



# Competenze per la Legalità

## Rafforzamento Competenze per contrastare Riciclaggio e Corruzione nella P.A

POR FSE 2014-2020 REGIONE LOMBARDIA / ASSE IV – Azione 11.3.3

Massimo di Rienzo e Andrea Ferrarini

### NON SOLO MELE MARCE. Cause e modelli di analisi del fenomeno corruttivo.

*La nostra indagine non è diretta verso i fenomeni, ma verso  
le 'possibilità' dei fenomeni*  
(Ludwig Wittgenstein – Ricerche Filosofiche, § 90)

**ABSTRACT:** La corruzione è un fenomeno complesso, che chiama in causa diverse dimensioni della cultura. Nella genesi dei fenomeni corruttivi è coinvolto un qualche tipo di calcolo dei costi e dei benefici. Tuttavia, anche se in molti contesti la corruzione “conviene” e determina l'appartenenza a organizzazioni o gruppi di potere, non tutte le persone in quei contesti diventano corrotte. Anzi, i corrotti sono una minoranza, tanto da sembrare delle *mele marce* finite casualmente in organizzazioni che sembrano sane. La corruzione crea consenso e determina appartenenza: è una distorsione del potere pubblico associata a bisogni di tipo identitario. Nella genesi dei fenomeni corruttivi entrano in gioco conflitti tra interessi e sistemi valoriali, che possono essere influenzati dalla cultura dell'organizzazione. Ma anche le politiche di riforma e privatizzazione che rendono incerti i confini tra pubblico e privato, ed enfatizzano l'efficienza a discapito dell'imparzialità, possono favorire la corruzione. Infine, gli studi sul campo confermano che la corruzione viene percepita come un fenomeno che si distribuisce su tre dimensioni: relazionale, etica e organizzativa.

Nella prima parte dell'articolo (*I PEZZI DI UNO SPECCHIO ROTTO*) prenderemo in considerazione alcuni dei principali approcci teorici che descrivono le cause della corruzione. Nella seconda parte (*METTERE INSIEME I PEZZI*) presenteremo un nostro modello di analisi, il *Modello Evolutivo*, che potrebbe rappresentare un *framework*, una cornice concettuale, entro cui ri-definire obiettivi e strategie nazionali di prevenzione della corruzione, per identificare e gestire correttamente i numerosi *precursori della corruzione*, primo tra tutti il conflitto di interessi e i fenomeni ad esso connessi: convergenze di interessi e polarizzazioni.

I PROMOTORI





## Sommario

<b>1. I PEZZI DI UNO SPECCHIO ROTTO: le teorie della corruzione.</b> .....	3
1.1 Un fenomeno “multidimensionale”.....	3
1.2 La teoria della mela marcia .....	4
1.3 Pubblici calcolatori .....	4
1.4 Contesti disfunzionali .....	5
1.5 Collisioni valoriali.....	6
1.6 L’ethos Pubblico .....	7
1.7 Correlazioni .....	8
1.8 Il Filo di Arianna .....	9
<b>2. METTERE INSIEME I PEZZI: IL MODELLO EVOLUTIVO.</b> .....	9
2.1 Il contesto della corruzione .....	9
2.2 Il Modello Evolutivo: nessuno nasce corrotto .....	10
2.3 La dimensione relazionale.....	11
2.4 La dimensione etica .....	13
2.5 La dimensione organizzativa .....	14
2.6 Il feedback nella dimensione relazionale .....	15
2.7 Applicazioni del modello: valutazione del rischio e misure di prevenzione. ....	17

I PROMOTORI





## 1. I PEZZI DI UNO SPECCHIO ROTTO: le teorie della corruzione.

### 1.1 Un fenomeno “multidimensionale”.

Nelle *Città Invisibili* Italo Calvino descrive la città di Despina, che si può raggiungere in due modi: “per nave o per cammello” e che “si presenta differente a chi viene da terra e a chi dal mare”. Il cammelliere che la raggiunge via terra, “vede spuntare all’orizzonte dell’altipiano i pinnacoli dei grattacieli, le antenne radar, sbattere le maniche a vento bianche e rosse, buttare fumo i fumaioli” e pensa a di vedere una nave: “sa che è una città ma la pensa come un bastimento che lo porti via dal deserto”. Invece, chi arriva dal mare immagina che la città sia un cammello, “sa che è una città ma la pensa come un cammello [...] che lo porta via dal deserto del mare”.

Despina è una città tra due deserti e Calvino osserva che “ogni città riceve la sua forma dal deserto a cui si oppone”. Anche la corruzione, come Despina, è qualcosa di complesso e sfuggente, che sembra cambiare la propria natura a seconda dei punti di vista. In effetti i fenomeni corruttivi chiamano in causa diverse dimensioni della cultura umana, ma sono sempre al confine di queste dimensioni.

La corruzione chiama in causa la *dimensione penalistica*, in cui si determina ciò che è lecito e non è lecito fare, ma non si esaurisce in questa dimensione, perché la corruzione come fenomeno esiste prima della sanzione penale.

La corruzione chiama in causa la *dimensione etica e culturale* dell’agire umano, ma non è solo una questione di valori: nelle dinamiche corruttive entrano in gioco anche le convergenze e i conflitti di interessi, che sono un fenomeno che non appartiene alla sfera morale ma al contesto *socio-economico* in cui gli agenti pubblici agiscono, prendono decisioni, gestiscono informazioni.

La corruzione, infine, chiama in causa la *dimensione economica* dello scambio corruttivo, in cui la funzione pubblica viene messa in vendita per favorire interessi privati, ma questo scambio non può fare a meno della *dimensione organizzativa*, deve diventare abuso del potere pubblico e distorsione dei processi organizzativi.

La *dimensione organizzativa*, cioè il Sistema Pubblico con le sue articolazioni, i suoi ruoli, i suoi processi, è il punto terminale di ogni dinamica corruttiva: la corruzione, quando emerge, emerge sempre *dentro* qualche pubblica amministrazione. Ma non è il Sistema Pubblico ad essere corrotto. Sono corrotte le persone che interagiscono dentro il Sistema.

Quando si parla di corruzione è sempre importante specificare *di quale corruzione si sta parlando*: ci si riferisce a un reato penale, oppure a un fenomeno organizzativo? Sono caduti degli interessi primari, oppure sono stati calpestati i principi e i valori dell’etica pubblica?

I diversi approcci al fenomeno sono altrettanti tentativi di dare una risposta ad una domanda fondamentale: *perché le persone diventano corrotte?*

I PROMOTORI





## 1.2 La teoria della mela marcia

In Italia è abbastanza diffusa l'opinione che alcune persone siano più inclini alle condotte corruttive di altre. E' la famosa *teoria della mela marcia*: i corrotti sono mele marce che finiscono dentro il cesto di frutta delle organizzazioni e si mimetizzano tra le mele sane, cioè i dipendenti onesti. Ma questo modo di intendere la corruzione non è specifico del solo contesto italiano: nel 2007 Gjalt de Graaf, professore di Scienze Sociali all'Università di Amsterdam, ha scritto un bellissimo articolo sulle cause della corruzione<sup>1</sup> e ha incluso le *Bad Apple Theories* tra i sei principali modelli teorici di riferimento per lo studio dei fenomeni corruttivi in Occidente.

