

REDAZIONALI

PREVENZIONE E REPRESSIONE NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

del Prof. Avv. Vincenzo Musacchio

Il ruolo della prevenzione nella lotta alla corruzione. Illustrazione dei meccanismi di prevenzione e repressione.

The role of prevention in the fight against corruption. Illustration of the mechanisms of prevention and repression.

Sommario: 1. Premessa. 2. I meccanismi di prevenzione. 3. I meccanismi di repressione. 4. Conclusioni.

1. Premessa¹.

La corruzione, ormai è un cancro onnipresente che non risparmia nessun Paese al mondo. Ma che cosa esprime il termine corruzione? Questa parola di origine latina (*corrumpere*) significa pervertire l'integrità morale. Sono corrotte, dunque, quelle pratiche che contravvengono ad una morale generalmente riconosciuta. La corruzione in seno alla pubblica amministrazione, invece, riguarda infrazioni commesse contro l'etica professionale dei pubblici ufficiali. I valori etici però variano da una cultura all'altra, per cui, i parametri per valutare un comportamento corrotto possono variare a seconda della Nazione².

¹ Scritto inviato alla Commissione per gli Affari Legali dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa incaricata di fornire studi sui metodi di lotta alla corruzione in Kosovo.

² Nell'ambito dei rapporti tra morale e corruzione, grande spazio andrebbe riservato alle opere di Caio Sallustio Crispo, sia per il loro valore artistico, ma anche in quanto esaurienti stralci di quel periodo di grave crisi politica, sociale e morale che furono gli anni della caduta della Repubblica di Roma. Le sue tre opere principali sono il famosissimo *De Coniuratione Catilinae*, noto anche come *Catilinae*, il *Bellum Jugurthinum* e le *Historiae*. L'elemento centrale, su cui Sallustio conta particolarmente per risollevare le sorti di Roma, è un rinnovamento morale, in obbedienza, appunto, alla sua visione moralistica della crisi.

La corruzione è un fenomeno assai diffuso, ma non per questo può essere definita o ritenuta normale o tantomeno accettabile.

Del resto oggi, si è concordi sul fatto che la corruzione, malgrado il relativismo culturale, è un concetto generalmente utilizzabile in tutte le culture e che il problema della delimitazione tra comportamento accettabile e comportamento inaccettabile si pone solo nel singolo caso³.

Un dato obiettivo facilmente accertabile, è che la corruzione è particolarmente diffusa laddove il potere legislativo o il potere giudiziario sono deboli, dove non vengono osservate le regole dello Stato di diritto, dove il clientelismo è diventato norma, dove l'amministrazione statale manca di indipendenza e di professionalità e dove la società civile è avvinta nella corruzione o non dispone di mezzi

Insomma, oggi per noi Sallustio rappresenta una fonte di enorme valore su un periodo della storia romana particolarmente fosco e confuso, e la forza della sua verve polemica, la potenza delle sue convinzioni morali, riescono ad affascinarci e, soprattutto, a farci riflettere ancora oggi.

³ Non esiste una definizione di corruzione unica ed universalmente accettata, esistono diverse forme di corruzione, che rendono difficile l'individuazione e l'accertamento dei comportamenti corruttivi di rilievo penale.

per esercitare pressione contro le varie forme di corruzione⁴.

La corruzione si manifesta in seno alla pubblica amministrazione, sia livello politico-istituzionale, sia a livello economico. Essa può verificarsi in tutti i casi in cui ad una persona è stata affidata una mansione pubblica da un'altra persona o da un'istituzione appartenente allo Stato.

La corruzione intesa quale abuso di potere per interesse personale comprende tutta una serie di reati. Per motivi pratici, in tal sede, distingueremo tra grande e piccola corruzione. La grande corruzione, riguarda generalmente alti funzionari (ministri, sottosegretari, capi dipartimento di ministeri), decisioni o contratti importanti e grosse somme di denaro. La piccola corruzione, è di regola praticata da funzionari di livello inferiore (dirigenti, funzionari) per procurarsi favori o beni di routine ed implica importi di denaro più modesti. Spesso può anche essere utile distinguere tra corruzione sistematica o endemica che impregna un governo o un ministero (il sistema di Tangentopoli degli anni '90) e corruzione individuale che si manifesta in casi isolati e sporadici.

