



OSSERVATORIO SULLA TRASPARENZA  
29 DICEMBRE 2021

La lotta alla corruzione come obiettivo  
di sviluppo sostenibile: nuove  
prospettive anche alla luce del PNRR

di Paola Lombardi

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università di Brescia



# La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR \*

**di Paola Lombardi**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università di Brescia

**Abstract [It]:** La ricerca si propone di approfondire la relazione intercorrente tra corruzione e sviluppo sostenibile, nella specifica prospettiva dell'*Agenda 2030*. Il suo Obiettivo 16, intitolato *Pace, giustizia e istituzioni solide*, è centrato anche sulla necessità di *Ridurre sostanzialmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme (Target 16.5)*. Si cercherà altresì di individuare le nuove prospettive della lotta alla corruzione in Italia secondo il PNRR.

**Abstract [En]:** The research aims to deepen the relationship between corruption and sustainable development, in the specific perspective of *Agenda 2030*. Its Goal 16, *Peace, Justice and Strong Institutions*, is also centered on the need to *Substantially reduce corruption and bribery in all their forms (Target 16.5)*. We will also try to identify new perspectives of anticorruption in Italy according to the PNRR.

**Parole chiave:** Sviluppo sostenibile; corruzione; Indice di percezione della corruzione; Red flags; PNRR

**Keywords:** Sustainable Development; Corruption; Corruption Perceptions Index; Red Flags; PNRR

**Sommario:** **1.** Notazioni introduttive. **2.** Corruzione e sviluppo sostenibile: quali punti di contatto? **3.** Brevi riflessioni sui sistemi di misurazione della corruzione. **4.** Misurare la corruzione in prospettiva evolutiva: spunti sulle *red flags* nel settore dei contratti pubblici. **5.** La riduzione della corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: quali prospettive alla luce del PNRR?

## 1. Notazioni introduttive

Il 18 giugno 2021 l'Autorità nazionale anticorruzione ha pubblicato la propria *Relazione annuale 2020*, anno che «passerà alla storia per la drammaticità degli eventi che abbiamo vissuto e per le sfide senza precedenti che il mondo ha affrontato»<sup>1</sup>.

Nel documento si legge come l'emergenza abbia provocato in Italia un forte aumento della spesa pubblica e del ricorso ai contratti pubblici: per l'acquisto di materiali sanitari (quali dispositivi medici e di protezione individuale) e di piattaforme digitali e servizi informatici (a supporto della didattica a distanza nelle scuole ed università e dello *smart working* negli uffici amministrativi), solo per fare alcuni significativi esempi.

L'Autorità, pur nella consapevolezza di non possedere informazioni definitive ed in grado di identificare univocamente le procedure correlate alla situazione sanitaria, dà conto di un'analisi svolta sugli appalti

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> ANAC, *Relazione annuale 2020*, p. 12, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

ric conducibili all'emergenza per Covid-19 d'importo pari o superiore ai 40.000 Euro<sup>2</sup>, rilevando che, a partire dal mese di marzo 2020, la domanda complessiva è stata di circa 20 miliardi di Euro, riferibile a poco meno di dodicimila procedure aventi il suddetto importo a base d'asta.

L'analisi per tipologia di contratto mostra come tre procedure su quattro siano classificabili come forniture, il cui peso, in termini di valore, sale fino all'86% del suindicato ammontare complessivo, mentre quella condotta con riferimento alla tipologia di stazione appaltante rivela come poco meno della metà dei bandi (il 47,4%) sia stata realizzata dal Settore Organi Centrali (che comprende il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contrasto all'epidemia): gran parte della restante parte è stata realizzata dagli enti pubblici del settore Sanità.

Si noti che, per l'affidamento della maggior parte degli appalti, si è fatto ricorso a procedure che non prevedono la pubblicazione di un bando, senza contare il fatto che, a cinque anni dall'emanazione del Codice dei contratti pubblici e oltre due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni che obbligano le amministrazioni aggiudicatrici ad affidare i contratti in modalità esclusivamente telematica a partire dall'ottobre 2018, una gara su tre si è svolta ancora in modalità cartacea.

Si è ritenuto opportuno riportare tutti questi dati perché essi sembrano riempire pericolosamente di significato quanto sostenuto dalla stessa ANAC, e cioè che «la risposta al virus sta creando nuove opportunità per trarre vantaggio da indebolimento dei controlli e trasparenza inadeguata, distogliendo finanziamenti nel momento in cui le persone ne hanno maggiormente bisogno»<sup>3</sup>.

In altre parole, la risposta al virus, nel suo mobilitare quantità ingenti di denaro pubblico, sta creando nuove opportunità di diffusione della corruzione<sup>4</sup>.

È proprio vero che la corruzione costituisce una «tassa indiretta» sulle imprese esistenti, che distorce l'allocazione delle risorse disponibili<sup>5</sup> incidendo negativamente sul corretto perseguimento degli interessi pubblici<sup>6</sup>.

Fenomeno seriale e diffuso<sup>7</sup>, costituisce quello che è stato efficacemente definito un *ménage à trois* tra collettività, funzionario pubblico e corruttore, dove due delle parti conseguono un vantaggio in danno

---

<sup>2</sup> Si veda sul punto la sopra citata *Relazione annuale 2020*, pp. 158 ss.

<sup>3</sup> Ancora ANAC, *Relazione annuale 2020*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>4</sup> Sul significato della parola “corruzione”, per tutti, M. D'ALBERTI, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, in AA.VV., *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, a cura di M. D'ALBERTI, Soveria Mannelli, 2016, pp. 11 ss. Segnalava già l'aumento del numero dei contratti pubblici stipulati senza bando di gara come circostanza a rischio di corruzione F. MANGANARO, *La corruzione in Italia*, in *Foro amm.*, 2014, pp. 1866-1867.

<sup>5</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione e Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, entrambi in questa Rivista. Sugli effetti della corruzione, di recente, A.M. DURANTE MANGONI-G. TARTAGLIA POLCINI, *La diplomazia giuridica*, Napoli, 2019, pp. 36 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, G. GALLONE-A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, in questa Rivista.