La *Teoria della Mela Marcia* fornisce una rappresentazione abbastanza rassicurante della corruzione: si tratta di un fenomeno puntuale, "di una patologia temporanea generata da poche mele marce all'interno di una organizzazione pubblica che, per il resto, è sana"<sup>2</sup>. Questo modo di vedere le cose è anche assolutorio per le organizzazioni pubbliche: i processi di selezione del personale non saranno mai in grado di identificare le mele marce, perché i candidati inclini alla corruzione non avranno alcun interesse a rivelare la loro vera natura e poi perché, in fin dei conti, i processi di selezione valutano le competenze e non possono indagare l'animo umano!

Ma esiste anche l'altra faccia della medaglia, il lato meno rassicurante della *Teoria della Mela Marcia*: questa teoria ci dice che la corruzione non si può prevenire. Nasceranno sempre, più o meno casualmente, persone con qualche particolare "difetto di fabbricazione", che le rende pre-destinate alla corruzione, e queste persone, altrettanto casualmente, potranno finire dentro le organizzazioni, dove resteranno, magari per anni, aspettando l'occasione che le corromperà.

La Teoria della Mela Marcia riduce la prevenzione ad una attività di controllo sull'operato degli agenti pubblici: regole, procedure, vincoli e controlli sono imposti a tutte le mele del cesto organizzativo, nella speranza di impedire alla mela marcia di agire e promuovere interessi particolari. Una prospettiva assai poco rassicurante. Fortunatamente, esistono anche altri modelli di analisi dei fenomeni corruttivi, che Gjalt de Graaf identifica nel suo articolo e che vale la pena di analizzare.

## 1.3 Pubblici calcolatori

Per la *Teoria della scelta pubblica* (public choice theory) la corruzione è un fenomeno individuale, che deriva da una scelta razionale. I funzionari pubblici diventano corrotti perché dopo un calcolo dei costi e dei benefici, percepiscono che i potenziali benefici (profitto illecito) dell'essere corrotti superano i potenziali costi (possibilità di essere scoperti e puniti).

<sup>1</sup> Gjalt de Graaf, *Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption*. Public Administration Quarterly, vol 31, 2007

<sup>2</sup> David Jancsics, *Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis*, Public Administration Review, vol. 79-4, 2019

I PROMOTORI





Se la corruzione deriva da una scelta razionale, allora è possibile identificare i fattori che rendono vantaggiosa o svantaggiosa la corruzione. Robert Klitgaard lo ha fatto con una equazione molto nota<sup>3</sup>, che ha influenzato le strategie di prevenzione di mezzo mondo:

- **C = M + D - A**: “la corruzione (C) aumenta se si incrementano i monopoli (M) e la discrezionalità (D), mentre diminuisce quando gli agenti pubblici sanno che dovranno rendere conto (-A = Accountability) del loro operato”

L’assunzione è semplice e lineare: se aumenta la trasparenza, se si rompono i monopoli e si riduce la discrezionalità, i rischi aumentano e la corruzione diventa svantaggiosa: nessuno *sceglierà* più di diventare corrotto. Il tallone d’Achille di questo approccio è che non sappiamo esattamente quali sono i fattori che entrano nel calcolo dei costi e dei benefici: il valore economico delle utilità conseguite o il loro valore simbolico? Le perdite economiche derivanti da una sanzione o i costi morali della corruzione?<sup>4</sup> Inoltre, questo approccio non spiega perché alcune persone non diventano corrotte, pur vivendo in contesti in cui la corruzione conviene. Infine, l’assunzione che la corruzione sia una scelta razionale potrebbe non essere corretta: molto spesso i dipendenti pubblici chiedono tangenti e utilità non parametrize con i guadagni che il soggetto privato ricava dall’accordo corruttivo. Cioè *si vendono per niente*. Le cronache sui giornali e sul web ci raccontano del finanziere che blocca le verifiche fiscali in una concessionaria, chiedendo in cambio di usare gratuitamente auto di grossa cilindrata. O di politici che dirottano i finanziamenti pubblici verso determinate aziende, chiedendo in cambio cene e incontri di natura sessuale. Dal Trentino alla Puglia, dalla Val d’Aosta alla Sicilia leggiamo di funzionari che finiscono in galera per avere chiesto ad una impresa edile di ristrutturare gratis il bagno o di tinteggiare la casa, in cambio di appalti milionari per la ristrutturazione di interi padiglioni ospedalieri, o per far lievitare i costi degli appalti...

#### 1.4 Contesti disfunzionali

Per le teorie del contesto organizzativo la corruzione dipende invece da un malfunzionamento della cultura organizzativa. Gjalte de Graaf descrive la cultura di un’organizzazione come un insieme di “*modi collettivi di pensare, sentire e fare*” che “*determinano, in gran parte, le decisioni e il comportamento delle persone*”. Se gruppi di persone, all’interno dell’organizzazione, sviluppano una “*cultura corrotta*”, questa cultura influenzerà i comportamenti individuali.

<sup>3</sup> Klitgaard, R. *Controlling Corruption*, 1988.

<sup>4</sup> Alberto Vannucci, per esempio, ha riscritto la formula di Klitgaard, per spiegare la corruzione sistemica:

- **Ct = f(R; D; I; -A; -CM; Ct-1, Ct-2, ...)** = “La corruzione al tempo **t** dipende dalle rendite (**R**) create e allocate dallo Stato grazie a poteri “monopolistici” attribuiti ad agenti pubblici, dalla discrezionalità (**D**) delle decisioni, dalla presenza di informazioni riservate (**I**), dall’effetto deterrente dei controlli (**- A**) penali, disciplinari, contabili, sociali, ecc..., dai costi morali (**-CM**) della corruzione e dall’eredità lasciata dalla corruzione passata (**Ct-1, Ct-2, ...**)”.

Questa formula è molto interessante, perché include la dimensione etica. Inoltre, consente di cogliere alcune caratteristiche della corruzione sistemica: in un sistema corrotto la corruzione genera corruzione e i componenti delle reti di corruzione si scambiano rendite e informazioni.





Le dinamiche di gruppo associate ai fenomeni corruttivi sono state descritte usando metafore assai vivide: la corruzione è stata paragonata ad una *malattia contagiosa*<sup>5</sup> (chi entra in contatto con una cultura organizzativa corrotta, corre il rischio di diventare corrotto) o come un *pendio scivoloso* in cui si cade, perché non diventare corrotti in certe culture organizzative significa tradire il gruppo<sup>6</sup>.

Queste analisi colgono in pieno una caratteristica fondamentale dei fenomeni corruttivi: la loro connessione con bisogni di tipo identitario di appartenenza e affiliazione. E privilegiano strategie di prevenzione che si focalizzano sul processo di definizione e trasmissione della cultura organizzativa e soprattutto sulla qualità della *leadership*.