Consapevoli che per la lotta alla corruzione non vi sono metodologie efficaci, abbiamo elaborato dei principi generali la cui attuazione dovrà comunque essere adattata in funzione dei singoli casi. La strategia della lotta alla corruzione (come idea di politica criminale) poggia su due pilastri: A) la prevenzione; B) la repressione.

2. I meccanismi di prevenzione.

Il ruolo della prevenzione nella lotta alla corruzione è ormai unanimemente ritenuto un fattore importantissimo⁵. I meccanismi di

⁴ In Italia il fenomeno della corruzione sottrae oltre sessanta miliardi di euro ogni anno alle casse dello Stato e aggrava a dismisura la dimensione del debito pubblico. L'indignazione dei cittadini deve tradursi in un impegno senza precedenti per promuovere una raccolta di firme in grado di contrastare con misure durissime la corruzione, un vero e proprio cancro della nostra democrazia.

⁵ Cfr. per tutti ARNONE-ILIOPIULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, 2005 secondo i quali un ruolo sempre più decisivo ai fini della prevenzione delle pratiche corruttive, peraltro non solo in Italia ma più in generale in una prospettiva

prevenzione nella lotta alla corruzione, a nostro giudizio, sono: A) la garanzia e l'efficacia dei controlli; B) la promozione della trasparenza amministrativa; C) la promozione della integrità del pubblico ufficiale; D) la sensibilizzazione di coloro che operano nella pubblica amministrazione; E) lo smantellamento della ampia discrezionalità della pubblica amministrazione; F) la garanzia del reddito ai pubblici dipendenti; G) la riduzione delle opportunità di corruzione.

A) Un dato inconfutabile conferma che la corruzione trova terreno fertile quando il controllo manca del tutto, viene trascurato, oppure, è insufficiente. I superiori gerarchici all'interno dell'istituzione o della struttura pubblica, pertanto, devono sapere quali tra le attività svolte dai loro dipendenti sono esposte al pericolo di corruzione ed essere particolarmente attenti quando identificano i settori a rischio. Ai superiori gerarchici nell'esecuzione dei loro compiti di vigilanza e controllo, speciali organi (muniti di alta specializzazione nel settore) possono offrire consulenza fermo restando il principio di corresponsabilità. Nello svolgimento di tali mansioni è essenziale che essi godano di totale indipendenza, il che è possibile designando organi di controllo diversi per le diverse istituzioni (soggetto decisore, gestore e controllore non devono coincidere strutturalmente in un'entità unitaria ma devono trovare adeguata separazione funzionale).

Talune funzioni di controllo possono anche essere affidate ad organi esterni all'amministrazione. I controlli, però, devono essere a sorpresa e vanno effettuati in modo irregolare e secondo il metodo del prelievo di un campione. Se un controllo dà adito ad un sospetto caso di corruzione, l'apparato repressivo deve scattare tempestivamente ed essere certo ed implacabile⁶.

di economia globalizzata, dovrebbe essere svolto proprio dalle istituzioni di garanzia.

⁶ Lo stesso termine controllo, tuttavia, assume una valenza multiforme, che comprende, assieme ai tradizionali controlli amministrativi, diverse altre forme. Esiste infatti un controllo politico, un controllo burocratico, ma anche, in senso più ampio, un controllo democratico, che attiene più strettamente al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Tutte queste tipologie di controlli hanno subito profonde trasformazioni, ma quella più evidente ha riguardato i

B) La trasparenza della pubblica amministrazione è un requisito essenziale e permette di conseguire due obiettivi: migliorare la facoltà dei cittadini di salvaguardare i propri diritti e agevolare il controllo. Trasparenza significa che tutte le norme e le procedure debbono essere accessibili e comprensibili per ogni cittadino⁷. Ogni decisione deve essere stabilita per iscritto ed in modo intellegibile. La segretezza può essere ammessa solo in circostanze di forza maggiore laddove sia concretamente messa in pericolo la sicurezza dello Stato, in tutti gli altri casi, va ritenuta inammissibile.

