



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 3/2015

February 2015

Corruzione e crescita economica:
un binomio in forte contraddizione

Luca Ferrari

Quaderni DEM, volume 4

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

CORRUZIONE E CRESCITA ECONOMICA: UN BINOMIO IN FORTE CONTRADDIZIONE

di Luca Ferrari^(*)

Abstract

CORRUPTION AND ECONOMIC GROWTH: A BINOMIAL IN STRONG CONTRADICTION

Whenever you are faced with issues such as the economic growth and the development of a country, among the many economic meanings and not that are questioned as possible obstacles, there is always a particular one: *corruption*. It is well known that the presence of corruption, mainly in the public area, involves a number of negative effects, both direct and indirect- not to be underestimated by national governments - not only on the entire economic system of a country, determining a loss of competitiveness of the same, but also in institutional, political, cultural and social terms with consequent damage to the entire society.

In this perspective, the presentation offers some insights and thoughts regarding the phenomenon of corruption in Italy, highlighting the results from recent studies and research carried out at international and european level. According to these, the "bel Paese" is placed in a very unsatisfying position related to the other economically advanced countries, in terms of the diffusion of corruption, and a confirmation of that can be found in the recent scandals which involved Mafia Capitale of Rome, the EXPO of Milan and Mose of Venice, who testified, twenty years after "Mani Pulite", the massive presence of corruption in our country, questioning the policies put in place by the Government to contrast the phenomenon. If the diffusion of the phenomenon is particularly worrying, even more is the amount of public resources taken from from the circuit of the legal economy that impact, therefore, on the public finance system, already in strong difficulty, and under great pressure from the economic - financial crisis, as well as from the stringent constraints resulting from the commitments made in the European Union (eg. Fiscal Compact).

Keywords: corruption, economic growth, public administration, public finance, unconventional economic policies.

Parole chiave: corruzione, crescita economica, pubblica amministrazione, finanza pubblica, politiche economiche non convenzionali.

^(*) Dottore magistrale in Economia, Mercati e Management. E-mail: luca03.ferrari@gmail.com

1. INTRODUZIONE

La corruzione è un fenomeno che negli ultimi anni ha ricoperto sempre di più il ruolo di protagonista nel dibattito politico, tanto da diventare nei mesi passati una concreta priorità nell'agenda politica del Governo (soprattutto a seguito degli scandali connessi a Mafia Capitale di Roma, all'EXPO di Milano e al Mose di Venezia) in quanto presenta profonde conseguenze sullo sviluppo economico e sociale del Paese, costituendo, in concreto, un onere per l'intera società.

Tale aspetto è stato rilevato recentemente anche dalla Corte dei Conti, in occasione della presentazione della Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato, affermando che *“la corruzione può attecchire dovunque: nessun organismo e nessuna istituzione possono ritenersene indenni e nessuna istituzione che abbia competenze pubbliche può ritenersi scevra di responsabilità di fronte al sui dilagare”*¹. Secondo la stessa Corte i recenti episodi rappresenterebbero l'emblema della corruzione, la concreta conferma del suo radicamento nel tessuto dell'intera società, avendo coinvolto figure provenienti dai massimi vertici, e non solo, della politica, delle professioni, della giustizia, dell'imprenditoria, delle forze dell'ordine e della criminalità organizzata. Si potrebbe affermare che la corruzione, oggi, è parte integrante della società, giacché coinvolge tutte le categorie di individui che ne fanno parte: un fenomeno astratto, a *carattere sistemico*, che si propaga e diffonde in tutti i livelli della società.

In particolare, nel presente saggio, si farà riferimento alla corruzione che vede il coinvolgimento della pubblica amministrazione, la cosiddetta *“corruzione pubblica”*, essendo quella che prolifica un impatto economico e sociale maggiormente incisivo sull'intera società, poiché implica l'utilizzo illegittimo di risorse pubbliche a scapito del benessere collettivo. Tutto ciò si traduce in un aumento della spesa pubblica, cioè in maggiori risorse pubbliche necessarie a colmare i buchi creati dalla corruzione, generando una catena di cause ed effetti che impattano sul bilancio dello Stato e, di conseguenza, sull'intera economia italiana. La Banca Mondiale e i più importanti Organismi internazionali (OCSE, ONU, Consiglio d'Europa e Unione Europea) sostengono che la corruzione è uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico, politico e sociale di un Paese.

Il fenomeno della corruzione non è di certo una novità per il nostro Paese, poiché i recenti scandali denunciati ricordano quanto accaduto, poco più di vent'anni fa, per il caso *“Tangentopoli”* che portò alla luce un vero e proprio sistema di relazioni occulte: questo non può far altro che mettere in dubbio le misure di contrasto messe in atto dal Governo fino ad oggi, derivanti probabilmente non sempre da un serio e determinato impegno politico capace di mettere fine al ricorso alla tangente per ottenere favori, appoggi e salvaguardie.

Le riflessioni di seguito proposte, facendo leva su recenti studi, ricerche e indagini condotte a livello internazionale ed europeo, dovrebbero far sorgere diversi interrogativi sul futuro dell'Italia considerando il livello di corruzione presente: l'Italia, nelle ultime rilevazioni di Transparency International, riguardanti il livello di corruzione percepita dai cittadini, ottiene un punteggio pari a 43², mostrandosi in linea con i Paesi dell'Europa orientale ed in via di sviluppo, assai distante dagli altri Paesi economicamente avanzati.

Come sostenuto anche dal neo Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, la corruzione ha raggiunto livelli inaccettabili, e deve essere considerata ormai una priorità assoluta da affrontare con determinazione, serietà e concretezza. Non c'è altro tempo da perdere, è necessario intervenire subito, senza rinvii, ripensamenti e sospensioni: i casi di corruzione sono oramai all'ordine del giorno, nel mentre la crisi economica tende a persistere e la ripresa del Paese sembra essere ancora lontana.

¹ Si veda <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-06-26/corte-conti-redistribuzione-peso-fisco-decisiva-ripresa-procuratore-nessuno-indenne-corruzione-113516.shtml?uuid=ABuN93UB>.

² Punteggio attribuito a ciascun Paese a livello internazionale secondo una scala di valori che va da 0, assenza di corruzione, a 100, massima corruzione.

2. LA CORRUZIONE: UN FENOMENO DI DIFFICILE DEFINIZIONE

La corruzione è un fenomeno assai complesso da definire e analizzare, che coinvolge gli ambiti economici, politici, culturali e sociali, tanto da poter essere considerata, in un certo senso, un fenomeno astratto del quale non si riesce facilmente a comprenderne le dinamiche. Ciò solleva problemi di natura metodologica, disciplinare e normativa, e la conferma deriva dal fatto che non esiste a livello nazionale ed internazionale un'unica, completa e universalmente condivisa definizione di corruzione, ma si fa riferimento a diverse definizioni derivanti dalle discipline giuridiche, economiche e sociali.

Il problema definitorio è particolarmente rilevante, non solo per lo studio del fenomeno, delle cause e degli effetti, ma anche e soprattutto per la pianificazione e l'attuazione di efficaci politiche volte alla prevenzione, al monitoraggio e alla repressione, poiché è indispensabile avere un quadro il più possibile completo e definito circa le fattispecie rientranti nella definizione.

In termini generali, nella letteratura socio – economica, la corruzione nella pubblica amministrazione è definita come “*l'insieme dei reati commessi dal pubblico ufficiale per conseguire guadagni personali*”³, oppure, in altre parole, può essere considerata come “*l'abuso da parte di un soggetto, del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati*”⁴. La teoria economica traccia il fenomeno corruttivo come quell'insieme di reati derivanti da un abuso di potere del pubblico ufficiale, a fronte di uno scambio illegale di favori, protezioni e appoggi, al fine di ottenere un tornaconto personale di natura economica (tangente) o di altra natura (beni e servizi), traducendosi in un costo per l'intera collettività di natura economica e sociale.