Tuttavia, anche questo modello non risponde alla domanda fondamentale: perché non tutte le persone esposte ad una cultura organizzativa corrotta diventano, a loro volta, corrotte? Secondo Gjalte de Graaf tra la cultura di un'organizzazione e i fenomeni corruttivi non esiste una relazione di causa-effetto: la cultura di un'organizzazione non determina la corruzione dei suoi componenti, ma agisce come un fattore che entra in gioco e che può promuovere o contrastare l'emersione della corruzione.

## 1.5 Collisioni valoriali

Le *Teorie della collisione valoriale* (Clashing moral values theories) fanno derivare la corruzione da una collisione (*clash*) tra sistemi valoriali<sup>7</sup>. Christian Höffling descrive questo scontro nei termini di un conflitto tra *micro moralità* e *macro moralità*. La micro moralità è l'insieme dei valori, degli obblighi e delle norme morali che regolano le relazioni della nostra vita quotidiana personale e sociale. La macro moralità, invece, è universale, cioè non ancorata a specifiche relazioni della sfera privata. I due sistemi valoriali sono percepiti con un diverso livello di intensità: gli obblighi della micro-moralità sono molto forti, mentre l'elevato livello di astrazione della macro-moralità limita le possibilità di interiorizzare le sue norme.

Quando questi due sistemi di valori entrano in conflitto, è necessario compiere delle scelte: la macro-moralità, per esempio, obbliga i funzionari pubblici a trattare allo stesso modo tutti i destinatari

<sup>5</sup> Klitgaard, R., *Subverting Corruption*, Finance & Development, Giugno 2000: "La corruzione è come una malattia pandemica. È un problema in ogni Paese ed è particolarmente dannosa soprattutto in alcuni Paesi. Le sue conseguenze sociali si fanno sentire anche a livello economico. Infine, questa malattia contagiosa è difficile da combattere [...]"

<sup>6</sup> Jackall, R., *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, New York: Oxford University Press, 1988 - Punch, M. *Police Corruption and Its Prevention*, European Journal on Criminal Policy and Research 2000, vol. 8

<sup>7</sup> L'antagonismo tra sistemi di valori è centrale nella riflessione di Max Weber (*Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, 1921), Jürgen Habermas (*The Theory of Communicative Action*, Heinemann Polity Press, 1984.) e Christian Höffling (*Korruption als Soziale Beziehung*, Leske+Budrich, 2002.)

### I PROMOTORI





(*principio di imparzialità*), mentre la micro-moralità richiede loro di favorire gli amici, ove possibile. Si genera un dilemma etico che, se non adeguatamente gestito, può condurre verso la corruzione.

Le teorie del conflitto valoriale ci obbligano ad abbandonare l'idea che la corruzione sia un fenomeno puntuale ed estemporaneo: si tratta piuttosto, di un fenomeno radicato (*deep-rooted*), comune e permanente in tutti i sistemi sociali, le organizzazioni, i gruppi di età e di genere<sup>8</sup>. E promuovono un approccio alla prevenzione della corruzione basato sulla definizione e applicazione di codici di condotta e sulla formazione etica del personale, piuttosto che sull'introduzione di controlli e sanzioni. Un rappresentante di questa corrente di pensiero è Muel Kaptein<sup>9</sup>.

Le teorie del conflitto valoriale hanno tuttavia un limite: riducono il conflitto tra sfera professionale pubblica e sfera privata ad uno scontro di valori, dimenticando che le relazioni hanno anche meccanismi di funzionamento che sfuggono alla dimensione etica. Le relazioni si reggono su aspettative, promuovono interessi, possono essere codificate contrattualmente e soddisfare dei bisogni. Le interazioni, quindi, non coinvolgono solo i sistemi valoriali, ma chiamano in causa i conflitti di interessi, la competizione tra i bisogni e possono generare dilemmi *spuri*, in cui si verifica una collisione tra interessi (*“ciò che conviene”*) e valori (*ciò che è giusto*).

## 1.6 L'ethos Pubblico

Nelle teorie del conflitto valoriale la collisione tra valori della sfera pubblica e valori della sfera privata e sociale avviene a livello del singolo agente pubblico. Nelle *Teorie dell'ethos pubblico* (Ethos of public administration theories), invece, questa collisione è mediata dall'ethos organizzativo<sup>10</sup>: la società e la politica esercitano una pressione sul sistema pubblico e questa pressione influenza la cultura delle organizzazioni in cui operano i dipendenti pubblici. Tutto ciò, insieme ad una scarsa attenzione alle tematiche dell'integrità, può spingere i funzionari pubblici ad innescare dinamiche corruttive per raggiungere i propri obiettivi.

Queste teorie sono molto critiche nei confronti dei processi di semplificazione e “aziendalizzazione” delle pubbliche amministrazioni, che rischiano di enfatizzare eccessivamente le aspettative di efficienza della politica e degli stakeholder, a discapito dell'imparzialità. Alcuni autori<sup>11</sup>, per esempio, hanno notato che gli interventi di *deregulation* e privatizzazione hanno fatto emergere una serie di agenzie di regolamentazione quasi governative, enti parastatali e organizzazioni del terzo settore, che sono diventate agenti privati delle politiche pubbliche. Questo processo di ibridazione tra

<sup>8</sup> Alatas, S., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Aldershot, 1990 -

<sup>9</sup> Kaptein, M. *Ethics Management*, Kluwer Academic Publishers, 1998 - Kaptein, M.; Wempe J. *The Balanced Company: A Theory of Corporate Integrity*, Oxford University Press, 2002.

<sup>10</sup> Il termine inglese *ethos* identifica l'insieme delle credenze e dei valori fondamentali di riferimento per un gruppo di persone: i valori condivisi e veicolati da una organizzazione, le credenze e le percezioni morali di una società, le percezioni etiche alla base della deontologia di una comunità professionale, ecc ...

<sup>11</sup> Doig, A., Wilson J. *What Price New Public Management?*, Political Quarterly 1997, 69 -



pubblico e privato, avviato negli anni '80 del Novecento e ancora in corso, ha creato canali favorevoli al traffico di influenze ed ha depotenziato il controllo pubblico<sup>12</sup>

Le Teorie dell'ethos pubblico sono indubbiamente efficaci nel cogliere il carattere sistemico della corruzione e le specificità che questo fenomeno ha assunto negli ultimi quarant'anni anche in Italia. Tuttavia, se adottate come modello per descrivere la corruzione in generale, hanno un grosso limite, che le rende, per certi versi, assimilabili alle *teorie della mela marcia*: descrivono la corruzione come un fenomeno che viene da fuori (anche se mediato dalla cultura organizzativa), dipendente dalle pressioni esercitate dagli interessi della sfera privata e della politica su un Sistema Pubblico che, se non fosse inquinato dall'esterno, funzionerebbe correttamente. Ancora una volta, non viene data una risposta a quella che, ormai, sta diventando la domanda fondamentale di questo articolo: *“perché alcune persone dentro al Sistema Pubblico diventano corrotte ed altre no?”*

## 1.7 Correlazioni

Le *Teorie della correlazione* (correlation theories) non forniscono un vero e proprio modello teorico dei fenomeni corruttivi. Sono, piuttosto, una categoria eterogenea di ricerche sul campo, che cercano di identificare i fattori sociali, politici, organizzativi e individuali che sono correlati al livello di corruzione di un Sistema Pubblico.