C) L'integrità presuppone in primo luogo una chiara e consapevole distinzione tra funzione e individuo, per quanto questa idea sia in contrasto con molte tradizioni e quindi difficile da realizzare. Chi concepisce sé stesso come parte di un insieme agisce anche come tale. Occorre quindi promuovere il processo di identificazione degli agenti con gli obiettivi supremi dello Stato. Un presupposto fondamentale dell'identificazione è una retribuzione equa⁸.

controlli amministrativi: l'accresciuta autonomia degli enti territoriali ha infatti determinato una progressiva riduzione dei controlli esterni. Ne sono derivati diffusi timori, legati alla (spesso effettiva) inadeguatezza dei controlli interni o all'insufficienza della tutela giurisdizionale quale strumento di controllo solo eventuale e non sistematico. Da qui il moltiplicarsi di proposte volte a introdurre, sotto diverse terminologie, nuove tipologie di controllo, volte in particolare all'accertamento del corretto uso delle risorse, con il presupposto che la correttezza dell'azione amministrativa passi attraverso l'imparzialità, ma anche attraverso l'efficienza.

⁷ La trasparenza amministrativa è la condizione fondamentale perché i cittadini possano controllare l'amministrazione, e dunque, democraticamente, la stessa attività del Governo. La pubblica amministrazione deve avere le mura di vetro. Se il cittadino non vede da fuori cosa vi accade dentro, allora si sentirà lontano e magari sarà portato a cercare altrove le sue risposte alla domanda di giustizia. Grazie specialmente all'azione di Bassanini molto si è fatto su questo terreno (il responsabile del procedimento, ad esempio, è stata una buona riforma), ma non abbastanza. Naturalmente una amministrazione più trasparente è anche più responsabile di quello che fa ed è autoconsapevole del suo ruolo.

⁸ I livelli di salario minimo variano da Paese a Paese: più generosi nei paesi nordici, Francia e Lussemburgo, oltre il 50% del salario medio previsto a livello nazionale; meno generosi nei paesi anglosassoni e

D) Per poter sensibilizzare coloro che operano all'interno di possibili meccanismi di corruzione è necessario comprendere con chiarezza cosa è lecito e cosa è vietato nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche o private⁹. Chiunque operi nella pubblica amministrazione deve essere informato sui parametri minimi da rispettare in materia di diritto penale. E' più che mai necessario, dunque, adottare un codice di comportamento che stabilisca chiaramente i limiti da non oltrepassare. A mio avviso, sarà necessario far gravare sui superiori gerarchici una particolare responsabilità derivante dalla loro funzione di *modello* da seguire. Sensibilizzare, però, significa anche informare l'opinione pubblica sulle ripercussioni dirette ed indirette della corruzione. L'opinione pubblica deve sapere quali sono gli effetti della corruzione, perché solo una cittadinanza bene informata può esercitare una pressione sufficiente per combatterla.

E) Ogni azione corruttiva presuppone una posizione di potere consistente nel disporre di risorse materiali e di un così ampio potere discrezionale tale da poter assumere decisioni secondo il proprio arbitrio e senza l'imposizione di vincoli di legge¹⁰. Una delle regole basilari della lotta alla corruzione è quella di evitare che una singola persona possa disporre di cospicue risorse materiali e di un ampio potere decisionale. Per arginare queste prassi sarà necessario istituire il *principio del doppio controllo* sulla base del quale chi non controlla ciò che doveva controllare e corrispondere dell'atto corruttivo a titolo di concorso morale e quindi ne dovrà rispondere sia

Spagna, al di sotto del 40% del salario medio; livelli intermedi di Belgio, Olanda e Portogallo.