<sup>7</sup> Seriale perché tende a ripetersi infinite volte; diffuso perché «dove c'è un corrotto presto o tardi ve ne sarà un altro»: così P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Roma-Bari, 2017, p. 27.

della terza<sup>8</sup> in forza di un “tradimento” nell’esercizio di pubbliche funzioni «esercitate non a vantaggio del “principale” (che è poi il cittadino) ma di interessi privati, propri del funzionario o capaci di condizionarlo impropriamente»<sup>9</sup>. Tutto ciò sul presupposto di una considerazione del potere pubblico come strumento di parte<sup>10</sup> e dell’attribuzione alla cosa pubblica di un valore subordinato al fine contingente e personale che si persegue, rispetto al quale tale valore viene visto come un impaccio<sup>11</sup>.

E questo in un clima ad oggi dominato dalla “percezione” di un fenomeno che ingenera nel cittadino una sfiducia nelle istituzioni e che alimenta, a sua volta, nuove pratiche corruttive, nel suo manifestarsi come “realtà futura”<sup>12</sup>.

Con riserva di meglio circostanziare queste ultime affermazioni nelle prossime pagine, sembra di trovarsi di fronte a quello che è stato definito «un nemico immortale», un problema non circoscritto ad alcune fasi o momenti storici, bensì compagno inseparabile dello svolgimento delle funzioni pubbliche che si alimenta con l’aumento di queste<sup>13</sup>, anche con le risorse che vengono messe a disposizione in epoca emergenziale.

In questa situazione, se lo sviluppo porta sempre con sé il rischio di maggiore corruzione<sup>14</sup>, è possibile pensare di riuscire a trasformare un evento tragico in una nuova opportunità di crescita per il nostro Paese, secondo quanto auspica l’Autorità nazionale anticorruzione nella sua Relazione?

È stato scritto come, nel disegnare una linea evolutiva della strategia di contrasto alla corruzione in Italia, occorra in primo luogo «una precisa *visione* del futuro del nostro paese, che rinunci una volta per tutte all’idea che gli italiani sono, per qualche ragione, *diversi* dal resto del mondo. Abbiamo, è vero, la mafia e la ‘ndrangheta, amministratori corrotti e la banda della Magliana, che altri paesi per loro fortuna non hanno, o hanno in misura ridotta rispetto a noi. Ma sarebbe miope, ed anzi suicida, rassegnarsi a questa realtà»<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> P. PIRAS, *Il buon andamento della pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econ.*, 2015, p. 39.

<sup>9</sup> R. CANTONE-E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubb.*, 2017, p. 910.

<sup>10</sup> S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, c. 243.

<sup>11</sup> G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Milano, 2018, p. 165.

<sup>12</sup> È questa l’efficace immagine resa da G. MURARO, *Corruzione, etica ed efficienza*, su *Il Mattino di Padova*, 10 febbraio 2014, richiamata da M. IMMORDINO nella Relazione introduttiva al Convegno internazionale *Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano*, in *Nuove autonomie*, f. 3/2014, p. 397. Sul punto, anche F. PATRONI GRIFFI, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione e Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, *op. cit.*

<sup>13</sup> B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà*, Bologna, 2007, pp. 15-16.

<sup>14</sup> Ancora B.G. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>15</sup> F. VIGANÒ, *I delitti di corruzione nell’ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte, e su quel che resta da fare*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 23.

Ebbene: se la lotta alla corruzione impone il giusto bilanciamento tra intervento preventivo e raggiungimento del risultato che rappresenta il fine ultimo dell'agire amministrativo<sup>16</sup>, tra principio di legalità e diritto ad una buona amministrazione<sup>17</sup>, se essa costituisce «una costante dell'infinita transizione italiana»<sup>18</sup>, l'impressione è che, per provare a rispondere al quesito posto, occorra guardare proprio alle scelte che il nostro ordinamento sta compiendo nella particolare transizione originata dalla pandemia.

E ciò avuto riguardo soprattutto al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In particolare, l'intenzione di questo scritto è quella di verificare se la visione del futuro del nostro Paese, maturata o in via di maturazione soprattutto come risposta a Covid-19 nello specifico settore della lotta alla corruzione, stia creando le condizioni per uno sviluppo che sia veramente "sostenibile".

## 2. Corruzione e sviluppo sostenibile: quali punti di contatto?

È stato osservato, ormai quasi vent'anni fa, come il principio dello sviluppo sostenibile ponga in termini nuovi il ruolo dell'amministrazione e richieda un adattamento delle strategie della lotta alla corruzione<sup>19</sup>.

Se la corruzione funziona come l'inquinamento, perché comporta lo sfruttamento indebito di risorse di tutti, da parte di alcuni, il suo controllo, come quello dell'inquinamento ambientale, non può avvenire con misure limitate nel tempo, perché in entrambi i casi si tratta di combattere nemici che si possono solo contenere: «in questo senso, si può dire che uno degli elementi della "sostenibilità" delle politiche di sviluppo è la loro idoneità a evitare la corruzione»<sup>20</sup>.

È difficile parlare oggi di sviluppo sostenibile senza menzionare l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, approvata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Partendo dalla consapevolezza che, nonostante i quasi trent'anni trascorsi dal Rapporto Brundtland del 1987, il modello di sviluppo continua ad essere ovunque insostenibile, l'*Agenda* ha individuato 17 Obiettivi o *Goals* da realizzare entro il 2030, declinati in 169 Sotto-obiettivi o *Target* molto concreti e connessi a più di 240 indicatori, la cui attuazione costituisce una vera e propria sfida per il futuro in ragione della complessità dei fenomeni da analizzare.

Di particolare interesse ai fini di questo scritto è il *Goal 16* dell'*Agenda*, intitolato *Pace, giustizia e istituzioni solide*: centrato anche sulla necessità di «creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli», annovera tra i suoi *Target* il 16.5, *Ridurre sostanzialmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme*.

---

<sup>16</sup> G. PIPERATA, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, in AA.VV., *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, a cura di F. CERIONI-V. SARCONI, Milano, 2019, p. 17.

<sup>17</sup> D. SENZANI, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in AA.VV., *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, a cura di F. CERIONI-V. SARCONI, Milano, 2019, p. 55.

<sup>18</sup> T.F. GIUPPONI, *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due Legislature*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 329.

<sup>19</sup> B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2002, pp. 1029 ss.

<sup>20</sup> B.G. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1030.

È evidente come, nella prospettiva dell'*Agenda*, la solidità delle istituzioni sia obiettivo di sviluppo sostenibile, da realizzarsi anche per il tramite della riduzione della corruzione.

