno notare che la deflagrazione degli scandali e delle relative vicende giudiziarie non si è affatto arrestata nei decenni successivi, fino ai giorni nostri, e non è certo possibile considerare quegli eventi come una contingenza inusitata nella storia della politica e delle amministrazioni italiane.

Spostando la focalizzazione sull'analisi dei fenomeni corruttivi nell'ottica del diritto amministrativo e del rilievo penale delle condotte fraudolente degli agenti pubblici, emerge la possibilità di adottare un approccio normativo, che consenta di inquadrare gli aspetti giuridici delle modalità d'azione dei soggetti e di formulare raccomandazioni, ad esempio, sulle tipologie di controlli, interni ed esterni, da realizzare per assicurare la regolarità degli atti, per tutelare i cittadini dall'arbitrarietà delle scelte, per garantire il perseguimento dell'interesse collettivo.

Se si privilegia una chiave di lettura più ampia, per esempio quella basata sull'approccio funzionalista⁹, per "spiegare" il fenomeno della corruzione, può rendersi necessario il ricorso a studi in grado di delineare i fondamenti normativi ed etici delle attività e delle decisioni amministrative, per interrogarsi sulla natura dei comportamenti e delle degenerazioni dei soggetti all'interno di processi sociali più ampi. Nella rivisitazione neo-funzionalista di Alexander, ad esempio, il caso *Watergate* assume a dimensione simbolica di corruzione e degrado sociale (Alexander, 1988). Considerando le amministrazioni pubbliche come un ambiente sociale specifico, in ottica sociologica potrebbe essere interessante acquisire informazioni sui soggetti che vi operano (discriminando in base ad elementi quali il sesso, l'età, l'istruzione, l'origine sociale), indagando i modi di esercizio dell'autorità, le reti di comunicazione che si instaurano tra i vari attori, i fenomeni di solidarietà e rivalità.

Tra le altre discipline che utilmente indagano tratti peculiari del fenomeno della corruzione nel settore pubblico, la scienza politica è in grado di inquadrare efficacemente gli aspetti nodali connessi alla contrapposizione degli interessi, ai conflitti ed ai metodi per la loro risoluzione, nonché al sistema politico nel suo complesso, con i relativi sotto-sistemi amministrativi.

Dalla molteplicità di approcci possibili deriva un ventaglio di quadri di analisi assai differenziato, che si configurano come traiettorie pluridisciplinari la cui poliedricità è necessaria per delineare i tratti fondamentali di fenomeni complessi come la corruzione nel settore pubblico¹⁰.

⁹ Sul punto, così si esprimono Chevallier e Loschack (1978): "expliquer un phénomène consiste à expliquer ce à quoi il sert, en partant du postulat qu'il existe un lien entre fonction et besoin social, et que pour comprendre la fonction il faut connaître le besoin auquel il répond". Cfr. J. Chevallier e D. Loschack (1978), *Science administrative*, LGDJ, Paris, p. 123.

¹⁰ Nelle scienze sociali si sono diffusi molteplici quadri di analisi (*cadre d'analyse*), con va-

Al fine di comprendere i limiti e le potenzialità del percorso di cambiamento intrapreso nel contesto italiano, il fenomeno della corruzione nel settore pubblico può essere utilmente indagato nella prospettiva di studio economico-aziendale, che costituisce la chiave interpretativa fondamentale di questa trattazione.

Come già rilevato in alcuni recenti studi (Hinna & Marcantoni, 2013)¹¹, l'argomento presenta numerosi punti di contatto con il sistema d'azienda ed interessa molteplici aspetti dell'attività manageriale. In merito all'evoluzione dei sistemi di controllo interno, alcune ricostruzioni storiche sugli strumenti di auditing¹² rivelano che sin dalle prime forme di amministrazioni pubbliche le procedure e gli strumenti di controllo avevano lo scopo di individuare casi di corruzione e di *maladministration* nella gestione delle entrate tributarie.