⁹ Il ricorso a tecniche di scrittura volte a favorire la comprensibilità dei testi è dunque rimesso, essenzialmente, alla buona volontà degli operatori e non è stato fatto oggetto di un dovere giuridico. Quello della chiarezza è una battaglia da combattere non solo sul piano del diritto, bensì su quello dei valori e della mentalità. Non serve imporre la chiarezza per legge; è necessario, invece, un cambiamento culturale.

¹⁰ Se discrezionalità nella pubblica amministrazione deve sussistere occorre che la stessa permetta di adeguare le procedure alle esigenze contingenti, valorizzando le competenze, responsabilizzando dirigenti e personale e rafforzando i controlli.

in sede penale che civile¹¹. Dovrà sussistere per tutti (P.A e privati) l'obbligo di informare e di richiedere autorizzazioni. In campo economico gli abusi di potere potranno essere contrastati favorendo la concorrenza ed evitando situazioni di monopolio e di oligopolio¹².

F) Un altro importante strumento nella lotta alla corruzione consiste nell'abolizione di norme inutili, nello snellimento delle procedure di autorizzazione, nell'abrogazione di licenze e nella riduzione di tasse e dazi doganali eccessivi¹³. Una simile strategia ridurrà notevolmente le occasioni di percepire la cd. *tangente*. Le procedure farraginose con oneri a carico dei cittadini costituiscono spesso e volentieri l'opportunità per il pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio o esercente una funzione di pubblica utilità) di vendere a *caro prezzo* la propria firma e il proprio timbro in cambio di un risparmio di tempo e di denaro. Nei Paesi in cui può svilupparsi la privatizzazione delle istituzioni statali sarebbe auspicabile incentivare tale procedura in quanto costituisce un mezzo efficace nella lotta contro la corruzione precisando però che lo Stato dovrebbe esercitare comunque una

¹¹ Cfr. MUSACCHIO, *Fondamenti di diritto penale*, Napoli 2009, 122. Il soggetto non è punito per il mancato compimento di un'azione, bensì perché dalla sua omissione è derivato un evento che non avrebbe dovuto verificarsi; con tali reati, dunque, si viola l'obbligo giuridico di impedire il verificarsi di un evento lesivo. La disciplina generale dei reati commissivi mediante omissione è contenuta nel capoverso dell'art. 40 cod. pen., ai sensi del quale *non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*.

¹² Questo presuppone, innanzitutto, una enorme semplificazione della burocrazia, un controllo del territorio da parte dello Stato e un sistema bancario che guardi agli interessi nazionali.

¹³ Una miriade di regole inutili e farraginose che prolungano inutilmente i vari procedimenti amministrativi e fanno lievitare le spese, scoraggiano gli investitori e non aiutano a sfruttare i finanziamenti che l'Unione Europea mette a disposizione. Favorire il massimo della digitalizzazione soprattutto nella comunicazione tra i diversi enti ed uffici del medesimo ente, prodigarsi in una proficua semplificazione normativa in modo da snellire le procedure amministrative, pubblicizzare i modelli virtuosi e multare le amministrazioni inadempienti; solo così si potrà avere un vero risparmio nei costi e nei tempi, che potrà agire sensibilmente sulla crescita economica ponendo un freno anche alla crescente corruzione.

funzione di vigilanza, in specialmodo nel settore finanziario.

G) Per molti funzionari di Stato la corruzione è una *questione di sopravvivenza* perché il loro stipendio spesso è inferiore al minimo vitale. Per contenere l'accrescere del fenomeno della corruzione si dovrebbe, ove possibile, incrementare gli stipendi troppo bassi. Come operare in questo contesto non è cosa semplice, occorrerebbe in primo luogo una riforma globale della pubblica amministrazione, mediante un ridimensionamento delle burocrazie pletoriche e l'aggiornamento e la formazione continua del personale allo scopo di eliminare i cd. impiegati fantasma. Lo Stato potrebbe procurarsi le finanze necessarie ad una migliore retribuzione dei suoi funzionari proprio attraverso la lotta all'evasione fiscale ed alla corruzione stessa, nonché riducendo spese militari eccessive.