È del 28 settembre 2021 la pubblicazione del *Rapporto 2021* dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, intitolato *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*<sup>21</sup>, contenente tra l'altro una prima valutazione quantitativa dell'impatto della crisi pandemica in Italia, resa possibile dagli aggiornamenti al 2020 degli indicatori compositi relativi ai vari Obiettivi dell'*Agenda*.

Secondo il Rapporto, il quadro complessivo dei progressi compiuti negli ultimi dieci anni in Italia per la realizzazione del sedicesimo Obiettivo mostra una sostanziale invarianza, confermando, nel costante confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea, una situazione di segno negativo.

In particolare, «criticità sono evidenziate dalla durata media dei procedimenti civili e commerciali che passa da 265,8 giorni nel 2010 a 311,3 nel 2018»<sup>22</sup>.

In effetti, se si guarda agli indicatori statistici elementari utilizzati per il calcolo degli indici compositi relativi all'Unione Europea<sup>23</sup>, emergono due dati di particolare rilevanza: in primo luogo, il fatto che il nostro Paese, quanto al perseguimento del *Goal* 16, nell'ultimo anno è passato dal ventitreesimo al penultimo posto della classifica, proprio a causa dell'eccessiva durata di quei procedimenti.

In secondo luogo, il fatto che, in Europa, ai fini del calcolo dell'indicatore composito relativo all'Obiettivo qui in esame, è venuta crescendo l'incidenza di uno specifico elemento: il *Corruption Perceptions Index*, che, ancora nel *Rapporto ASviS 2020*, viene espressamente indicato come ciò che più alimenta la disparità tra i diversi Paesi dell'Unione.

In sintesi, dall'analisi condotta si ottengono decisive conferme in ordine all'innegabile punto di contatto esistente tra corruzione e sviluppo sostenibile, nel senso che la lotta alla prima è strumento che persegue il secondo attraverso l'attuazione del *Goal* 16 dell'*Agenda*, poiché è funzionale ad un obiettivo di giustizia ed istituzioni solide.

Tuttavia, l'emersione di un'idea – tutta europea – di una misurazione della corruzione fortemente ancorata alla sua “percezione” apre una nuova prospettiva d'indagine, in quanto pone delicati interrogativi in ordine all'individuazione del miglior metodo per misurare la corruzione.

In proposito, è significativo il fatto che, proprio ai fini del perseguimento dell'Obiettivo 16, UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) abbia adottato nel 2018 un *Manual on corruption surveys*<sup>24</sup>, vale a

<sup>21</sup> Il Rapporto ASviS è consultabile sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

<sup>22</sup> Così il sopra citato Rapporto ASviS, 48.

<sup>23</sup> Ancora il Rapporto ASviS, 52 ss.

<sup>24</sup> Il Manuale è consultabile sul sito istituzionale del *United Nations Office on Drugs and Crime*.

dire delle linee guida, caratterizzate da un approccio *evidence-based*, per la definizione ed implementazione di innovativi strumenti di misurazione di varie forme di corruzione pubblica e privata<sup>25</sup>.

Si noti come si tratti di un approccio indubbiamente funzionale alla validazione empirica delle opzioni legislative di contrasto alla corruzione, esigenza in effetti non sempre tenuta in considerazione dagli Stati membri delle Nazioni Unite (Italia compresa), talvolta inclini ad effettuare scelte normative che, per la carenza di un idoneo fondamento empirico-statistico, tendono ad assimilare fenomenologie molto diverse tra loro (come ad esempio crimine organizzato e corruzione<sup>26</sup>, per quanto tra gli stessi sussista un'innegabile "attrazione elettiva"<sup>27</sup> che, in particolare, rende il primo dipendente dal secondo<sup>28</sup>).

«*Corruption represents a severe impediment to sustainable development (...) Corruption affects and interacts with numerous political, economic, social and cultural factors: its multi-faceted and hidden nature makes it a complex problem to measure*»<sup>29</sup>.

Sulla base di questi presupposti, UNODC, titolare della *custodianship of Sustainable Development Indicators 16.5.1-16.5.2*<sup>30</sup>, sostiene espressamente come, per la determinazione dei livelli effettivi di corruzione, l'uso di indicatori "diretti" (basati cioè sull'*esperienza* della corruzione) sia l'approccio più affidabile rispetto all'uso di indicatori c.d. "indiretti" (fondati sulla *percezione* della corruzione), poiché i primi mirano a raccogliere informazioni *evidence-based* attraverso procedure statistiche e standardizzate riferite a dati ufficiali (provenienti da una pluralità di fonti, come organi amministrativi o giurisdizionali) ed alle indagini a campione condotte su persone ed imprese<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> In materia, M.F. ROMANO-G. MORGANTE-G. DI VETTA-P. PAVONE, *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, in questa Rivista.

<sup>26</sup> Così M.F. ROMANO-G. MORGANTE-G. DI VETTA-P. PAVONE, *op. cit.*, che nello scritto offrono un'interessante proposta di applicazione di *text mining* alle sentenze della magistratura come metodo di misurazione in grado di fornire una rappresentazione oggettiva del fenomeno corruttivo, sia sul lato quantitativo che sul lato qualitativo, ad esempio per comprendere se esiste una correlazione tra maggior frequenza degli episodi di corruzione ed il settore economico degli operatori economici coinvolti o il livello in cui si colloca la pubblica amministrazione cui appartiene l'agente "infedele". Per un ulteriore interessante lavoro, risalente al 2013, di analisi quantitativa e qualitativa delle denunce e delle condanne per corruzione, questa volta condotto con specifico riferimento alle sentenze della Corte dei conti, si veda ANAC, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

<sup>27</sup> In questo senso, V. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 162, che tuttavia sottolinea l'irragionevolezza di una drastica *reductio ad unitatem* tra i due fenomeni.

<sup>28</sup> Osserva infatti G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione "liquida"*, in *Dir. pen. glob.*, 26 maggio 2020, come possa ancora esistere un'ipotesi di corruzione senza coinvolgimento di reti criminali, mentre non può esistere criminalità organizzata senza corruzione.

<sup>29</sup> UNODC, *Manual on corruption surveys*, *op. cit.*, 3.

<sup>30</sup> Si tratta degli indicatori dell'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030 connessi alla percentuale di persone (16.5.1) e di imprese (16.5.2) che hanno avuto almeno un contatto con un pubblico ufficiale e che hanno pagato una tangente a un pubblico ufficiale, o hanno ricevuto una tangente da tali funzionari pubblici, durante i 12 mesi precedenti. UNODC condivide la *custodianship* relativa all'indicatore 16.5.2 con la Banca Mondiale.