Alcune di queste ricerche si basano su dati di tipo quantitativo<sup>13</sup>, altre cercano di misurare la percezione del fenomeno corruttivo e coinvolgono gruppi di esperti, che devono identificare i fattori sociali, economici, politici, organizzativi e individuali che, a loro avviso, sono importanti per la spiegazione dei casi di corruzione che si verificano nel loro paese. Gli indici di Transparency International<sup>14</sup> sono un noto esempio di analisi di tipo percettivo, così come le ricerche condotte da Leo Huberts nella seconda metà degli anni Novanta<sup>15</sup> e che hanno mostrato come (indipendentemente dal reddito di una nazione) la corruzione è associata ai valori dei politici e dei funzionari pubblici, alla mancanza di impegno per l'integrità pubblica da parte della leadership, ai

<sup>12</sup> Heywood, P., *Political Corruption: Problems and Perspectives*. Political Studies, 1997, XLV,

<sup>13</sup> Thomas Holbrook e Kenneth Meier, per esempio, analizzando i casi di corruzione registrati dal Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti nel 1988 hanno correlato il livello di corruzione a diversi fattori: urbanizzazione, istruzione, l'affluenza alle urne, la competizione tra i partiti politici, le dimensioni del settore pubblico e gli arresti per gioco d'azzardo.

<sup>14</sup> **CPI** - Corruption Perceptions Index (Classifica di oltre 180 Paesi al mondo in base al livello di corruzione percepita) e **GCB** - Global Corruption Barometer (Sondaggio ai cittadini sulla percezione della corruzione). Questi indici sono e ricerche ad essi correlate, sono pubblicati anche sul sito di Transparency International Italia (<https://www.transparency.it/cosa-facciamo/ricerca-e-analisi>)

<sup>15</sup> Huberts, L. *Western Europe and Public Corruption*. European Journal on Criminal Policy and Research 1995, 3 - Huberts, L., *Expert Views on Public Corruption Around the Globe. Research Report on the Views of an International Expert Panel*, 1996 - Huberts, L., *What Can Be Done Against Public Corruption and Fraud: Expert Views on Strategies to Protect Public Integrity*, Crime, Law & Social Change 1998, 29.

I PROMOTORI







problemi di tipo organizzativo, al rapporto tra il Settore Pubblico e le imprese e alla diffusione del crimine organizzato.

## 1.8 Il Filo di Arianna

A prima vista può sembrare che la percezione della corruzione chiami in causa fattori troppo diversi tra loro. Ma forse questi fattori non sono così distanti: è solo difficile trovare il modo di farli stare insieme coerentemente. E le diverse teorie della corruzione sono come i pezzi di uno specchio rotto, che riflettono in modo frammentario il fenomeno.

Nella genesi dei fenomeni corruttivi è coinvolto un qualche tipo di calcolo dei costi e dei benefici. Tuttavia, anche se in molti contesti la corruzione “conviene” e determina l'appartenenza a organizzazioni o gruppi di potere, non tutte le persone in quei contesti diventano corrotte. Anzi, i corrotti sono una minoranza, tanto da sembrare delle *mele marce* finite casualmente in organizzazioni che sembrano sane.

La corruzione crea consenso e determina appartenenza: è una distorsione del potere pubblico associata a bisogni di tipo identitario.

Nella genesi dei fenomeni corruttivi entrano in gioco conflitti tra interessi e sistemi valoriali, che possono essere influenzati dalla cultura dell'organizzazione. Ma anche le politiche di riforma e privatizzazione che rendono incerti i confini tra pubblico e privato, ed enfatizzano l'efficienza a discapito dell'imparzialità, possono favorire la corruzione.

Infine, gli studi sul campo confermano che la corruzione viene percepita come un fenomeno che si distribuisce su tre dimensioni: relazionale, etica e organizzativa.

E' venuto il momento di mettere insieme questi pezzi e trovare un Filo di Arianna che ci aiuti a non perderci nel labirinto della corruzione.

## 2. METTERE INSIEME I PEZZI: IL MODELLO EVOLUTIVO.

### 2.1 Il contesto della corruzione

Dopo aver passato in rassegna i diversi modelli di analisi della corruzione, nella parte conclusiva del suo articolo Gjalp de Graaf sottolinea la necessità di *contestualizzare* le ricerche e studiare le dinamiche dei singoli casi di corruzione: in che modo i funzionari corrotti giustificano il proprio comportamento? Come entrano in contatto con i soggetti privati da cui ricevono utilità? Da quali relazioni emerge la dinamica corruttiva? Come vengono giudicati dai colleghi?

Analisi di questo tipo, secondo l'autore, potrebbero essere svolte attraverso focus group e casi studio, perché *“i casi studio hanno il vantaggio di essere più ricchi di dettagli dei casi reali”*.

I PROMOTORI





Anche noi, che ci occupiamo di formazione, usiamo spesso i casi studio per promuovere il confronto tra i partecipanti ai nostri corsi su diversi argomenti: gestione del conflitto di interessi, applicazione dei codici di comportamento, valutazione e trattamento del rischio di corruzione, ecc...

L'uso dei casi ci ha aiutato a comprendere in che modo il conflitto di interessi, l'azzardo morale e il fallimento etico<sup>16</sup> sono percepiti da chi lavora all'interno della pubblica amministrazione italiana, in particolare negli enti locali e negli enti del sistema sanitario pubblico. I confini tra questi fenomeni sembrano essere abbastanza incerti, perché la corruzione è percepita dai dipendenti pubblici come un *pot-pourri* di criticità relazionali, etiche ed organizzative.

Per mettere ordine nelle percezioni, spesso confuse, dei partecipanti, abbiamo sviluppato un nostro modello di analisi della corruzione: **il Modello Evolutivo**. Un modello che, elaborato a fini didattici, si è invece rivelato utile anche per definire strategie di gestione del rischio corruttivo.

## 2.2 Il Modello Evolutivo: nessuno nasce corrotto

La dimensione organizzativa della corruzione è stata molto studiata ed è l'oggetto privilegiato delle normative e dei piani di prevenzione. La *prospettiva relazionale* invece non ha mai ottenuto l'attenzione dovuta per via del fatto che, in fin dei conti, mettere sotto controllo il processo organizzativo è infinitamente più semplice. Ma gli individui, brutti e cattivi, che operano nell'illegalità non sono caduti sulla terra quasi per caso o per sventura. Sono, essi stessi, "*organismi nel proprio ambiente*"<sup>17</sup>. E la corruzione rappresenta un vero e proprio *costrutto sociale*, in cui viene coinvolta anche e soprattutto la dimensione relazionale. Attraverso le relazioni, infatti, gli individui e le organizzazioni costruiscono una realtà comune e condivisa, esperita come oggettiva, fattuale e densa di significato.

Il nostro Modello Evolutivo parte dal presupposto che le persone non nascono corrotte o disoneste. Non nascono nemmeno oneste a voler essere precisi: nascono *al di là del bene e del male* e vivono buona parte della loro vita cercando di soddisfare i propri bisogni, cioè sviluppando degli interessi e stringendo delle relazioni.