3. I meccanismi di repressione.

Il secondo pilastro della strategia anticorruzione è la repressione, che diventa operativa solo una volta falliti gli strumenti preventivi. Le misure repressive tendono a conseguire due obiettivi: impedire che gli agenti corrotti possano cagionare ulteriori danni (prevenzione speciale) e fungere da deterrente (prevenzione generale).

In uno Stato di diritto le misure repressive devono essere avviate a tempo debito e non quando la corruzione sta già imperversando. Una efficace repressione della corruzione presuppone: A) l'esistenza di solide basi giuridiche dello Stato; B) un sostegno politico delle iniziative anticorruzione; C) l'imparzialità, l'indipendenza e la dotazione di adeguati mezzi delle istituzioni competenti nella lotta alla corruzione; D) la libertà e l'imparzialità dei media di riferire in modo responsabile sui casi di corruzione.

A) Uno strumento fondamentale per la lotta alla corruzione è la presenza di disposizioni incisive in materia di diritto e procedura penale¹⁴. E' indispensabile disporre di un testo

¹⁴ Ad esempio: Si dovrebbe rielaborare la materia relativa ai reati contro la pubblica amministrazione, sopprimendo la figura della concussione: l'attuale forma esplicita (cioè mediante violenza o minaccia) diverrebbe un'aggravante speciale dell'estorsione, mentre la forma induttiva verrebbe ricompresa in una

legislativo che contempli tutti i reati (*rectius*: delitti) possibili nell'area della corruzione, dal semplice foraggiamento al riciclaggio di denaro sporco. In molte Nazioni, il diritto penale presenta tuttora rilevanti lacune giuridiche. Per poterle colmare è necessario una fervida collaborazione tra coloro che formulano le leggi e coloro che le applicano (Parlamento, Governo e Magistratura).

All'aggiornamento del sistema penale può contribuire anche lo scambio di esperienze a livello europeo (ad es. EuroJust). Un buon risultato potrebbe conseguirsi creando norme di diritto penale chiare con la semplice funzione di indicare ciò che è lecito e ciò che è proibito. Molti delitti di corruzione pagano il pegno di farraginose procedure tra l'autorità incaricata del procedimento penale ed i grossi problemi legati alla tecnica dell'istruttoria. Vi sono, spesso, all'interno di tali comportamenti criminosi solo dei complici, ma nessun testimone, per cui è facile nascondere le transazioni corrotte, in special modo laddove la giustizia non interviene in modo tempestivo. E' pertanto necessario esaminare le modalità con cui possono essere protetti querelanti e testimoni ed è opportuno introdurre una regolamentazione *ad hoc* per i supertesti. Si potrebbero, inoltre, invitare politici e funzionari a dichiarare periodicamente la provenienza dei loro beni patrimoniali. Una possibile sanzione accessoria da adottare contro i politici corrotti potrebbe essere quella di escluderli dalle cariche pubbliche in perpetuo. La pena massima per un reato di corruzione dovrà comunque essere adeguata e correlata alla gravità del reato stesso. Oltre alle norme previste dal diritto e dalla procedura penale saranno necessarie nuove disposizioni sulla responsabilità civile e sulle sanzioni accessorie

più ampia fattispecie di corruzione che si estenderebbe fino alla corruzione impropria, con un indifferenziato trattamento sanzionatorio. Regolamentare in maniera chiara la disciplina in materia di incandidabilità: si dovrebbe impedire la candidatura a parlamentare di soggetti condannati in via definitiva per un delitto non colposo, misura estesa a qualsiasi incarico per cui l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi parlamentari. Ciascun candidato dovrebbe avere l'obbligo di attestare l'insussistenza delle cause di incandidabilità, pena l'esclusione da parte dell'ufficio centrale circoscrizionale. Occorrerebbe introdurre cause ostative all'assunzione di incarichi di governo.

ed amministrative. Anche le imprese (che collaborano con la P.A.) che si sono rese colpevoli di corruzione vanno registrate su una lista nera ed escluse in perpetuo dall'aver rapporti con la pubblica amministrazione.