<sup>31</sup> In aggiunta alle riflessioni che verranno svolte nel paragrafo successivo, per alcuni organici approfondimenti sull'applicazione dei vari criteri di misurazione del fenomeno qui in esame, si veda A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in AA.VV., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO, Torino, 2013, pp. 25 ss. e ID., *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in AA.VV., *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI-L. VANDELLI, Firenze, 2010, pp. 37 ss.

In particolare, secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite, gli svantaggi derivanti dall'uso di sondaggi sulla corruzione, costituiti principalmente dal *social desirability bias* (vale a dire da una limitata propensione ad ammettere comportamenti socialmente indesiderabili), dalla possibile scarsa accuratezza delle risposte fornite dagli intervistati e dalla frequente incapacità di questi ultimi di rappresentare fenomeni complessi come quelli connessi alla corruzione, possono essere neutralizzati selezionando tecniche d'indagine e di progettazione dei questionari in grado di massimizzare la riservatezza delle risposte. Selezione al cui servizio lo stesso *Manual* viene posto.

Colpisce il fatto che, in un documento al servizio proprio dell'Obiettivo 16 dell'*Agenda 2030*, venga sostanzialmente criticato il ricorso al *Corruption Perceptions Index*, indicatore di tipo indiretto che, come visto, gioca un ruolo fondamentale nel posizionamento degli Stati dell'Unione rispetto al perseguimento di pace, giustizia e istituzioni solide.

Se ne ricava una prima conclusione: la funzionalizzazione della lotta alla corruzione agli obiettivi di uno sviluppo sostenibile si gioca tutta sul piano dei modi d'intendere e di misurare il fenomeno e delle scelte normative che vengono conseguentemente compiute.

### **3. Brevi riflessioni sui sistemi di misurazione della corruzione**

Ogni anno, *Transparency International* pubblica il *Corruption Perceptions Index* (C.P.I.), indicatore che misura il livello di percezione della corruzione nel settore pubblico in tutto il mondo.

C.P.I. 2020<sup>32</sup>, del gennaio 2021, riporta chiaramente la terribile visione che ha *Transparency International* sul rapporto tra corruzione e Covid-19. Scrive infatti la sua Presidente: «*Covid-19 is not just a health and economic crisis. It's a corruption crisis. And one that we're currently failing to manage*».

Pubblicato, dunque, alla luce di informazioni che già tengono conto degli effetti della pandemia, l'indice vede assegnati all'Italia 53 punti, che la collocano al 52° posto di una classifica che conta 180 Stati ed al 15° posto nell'Unione Europea: per quanto il nostro Paese, tra il 2012 e il 2020, abbia aumentato di 11 unità il proprio punteggio, è al momento a 35 punti di distanza dalle Nazioni più virtuose in materia (Danimarca e Nuova Zelanda).

Il C.P.I. aggrega i dati di una serie di fonti che rivelano la percezione di esperti sul livello di corruzione del settore pubblico.

Non è quindi presa in considerazione la percezione dei cittadini, per i cui dati si può fare riferimento al *Global Corruption Barometer – European Union 2021*, aggiornato al giugno 2021<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Il C.P.I. è consultabile sul sito istituzionale di *Transparency International*.

<sup>33</sup> Anch'esso sul sito istituzionale di *Transparency International*. In particolare, l'Eurobarometro rileva come il 32% dei cittadini dell'Unione Europea ritenga che la corruzione sia aumentata nei dodici mesi precedenti all'intervista, mentre il 49% degli stessi considera insufficiente l'intervento di contrasto alla corruzione messo in atto dalle istituzioni del proprio Paese: si tratta di percentuali che in Italia, salgono rispettivamente al 34% ed al 51 %. Con specifico riferimento al nostro

Inoltre, secondo quanto si legge sul sito ufficiale di *Transparency International Italia*, l'indice stima la percezione e non il dato reale perché la prima sarebbe l'unica collegabile a metodologie riconosciute ed affidabili che consentano la comparazione tra Paesi diversi, spesso caratterizzati da sistemi giudiziari d'incerta efficienza e da definizioni giuridiche di corruzione a volte molto distanti tra loro, se non addirittura inesistenti: d'altra parte, il criterio oggettivo è fortemente legato ad un approccio penalistico, evidentemente calibrato sulle condotte rilevanti nel quadro dei reati definiti come tali all'interno dei vari ordinamenti<sup>34</sup>.

Il dato reale, prosegue *Transparency International Italia*, scontrerebbe pesantemente la presenza di un'elevata "cifra oscura", costituita dalla parte sommersa del fenomeno che, in quanto tale, non giunge a conoscenza delle autorità, provocando inefficienti sottostime.

Un criterio di misurazione di tipo soggettivo ed indiretto, dunque, che – come visto nelle precedenti pagine – da sempre s'impone per autorevolezza e che risulta del resto decisivo, ai particolari fini della valutazione della consistenza di uno dei quattro pilastri posti alla base dello stato di diritto (l'anticorruzione, appunto), anche nei primi due *Rule of Law Reports 2020 e 2021* della Commissione Europea, dove, quanto all'Italia, si lamentano tempi eccessivi di esaurimento dei procedimenti giurisdizionali ed un livello di corruzione ancora elevato proprio secondo quanto risulta dalla percezione degli esperti<sup>35</sup>.

Il criterio di misurazione basato sulla percezione non trova tuttavia consenso unanime in dottrina, per il suo essere influenzato da numerosi e variabili fattori culturali ed ambientali, *in primis* gli "scandali" ad alta risonanza mediatica<sup>36</sup>.

---

Paese, il 32% degli intervistati pensa che la corruzione sia diffusa soprattutto tra i membri del Parlamento, mentre il 58% ritiene che la gente non possa riferire, senza paura di ritorsioni, di avere personalmente vissuto episodi di corruzione.

<sup>34</sup> Lo precisa opportunamente E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *politica del diritto*, 2017, pp. 454-455, il quale tuttavia ricorda come questo approccio possa discendere anche da indagini di tipo diverso, fondate sull'uso di indicatori, definibili come "indici di prossimità", collegati a dati in qualche modo attinenti al fenomeno della corruzione: un esempio sarebbe l'indice di Golden e Picci, basato sul differenziale tra la spesa per la realizzazione di infrastrutture nelle regioni italiane e la consistenza fisica degli stock.