All'interno delle relazioni le persone incontrano altre persone, apprendono delle regole e dei principi di comportamento e *costruiscono la loro esistenza*. Attraverso le relazioni l'agente pubblico plasma il suo *ecosistema*.

<sup>16</sup> Si tratta di tre fenomeni diversi. **Il conflitto di interessi** è una *situazione* in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse. **L'azzardo morale** è un *comportamento* opportunistico che un Agente pubblico pone in essere ai danni del proprio principale. **Il fallimento etico** è l'effetto di una decisione o di un comportamento che violando, intenzionalmente o meno, una norma, trasgredendo ad un obbligo di condotta o disattendendo le aspettative di un sistema di valori, individuali o organizzativi, determina la caduta in concreto di uno o più interessi primari. Tuttavia, come vedremo, i tre fenomeni sono tra loro connessi: il conflitto di interessi è un precursore di un azzardo morale, mentre il fallimento etico è la conseguenza di un azzardo morale.

<sup>17</sup> Gregory Bateson, *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, 1977



Siamo tutti esemplari di una specie (*homo sapiens*) che ha modificato l'ambiente in cui si è evoluta, rompendone gli equilibri, con effetti il più delle volte catastrofici. La strategia evolutiva della specie si ripresenta, in qualche modo, nelle singole esistenze individuali. Se il mondo *fisico* è il luogo le persone sono in quanto esseri viventi (tutti gli esseri umani nascono in qualche luogo del pianeta Terra e poi vivono spostandosi magari in altri luoghi), il mondo *relazionale* è il luogo in cui le persone sviluppano la propria *esistenza*, cioè danno senso al proprio essere al mondo.

Evolviamo, cioè ci modifichiamo, all'interno del nostro ecosistema di relazioni ed evolvendo modifichiamo l'ecosistema. L'esito di questi cambiamenti non è privo di rischi e non è mai scritto in partenza.

La corruzione è quindi un fenomeno che evolve: si innesca nella dimensione relazionale, passa attraverso la dimensione etica e diventa un azzardo morale che si scarica nei processi pubblici gestiti nella dimensione organizzativa, determinando una serie di anomalie (fig. 1)

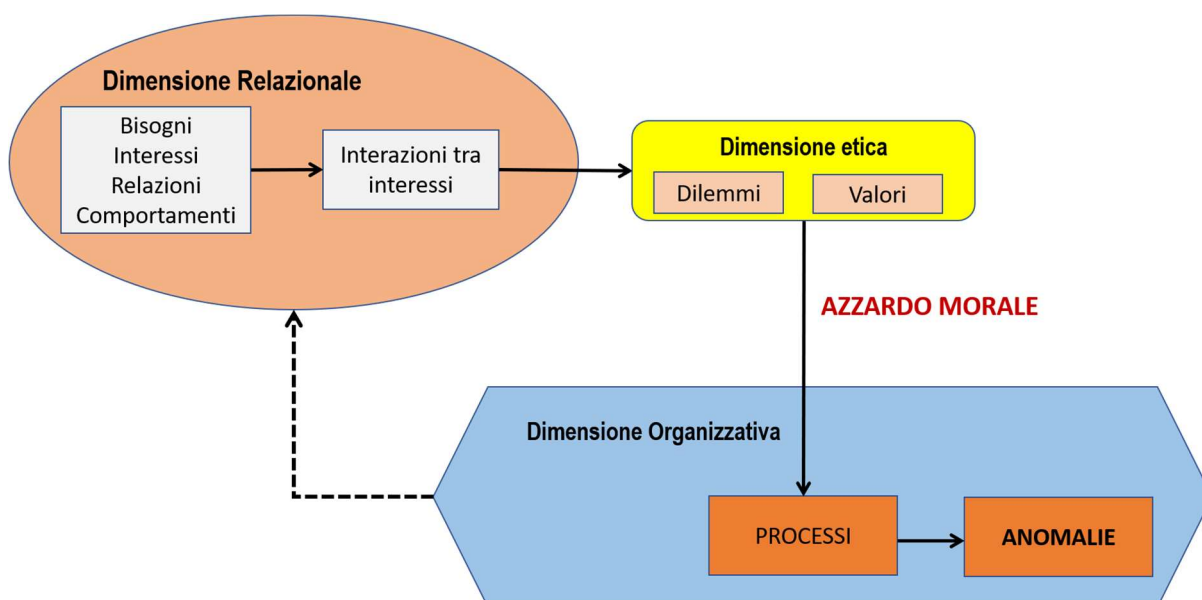


Figura 1: Il Modello Evolutivo

### 2.3 La dimensione relazionale

L'innescò dei fenomeni corruttivi è interno alla rete di relazioni dell'Agente pubblico<sup>18</sup>. Questa rete include le relazioni della sfera privata (parentela, frequentazione abituale, debito, credito, grave

<sup>18</sup> Per semplicità in questa sede useremo l'espressione "Agente pubblico" per indicare qualunque soggetto delegato a svolgere una funzione pubblica: funzionari, dirigenti pubblici, organi di indirizzo politico, ecc ... In realtà, sarebbe più appropriato distinguere gli Agenti pubblici, cioè i soggetti che svolgono una funzione pubblica senza esercitare un potere gerarchico su altri soggetti, dai Principali delegati, che partecipano alla catena di comando del Sistema Pubblico. Per approfondire questa distinzione, si rimanda al nostro articolo



inimicizia, ecc...) e le relazioni della sfera professionale: le relazioni con i colleghi, con i superiori gerarchici e con i destinatari.

La dimensione relazionale non è statica: le relazioni si modificano continuamente a seguito dell'emersione di nuovi bisogni che, se sono percepiti come molto intensi, possono influire sull'uso che gli Agenti pubblici fanno delle proprie relazioni. E i comportamenti adottati dall'Agente pubblico possono influenzare gli interessi che "corrono" sulla rete di relazioni, determinando situazioni di conflitto di interessi<sup>19</sup> e convergenza di interessi<sup>20</sup>.

In effetti, Robert Klitgaard ha pienamente ragione, quando dice che *"la corruzione è un reato basato sul calcolo"*. Tuttavia, il calcolo che innesca la corruzione avviene nella dimensione relazionale ed è influenzato dall'intensità degli interessi e dalla percezione dei bisogni. Questo spiega perché in alcuni casi i corrotti *si vendono, apparentemente, per niente*: in realtà il rifacimento gratis del bagno di casa chiesto come contropartita di un appalto milionario, pur avendo un valore economico irrisorio, soddisfa bisogni di status e appartenenza, percepiti in modo patologico: chiedere qualcosa di non dovuto, e poterlo avere, certifica il possesso del potere e l'appartenenza ad una élite di "privilegiati" manovratori di interessi, che possono controllare la vita degli altri senza essere soggetti ad alcun controllo.

Questo calcolo dei costi e benefici non è influenzato solo dai bisogni, ma anche dall'intensità con cui l'Agente pubblico percepisce gli interessi primari che deve promuovere. Se l'Agente pubblico lavora in un contesto in cui i confini tra pubblico e privato sono incerti e l'efficienza è enfatizzata a discapito dell'imparzialità, allora potrebbe ritenere *vantaggiose* decisioni e condotte che promuovono l'efficienza dell'organizzazione e gli interessi dei destinatari, ma che minacciano l'imparzialità<sup>21</sup>.