Una definizione particolarmente articolata e strutturata è stata espressa da Vannucci, uno dei più autorevoli studiosi in Italia in materia di corruzione, il quale definisce ogni atto di corruzione “*una violazione delle regole ufficiali oppure dei vincoli informali, le regole non scritte, che sanciscono le obbligazioni di un agente rispetto ad un altro soggetto, il suo principale, il quale gli ha delegato poteri e responsabilità nella cura dei propri interessi, che si realizza quando l'agente (il corrotto), attraverso un accordo occulto che di norma lede gli interessi del principale esercita il proprio potere o la capacità di influenzare le decisioni, oppure trasmette informazioni riservate, a beneficio di una terza parte (il corruttore), nell'ambito di uno scambio che prevede come contropartita a proprio vantaggio una quota di quel valore come compenso monetario, la tangente, o di altra natura*”⁵. Emerge sin da subito, in maniera evidente, che il fenomeno corruttivo viene formalizzato attraverso un *accordo occulto*, e si materializza successivamente per mezzo di uno scambio, mediante il quale corrotto e corruttore perseguono i propri interessi privati.

Il concetto di corruzione così delineato, avendo una prospettiva allargata, tende a convergere con qualsiasi atto che infrange l'interesse pubblico e l'*onesta* condotta nell'amministrazione della “cosa pubblica”, la cosiddetta *maladministration*. Secondo tale prospettiva, l'opinione pubblica valuta il comportamento dei pubblici ufficiali, nell'amministrare gli interessi pubblici, attraverso *regole morali* e *valori* che indicano il comportamento moralmente corretto in una data situazione: in questo senso, viene definita la cosiddetta *etica pubblica*, ovvero quell'insieme di regole e di valori che consentono di distinguere ciò che è giusto da ciò che è sbagliato. L'agire dei funzionari pubblici, quindi, deve avvenire attraverso quei comportamenti moralmente accettati dalla collettività. L'importanza dell'etica nello svolgimento della funzione pubblica è riconosciuta storicamente anche a livello costituzionale dall'articolo 54 comma 2 della Costituzione, il quale sancisce che “*i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*”. La Carta costituzionale, di fatto, promuove l'etica pubblica, nell'esercizio delle funzioni pubbliche, come un valore sociale e costituzionale di responsabilità personale, integrato nel sistema dei valori costituzionali e conferendo ad essa la for-

³ Si veda Fiorino, Galli (2013).

⁴ Si veda Brunelli, Buratti, Monteduro (2013).

⁵ Si veda Vannucci (2012).

ma del dovere civico. L'etica pubblica, quindi, deve essere assunta come "guida" capace di orientare le condotte pubbliche di tutti quei soggetti che hanno il dovere di adempierle.

Secondo le scienze giuridiche, invece, il concetto di corruzione si può individuare nelle fattispecie disciplinate nel codice penale, *Libro II - Dei delitti in particolare, Titolo II - Dei delitti contro la Pubblica amministrazione, Capo II - Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*⁶, e definita precisamente in quell'insieme di reati o atti criminosi che, secondo il nostro ordinamento giuridico⁷, possono essere ricondotti nel novero dei *reati di corruzione*. Tra i più rilevanti è doveroso ricordare i reati di: peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, corruzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio, interesse privato in atti d'ufficio, istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio.

In particolare, in ambito giuridico, assume rilevanza la definizione dell'*oggetto giuridico* del reato, generalmente ricondotto in quello dell'interesse pubblico, che viene tutelato con la previsione di una sanzione per chi lo leda, necessario per distinguere i reati e per l'applicazione del diritto penale. Definire un'eccessiva estensione della nozione di oggetto giuridico può portare ad un'espansione inaccettabile delle responsabilità penali, e viceversa può portare invece ad un ambito troppo ristretto delle condotte illecite. Le complessità di definizione del fenomeno e, nell'ottica del diritto penale, dell'oggetto giuridico, atto a ricomprendere i diversi reati che ledono l'interesse pubblico, incidono sulla difficoltà dell'autorità giudiziaria di contrastare efficacemente il fenomeno corruttivo: oggi le statistiche giudiziarie mostrano in maniera del tutto evidente tale difficoltà.⁸

Particolarmente rilevante, infine, è il pensiero della Corte dei Conti che sembra meglio definire il fenomeno, la quale lo traccia in un "*comportamento doloso posto in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio che indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio o servizio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri dell'ufficio o del servizio*"⁹. La Corte parlando di corruzione fa riferimento a quel complesso di atti illeciti o comportamenti, intesi in senso ampio, commessi da un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, al fine di conseguire degli arricchimenti in denaro o altre utilità.

La stessa Corte, inoltre, sostiene che "[...] *oltre alle fattispecie penalistiche delineate, nel concetto di corruzione la giurisprudenza della Corte dei Conti fa rientrare anche altri illeciti che, commessi in pregiudizio della P.A. ed in violazione di doveri d'ufficio, si concretano in comportamenti infedeli degli agenti pubblici, tali dovendosi considerare non soltanto i dipendenti pubblici[...], ma anche le persone private, fisiche o giuridiche, a qualsiasi titolo inserite nell'organizzazione amministrativa dello Stato o di altri enti pubblici*"¹⁰. Il pensiero della Corte è rilevante soprattutto laddove viene adottata una concezione allargata, non solo per identificare i comportamenti così definiti "*infedeli*", in quanto commessi in pregiudizio della P.A. e in violazione dei doveri d'ufficio, ma anche per delimitare il novero di quei soggetti, facenti parte a qualsiasi titolo dell'organizzazione amministrativa dello Stato, quali possibili autori di fenomeni corruttivi.

E' evidente che esistono diverse chiavi interpretative del fenomeno che portano ad altrettante definizioni più o meno circoscritte. Quelle che vengono proposte dalle discipline economiche e sociali, pertanto, risultano essere più ampie e meno circoscritte, con confini che possono essere considerati "mobili" (rispetto a quelle proposte dalle scienze giuridiche) prestandosi maggiormente allo studio del fenomeno e alla pianificazione di misure *preventive*, in quanto adattabili meglio al contesto di riferimento e capaci di coglierne anche quei comportamenti che, pur non essendo considerati

⁶ Per un approfondimento in merito alle discipline giuridiche si veda c.p., artt. 314-360.

⁷ Si veda Corte dei Conti (2009).

⁸ Si veda Merloni, Vandelli (2010).

⁹ Si veda Corte dei Conti (2009).

¹⁰ Si veda Corte dei Conti (2009).

reati di corruzione dalla legge, deviano comunque dai principi e dai valori dell'etica pubblica, nascondendo possibili occasioni di corruzione. La giurisprudenza, infatti, tende ad individuare diverse tipologie di reati, illeciti o azioni corrotte rientranti nelle fattispecie penali della corruzione: tale prospettiva si rende funzionale soprattutto per quanto riguarda la fase di *repressione* del fenomeno, costituendo la base d'azione per l'autorità giudiziaria, in quanto delimita il perimetro di ciò che è considerato corruzione secondo la legge.

La teoria economica distingue le dimensioni della corruzione, a seconda dei soggetti coinvolti, in corruzione *pubblico – privato*, corruzione *pubblico – pubblico* e corruzione *privato – privato*¹¹. Le prime due dimensioni, che definiscono la cosiddetta “*corruzione pubblica*”, sono quelle che proliferano un impatto economico e sociale maggiormente incisivo sull'intera società, in quanto entra a far parte del “gioco della corruzione” la pubblica amministrazione e, di conseguenza, i pubblici ufficiali che ne fanno parte, i quali perseguono i propri interessi personali a danno dell'interesse collettivo. La terza dimensione riguarda, invece, la cosiddetta “*corruzione privata*”, che anch'essa produce un impatto negativo sulla società, ma in maggior misura da un punto di vista sociale, poiché non implica l'utilizzo di risorse pubbliche, ed entrando in questo caso a far parte del gioco della corruzione aziende e società private.