<sup>35</sup> Le due Relazioni sullo stato di diritto, del settembre 2020 e del luglio 2021, si possono leggere in <https://ec.europa.eu>, sulla prima delle quali A. DE LUCIA, *Primo rapporto sullo stato di diritto della Commissione Europea a guida Ursula von der Leyen: Italia promossa per la sua battaglia alla corruzione, ma restano ancora importanti margini di miglioramento*, in *Dir. pen. glob.*, 15 ottobre 2020.

<sup>36</sup> In generale, sui diversi criteri (soggettivi ed oggettivi) attualmente in uso per misurare la corruzione e sui vantaggi e svantaggi derivanti dal loro utilizzo, molto completo è il lavoro di N. FIORINO-E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna, 2013, pp. 13 ss., interessante anche per l'approfondimento dei profili economici connessi alla corruzione. Su quest'ultimo tema, anche V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, in AA.VV., *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI-L. VANDELLI, Firenze, 2010, pp. 69 ss. Ancora sui criteri di misurazione, senza alcuna pretesa di completezza, si rinvia al Report, pubblicato sul sito istituzionale dell'ANAC, *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche* e, tra i più recenti, a A.M. DURANTE MANGONI-G. TARTAGLIA POLCINI, *La diplomazia giuridica*, I., pp. 36 ss., A. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, pp. 35 ss., A. PROCACCINI, *La percezione della corruzione tra gli studenti di due Province campane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, pp. 157 ss. e B. NERI, *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Napoli, 2021, pp. 1 ss.

Il C.P.I. è da alcuni definito come indice utile (perché è ampiamente utilizzato dagli operatori economici internazionali), buono (per lo stimolo che produce ai fini del miglioramento di tutte le politiche anticorruzione) e robusto (in quanto basato su dati che, obiettivamente, non possono essere considerati inattendibili)<sup>37</sup>.

Tuttavia, si parla anche di “paradosso degli indici percettivi” per indicare quell’effetto distorsivo secondo il quale, più si combattono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e della repressione, maggiore è la percezione degli stessi, con la conseguente penalizzazione, nell’ambito delle misurazioni internazionali, degli ordinamenti più attivi dal punto di vista della reazione a tutte le forme di corruzione<sup>38</sup>. «Una sorta di ipocondria della corruzione, in sostanza»<sup>39</sup>, che provocherebbe una penalizzazione non irrilevante, posto che il C.P.I. è divenuto parametro di riferimento della stessa affidabilità del sistema economico di un Paese per il suo essere in grado di orientare le altrui decisioni d’investimento<sup>40</sup>, anche favorendo processi di selezione in negativo. Infatti, una posizione molto bassa nella classifica attira più facilmente investitori propensi alla corruzione, i quali si sentono conseguentemente autorizzati a “giocare” secondo le regole di questa, che per giunta diviene la chiave interpretativa di qualsiasi ritardo od incomprensione con gli uffici pubblici<sup>41</sup>.

Insomma: è innegabile il fatto che «nell’epoca dello sviluppo sostenibile (...) l’indice di percezione della corruzione è destinato a segnare il passo»<sup>42</sup>.

Eppure, se si distoglie per un attimo l’attenzione dall’acceso dibattito su quale criterio di misurazione sia in effetti preferibile, ci si rende conto che gli indicatori che misurano la corruzione in Italia sulla base di dati oggettivi tendono in verità a rappresentare la situazione del Paese «in linea non così distante dai dati di percezione»<sup>43</sup>.

Proviamo a comprenderne le ragioni.

---

<sup>37</sup> Così R. CANTONE-E. CARLONI, ‘Percezione’ della corruzione e politiche anticorruzione, in *Dir. pen. cont.*, 18 febbraio 2019. Il primo dei due Autori riprende questa posizione anche nel suo manuale *Il sistema della prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>38</sup> Sul punto, G. TARTAGLIA POLCINI, *Il paradosso di Trocadero*, in *Dir. pen. glob.*, 22 ottobre 2017.

<sup>39</sup> R. CANTONE-E. CARLONI, ‘Percezione’ della corruzione e politiche anticorruzione, *op. cit.*, che nello scritto prendono nettamente posizione contro il ricorso al paradosso di Trocadero per descrivere il fenomeno.

<sup>40</sup> In questo senso, M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in AA.VV., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO, Torino, 2013, p. 59 ed anche M. IMMORDINO nella Relazione introduttiva al Convegno internazionale *Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano*, *op. cit.*, 397.

<sup>41</sup> A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, *op. cit.*, 35.

<sup>42</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *Il paradosso di Trocadero*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Così, molto chiaramente, R. CANTONE-E. CARLONI, ‘Percezione’ della corruzione e politiche anticorruzione, *op. cit.*

#### 4. Misurare la corruzione in prospettiva evolutiva: spunti sulle red flags nel settore dei contratti pubblici

Esiste un fatto che spiega le maggiori difficoltà che circondano i metodi di misurazione di cui si è dato rapidamente conto nelle precedenti pagine: da sempre risulta essere particolarmente problematica la “identificazione” del fenomeno, sia in una prospettiva di misurazione soggettiva che in una prospettiva di misurazione oggettiva.

La corruzione non è solamente quella che rileva per il diritto penale (c.d. corruzione “nera”), ma è altresì data da una serie di comportamenti, definiti di corruzione “grigia”<sup>44</sup>, che Sabino Cassese riconduceva già negli anni Novanta del secolo scorso alla *maladministration*, intesa come «quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all’indifferenza all’efficienza, all’ostilità verso la tecnologia, all’*overstaffing*, al nepotismo»<sup>45</sup>.

Questa circostanza rende tra l’altro arduo quantificare, soprattutto in termini monetari, l’effetto della corruzione sullo sviluppo sostenibile.

Vi sono infatti ricadute negative che sfuggono ad un computo diretto nel breve periodo, poiché si manifestano progressivamente con l’aumento della possibilità di arricchirsi per i burocrati, che appesantiscono le procedure ad arte per aumentare la desiderabilità della mazzetta, e per gli imprenditori, che sono a loro volta spinti ad investire nella costruzione di reti di rapporti di favore, piuttosto che – ad esempio – in innovazione tecnologica<sup>46</sup>.