In estrema sintesi, nella dimensione relazionale la corruzione si genera perché certe decisioni, certi comportamenti, oppure determinati usi strumentali delle relazioni sono percepiti come *vantaggiosi*, anche se mettono a rischio l'imparzialità.

Tuttavia, anche se comportamenti a rischio di corruzione sono percepiti come vantaggiosi in certi contesti, non tutti gli Agenti pubblici in quei contesti diventano corrotti. Anzi, i corrotti sono una minoranza. Questo accade perché, nella maggior parte dei casi, i comportamenti a rischio vengono bloccati e neutralizzati dalla dimensione etica.

LA TEORIA DELL'AGENZIA "ESTESA". *Ruoli e relazioni della sfera professionale pubblica*, <https://spazioetico.com/2021/03/28/la-teoria-dellagenzia-estesa-ruoli-e-relazioni-della-sfera-professionale-pubblica/>

<sup>19</sup> Situazione in cui la promozione di un *interesse* rappresenta una minaccia per un altro interesse. Esistono quattro diverse tipologie di conflitti di interessi: *esogeno*, *endogeno*, *inerente*, *apparente*.

<sup>20</sup> Situazione in cui la promozione di un interesse rappresenta un potenziale vantaggio anche per un altro interesse. E' il contrario di un conflitto di interessi.

<sup>21</sup> Condotte di questo tipo hanno un elevato profilo di rischio, perché generano convergenze tra interessi primari e secondari, conflitti di interessi endogeni conflitti di interessi inerenti.

I PROMOTORI





## 2.4 La dimensione etica

Il secondo step del percorso di evoluzione dei fenomeni corruttivi avviene tutto nella dimensione etica, la dimensione dei valori (individuali, sociali e organizzativi) che possono agire come un *filtro etico*, che blocca e neutralizza comportamenti che, pur essendo percepiti come vantaggiosi, comportano la violazione di qualche principio morale.

Nella dimensione etica, l'interazione tra comportamenti e valori genera delle situazioni di conflitti tra interessi e sistemi valoriali, che possono essere influenzati dalla cultura dell'organizzazione: i dilemmi etici, (fig.2) vale a dire situazioni in cui:

- un comportamento che appare vantaggioso non è moralmente accettabile (dilemma etico "spurio")
- oppure un comportamento svantaggioso deve essere adottato in ossequio a determinati valori morali (dilemma del "Martire")
- oppure ancora un comportamento vantaggioso appare giustificabile alla luce di determinati valori morali, ma ne viola contemporaneamente altri (dilemma etico "puro")




	<b>Dilemma «spurio»: (conflitto tra valori e interessi)</b>	Un comportamento «c» è vantaggioso, ma minaccia un valore «v»
	<b>Dilemma del «Martire» (conflitto tra valori e interessi)</b>	Un comportamento «c» non è vantaggioso, ma promuove un valore «v»
	<b>Dilemma etico «puro» (conflitto tra valori)</b>	Un comportamento un valore v1, ma promuove un valore v2

Figura 2 - I dilemmi della dimensione etica.

Con l'adesione a determinati sistemi di valori, le persone soddisfano bisogni di appartenenza e affiliazione. I valori strutturano l'identità individuale e la violazione di un valore mette a rischio l'identità e l'appartenenza ad una comunità e rende necessaria una *manutenzione del concetto di sé*

Il filtro etico funziona in modo strano: o funziona del tutto o non funziona per niente. In nome dei propri valori, le persone sono in grado di fare grandi cose, nel bene o nel male. Ma se il filtro etico si inceppa, è come se le persone spegnessero la luce: non sono più in grado di vedere le conseguenze morali delle proprie azioni<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Nella storia recente, i campi di concentramento nazisti hanno rappresentato un contesto di diffusa e problematica disattivazione del filtro etico delle persone. Questo fenomeno di perdita di consapevolezza morale è ben descritto da Hannah Arendt nel suo libro *La Banalità del Male: "Il processo ad Eichmann diede occasione a molti di riflettere sulla natura umana e dei movimenti del presente. Eichmann tutto era fuorché anormale: era questa la sua dote più spaventosa. Sarebbe stato meno temibile un mostro inumano, perché proprio in quanto tale rendeva difficile identificarvisi. Ma quel che diceva Eichmann e il modo in cui lo diceva,*





I valori non sono negoziabili, per via dell'intensità con cui vengono percepiti. Se un valore entra in gioco in un processo decisionale, non può essere minacciato da alcun comportamento. Se un valore entra in conflitto con un diritto o con una prescrizione normativa, non è possibile alcuna mediazione. Ma se un valore entra in conflitto con un interesse percepito come molto intenso, e quell'interesse deve soccombere, in questo caso *la salvaguardia del concetto di sé* ha dei costi molto elevati e possono entrare in scena processi di *neutralizzazione della dimensione etica*.

Seguendo una analisi condotta da Muel Kaptein, possiamo identificare quattro diverse strategie di neutralizzazione:

- *distorcere i fatti*: selezionare i ricordi, categorizzare in un certo modo un evento, negare le evidenze, oppure inventare circostanze e situazioni;
- *negare le norme*: negato che a un certo comportamento sia applicabile una certa norma, appellarsi a norme diverse, oppure relativizzare la propria condotta comparandola con le violazioni altrui;
- *dare la colpa alle circostanze*, appellandosi alla mancanza di opzioni praticabili (*"non avevo alternative"*), oppure al fatto di non avere avuto ruolo nella vicenda (*"io non c'entro nulla"*), oppure al fatto di non avere la possibilità di scegliere (*"non potevo fare diversamente"*);
- *nascondersi dietro qualcosa o qualcuno*: dietro una mancanza di informazioni necessarie a gestire diversamente la situazione, dietro la mancanza di capacità, dietro una situazione di bisogno, ecc...

Quando il filtro etico si disattiva, i comportamenti a rischio di corruzione passano indenni la dimensione etica e possono essere messi in atto. Non solo: la neutralizzazione consente di *giustificare* tali comportamenti, che possono quindi essere percepiti come eticamente accettabili. Accade così che il politico arrestato per corruzione si dichiari innocente, perché non ha rubato per sé, ma per il partito; oppure che il funzionario pubblico accusato di turbativa nella libera scelta del contraente, per avere modificato un capitolato di gara e favorito un'azienda, dichiari di avere agito nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, perché ha favorito il migliore operatore economico presente sul mercato.