Nelle dimensioni della corruzione pubblica possono essere distinte, in linea di massima, tre fattispecie di corruzione principali¹²:

a) *corruzione amministrativa o burocratica*: identifica l'abuso del potere pubblico da parte di pubblici ufficiali, o incaricati di un pubblico servizio, per ottenere vantaggi privati, ovvero nell'intento di indurre intenzionalmente delle distorsioni nell'attuazione di regole o leggi in cambio di una ricompensa effettiva, promessa o attesa. E' una tipologia di corruzione che si manifesta attraverso l'*attività “distorta”* dei soggetti preposti a svolgere le funzioni amministrative – burocratiche al fine di ottenere generalmente vantaggi economici (tangenti) e non economici (beni di varia natura), garantendo al privato cittadino, ad esempio, eccezionali regole, procedure con tempi abbreviati o autorizzazioni non dovute;

b) *corruzione politica*: identifica l'agire corrotto legato al processo elettorale, ed al mantenimento della carica, di quei soggetti di nomina politica o con cariche elettive, sottoposti periodicamente alla verifica del loro incarico: questo può portare, in alcuni casi, ad usare lo strumento della corruzione al fine di mantenere la carica. La pratica corrotta si concretizza attraverso irregolarità nelle votazioni, forme di nepotismo, clientelismo, favoritismi, in particolare, laddove i meccanismi di controllo sono assenti. Negli ultimi anni, la corruzione politica ha subito un mutamento, oltrepassando i confini delimitati nel passato, in quanto vi è stato un maggiore ricorso al voto di scambio, a relazioni con ambienti criminali, a sistemi non trasparenti di selezione del personale, a finanziamenti illeciti dei partiti, all'utilizzo e all'appropriazione indebita di risorse e fondi di varia natura (fondi dei partiti di appartenenza, di fondazioni, di associazioni, ma anche fondi pubblici di Regioni ed Enti locali), superando il solo carattere del mantenimento della carica, ed aprendo gli orizzonti verso nuove frontiere della corruzione;

c) *corruzione legislativa (“State capture”)*: identifica l'agire di un privato, o un gruppo di interesse, al fine di influenzare il processo di formazione delle leggi e l'esercizio del potere decisionale delle istituzioni pubbliche, attraverso modalità non del tutto trasparenti. Proprio perché vi è l'influenza di un privato, di un gruppo di persone o di un'organizzazione sul potere pubblico, al fine di influenzare la normazione a proprio van-

¹¹ Si veda Forti (2003).

¹² Si veda Arnone, Iliopoulos (2005), Davigo, Mannozi (2007), Fiorino, Galli (2013), Hinna, Marcantoni (2013), Vanucci (2012).

taggio, questa tipologia di corruzione viene definita anche “*cattura dello Stato*”. In questo senso, le attività finalizzate ad avere un impatto sul potere decisionale sono quelle esercitate, ad esempio, dalle *lobby*, attraverso canali illeciti, informali e poco trasparenti che identificano, quindi, fenomeni di corruzione.

Tale classificazione non è assolutamente da ritenere esaustiva poiché cerca solamente di tracciare alcune macro – fattispecie: la corruzione amministrativa – burocratica e la corruzione politica (ma in realtà anche la corruzione legislativa), in molti casi e soprattutto negli ultimi decenni, possono essere considerate come “*due facce della stessa medaglia*”, o meglio due profili che spesso solo collegati tra di loro, anche se basati su meccanismi sostanzialmente differenti, come è accaduto a fronte di grandi reati di corruzione in ambito di appalti pubblici, sanità e governo del territorio, nei quali erano coinvolti svariati politici, funzionari pubblici di vertice, amministratori di società pubbliche e private. Questo si traduce in una maggiore difficoltà nel definire un determinato episodio di corruzione, attraverso uno dei due profili, tanto che si arriva a delineare lo stesso come una fusione delle diverse fattispecie.

Considerando la dimensione, o meglio, l’entità del fenomeno, si distingue tra:

a) *grande corruzione (grand corruption)*: fa riferimento a fenomeni corruttivi di grande entità, anche dal punto di vista economico e sociale, che generalmente coinvolgono un numero consistente di individui, in grado di compromettere le decisioni politiche di un Paese, come avviene per esempio in tema di appalti pubblici, sanità e governo del territorio, ed è riconducibile generalmente a casi di corruzione amministrativa, politica e legislativa;

b) *piccola corruzione (petty corruption)*: fa riferimento a fenomeni corruttivi di piccola entità, che coinvolgono generalmente un numero limitato di individui, come, ad esempio, l’abuso di potere di un pubblico ufficiale per velocizzare una pratica amministrativa, ed è riconducibile, sostanzialmente, a casi di corruzione amministrativa.

Dal un punto di vista giuridico, come delineato dal codice penale, si distingue tra¹³:

a) *corruzione propria*: identifica quella tipologia di corruzione nella quale il pubblico ufficiale per omettere o ritardare, o per aver omesso o ritardato, un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa. Ciò che rileva è che il pubblico ufficiale riceve denaro o altra utilità per porre in essere *atti non conformi* al suo ufficio;

b) *corruzione impropria*: identifica quella tipologia di corruzione nella quale il pubblico ufficiale, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa. Ciò che rileva in questo caso è che il pubblico ufficiale riceve *indebitamente* denaro o altra utilità per porre in essere *atti conformi* al suo ufficio.

Infine, valutando la frequenza degli episodi, si distingue tra:

a) *corruzione episodica*: identifica quella tipologia di corruzione che si manifesta “a episodi isolati”, non frequentemente, senza schemi precisi e senza particolari regole informali, procedure o prassi;

b) *corruzione sistemica*: identifica la tipologia di corruzione più grave, in quanto si caratterizza per la pervasività e la capillare diffusione in un determinato contesto, manifestandosi quotidianamente attraverso la definizione di regole informali, procedure e prassi che costituiscono la base del cosiddetto “*sistema della corruzione*”.

¹³ Si veda c.p., artt. 318 – 319.

3. COMPORTAMENTI CORROTTI: CAUSE ED EFFETTI

Sulla base di quanto esposto finora appare opportuno capire quali siano le cause, o meglio i principali fattori, che possono portare alla nascita e alla diffusione della corruzione. Quali sono i fattori che stanno alla base della corruzione? Per quale ragione un individuo dovrebbe prendere parte ad una transazione corrotta? E per quale ragione, invece, dovrebbe rimanerne estraneo? E' il guadagno illecito (o tornaconto) del corrotto che porta a ciò? Oppure vi sono anche motivazioni di altra natura? Sono tante le domande che sorgono ogni qualvolta si parla di corruzione e, al contempo, si tenta di interpretarne le dinamiche. Il dibattito sulle cause della corruzione, non a caso, è particolarmente ampio. Di seguito sono esposte le principali cause del fenomeno, riconducibili in quattro diverse categorie¹⁴:

1. cause socio – culturali

- a) scarsa diffusione di valori morali tra gli individui;
- b) tipologia di cultura politica;
- c) basso livello di istruzione;

2. cause socio – politiche

- a) caratteristiche del processo politico;
- b) caratteristiche del sistema politico e amministrativo (es. decentramento);
- c) democrazia;
- d) livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni;
- e) stabilità politica;

3. cause economiche

- a) livello di ricchezza del Paese;
- b) distribuzione del reddito e povertà;
- c) ampiezza del settore pubblico;
- d) modalità di selezione del pubblico impiego;

4. cause giuridiche

- a) qualità della regolamentazione;
- b) presenza di leggi ad personam;
- c) efficacia del sistema giudiziario;
- d) effettiva applicazione della legge.

Indipendentemente dall'esistenza, più o meno marcata, di determinati fattori economici, politici, giuridici e socio – culturali, sembra che la decisione, da parte di un individuo, a ricorrere a condotte illecite e corrotte avvenga sulla base di una *valutazione costi - benefici* legata all'azione criminale.

La teoria economica riconduce ciò al paradigma utilitaristico, secondo cui il fenomeno corruttivo appare il risultato di una scelta individuale legata alla struttura degli incentivi (benefici e costi), correlati alla condotta illecita, in altre parole alla "convenienza" o meno che quest'ultima comporta. I benefici fanno riferimento, al tornaconto economico, o di altra natura, che l'atto illecito riesce a garantire all'individuo, mentre i costi si riferiscono alla probabilità di essere scoperti e perseguiti penalmente, oltre che in termini di costi morali. In questo senso, i fattori sopra elencati sono in grado di influenzare il livello di corruzione, nella misura in cui alterano l'analisi costi – benefici, del potenziale individuo intenzionato a corrompere o ad essere corrotto¹⁵.