B) Affinché il sistema normativo-repressivo non rimanga lettera morta occorre un contesto politico che consenta all'autorità giudiziaria incaricata del procedimento penale di perseguire persone corrotte, anche ove si tratti di militari di alto rango, di personalità politiche influenti appartenenti ai partiti governativi o di altri personaggi di rango elevato¹⁵. Una società civile forte è in grado di creare un clima propizio alla lotta contro la corruzione.

A tale proposito le organizzazioni non governative impegnate nella lotta alla corruzione possono farsi portavoce dell'opinione pubblica e tradurre sentimenti di indignazione e di scontento in specifiche rivendicazioni. Ma cosa succede laddove anche la società civile è complice o correa dei meccanismi di corruttela (es. clientelismo)¹⁶? A nostro giudizio in quei contesti solo una magistratura sana può combattere l'ardua battaglia.

C) Gli organi requirenti e quelli giudicanti svolgono un ruolo determinante nella lotta alla corruzione e per far ciò queste istituzioni devono essere integrate in un sistema democratico e in uno Stato di diritto di cui rispettano le regole. Devono godere della massima imparzialità ed indipendenza. Per adempiere correttamente la loro funzione esse devono poter agire in piena libertà nel rispetto della legge. Devono avere la garanzia di non essere penalizzate od ostacolate nell'esercizio delle loro funzioni¹⁷. Per avviare le indagini è di

¹⁵ Un altro antidoto alla corruzione politica è una valida educazione democratica, cioè un'educazione basata sulla filosofia democratica, che insegni ai futuri leader che il politico non è al di sopra della gente comune, se non per le responsabilità che comporta il suo compito di governare.

¹⁶ Pensiamo alla corruzione dilagante nelle Università, negli appalti, nelle assunzioni, nel settore sanitario e così via.

¹⁷ La eccessiva durata dei processi e l'incertezza della pena costituiscono i problemi più gravi e irrisolti della giustizia dei cittadini. Il nostro sistema penale è uno dei meno severi dell'occidente per numero di denunce, arresti, mitezza delle pene e numero di detenuti. Nel contempo illegalità, corruzione e criminalità mafiosa

regola necessario il provvedimento emanato da un procuratore della Repubblica. La ripartizione delle competenze tra più procuratori può evitare l'insabbiamento prematuro di un caso di corruzione. E' indispensabile che gli organi requirenti e quelli giudicanti siano indipendenti e godano di sostegno politico oltre a disporre di mezzi istituzionali appropriati con i quali le loro iniziative contro la corruzione potranno essere coronate da successo. Per essere efficaci, essi devono usufruire di risorse finanziarie e di personale, del necessario *know-how* e di una struttura adeguata quale la procura distrettuale anticorruzione in ambito nazionale.

D) I media svolgono, oltre alle proprie funzioni, un duplice ruolo repressivo: da un lato, essi possono rendere di dominio pubblico casi concreti di corruzione ed innescare così l'apparato repressivo, d'altro lato, possono mettere alla berlina i funzionari e i politici condannati per corruzione. In questo modo, la punizione ottenuta dalla giustizia raggiunge pienamente il suo effetto intimidatorio. L'adempimento di questa funzione, però, presuppone un'assoluta libertà di stampa e un'elevata professionalità da parte dei giornalisti¹⁸. Non va dimenticato, però, che anche gli editori e i giornalisti possono essere soggetti alla corruzione. L'arma più efficace per contrastare tale eventualità è il pluralismo dei mezzi d'informazione: grazie a ciò ci sarà sempre un giornale (o un canale televisivo o un'emittente radiofonica) che riprenderà un fatto che un giornale unico avrebbe fatto pas-

non hanno riscontro in nessun altro paese dell'Unione. Il nostro sistema si accompagna al perdonismo e non esiste mai, un rapporto certo tra delitto e castigo. Il nostro sistema favorisce la cultura e la pratica della illegalità, viola il principio della legge uguale per tutti, mette in crisi i rapporti tra i cittadini e la giustizia e quindi tra i cittadini, le istituzioni e la democrazia.