## 2.5 La dimensione organizzativa

Quando esce dalla dimensione etica, la corruzione finisce il proprio percorso evolutivo dentro la dimensione organizzativa: diventa un azzardo morale che manipola i ruoli e i processi

---

*non faceva altro che tracciare il quadro di una persona che sarebbe potuta essere chiunque: chiunque poteva essere Eichmann, sarebbe bastato essere senza consapevolezza, come lui. Prima ancora che poco intelligente, egli non aveva idee proprie e non si rendeva conto di quel che stava facendo. Era semplicemente una persona completamente calata nella realtà che aveva davanti: lavorare, cercare una promozione, riordinare numeri sulle statistiche, ecc...  
Più che l'intelligenza gli mancava la capacità di porsi il problema delle conseguenze e degli impatti delle proprie azioni".*

I PROMOTORI





dell'organizzazione, favorisce interessi privati e determina una rovinosa caduta dell'imparzialità e di altri interessi primari. Solo a questo punto la corruzione assume le caratteristiche di una condotta sanzionabile dal codice penale. Ma arrivati a questo punto ormai è tardi, per cercare di mettere in atto qualunque tentativo di prevenzione: ci si può solo difendere dall'azzardo morale, introducendo misure di gestione e di controllo che rendano difficile la manipolazione dei processi.

Un evento di corruzione, quando si scarica all'interno della dimensione organizzativa, ha sempre una energia potenziale impressionante, la stessa energia potenziale di una massa d'acqua che fuoriesce da una diga che crolla. Tutta questa forza deriva dal fatto che la corruzione, quando diventa fenomeno organizzativo, ha già attraversato la dimensione relazionale e la dimensione etica, senza trovare alcun ostacolo al proprio processo di sviluppo. Detto in altri termini: il comportamento corruttivo, quando viene messo finalmente in atto nella dimensione organizzativa, sembra essere *vantaggioso e giustificabile*, sembra essere una soluzione compatibile con un determinato insieme di interessi in gioco che interagiscono e con un determinato sistema di valori.

La manipolazione dei processi, oltre a danneggiare gli interessi primari, genera delle *anomalie*<sup>23</sup> che possono essere identificate dai sistemi di controllo interni all'organizzazione e aiutare l'organizzazione a identificare e sanzionare tempestivamente gli Agenti pubblici che stanno commettendo azzardo morale.

## 2.6 Il feedback nella dimensione relazionale

Con una certa vena di pessimismo nella penna, nel 2014 Andrea Camilleri scriveva che *“mentre il rigore morale e l'onestà non sono contagiosi, l'assenza di etica e la corruzione lo sono, e possono moltiplicarsi esponenzialmente con straordinaria velocità”*<sup>24</sup>. La corruzione è indubbiamente un fenomeno contagioso che, in determinati contesti, ha la tendenza a diventare sistematico e addirittura sistemico. Questo ha indotto molti a paragonare la corruzione a un virus, oppure a una pianta invasiva che soffoca il Sistema Pubblico.

Nel Modello Evolutivo queste caratteristiche della corruzione sono spiegate attraverso un meccanismo di *feedback* dalla dimensione organizzativa alla dimensione relazionale (fig. 3)

<sup>23</sup> Una anomalia è una deviazione da un valore atteso. Nel Piano Nazionale Anticorruzione 2015 ANAC ha identificato una serie di indicatori di anomalia connessi alla corruzione negli appalti. E indicatori di anomalia connessi alla corruzione nei processi di sub-appalto e di erogazione di contributi sono stati identificati da ANCI Lombardia e Comune di Milano nel 2019. Questi ultimi indicatori sono disponibili sul sito [www.legalitaincomune.it](http://www.legalitaincomune.it), accedendo gratuitamente alla Community “Anticorruzione”.

<sup>24</sup> Andrea Camilleri, *Segnali di fumo*, UTET, 2014.

I PROMOTORI



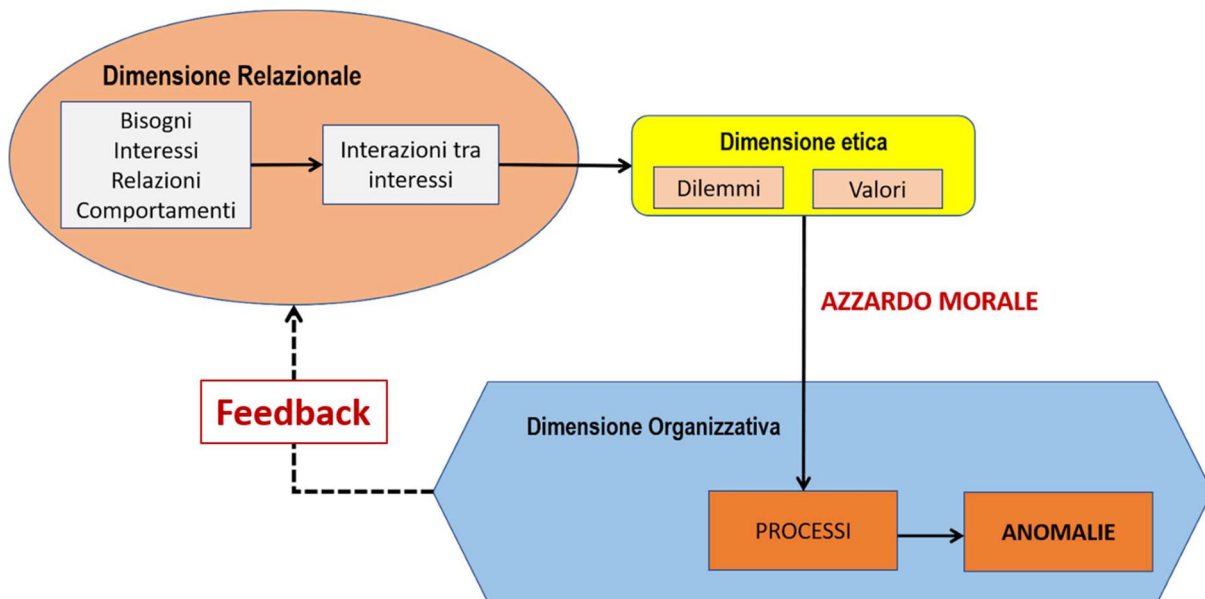


Figura 3 - La retroazione della corruzione nella dimensione etica.

Nel linguaggio tecnico e scientifico un *feedback* è un processo di retroazione, grazie al quale l'effetto risultante dall'azione di un sistema (meccanismo, circuito, organismo, ecc.) si riflette sul sistema stesso per variarne o correggerne opportunamente il funzionamento<sup>25</sup>. Nel caso della corruzione, questa retroazione dipende dal fatto che la corruzione, al termine del proprio percorso di evoluzione, diventa un azzardo morale che modifica gli equilibri tra gli interessi e consolida le reti di relazioni: quando la corruzione viene percepita come vantaggiosa e giustificabile, può diventare una modalità usuale di relazione tra agenti pubblici e destinatari e un meccanismo di regolazione degli interessi pubblici e privati (corruzione sistemica).

Ovviamente, la corruzione è vantaggiosa solo per chi la fa o per chi la tollera, cullandosi nell'illusione che un moderato livello di corruzione possa avere effetti positivi su un Sistema Pubblico, agendo come un amplificatore di efficienza e un fluidificante delle relazioni.

In realtà, la corruzione corrode le risorse pubbliche e la fiducia della collettività e tossifica le relazioni e gli interessi che utilizza per venire alla luce. Il corrotto e il corruttore bruciano volontariamente il proprio ecosistema relazionale, per ricavarne un vantaggio immediato e spesso senza pensare alle conseguenze future: sono dei piromani relazionali.

<sup>25</sup> Fonte: Enciclopedia Treccani.