Ne emerge un quadro che si colloca evidentemente nella «dimensione della identificabilità occulta», in quanto fatto di relazioni e di logiche d’azione molto spesso ben dissimulate e riconducibili a poche significative manifestazioni “superficiali” osservabili dall’esterno<sup>47</sup>: pratiche definibili paracorruttive o pre-corruttive utili alla genesi ed al mantenimento di condotte illecite<sup>48</sup>.

Occorre dunque spostare il fuoco del ragionamento, tentando di sperimentare un diverso approccio al problema della misurazione della corruzione in grado di collocarsi in posizione trasversale rispetto alle riflessioni sin qui svolte.

Spunti molto utili in questa direzione sembrano provenire dall’utilizzo di quelle che sono state definite *red flags*, vale a dire campanelli d’allarme in grado di “allertare” rispetto alla presenza di anomalie ricollegabili, almeno in termini statistici, ad un rischio di corruzione.

<sup>44</sup> B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà, op. cit., passim*, come ricorda anche P. PIRAS, *Il buon andamento della pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione, op. cit.*, p. 41.

<sup>45</sup> S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, *op. cit.*, p. 243.

<sup>46</sup> Così A. VANNUCCI, *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Il Mulino*, 2012, p. 424.

<sup>47</sup> A. VANNUCCI, *Corruzione nella politica e corruzione della politica: l’evoluzione del caso italiano*, in AA.VV., *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, a cura di A. PERTICI-M. TRAPANI, Torino, 2019, p. 24.

<sup>48</sup> G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi, op. cit.*, p. 187.

Le *red flags* sono pertanto di ausilio, in primo luogo, per la stessa pubblica amministrazione, che in questi casi si deve attivare non per reprimere, bensì per eseguire una valutazione specifica<sup>49</sup> di situazioni che – secondo una terminologia nota allo studioso del diritto amministrativo – operano come “figure sintomatiche” di corruzione<sup>50</sup>.

In altri termini, si tratta di indicatori «che integrino i diversi modelli e consentano di “ripulire” i risultati, compensando i limiti propri di ciascun approccio e di ciascun indicatore se preso singolarmente», poiché «il percorso di valutazione del rischio (come identificazione, analisi e ponderazione del rischio) è un passaggio delicato e complesso, decisivo in quanto preconditione per la costruzione di misure di prevenzione»<sup>51</sup>.

Si noti l’opportunità, tutta a beneficio dello stesso sviluppo sostenibile ed in effetti colta da questa linea di ragionamento, d’incentrare l’attenzione sul “rischio”, che sposta il baricentro verso la “prevenzione” della corruzione<sup>52</sup> anche nella prospettiva della sua misurazione<sup>53</sup>.

Se è chiaro che molto si gioca sulla disponibilità di dati e di banche dati provviste allo scopo, un terreno d’indagine molto fertile sarà allora quello dei contratti pubblici, che dispone di una Banca dati nazionale idonea a far emergere diversi indicatori di anormalità, secondo quanto da tempo segnala del resto l’ANAC<sup>54</sup>.

In questo contesto, per lo sviluppo degli indicatori di rischio, particolarmente utili possono essere ad esempio le informazioni che provengono dalla gestione del c.d. *rating* di impresa, che l’art. 83, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016 affida alla stessa Autorità e che «è connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base

---

<sup>49</sup> Sulle *red flags*, per tutti, E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, op. cit., pp. 455 ss.

<sup>50</sup> Ha parlato di “sintomi di corruzione”, riferendosi in particolare a quelle anomalie comportamentali che sono indizio della presenza di fenomeni anticoncorrenziali nel settore degli appalti pubblici (come il boicottaggio della gara o le offerte di comodo), G. RACCA, voce *Corruzione (dir. amm.)*, in *Digesto disc. pubb.*, Aggiornamento, Torino, 2017, pp. 212-213. In materia, si veda anche *infra* nel testo.

<sup>51</sup> Le due efficaci frasi tra virgolette sono di E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, op. cit., pp. 460-461.

<sup>52</sup> Sottolineano rilevanza ed opportunità del passaggio dall’approccio repressivo a quello preventivo della corruzione, in cui rileva più chiaramente la dimensione della corruzione come rischio, R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione e il ruolo dell’ANAC*, in AA.VV., *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, a cura di M. D’ALBERTI, Soveria Mannelli, 2016, pp. 25 ss., ID., *Il sistema della prevenzione della corruzione* e G. GALLONE-A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all’anticorruzione*, op. cit.

<sup>53</sup> Rimarcano la funzionalità delle *red flags* alla prevenzione della corruzione, A.M. DURANTE MANGONI-G. TARTAGLIA POLCINI, *La diplomazia giuridica*, op. cit., p. 168.

<sup>54</sup> Per alcuni riferimenti sul punto, ancora E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, op. cit., pp. 457 ss. Per una recente analisi del rischio di corruzione, condotta approfondendo proprio i dati provenienti dalla Banca nazionale dei contratti pubblici, M. TROÌA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, Napoli, 2020, mentre per un ulteriore interessante studio, basato sulla selezione di un set di indicatori *red flags* all’interno di due Camere di Commercio relativi a cinque diversi processi (Acquisizione di beni e servizi, Tenuta dei Registri, Rilascio certificati esteri, Attività metrologica, Ambiente), si veda G. GALLI-G. GIACOMELLI-G. VALOTTI, *Misurazione della performance e gestione del rischio: l’utilizzo di indicatori red flag per la prevenzione della corruzione nel settore pubblico*, in *Azienda Pubblica*, 2018, pp. 147 ss.

di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa»<sup>55</sup>.

A ben vedere, l'importanza strategica del settore dei contratti pubblici ci consente anche di tornare al punto dal quale siamo partiti.

Certamente, l'emergenza per Covid-19 rende le *red flags* più difficili da individuare e interpretare, posto che nella *Relazione annuale 2020*, ANAC ha ad esempio segnalato, per l'affidamento della grande maggioranza dei contratti pubblici avvenuto per affrontare la pandemia, l'inevitabile ampio ricorso a procedure senza pubblicazione del bando.

Resta il fatto che l'Autorità sottolinea, in quello stesso documento, che «la corruzione non è esente da una elevata incidenza statistica in determinati contesti e dalla presenza di fattispecie ricorrenti la cui approfondita conoscenza, messa a sistema, può aiutare sia la prevenzione che il contrasto»<sup>56</sup>, di fatto allineandosi al ragionamento svolto in questa sede.

In altri termini, la definizione di *red flags* nel settore dei contratti pubblici è operazione assai delicata, ma comunque necessaria.