Un peso rilevante, nella valutazione individuale circa la convenienza di ricorrere alla corruzione, sembra ricoprire la struttura di norme *etiche* e *valori* presenti in una determinata società, che rileva

¹⁴ Si veda Brunelli, Buratti, Monteduro (2013).

¹⁵ Si veda Fiorino, Galli (2013), Vannucci (2012).

il grado di avversione etica degli individui rispetto alla corruzione. Vengono considerati come elementi determinanti il senso civico, le convinzioni, le tradizioni sociali, la cultura politica, e tutti quei valori etici che definiscono le preferenze morali di coloro che sono coinvolti nelle pratiche corrotte. La corruzione, infatti, appare un fenomeno caratterizzato da un'elevata componente socio – culturale in quanto, a fronte della presenza di possibilità di guadagni illeciti, al di là della valutazione dei costi e dei benefici che gli stessi comportano, è il sistema di valori dei singoli individui a guidare gli stessi nella decisione di prendere parte o meno alle transazioni corrotte.

E' facile comprendere che queste rappresentano solo alcune delle principali cause che possono spiegare la forte diffusione della corruzione in Italia: il radicamento della corruzione nel nostro Paese, come ricorda Vannucci, è legato alle variabili di natura economica, politica e socio – istituzionale sopra elencate ma, allo stesso tempo, bisogna tenere in considerazione anche l'*eredità di una storia pluridecennale di corruzione pervasiva*, che ha caratterizzato la realtà politico – amministrativa italiana dagli anni '50 ad oggi, sviluppando un vero e proprio sistema della corruzione basato su modelli di condotta, competenze dell'illegalità, prassi, regole informali e principi, e definendo perciò una vera e propria "*cultura della corruzione*"¹⁶.

Se innumerevoli sono le cause correlate alla nascita e alla diffusione della corruzione, altrettanti sono gli effetti, ovviamente negativi, sulla crescita e sullo sviluppo di un Paese in termini economici, politici, istituzionali e sociali: generalmente nella letteratura economica vengono distinti in effetti diretti ed indiretti.

I cosiddetti *effetti diretti* della corruzione, si riferiscono a quell'ammontare di risorse pubbliche che sono sottratte dal circuito dell'economia legale, ed in quanto tali definite come il "*costo economico diretto della corruzione*", ovvero quel costo del quale non si è in grado, ancora oggi, di darne una quantificazione attendibile, mancando una metodologia di misurazione idonea.

Come affermato dalla Commissione istituita dal Governo Monti per lo studio del fenomeno della corruzione¹⁷, esistono poi ulteriori *costi indiretti*, di non agevole determinazione in termini economici, correlati ai cosiddetti *effetti indiretti* della corruzione, di entità più ampia, che, probabilmente, comportano maggiori conseguenze negative per tutte le variabili dell'interno sistema – Paese: quest'ultimi possono essere raggruppati secondo due prospettive di studio.

Nella *prospettiva economica* la corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, genera una perdita di competitività del sistema economico, altera il corretto funzionamento del mercato, allontana gli investimenti esteri, determina un'allocazione non efficiente delle risorse pubbliche, crea distorsioni nell'offerta di lavoro, penalizza le imprese sane comportandone un minore sviluppo e, allo stesso tempo, riduce il tasso di innovazione e di progresso tecnologico, traducendosi in un danno indiretto - probabilmente più grave di quello economico diretto - a scapito dell'intera economia nazionale.

Nella *prospettiva socio – istituzionale* la corruzione mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica, indebolisce i fondamenti della democrazia, aumenta le disegualianze sociali, riduce la qualità del vivere civile, svilisce i principi di buon governo e di etica pubblica, distorce il principio di legalità, comportando un vero e proprio danno per l'intera società civile.

¹⁶ Si veda Vannucci (2012).

¹⁷ Si veda Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione (2012).

4. DIMENSIONE E DIFFUSIONE DELLA CORRUZIONE NEL MONDO

Un'accurata misurazione della corruzione è fondamentale per arrivare ad un'analisi quantitativa e qualitativa il più possibile aderente alla realtà e, in altre parole, per comprenderne la portata, le dinamiche e gli effetti. Bisogna affermare fin da subito che non esiste una metodologia di misurazione in grado di catturare la dimensione della corruzione in termini economici: proprio per questo motivo, sono utilizzate delle misure alternative, elaborate a livello internazionale, che misurano, o meglio stimano, la dimensione della corruzione secondo differenti prospettive (percezioni ed esperienze dirette degli individui), oltre alle informazioni desunte da dati giudiziari, statistiche e grandezze economiche e di mercato. Allo stesso tempo, nessuna delle misure generalmente utilizzate è esclusa dal dibattito scientifico in merito alla loro effettiva capacità ed attitudine a misurare il fenomeno, in quanto si rilevano criticità in termini di accuratezza, coerenza e contenuti dei dati utilizzati, a causa anche della difficoltà di definizione dello stesso.

Quando si affronta il problema della misurazione, si distingue tra indicatori soggettivi e indicatori oggettivi. Gli indicatori *soggettivi* sono misure, o meglio indici, basate sulle percezioni e sulle esperienze dirette degli individui, idonei a “fotografare” la diffusione del fenomeno in un determinato Paese e a coglierne l'evoluzione nel tempo: assumono rilevanza per lo studio della dimensione *sommersa* della corruzione, quella che Davigo definisce “*cifra nera*”¹⁸ che risulta essere, tra le due, la parte più imponente, non ancora accertata, che sfugge all'autorità giudiziaria. Tali indici sono stati sviluppati da enti e Organismi internazionali quali Transparency International, la Banca Mondiale e l'Università di Göteborg, e tra i quali ricordiamo il Corruption Perception Index (CPI), il Global Corruption Barometer (GCB) e gli indicatori di qualità istituzionale (QoG). Gli indicatori *oggettivi*, invece, sono misure basate fondamentalmente su dati giudiziari, statistiche, grandezze economiche e di mercato, che permettono di “fotografare” la dimensione *emersa* del fenomeno corruttivo, in altre parole quella parte che è stata denunciata dall'autorità giudiziaria.

A dire il vero, in passato, si è tentato di dare una quantificazione economica alla corruzione, ma risulta particolarmente difficile arrivare ad una stima, quantomeno affidabile e omogenea, del cosiddetto “*costo economico della corruzione*”. In primis la Banca Mondiale, in un articolo denominato “*The Costs of Corruption*”, afferma, sulla base di uno studio condotto nel 2004, che nel mondo vengono pagati ogni anno, a causa della corruzione, circa 1.000 miliardi di Euro in tangenti¹⁹, costituendo un costo economico diretto pari a circa il 3 – 4% del PIL mondiale. Il dato proposto dalla Banca Mondiale, considerata l'autorevolezza della stessa, è stato utilizzato per stimare la dimensione economica del fenomeno in Italia, calcolata nell'ordine di 50 – 60 miliardi di Euro l'anno, che gravano sui bilanci pubblici²⁰. Tale cifra non è altro che il risultato ottenuto da un'estrapolazione considerata, da alcuni studiosi, “abusiva”: è stata presa la stima della corruzione elaborata dalla Banca Mondiale che dava come risultato una percentuale del PIL mondiale (3 – 4%), e tale percentuale è stata applicata al PIL dell'Italia, determinando appunto una stima del tutto opinabile, tanto da essere ritenuta una “bufala”, di circa 50 – 60 miliardi di Euro l'anno. In realtà tale cifra rappresenterebbe una stima grossolana derivante da una serie di citazioni mal verificate e passaparola fuorvianti, non essendo basata su una metodologia di misurazione scientifica.

L'aspetto paradossale, in questo senso, riguarda proprio la mancanza di una metodologia in grado di misurare in maniera pressoché attendibile - trattandosi comunque di un fenomeno sommerso - la dimensione economica della corruzione, presupposto indispensabile, tra l'altro, anche per pianificare e misurare gli effetti di determinate politiche di contrasto. Il punto è che, a vent'anni da Tangentopoli (che risale al 1992), ci si sta ancora chiedendo e, allo stesso tempo, senza riuscire a darne una risposta, quale sia l'entità della corruzione: non si è in grado di sapere in maniera certa se la corruzione sia aumentata o diminuita, e se le misure introdotte abbiano portato risultati soddisfacenti o meno. E' palese la necessità di disporre di un modello scientifico che riesca a colmare tale lacu-

¹⁸ Si veda Davigo, Mannozi (2007).