La prevenzione della corruzione costituisce, ad esempio, un tema di assoluta centralità negli studi riguardanti la gestione dell'etica nel contesto delle pubbliche amministrazioni (Frederickson 1993; Frederickson e Ghore 2005). Le iniziative finalizzate a prevenire la corruzione possono essere, inoltre, inquadrate all'interno delle azioni dirette a rafforzare l'*accountability*, poiché assicurare la legalità nella conduzione delle pubbliche amministrazioni, mitigando il rischio di insorgenza di episodi e fenomeni corruttivi, è una condizione imprescindibile per garantire la sussistenza di un rapporto fiduciario tra coloro che governano e le parti interessate all'operare degli amministratori pubblici. In questa prospettiva un ruolo fondamentale è assunto dai sistemi di controllo interno che, in qualità di misure e strumenti volti a prevenire i rischi (D'Onza 2013), assumono un'importante valenza nell'ottica di rafforzamento dell'*accountability*. Quanto evidenziato è in linea con il pensiero di alcuni studiosi (Stewart 1984; Sinclair 1995) secondo cui l'esigenza di rafforzare l'*accountability* influenza fra l'altro le caratteristiche dei sistemi di controllo e di altre componenti del sistema aziendale.

Tale approccio richiede anzitutto una chiarificazione degli aspetti rilevanti, in coerenza con i tratti fondanti della disciplina: a questo proposito, già nel 2002 (ben prima dell'intervento organico del legislatore) Borgonovi richiamava l'attenzione degli studiosi e degli operatori sul connotato non esclusivamente "sociale" del fenomeno (Borgonovi, 2002), delineando un quadro analitico in cui emergeva una nozione complessa della corruzione, basata sulla contestualizzazione e sull'argomentazione motivata di possibili cause e auspicabili vie di intervento.

L'Autore incentra le proprie riflessioni intorno ad una serie di aspetti principali, da considerare prioritariamente nell'approcciare la problematica in relazione agli enti e alle aziende pubbliche:

lenza trasversale ai diversi domini di conoscenza, tra i quali rientrano l'analisi sistemica, strutturale, dialettica, istituzionale, behaviorista. Cfr. N. Michaud (1997), *Praxis de la science politique*, Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 181-187.

¹¹ Si vedano anche: Fabio Monteduro, Andrea Buratti, Sandro Brunelli (2013), *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti*, Gangemi, Roma; Enzo Bivona, Maria Scinicariello, *La corruzione: analisi e gestione del rischio di fallimento etico*, Formez, Roma.

¹² Cfr. Franco Pontani (2011), *Auditing: Storia, Tecnica, Scienza*, Giappichelli, Torino.

- la valutazione del comportamento dei soggetti che operano nelle “entità organizzate”, riferibili a due modelli antitetici (che nella prassi trovano declinazioni intermedie, più vicine ora all’uno, ora all’altro modello teorico di comportamento):
 - il comportamento di chi opera in coerenza con il perseguimento dei fini comuni, da considerare positivo sotto molteplici piani, da valorizzare e incentivare;
 - il comportamento dei soggetti che utilizzano ruoli, risorse e informazioni per fini propri: tale comportamento è dannoso e va prevenuto e contrastato;
- la necessaria esplicitazione di cosa si debba intendere per “fini comuni”, alla base della definizione di regole di comportamento da rispettare per i soggetti che espletano funzioni pubbliche disperate, come il prelievo tributario, oppure l’esercizio del potere decisionale di fronte ad alternative di investimento delle risorse pubbliche, oppure ancora alla resa del conto dei risultati conseguiti come singolo o come organizzazione;
- in conseguenza del punto precedente, l’esistenza delle regole implica la possibilità di discriminare tra comportamenti contrari o conformi alle regole stesse; in base alla natura delle regole, si configureranno, ad esempio, comportamenti legali o non legali (conformità alla legge), legittimi o illegittimi (conformità al potere ad agire riconosciuto ad una persona), etici oppure non etici. Tali distinzioni sono più agevoli in presenza di regole chiare, molto più sfumate, negli estremi opposti, nei casi di “divaricazione tra forma e sostanza delle regole”, che può indurre a comportamenti che, sebbene rispettosi delle leggi, non contribuiscono a perseguire i fini comuni della società;
- perché si configuri nella sostanza la corruzione, devono sussistere elementi oggettivi, in termini di danno per l’istituzione o per terzi, elementi soggettivi, relativi alla consapevolezza e alla volontà di cagionare il danno, ed elementi formali, in quanto deve sussistere una regola che vieta un determinato comportamento. L’analisi sulla coerenza/incoerenza dei comportamenti rispetto alle finalità delle istituzioni può utilmente basarsi, sempre secondo l’Autore, su tre ordini di fattori: la qualità delle regole, la modalità di applicazione delle regole; i valori (sociali e individuali) prevalenti;
- spesso le degenerazioni funzionali e gli episodi corruttivi si manifestano in presenza di “scarsa qualità delle regole che governano sistemi complessi”: nel settore pubblico, assume grande rilievo la regolamentazione delle procedure di acquisto di beni e servizi¹³, dei processi di assunzione del personale, della realizzazione delle opere. Le regole possono essere inefficaci perché non tempestive, rispetto ai repentini cambiamenti del sistema economico, oppure caratterizzate da inadeguatezza di fondo, magari perché finalizzate alla risoluzione di problematiche contingenti e dunque non in grado di perdurare, nella loro validità, con il mutare degli scenari che avrebbero dovuto regolamentare;