Di qui l'importanza del Progetto “Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza”, finanziato a valere sul PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, basato sulla «costruzione di un set di indicatori di rischio corruttivo a livello territoriale e di un set di indicatori di “contesto” che ne permettano la validazione e/o che ne arricchiscano e “potenzino” la lettura e le eventuali correlazioni» e sulla «messa in comune del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati nazionali che alimenti un sistema di *business intelligence* in grado di fornire cruscotti di indicatori e *red flags* sui vari aspetti legati alla corruzione e alla *maladministration*»<sup>57</sup>.

Ne costituisce la principale fonte di dati proprio la Banca nazionale dei contratti pubblici.

---

<sup>55</sup> Ne dà notizia anche E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, op. cit., p. 457. Su questo istituto e sulle sue criticità, si vedano gli approfondimenti di M. CARDONE, *Il rating d'impresa: disciplina, criticità e prospettive di un istituto mai applicato*, in questa Rivista, R. LOMBARDI, *Compliance 231 e misure di risk management: la nouvelle vague della “regolazione responsiva” degli attori pubblici economici*, in *Dir. amm.*, 2019, pp. 148 ss., L. GALLI-M. RAMAJOLI, *Il ruolo della reputazione nel mercato dei contratti pubblici: il rating d'impresa*, in *Riv. reg. mercati*, 2017, pp. 63 ss. e A. ZITO, *Il rating d'impresa nel sistema degli appalti pubblici: un contributo per la sua definizione e messa in opera*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>56</sup> ANAC, *Relazione annuale 2020*, op. cit., p. 95.

<sup>57</sup> ANAC, *Relazione annuale 2020*, op. cit., pp. 96 ss. Tra i più significativi indicatori di rischio corruttivo che sono stati individuati, l'Autorità segnala, ad esempio, quelli sul numero e sui valori delle procedure negoziate rispetto a quelle aperte, quelli di scostamento dei costi e tempi di esecuzione, quello di offerta singola o di esclusione di tutte le offerte tranne una.

## 5. La riduzione della corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: quali prospettive alla luce del PNRR?

Se la dichiarata intenzione di questo scritto è quella di verificare se l'attuale visione del futuro del nostro Paese nello specifico settore della lotta alla corruzione sia rispettosa degli obiettivi posti da *Agenda 2030*, è giunto il momento di verificare quali passi si stanno compiendo, soprattutto in risposta alla pandemia, attraverso il PNRR, tenendo presente che è proprio dai contratti pubblici che passerà la parte più significativa delle risorse che sono state destinate al Piano.

Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Next generation Italia*<sup>58</sup>, definitivamente approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea, è stato predisposto dal governo italiano tenendo conto della Raccomandazioni dello stesso Consiglio del 20 maggio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia, in cui tra l'altro si legge che «l'efficacia nella prevenzione e nella repressione della corruzione possono svolgere un ruolo importante nell'assicurare la ripresa dell'Italia dopo la crisi», soprattutto contrastando la distrazione delle risorse pubbliche destinate al settore dei contratti pubblici (le cui procedure devono essere trasparenti e tempestive) e riducendo i tempi di esaurimento dei procedimenti penali (Considerando 27). Il Consiglio ha infatti raccomandato all'Italia di adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 con lo scopo di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ed il funzionamento della pubblica amministrazione.

In effetti, il PNRR non è solo un piano di investimenti senza precedenti, ma anche di riforme, volte a migliorare le condizioni regolatorie del Paese incrementando la sua competitività.

Ne sono previste di tre tipi: accanto alle riforme di settore, vi sono in primo luogo le riforme orizzontali, trasversali a tutte le sei Missioni del Piano e da questo individuate nella riforma della giustizia (specie in relazione al “fattore-tempo”) ed in quella della pubblica amministrazione, soprattutto nella prospettiva della digitalizzazione<sup>59</sup>.

Vi sono poi le riforme c.d. abilitanti, dedicate a *Semplificazione e concorrenza*, che annoverano, accanto alla promozione della concorrenza, la semplificazione e razionalizzazione della legislazione<sup>60</sup>.

È in quest'ultimo ambito che si colgono gli spunti più utili ad arricchire la linea di ragionamento sin qui seguita.

---

<sup>58</sup> Il testo del Piano è consultabile sul sito istituzionale del governo italiano.

<sup>59</sup> Sotto questo punto di vista, l'investimento che il governo metterà in campo quanto all'innovazione digitale s'inserisce nell'ambito della *Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* del Piano: sulla sua decisività, il già citato *Rapporto 2021* dell'ASviS, p. 173.

<sup>60</sup> Nel *Dossier* collegato al PNRR dei Servizi studi di Camera e Senato, consultabile in <https://temi.camera.it>, è precisato (p. 97) che le risorse per la semplificazione normativa, pur non esattamente quantificate, fanno parte a loro volta della *Missione 1*.

Si noti in primo luogo come, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici considerati in ogni loro fase, il PNRR qualifichi come misure urgenti sia la semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza e l'interoperabilità dei relativi dati (ponendo come obiettivo prioritario l'informatizzazione dell'intero ciclo dei contratti pubblici), sia il potenziamento del *database* di tutti i contratti tenuto dall'ANAC.

Il Piano prevede poi l'*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*, citando quest'ultima per la prima ed unica volta.

Rinviando ad un disegno di legge delega che avrebbe dovuto essere presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati<sup>61</sup>, il Piano parte dal presupposto secondo il quale «la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi»<sup>62</sup>.

È pertanto questa la strategia che il Piano intende mettere in atto, considerandola la più funzionale alla ripresa e resilienza del nostro Paese: senza dare specifici contributi al problema della misurazione della corruzione, che comunque – anche nell'ottica della definizione delle *red flags* – potrà sempre beneficiare del previsto potenziamento della Banca dati nazionale sui contratti pubblici, ciò che il governo ritiene veramente prioritario è ridurre la complessità del sistema di anticorruzione, pensato, evidentemente, come “generatore” di corruzione<sup>63</sup>: per questa via, si può dire che anche per il PNRR uno degli elementi di sostenibilità delle politiche di sviluppo sia la loro idoneità ad evitare la corruzione<sup>64</sup>.

Del resto, l'incertezza provocata dalla formulazione di disposizioni poco chiare alimenta tra l'altro le asimmetrie informative tra cittadini e burocrati<sup>65</sup>: «gli eccessi e le complicazioni del legislatore producono ingiustizia»<sup>66</sup>, e tra le forme di questa vi è anche la diffusione di comportamenti corrotti.