¹⁹ <http://web.worldbank.org/>

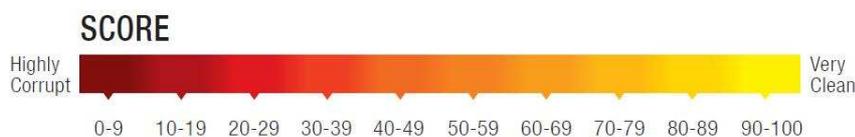
²⁰ Si veda Corte dei Conti (2009).

na informativa, in quanto vi è il rischio che l'esistenza di una stima economica, seppur opinabile, tanto da essere considerata da molti una "leggenda metropolitana", si trasformi, come in concreto è accaduto, in una grande realtà, solo per il fatto di essere stata consacrata dalla Corte dei Conti e, di conseguenza, da altri Organismi nazionali ed internazionali, considerata l'autorità e la credibilità della fonte che ha divulgato in principio il dato.

Di seguito, sono esposti i risultati delle ultime indagini sulla diffusione della corruzione a livello internazionale (sulla base degli indici di corruzione percepita ed esperienza diretta) ritenuti maggiormente significativi per comprendere l'entità della dimensione sommersa del fenomeno.

Figura 1: Corruption Perception Index (CPI) a livello internazionale.

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91	41	Cape Verde	58	80	Greece	40	119	Timor-Leste	30	160	Cambodia	20
1	New Zealand	91	41	Dominica	58	82	Swaziland	39	123	Belarus	29	160	Eritrea	20
3	Finland	89	43	Lithuania	57	83	Burkina Faso	38	123	Dominican Republic	29	160	Venezuela	20
3	Sweden	89	43	Slovenia	57	83	El Salvador	38	123	Guatemala	29	163	Chad	19
5	Norway	86	45	Malta	56	83	Jamaica	38	123	Togo	29	163	Equatorial Guinea	19
5	Singapore	86	46	Korea (South)	55	83	Liberia	38	127	Azerbaijan	28	163	Guinea-Bissau	19
7	Switzerland	85	47	Hungary	54	83	Mongolia	38	127	Comoros	28	163	Haiti	19
8	Netherlands	83	47	Seychelles	54	83	Peru	38	127	Gambia	28	167	Yemen	18
9	Australia	81	49	Costa Rica	53	83	Trinidad and Tobago	38	127	Lebanon	28	168	Syria	17
9	Canada	81	49	Latvia	53	83	Zambia	38	127	Madagascar	28	168	Turkmenistan	17
11	Luxembourg	80	49	Rwanda	53	91	Malawi	37	127	Mali	28	168	Uzbekistan	17
12	Germany	78	52	Mauritius	52	91	Morocco	37	127	Nicaragua	28	171	Iraq	16
12	Iceland	78	53	Malaysia	50	91	Sri Lanka	37	127	Pakistan	28	172	Libya	15
14	United Kingdom	76	53	Turkey	50	94	Algeria	36	127	Russia	28	173	South Sudan	14
15	Barbados	75	55	Georgia	49	94	Armenia	36	136	Bangladesh	27	174	Sudan	11
15	Belgium	75	55	Lesotho	49	94	Benin	36	136	Côte d'Ivoire	27	175	Afghanistan	8
15	Hong Kong	75	57	Bahrain	48	94	Colombia	36	136	Guyana	27	175	Korea (North)	8
18	Japan	74	57	Croatia	48	94	Djibouti	36	136	Kenya	27	175	Somalia	8
19	United States	73	57	Czech Republic	48	94	India	36	140	Honduras	26			
19	Uruguay	73	57	Namibia	48	94	Philippines	36	140	Kazakhstan	26			
21	Ireland	72	61	Oman	47	94	Suriname	36	140	Laos	26			
22	Bahamas	71	61	Slovakia	47	102	Ecuador	35	140	Uganda	26			
22	Chile	71	63	Cuba	46	102	Moldova	35	144	Cameroon	25			
22	France	71	63	Ghana	46	102	Panama	35	144	Central African Republic	25			
22	Saint Lucia	71	63	Saudi Arabia	46	102	Thailand	35	144	Iran	25			
26	Austria	69	66	Jordan	45	106	Argentina	34	144	Nigeria	25			
26	United Arab Emirates	69	67	Macedonia (FYR)	44	106	Bolivia	34	144	Papua New Guinea	25			
28	Estonia	68	67	Montenegro	44	106	Gabon	34	144	Ukraine	25			
28	Qatar	68	69	Italy	43	106	Mexico	34	150	Guinea	24			
30	Botswana	64	69	Kuwait	43	106	Niger	34	150	Kyrgyzstan	24			
31	Bhutan	63	69	Romania	43	111	Ethiopia	33	150	Paraguay	24			
31	Cyprus	63	72	Bosnia and Herzegovina	42	111	Kosovo	33	153	Angola	23			
33	Portugal	62	72	Brazil	42	111	Tanzania	33	154	Congo Republic	22			
33	Puerto Rico	62	72	Sao Tome and Principe	42	114	Egypt	32	154	Democratic Republic of the Congo	22			
33	Saint Vincent and the Grenadines	62	72	Serbia	42	116	Indonesia	32						
36	Israel	61	72	South Africa	42	116	Albania	31						
36	Taiwan	61	77	Bulgaria	41	116	Nepal	31						
38	Brunei	60	77	Senegal	41	119	Vietnam	31						
38	Poland	60	77	Tunisia	41	119	Mauritania	30						
40	Spain	59	80	China	40	119	Mozambique	30						
						119	Sierra Leone	30						



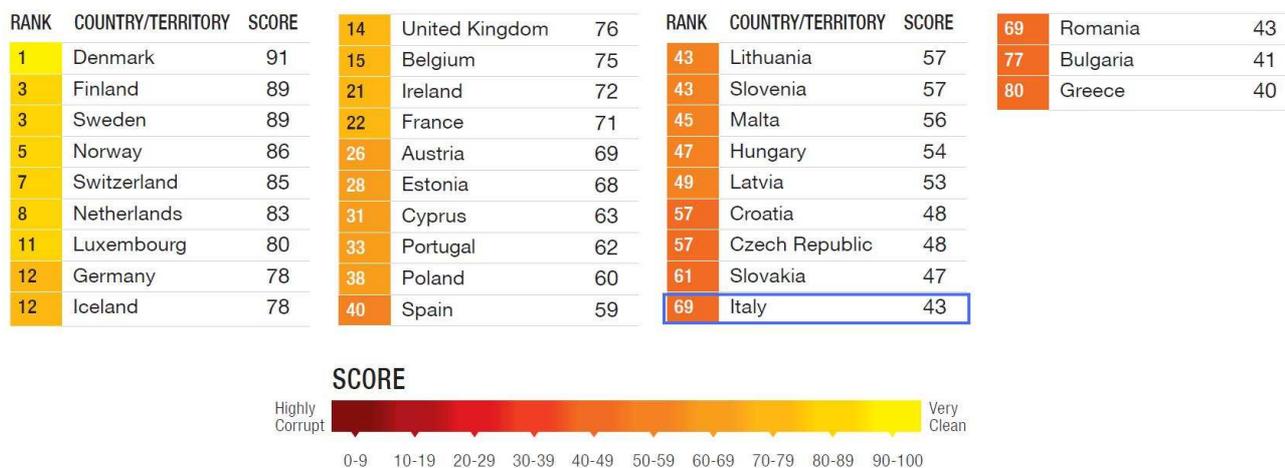
Fonte: Corruption Perception Index 2013, Transparency International Italia.