¹³ Da tempo si discute sulle regole procedurali e sul sistema contabile in riferimento ai beni di proprietà pubblica: si veda G. Colombini (1990), *Verso un nuovo sistema contabile di conservazione e gestione dei beni*, in “Economia Pubblica”, n. 11.

- le disfunzioni caratteristiche del sistema degli enti e delle aziende pubbliche si originano molto spesso intorno ad alcune criticità persistenti e ampiamente note, ovvero la mancata separazione delle prerogative di chi effettua i controlli rispetto a chi è oggetto dei controlli stessi e la lunghezza, ridondanza e inefficacia della catena dei controlli;
- un tratto rilevante e spesso sottovalutato, perché sfuggente e poco oggettivabile, è quello della soggettività della scelta del perseguimento o della divergenza dall'interesse comune, che impone la consapevolezza della relazione tra valori personali e propensione ad applicare oppure ignorare le regole.

Borgonovi (2002) dunque ribadisce la molteplicità e la diversa natura delle cause dei comportamenti fraudolenti. Lo stesso autore afferma altresì l'irrelevanza di fondo della distinzione tra la corruzione che si manifesta nelle aziende private o nelle amministrazioni pubbliche, in considerazione anche del fatto che comunque le frodi del settore privato spesso ledono gli interessi della collettività e richiedono, di fatto, l'impiego di risorse pubbliche per porre rimedio agli effetti negativi che essi cagionano al sistema economico.

Attingendo dall'ampia letteratura sul tema, si può evidenziare, in questo senso, come gli effetti nefasti delle condotte corruttive non siano limitati al danno diretto cagionato al soggetto che subisce dalla condotta fraudolenta.

Dal perpetuarsi di comportamenti illeciti derivano danni all'economia e allo sviluppo sociale¹⁴, oltre che un progressivo logoramento del rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni; a livello sistemico, sono noti gli effetti negativi:

- sulla crescita (Fisman & Svensson, 2007; Mauro, 1995);
- sulla disuguaglianza e sulla povertà (Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 2002);
- sulla distorsione della concorrenza e sull'attrattività degli investimenti dall'estero (Wei, 1997)¹⁵;
- sulla produttività degli investimenti pubblici¹⁶, sull'allocazione delle risorse pubbliche (Reinikka & Svensson, 2004; Tanzi & Davoodi, 1998) e, in via indiretta, sulle entrate da tasse e tributi¹⁷.

¹⁴ Si vedano Susan Rose-Ackerman (2008), *Democracy and 'Grand' Corruption*, in "International Social Science Journal", 48, no. 3 (June 28), 365-80; C. Gray and Daniel Kauffman (1988), *Corruption and Development*, in "Finance & Development", 35, no. 1; Dennis F. Thompson (1992), *Three Paradoxes of Government Ethics*, in "Public Manager", 21, no. 3, 57.

¹⁵ Sul punto si vedano Shang-Jin Wei (2000), *How Taxing Is Corruption on International Investors?*, in "Review of Economics and Statistics", 82, no. 1, 1-11; Shang-Jin Wei (1999), *Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*, in "Policy Research Working Papers", The World Bank.

¹⁶ Cfr., tra gli altri, Vito Tanzi and Hamid Davoodi (1998), *Corruption, Public Investment, and Growth*, in "The Welfare State, Public Investment, and Growth", Springer, 41-60.

¹⁷ Sanjeev Gupta, Davoodi Hamid and Rosa Alonso-Terme (2002), *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, in "Economics of Governance", 3, no. 1, 23-45.

Sebbene la categoria concettuale e la complessa fenomenologia della corruzione nel settore pubblico sia tendenzialmente non circoscrivibile, senza banalizzarne aspetti sostanziali, nella prospettiva di studio economico-aziendale e in vista della possibilità di proporre adeguati modelli e attuabili strumenti manageriali, è utile riflettere sulla magnitudo del problema, affrontando con attenzione il tema delle misure e della misurazione.