<sup>61</sup> Ha sottolineato il mancato rispetto del suddetto termine ASviS, *Rapporto 2021, op. cit.*, p. 175.

<sup>62</sup> PNRR, p. 69. Vengono allo scopo citate, tra le norme che vanno riviste e razionalizzate, quelle sui controlli pubblici di attività private, quelle della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

<sup>63</sup> Così E. CARLONI nel suo intervento al Convegno di Studi su “Appalti pubblici: anticorruzione, semplificazione, innovazione”, (Università di Padova, 16 luglio 2021). Nel senso che l'abolizione di norme inutili costituisce valido strumento di prevenzione della corruzione, V. MUSACCHIO, *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2012, p. 324.

<sup>64</sup> Sostiene questa idoneità, B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica, op. cit.*, p. 1030.

<sup>65</sup> N. FIORINO-E. GALLI, *La corruzione in Italia, op. cit.*, p. 55.

<sup>66</sup> M. D'ALBERTI, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale, op. cit.*, p. 15. Sulle complicazioni normative e procedurali come fattore d'implementazione della corruzione, anche A. BIXIO, *Le origini sociali della corruzione* e A. MOLITERNI, *Semplificazioni amministrative e contrasto alla corruzione: conflitto o concorso?*, entrambi in AA.VV., *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, a cura di M. D'ALBERTI, Soveria Mannelli, 2016, rispettivamente p. 63 e p. 231.

Questa linea di riforma del governo sembra raccogliere le sollecitazioni di quella dottrina che segnala, nel settore dell'anticorruzione, «la grave malattia delle norme e un impellente bisogno di 'cura' delle stesse», un «pensare 'quantitativo' – che è propriamente un *non* pensare – di cui si nutre *proprio* il fenomeno che dovrebbe contrastare, il 'cancro' corruttivo»<sup>67</sup>.

Vien da chiedersi se, nelle intenzioni del governo, “semplificazione normativa” significhi anche “semplicità delle regole”.

Sotto questo punto di vista, si riporta volentieri la sollecitazione di quella dottrina che sottolinea l'opportunità di condurre uno studio sull'impatto positivo, derivante dall'adozione delle regole di contrasto alla corruzione, sulla crescita e lo sviluppo del Paese, ad oggi mancante<sup>68</sup>.

A ben vedere, il problema è forse un altro.

Quale che sia la qualità delle regole, il punto di partenza di ogni strategia di anticorruzione è la buona preparazione (tecnica e culturale) del personale pubblico che le deve rispettare, presidio della complessiva “tenuta morale” della categoria<sup>69</sup>.

È proprio vero che il principio dello sviluppo sostenibile pone in termini nuovi il ruolo dell'amministrazione e richiede di conciliare la lotta alla corruzione con i principi dell'etica pubblica, manifestando la natura compromissoria della sua nozione<sup>70</sup>.

E non si tratta solo di applicare o perfezionare dei codici di comportamento: è un problema di formazione professionale del pubblico funzionario<sup>71</sup> e di educazione del cittadino<sup>72</sup>, lungo un percorso ad esempio intercettato dalla l. 20 agosto 2019, n. 92 che ha reintrodotto nelle scuole l'insegnamento dell'educazione civica<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> Le due efficaci frasi tra virgolette sono di G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, op. cit., pp. 182-183.

<sup>68</sup> Lo spunto è di A.M. DURANTE MANGONI-G. TARTAGLIA POLCINI, *La diplomazia giuridica*, op. cit., p. 170.

<sup>69</sup> Ancora G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, op. cit., p. 190 e p. 192.

<sup>70</sup> Così, efficacemente, B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, op. cit., p. 1030 e p. 1053. Sul delicato quanto complesso rapporto tra lotta alla corruzione ed etica pubblica, F. PATRONI GRIFFI, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione e Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, op. cit., V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in AA.VV., *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI-L. VANDELLI, Firenze, 2010, pp. 85 ss. e G. SIRIANNI, *Etica pubblica a prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Dir. pubbl.*, 2014, pp. 927 ss. Più in generale, sulla necessità di interrogarsi circa i rapporti tra diritto ed etica, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA-F. SAITTA, Milano, 2012, p. 433.

<sup>71</sup> B.G. MATTARELLA, *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, in *Il Mulino*, 2007, pp. 38 ss.

<sup>72</sup> Sull'importanza, ai fini della lotta alla corruzione, dell'educazione e, per essa, del coinvolgimento dei cittadini, F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa* e F. SAITTA, *L'impatto delle misure anticorruzione sull'attività amministrativa: un primo bilancio (in chiaroscuro) dopo due anni di applicazione*, entrambi in AA.VV., *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, a cura di F. MASTRAGOSTINO-G. PIPERATA-C. TUBERTINI, Bologna, 2016, rispettivamente p. 228 e pp. 251-252.

<sup>73</sup> Saluta con favore l'entrata in vigore di questa legge, guardando tuttavia con sospetto la mancata presenza in essa di riferimenti all'insegnamento dell'etica, M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in questa Rivista.



In effetti, anche i Rapporti redatti da ASviS sottolineano l'importanza della collaborazione della società civile con le istituzioni del mondo dell'educazione, ponendole al centro di una missione condivisa: quella di operare il cambiamento del sistema educativo verso la cultura dello sviluppo sostenibile, in linea con gli stessi obiettivi di *Agenda 2030*<sup>74</sup>.

Se è possibile concordare con chi sostiene che l'elevazione della qualità culturale e tecnica dell'amministrazione passa necessariamente attraverso l'identificazione della formazione e dell'istruzione come programmi prioritari da parte della comunità sociale<sup>75</sup>, va salutata con favore la previsione, nel PNRR, sia di una riforma orizzontale rivolta alla pubblica amministrazione per implementare le competenze, al fine di «allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna»<sup>76</sup>, sia della *Missione 4: Istruzione e ricerca*, che prevede un cospicuo piano di investimenti volti, tra l'altro, al potenziamento dell'offerta di tutti i servizi di istruzione.

Evidentemente, solo l'attuazione di queste potrà fare la differenza.

---

<sup>74</sup> Sullo specifico punto, sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia nel quadro dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile*, in questa Rivista.

<sup>75</sup> G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, op. cit., p. 193.

<sup>76</sup> Così il PNRR, p. 45.