18 Si rifletta sul fatto che la stampa libera e indipendente ebbe un ruolo cruciale nel mobilitare l'opinione pubblica ed alzare il costo politico della corruzione. Tra il 1870 e il 1920 il settore dei giornali subì una profonda trasformazione. Nel 1870 i quotidiani indipendenti dal potere politico e diffusi nelle grandi città erano solo l'11% del totale. Nel 1920 la percentuale era salita al 62 per cento. A giudizio degli storici economici, questa evoluzione del settore dei media, resa possibile da innovazioni tecnologiche e da una maggiore concorrenza tra i giornali, ebbe un ruolo cruciale nella lotta alla corruzione politica.

sare sotto silenzio, o che rettificcherà e approfondirà una notizia che altrimenti sarebbe stata trattata superficialmente.

4. Conclusione.

A cosa servono le leggi, vane senza un cambio di costumi diceva Orazio, (cfr. *Odi, III, 24*) prefigurando la corruzione come una condotta che ostacola il ricambio delle classi dirigenti, frena lo sviluppo economico-sociale, impedisce il pluralismo e dunque in definitiva la stessa evoluzione democratica della società. La corruzione, oggi, naturalmente, può assumere molteplici forme: può essere praticata su piccola o grande scala, nella vita pubblica come negli ambienti economici e a tutti i livelli della società. A farne le spese però sono sempre e comunque i più poveri¹⁹.

Quando dei fondi destinati a migliorare lo sviluppo di una popolazione vengono utilizzati per scopi diversi da quelli pianificati, il danno *sociale*²⁰ allo sviluppo della società è gigantesco. La corruzione mina le basi politiche, economiche e sociali indispensabili per uno sviluppo durevole. La lotta contro questo cancro è pertanto parte integrante della buona gestione della *res publica* che tutti siamo tenuti a promuovere.

E' necessario acquisire la conoscenza necessaria per creare misure concrete che permettano di combattere la corruzione nell'ambito nazionale, europeo ed internazionale. Per raggiungere tale obiettivo occorre garantire un impiego mirato delle risorse fiscali e creare condizioni generali propizie allo sviluppo politico, economico e sociale di uno Stato democratico²¹. Pur essendo pienamente

¹⁹ I danni di questo stato di cose sono gravissimi e vanno almeno in due direzioni: da una parte il danno economico, tanto più grave ora che con fatica ci scopriamo tanto più poveri di quel che avevamo immaginato; danno che deriva non solo dall'aggravio dei costi, dalla scelta non meritocratica delle forniture e delle persone, dalla mortificazione della concorrenza, ma anche e forse di più, dalla diffidenza diffusa che suggerisce, proprio mentre ci arrendiamo al male, procedure e toppe sempre più complicate che deresponsabilizzano chi deve scegliere e lo mettono in uno stato di continuo sospetto.

²⁰ Per *danno sociale* si intende quel danno che influisce direttamente sulla vita delle persone come ad esempio la povertà, la disoccupazione la delinquenza.

²¹ Partendo da un modello di crescita neoclassico nel quale i funzionari statali sono gli agenti del governo

che raccolgono le imposte, la corruzione nel modello è identificata in tangenti ed evasione fiscale che vengono concordate tra i funzionari statali e gli agenti sociali che hanno l'obbligo di pagare le tasse. Gli incentivi (e viceversa i disincentivi) che i funzionari statali hanno nel farsi corrompere dipendono da: 1) livello di crescita dell'economia, proporzionale, in equilibrio, al livello dei salari dei funzionari dello Stato (con basso capitale i salari sono bassi quindi i funzionari sono maggiormente corruttibili); 2) livello di corruzione della società circostante (se tutti sono corrotti il singolo è più incentivato a lasciarsi

cosciente che per sradicare la corruzione non vi sono ricette infallibili, ritengo che l'unica strategia concretamente efficace comporta un insieme di misure preventive e repressive adattate al contesto locale, nonché una volontà politica sorretta da riforme sociali e l'istituzione di una procura distrettuale anti-corruzione a livello nazionale.

corrompere); 3) probabilità che chi si lascia corrompere venga scoperto e perseguito penalmente.

«.....GA.....»