1.2. La misurazione e le misure per delineare i caratteri della corruzione: questioni metodologiche e criticità

La caratterizzazione fin qui esposta della corruzione come fenomeno non (solo) sociale, piuttosto intesa come degenerazione del comportamento dei soggetti che impatta sul sistema economico generale, implica una particolare attenzione al tema delle misure e della misurazione.

È opportuno precisare che il termine “misura” presenta margini di ambiguità: sono definite così anche le azioni volte a prevenire e reprimere la commissione di atti che ricadono nelle fattispecie corruttive (misure di ambito giuridico e soluzioni manageriali adottabili in una determinata organizzazione, che pure possono essere ricomprese in questa nozione). Più specificamente, per comprendere l'estensione del fenomeno corruttivo, si fa riferimento non al concetto di misura come “azione da intraprendere”, ma alla rilevazione di dati segnaletici della frequenza di occorrenza di episodi di corruzione, relativi alla percezione della diffusione del fenomeno da parte degli individui oppure ancora a stime che ne approssimano l'impatto, economico e/o sociale.

Il tema della misurazione della corruzione si presenta come controverso, per una serie di ragioni che attengono alle possibili focalizzazioni d'ambito (singola istituzione o aggregato nazionale, amministrazioni territoriali o stato centrale), alle diverse prospettive metodologiche adottabili (aggregazione di osservazioni a livello micro-organizzativo, rilevazione di percezione da campioni rappresentativi, stima indiretta), alla molteplicità di fonti a cui attingere e agli eventuali indicatori.

Tra i primi elementi discriminanti, si pone, in merito alla rilevazione dei dati, la questione della oggettività o soggettività degli stessi¹⁸.

Alcuni studiosi (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2006) hanno affrontato analiticamente la questione della misurazione della corruzione, contrapponendo alcuni “miti” e “realità” sul tema.

All'affermazione che “la corruzione non può essere misurata” (“*myth I*”), gli

¹⁸ Si rinvia, sulle possibili dimensioni d'analisi, tra gli altri, a Alberto Vannucci (2003), *La Corruzione in Italia: Cause, Dimensioni, Effetti*, in Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero (ed.), *La Legge Anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino.

autori¹⁹ contrappongono l'enunciazione dei principali modi in cui la misurazione avviene:

- attraverso la raccolta delle “*informed views*”, delle opinioni di *stakeholder* informati e rilevanti. Sono ormai molto diffuse le rilevazioni che aggregano le opinioni di agenti pubblici, operatori privati del mondo delle imprese, di esponenti delle organizzazioni non governative: la disponibilità di una grande mole di informazioni con queste caratteristiche consente di effettuare comparazioni cross-country su larga scala;
- mediante la rilevazione delle caratteristiche istituzionali dei Paesi. Si può osservare, infatti, la presenza di fattori che agevolano o ostacolano il diffondersi di pratiche corruttive, come la maggiore o minore trasparenza dei conti pubblici oppure l'appropriatezza della regolamentazione degli appalti pubblici. Pur non rappresentando una misura diretta della corruzione, questo tipo di rilevazioni offrono spunti interessanti per comprendere quanto sia elevato il rischio di corruzione in un determinato contesto (in genere questo tipo di osservazioni è effettuato su scala più ridotta, per l'intrinseca onerosità delle procedure di rilevazione e trattamento dei dati);
- attraverso le verifiche (audit) su specifici progetti. È possibile trarre informazioni rilevanti dagli esiti delle verifiche di natura finanziaria ed anche dal riscontro delle procedure di spesa rispetto agli output dei progetti stessi: in questi, ovviamente, la portata delle indicazioni avrà rilevanza specifica e circostanziata, si potranno considerare soltanto misure indirette della corruzione, limitate all'oggetto degli audit stessi.

Alcuni tra gli indicatori più diffusi e noti si caratterizzano per un grado di soggettività molto elevato. In particolare, spesso si ricorre alle sopra citate *informed views*. Tra i più noti a livello internazionale, il *Corruption Perception Index* (CPI) elaborato da *Transparency International*²⁰ è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in moltissimi Paesi nel mondo (176, nell'edizione del 2016)²¹. Adottando una definizione basilare della corruzione come “abuso di pubblico ufficio per fini privati”, questa organizzazione non governativa e no profit ha elaborato un indice composito, ottenuto mediante interviste e ricerche, somministrate da università e centri di ricerca incaricati da *Transparency International* a *stakeholders* rilevanti, analisti e soggetti che operano nel mondo

¹⁹ Cfr. Daniel Kaufmann, Kraay Aart and Massimo Mastruzzi (2006), *Measuring Corruption: Myths and Realities*, in “Development Outreach”, no. December, 1-7.