Il *Corruption Perception Index (CPI)*, di Transparency International, indice di percezione della corruzione fondato sulle opinioni di osservatori del settore, esperti, manager, analisti ed imprenditori, segna un punteggio di corruzione percepita per l'Italia, nel 2013, pari a 43, che la pone al 69° posto nella classifica a livello internazionale, occupando una posizione inferiore, e non di poco, rispetto agli altri Paesi industrializzati ed economicamente avanzati. Si ricorda che il suddetto indice è strutturato su una scala di valori che va da 0, massima percezione di corruzione, a 100, minima percezione di corruzione: considerando il punteggio ottenuto nell'ultima rilevazione dal nostro Paese è evidente la percezione di una forte diffusione del fenomeno.

L'Italia, a livello internazionale, appare un Paese nel quale il ricorso alle tangenti nel settore pubblico è considerato altrettanto frequente in Paesi come la Romania e il Kuwait, più frequente rispetto a Paesi come il Montenegro (44), la Macedonia (44), il Ghana (46) e la Namibia (48), che registrano, quindi, una percezione della corruzione minore, e meno frequente rispetto a Paesi come la Serbia (42), la Bosnia Erzegovina (42), la Bulgaria (41), la Tunisia (41) e la Grecia (40), che registrano una percezione del fenomeno maggiore. Nel complesso l'Italia non si posiziona, di certo, in corrispondenza, o comunque nell'area della classifica, dove si trovano la maggior parte dei Paesi industrialmente ed economicamente avanzati: ciò rappresenta un risultato assai insoddisfacente che incide negativamente sull'immagine, sulla competitività e sull'intera economia del Paese.

Nell'ambito più ristretto dell'Unione Europea, l'Italia rimane confinata agli ultimi posti della classifica, registrando un risultato pari a quello della Romania, peggiore rispetto alla maggior parte dei Paesi europei considerati avanzati, i quali si trovano costantemente posizionati al vertice della classifica, e "migliore" solamente rispetto alla Bulgaria (41) e alla Grecia (40).

Figura 2: *Corruption Perception Index (CPI) a livello europeo.*



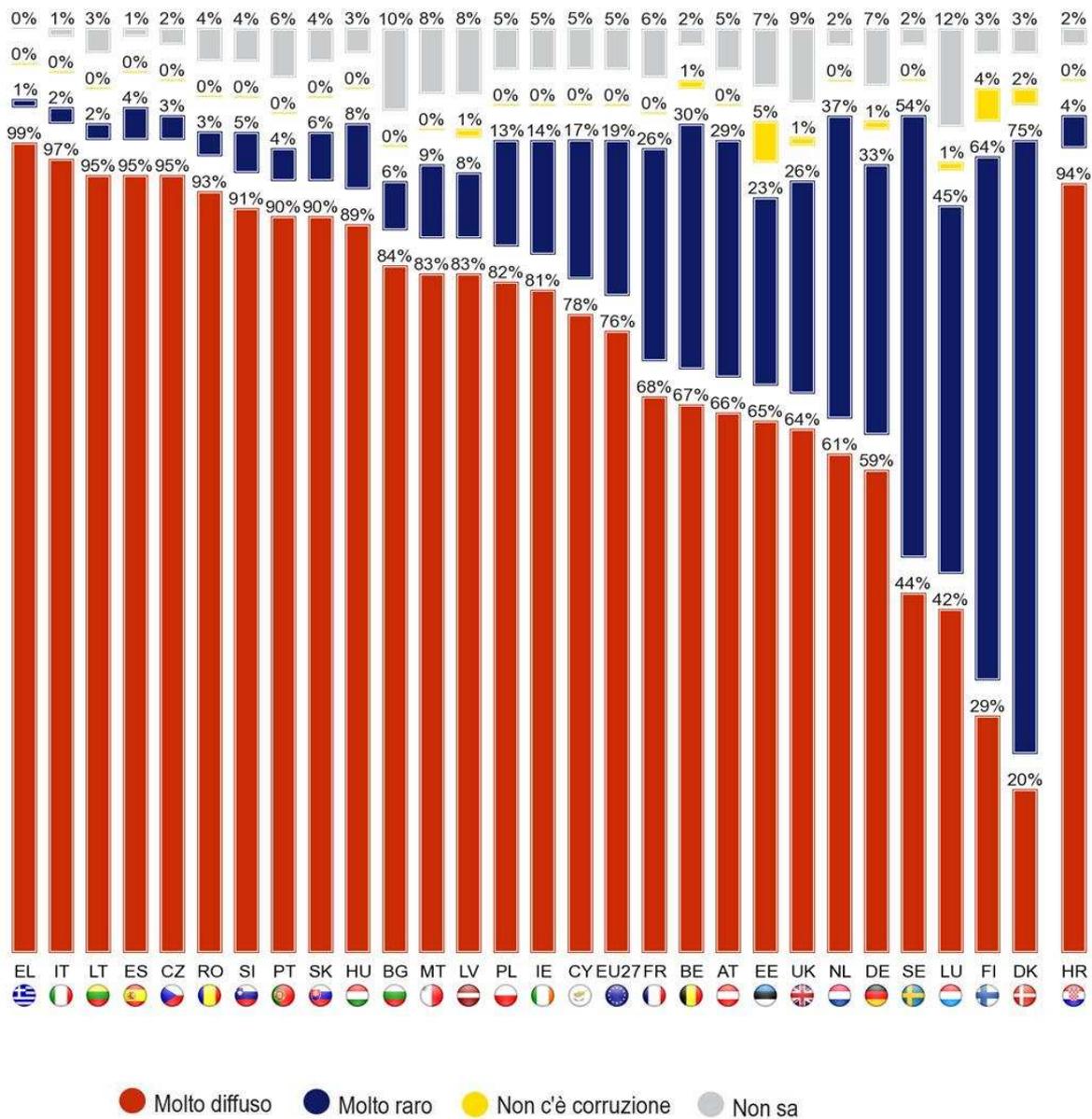
Fonte: Corruption Perception Index 2013, Transparency International Italia.

Queste rilevazioni, tra l'altro, confermano quelle derivanti dalle *indagini Eurobarometro*²¹, in quanto sostanzialmente abbiamo ancora un Europa spaccata in tre parti: i Paesi nordici che registrano le migliori performance, con la Danimarca (91) al vertice della classifica, seguita dalla Finlandia

²¹ Nell'ambito dell'Unione Europea, dal 2007, viene redatto il cosiddetto Eurobarometro, un'indagine sulle percezioni, le attitudini e le esperienze dirette dei cittadini europei nei confronti della corruzione, e dal 2013 il cosiddetto *Flash Eurobarometro*, un'indagine che riguarda, invece, l'opinione sulla corruzione da parte delle imprese europee. L'Eurobarometro è un sondaggio tra la popolazione di tutti gli Stati membri, condotto mediante colloqui personali, attraverso il quale si esaminano la percezione della corruzione in generale, l'esperienza personale riguardo a episodi corruttori, nonché gli atteggiamenti nei confronti di eventuali favoritismi, mettendo in evidenza gli aspetti economici, istituzionali, politici e sociali. Il Flash Eurobarometro, invece, è un sondaggio riguardante l'opinione da parte delle imprese, che operano in nei settori fondamentali come quelli dell'energia, della sanità, delle costruzioni.

(89), dalla Svezia (89) e dalla Norvegia (86), i Paesi dell'Europa centrale che registrano performance che possono essere considerate in linea di massima più che buone, come la Germania (78), l'Inghilterra (76) e la Francia (71), mentre i Paesi meridionali e orientali registrano le performance peggiori, come il Portogallo (62), la Spagna (59), l'Ungheria (54), la Croazia (48), l'Italia (43), la Romania (43) e fino all'ultimo posto ricoperto dalla Grecia (40).

Figura 3: Percezione della diffusione della corruzione per singoli Stati membri (Eurobarometro).



Fonte: Speciale Eurobarometro 397 (2013).

Si ricorda che le indagini Eurobarometro si basano su interviste rivolte ai cittadini e alle imprese, mentre il CPI si basa su indagini volte a professionisti, esperti del settore, manager e analisti: appare comunque interessante rilevare che entrambe le classi di soggetti hanno una percezione della corruzione sostanzialmente coincidente, pur avendo prospettive di visione del fenomeno differenti. In aggiunta, le risultanze derivanti da entrambe le indagini, che mostrano l'Italia come un paese affetto da un'elevata diffusione della corruzione, possono portare alla conclusione che lo stesso fenomeno si sia radicato in maniera quanto più solida e capillare nell'intera società, essendo percepito fortemente da tutte le categorie di individui che ne fanno parte.