## 2.7 Applicazioni del modello: valutazione del rischio e misure di prevenzione.

Il Modello Evolutivo, pur essendo stato elaborato per scopi didattici, si è rivelato molto utile per sviluppare un nuovo approccio alla valutazione *qualitativa* del rischio di corruzione e al suo trattamento.

Come abbiamo spiegato in due articoli precedenti<sup>26</sup>, se si accetta l'idea che la corruzione evolve attraverso tre dimensioni, allora la valutazione del rischio non può limitarsi a identificare *fattori abilitanti e criteri di valutazione* interni alla dimensione organizzativa: è necessario allargare la visuale anche alle dimensioni relazionali ed etiche del contesto interno, per identificare *il livello di integrità* di un sistema, cioè la sua capacità di opporsi, a tutti i livelli, alla genesi dei fenomeni corruttivi.

Abbiamo identificato *sette qualità di un'organizzazione*, che possono essere usate per valutare il livello di integrità, vale a dire la capacità dell'organizzazione di opporsi alle dinamiche corruttive:

- **ROLEABILITY:** le persone che prendono decisioni hanno chiaro il proprio ruolo, le proprie responsabilità e gli interessi primari che devono essere perseguiti;
- **SURFABILITY:** capacità di includere, metabolizzare, mediare e gestire la pressione degli interessi ed i conflitti di interessi;
- **LEADERABILITY:** esemplarità dei comportamenti della leadership, capacità di gestione dei comportamenti organizzativi, ethos organizzativo;
- **DISCUSSABILITY:** clima inclusivo, condivisione, benessere organizzativo;
- **VISIBILITY:** le scelte compiute nel corso del processo sono sufficientemente visibili e documentate, e i flussi informativi sono trasparenti;
- **PROMPTABILITY:** tutti i diversi ruoli e le funzioni intervengono adeguatamente nelle attività: (es. risorse e competenze adeguate, procedure idonee, ecc...)
- **ACCOUNTABILITY:** responsabilità sociale, capacità dell'organizzazione di identificare e sanzionare i comportamenti non corretti o illeciti.

Il rischio di corruzione è inversamente proporzionale al livello di integrità, cioè diminuisce se l'integrità aumenta. Le qualità dell'organizzazione sono distribuite nelle tre dimensioni del Modello Evolutivo (fig. 4)

<sup>26</sup> *Prima e dopo la corruzione*, <https://spazioetico.com/2021/03/10/prima-e-dopo-la-corruzione/>  
*Ruoli, processi, relazioni, interessi, dilemmi e valori: la prevenzione della corruzione nella dimensione organizzativa*, <https://spazioetico.com/2021/04/19/ruoli-processi-relazioni-interessi-dilemmi-e-valori-la-prevenzione-della-corruzione-nella-dimensione-organizzativa/>

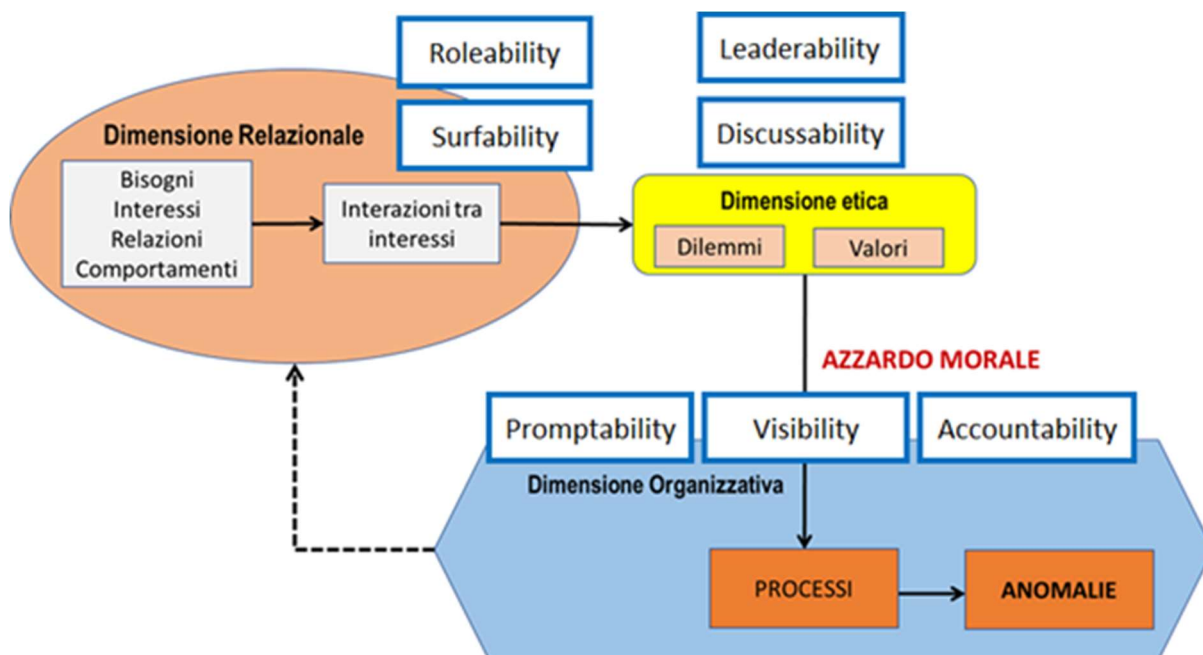


Fig. 4 - le 7 Qualità dell'organizzazione.

Un modello “tridimensionale” dei fenomeni corruttivi consente anche di intendere in modo diverso le misure di prevenzione della corruzione. Se, infatti, la corruzione è un processo lineare che attraversa tre dimensioni (relazionale, etica ed organizzativa), allora è possibile identificare strategie di trattamento del rischio che siano in grado di “bloccare” il processo di sviluppo dei fenomeni corruttivi quando si trova ad attraversare le singole “dimensioni (fig. 5):

- misure di regolazione degli interessi e standard di gestione delle relazioni
- sviluppo delle competenze etiche
- misure di gestione e “protezione” dei processi
- monitoraggio delle anomalie.



Figura 5 - strategia “evolutiva” di prevenzione

I PROMOTORI





**UNIONE EUROPEA**  
Fondo sociale europeoRegione  
Lombardia

POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

In estrema sintesi, il Modello Evolutivo potrebbe rappresentare un *framework*, una cornice concettuale, entro cui ri-definire obiettivi e strategie nazionali di prevenzione della corruzione, finalizzate a gestire correttamente i numerosi *precursori della corruzione*, primo tra tutti il conflitto di interessi e i fenomeni ad esso connessi: convergenze di interessi e polarizzazioni<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Il fenomeno della polarizzazione di interessi e il suo ruolo nella genesi dei fenomeni corruttivi è stato già in parte trattato nel nostro articolo *LA POLARIZZAZIONE DEGLI INTERESSI. Uno strumento per valutare il rischio di corruzione e l'integrità delle decisioni pubbliche* <https://spazioetico.com/2021/05/20/la-polarizzazione-degli-interessi-uno-strumento-per-valutare-il-rischio-di-corruzione-e-lintegrita-delle-decisioni-pubbliche/>

I PROMOTORI