²⁰ La rilevazione più recente è disponibile al seguente link: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

²¹ Sono frequenti i riferimenti in letteratura al *Corruption Perception Index*: per un'analisi dei limiti e dei punti di forza dell'indice si rinvia a Staffan Andersson and Paul M. Heywood (2009), *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, in “Political Studies”, 57, no. 4 (December), 746-767.

degli affari. L'indice aggrega i dati a livello di singola nazione, attribuendo un punteggio che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione).

Per il 2016, il punteggio attribuito ai primi 30 Stati del mondo è riportato nella tabella che segue.

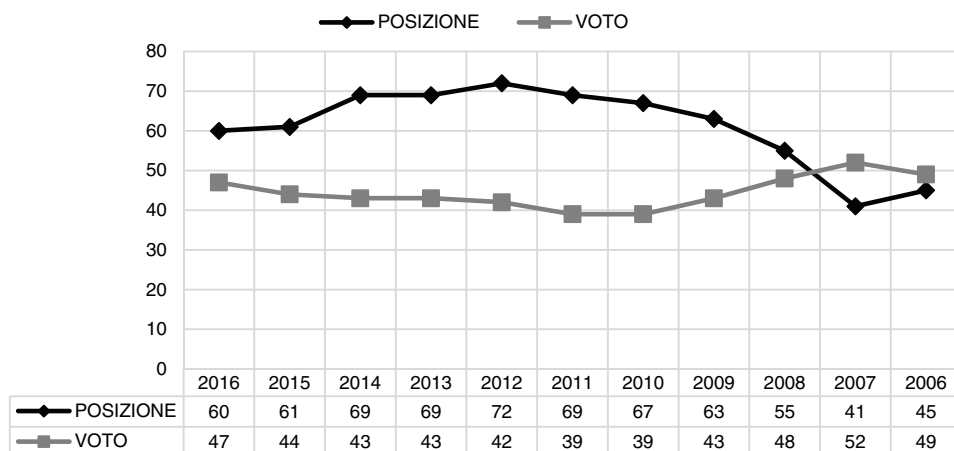
Tabella 1 – Corruption Perception Index 2016

Paese	CPI 2016	Posizione
<i>Denmark</i>	90	1
<i>New Zealand</i>	90	1
<i>Finland</i>	89	3
<i>Sweden</i>	88	4
<i>Switzerland</i>	86	5
<i>Norway</i>	85	6
<i>Singapore</i>	84	7
<i>Netherlands</i>	83	8
<i>Canada</i>	82	9
<i>Germany</i>	81	10
<i>Luxembourg</i>	81	10
<i>United Kingdom</i>	81	10
<i>Australia</i>	79	13
<i>Iceland</i>	78	14
<i>Belgium</i>	77	15
<i>Hong Kong</i>	77	15
<i>Austria</i>	75	17
<i>USA</i>	74	18
<i>Ireland</i>	73	19
<i>Japan</i>	72	20
<i>Uruguay</i>	71	21
<i>Estonia</i>	70	22
<i>France</i>	69	23
<i>Bahamas</i>	66	24
<i>Chile</i>	66	24
<i>United Arab Emirates</i>	66	24
<i>Bhutan</i>	65	27
<i>Israel</i>	64	28
<i>Poland</i>	62	29
<i>Portugal</i>	62	29

Fonte: adattamento dai dati di *Transparency International*.

L'Italia nel 2016 si è attestata al sessantesimo posto. Dal 2006 al 2016, sia la valutazione che il posizionamento del nostro Paese è in miglioramento, seppure lieve, come rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 2 – Andamento 2006-2016 del CPI per l'Italia



Fonte: elaborazione sui dati di *Transparency International*.

La stessa organizzazione, *Transparency International*, ha elaborato un indice di propensione alla corruzione (*Bribe Payers Index – BPI*), che differisce dal precedente perché si focalizza sulla propensione delle aziende esportatrici delle principali nazioni industrializzate. Questo indice varia da 0 a 10 (valori più bassi indicano maggiore propensione alla corruzione, la massima propensione è associata al punteggio di zero), a seconda della probabilità che le aziende di un determinato Paese offrano tangenti quando si trovino ad operare all'estero. Questa misura è segnaletica in via indiretta del livello di corruzione degli agenti pubblici, perché oggetto di diretta osservazione è il comportamento delle aziende, ma la dazione della tangente è certamente collegata alla ricezione della stessa alla controparte.