Non a caso, infatti, la Commissione Europea, nella la recente *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*²², adottata il 3 Febbraio 2014, conferma che la corruzione, anche a seguito delle innumerevoli misure adottate negli anni passati, rimane un problema fondamentale per l'intera Europa, in quanto colpisce generalmente tutti i Paesi, anche se con portata e con dinamiche differenti, costituendo un ostacolo per l'economia e la società nel suo complesso, ripercuotendosi principalmente sulla corretta gestione del denaro pubblico, sulla competitività dei mercati e sulla governance. In questo senso un punteggio negativo, o comunque basso, come registra l'Italia, favorisce un *processo di selezione negativa*, perché solo gli investitori più propensi alla corruzione, o che comunque sono disposti ad imbattersi nel sistema della stessa, sono favorevoli ad investire in Italia. Viceversa, gli investitori, che non vogliono entrare nel sistema della corruzione, poiché avversi a tali pratiche, andranno ad investire altrove, in particolare nei Paesi che registrano punteggi medio-alti, ai quali generalmente corrisponde, di conseguenza, un elevato grado di integrità e di trasparenza nelle procedure di decisione e nelle istituzioni pubbliche.

In conformità a quanto detto finora, è chiaro che le aspettative e le previsioni di un determinato soggetto economico, in merito alla possibilità di investire in un determinato Paese, sono correlate, e vengono condizionate, dagli indici di corruzione percepita e di esperienza diretta.

Figura 4: *Percezione della corruzione in diversi settori a livello europeo (GCB).*

COUNTRY/ TERRITORY	POLITICAL PARTIES	PARLIAMENT/ LEGISLATURE	MILITARY	NGOS	MEDIA	RELIGIOUS BODIES	BUSINESS/PRIVATE SECTOR	EDUCATION SYSTEM	JUDICIARY	MEDICAL AND HEALTH	POLICE	PUBLIC OFFICIALS/ CIVIL SERVANTS
Global	3.8	3.6	2.8	2.7	3.1	2.6	3.3	3.1	3.6	3.2	3.7	3.6
Denmark	2.9	2.4	2.3	2.4	2.9	3.1	3.0	2.0	1.7	2.2	2.0	2.2
Norway	3.3	2.6	2.4	2.9	3.2	3.2	3.3	2.4	2.0	3.0	2.4	2.9
Finland	3.4	2.9	1.9	2.4	3.1	2.3	3.3	2.1	2.0	2.4	1.8	2.8
Belgium	3.9	3.5	3.0	2.7	3.2	3.6	3.3	2.5	3.3	2.7	3.2	3.5
Luxembourg	3.6	3.1	2.7	2.6	3.2	3.3	3.4	2.6	2.7	2.6	2.9	3.2
France	4.0	3.5	2.5	2.8	3.6	2.8	3.7	2.3	3.0	2.8	3.3	3.4
Germany	3.8	3.4	2.9	3.0	3.6	3.1	3.7	2.7	2.6	3.4	2.7	3.4
United Kingdom	3.9	3.6	2.5	2.6	3.9	3.0	3.5	2.6	2.7	2.6	3.0	3.3
Italy	4.5	4.1	2.8	2.8	3.4	3.2	3.6	3.0	3.4	3.6	2.9	3.8
Spain	4.4	3.9	2.6	2.4	3.2	3.1	3.3	2.1	3.5	2.3	3.1	3.3
Portugal	4.1	3.9	3.9	3.2	3.2	3.0	3.5	3.1	3.9	3.0	3.2	3.4
Greece	4.6	4.3	2.9	3.1	4.4	3.4	3.8	3.3	3.9	4.1	3.6	3.9

Fonte: Global Corruption Barometer 2013, Transparency International Italia.

Un'ulteriore conferma della validità della suddetta misura deriva dalla sostanziale coincidenza che esiste tra tale indicatore (CPI) e i sondaggi sulle percezioni e le esperienze dirette dei cittadini (GCB): le percezioni degli esperti, misurate attraverso il Corruption Perception Index, e le percezioni ed esperienze dirette dei cittadini, misurate attraverso il Global Corruption Barometer, risulta-

²² Si veda la Comunicazione COM (2014) 38, della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, in merito alla Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, 3 Febbraio 2014, Bruxelles.

no in larga misura coincidenti, confermando ancora una volta, la percezione di una diffusione massiccia della corruzione.

Infatti, il cosiddetto *Global Corruption Barometer (GCB)*, redatto sempre da Transparency International, indice che misura il livello di corruzione percepita e l'esperienza diretta in episodi di corruzione, in diversi settori quali la politica, la Pubblica amministrazione, la sanità, il sistema giudiziario e altri, attraverso sondaggi rivolti direttamente ai cittadini di diversi Paesi, conferma la tendenza delle percezioni sopra delineata attraverso le altre misure di stima.

Emerge nuovamente come i Paesi nordici registrino le performance migliori, in quanto, in linea di massima, in tutti i settori considerati, presentano una minore percezione della diffusione di condotte illecite, la quale tendenzialmente aumenta lievemente considerando i Paesi del centro – Europa, e in maniera più consistente considerando quelli meridionali, fatta eccezione per alcuni settori. In una scala di valori strutturata da 1 a 5, dove 1 corrisponde a un settore percepito come “per niente corrotto”, e 5 significa percepito come “gravemente corrotto”, a livello globale ed europeo, i *partiti politici* tendenzialmente rappresentano l'emblema della corruzione (3,8), seguiti dalla Pubblica amministrazione (3,6), dal Parlamento, intenso fondamentalmente come Governo (3,6), dalla sanità (3,6) e dal sistema giudiziario (3,6).

Il fatto che i partiti politici rappresentino uno dei settori maggiormente affetti dalla corruzione, nonché uno degli attori principali della stessa, non deve di certo stupire, considerando che l'intero sistema politico italiano ha manifestato, fin dal passato, e in particolar modo a partire dagli anni '50, l'esistenza di una forte interazione, specialmente tra classe politica e amministrazione pubblica.

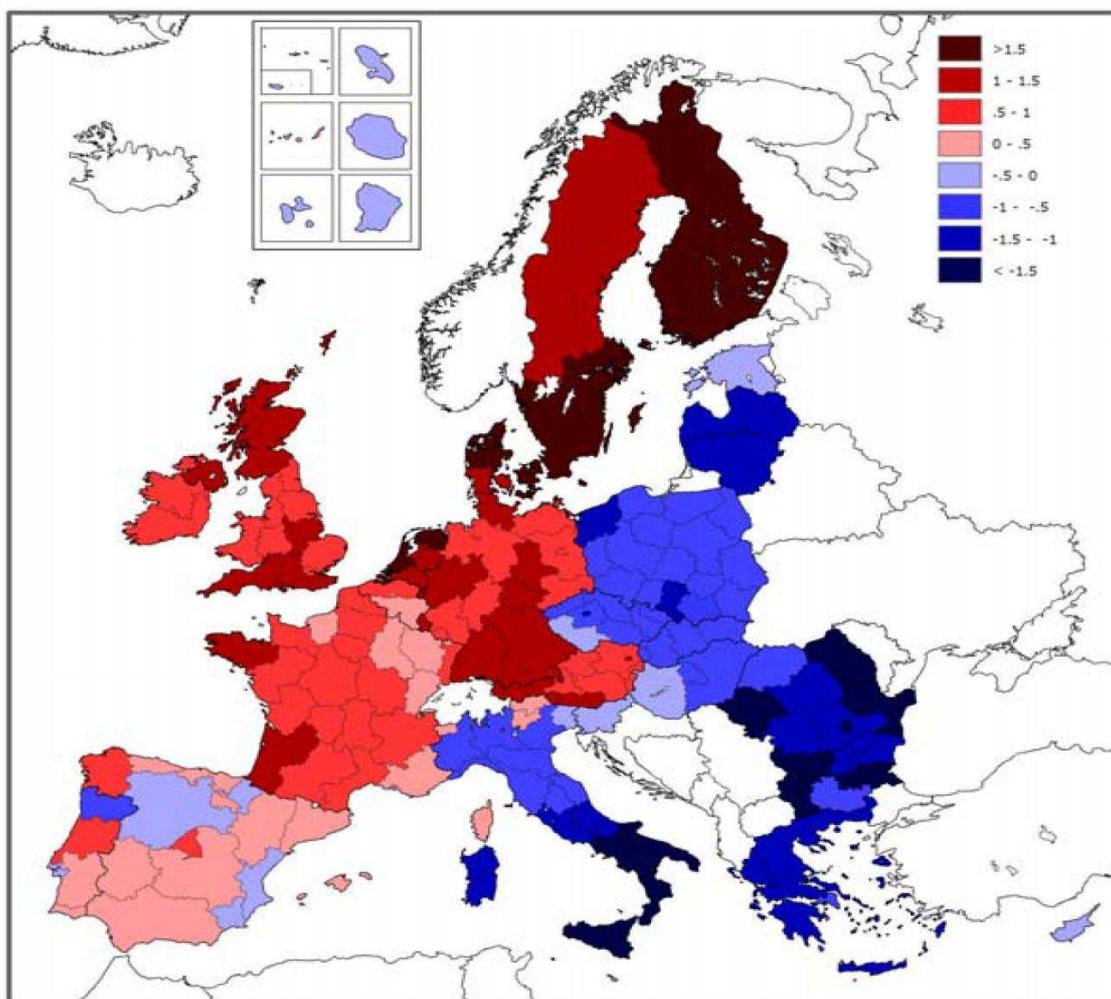
Una diversa prospettiva di analisi ci viene data dagli indici di qualità istituzionale (QoG), elaborati dall'Università di Göteborg, i quali stimano la qualità del governo negli Stati membri dell'Unione Europea, attraverso quattro dimensioni fondamentali: la corruzione, lo Stato di diritto, l'efficacia e la performance del governo, il grado di accountability. La peculiarità dello studio svolto dall'Istituto svedese, sta nel fatto che tali indicatori sono stati declinati anche a *livello regionale*, mettendo in tal modo in evidenza, non solo il livello di qualità istituzionale su scala nazionale, ma anche per singole Regioni.

Considerando la sola dimensione riguardante la corruzione, rilevante per il presente lavoro, si è in grado di capire la distribuzione sul territorio nazionale di tale fenomeno. Si ricorda che, l'indice QoG, per valori più bassi riflette una maggiore corruzione, per valori più alti riflette una bassa corruzione, mentre lo 0 rappresenta la media europea. Come si può notare dalla figura 5, la situazione rimane sostanzialmente invariata, in quanto l'Italia risulta un Paese ad elevata diffusione della corruzione, rispetto agli altri Paesi europei, ed in particolare con riferimento a quelli nordici, confermando per l'ennesima volta i risultati che erano stati desunti dalle misure soggettive precedentemente analizzate. Inoltre, emergono enormi differenze a livello regionale, mostrando in tal senso la variabilità di valori più alta tra tutti i Paesi considerati: emerge una netta differenza nei livelli di corruzione tra le Regioni settentrionali, centrali e meridionali.

In altre parole, il nostro Paese appare sostanzialmente spaccato in due parti, nord e sud, con le Regioni che risultano distribuite su quasi tutta la gamma di valori che l'indice può assumere: non a caso, l'Italia è considerata, per tale ragione, un *caso anomalo* nel panorama europeo. La forte diffusione della corruzione registrata nel Meridione, potrebbe testimoniare la conferma del legame sviluppatosi negli anni tra la corruzione e la criminalità organizzata, in quanto quest'ultima favorisce la stabilità e il proliferare di transazioni illecite tra politici, imprenditori e appartenenti all'organizzazione, soprattutto laddove il crimine organizzato risulta diffuso e radicato nel territorio.

Proprio la Commissione Europea ha rilevato che, in Italia, i legami tra politici, criminalità organizzata e imprese rimangono tra gli aspetti maggiormente preoccupanti: una conferma è rappresentata dall'elevato numero di casi di corruzione, di finanziamenti illeciti ai partiti e rimborsi elettorali indebiti, emersi a livello nazionale e regionale, che hanno coinvolto politici di “alto rango” e titolari di cariche elettive legati in alcuni casi anche a gruppi mafiosi.

5: Indice di corruzione dei QoG.



Fonte: QoG 2010, Quality of Government Institute.

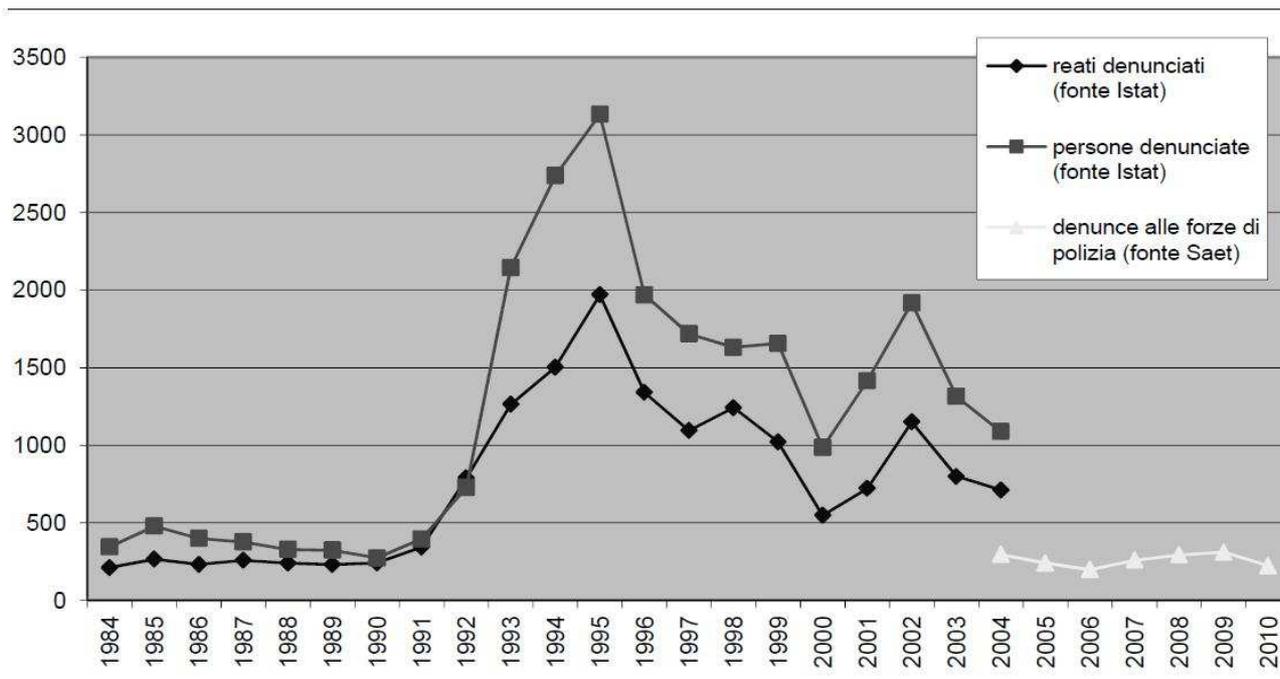
Lo stesso risultato a livello regionale viene confermato da uno studio condotto da Golden e Picci (2005), i quali hanno elaborato un approccio alternativo che consiste nel verificare la differenza, se esistente, tra lo stock di spesa pubblica in conto capitale, erogata per dotare le Regioni di infrastrutture, e l'inventario fisico delle infrastrutture effettivamente esistenti a livello regionale (strade, ferrovie, edifici pubblici, ecc.).

Lo studio conferma quanto già esposto in precedenza circa il fatto che le Regioni meridionali presentano livelli di corruzione mediamente superiori rispetto alle Regioni centrali, e in particolar modo rispetto a quelle settentrionali, fatto salve alcune eccezioni. Le amministrazioni del Sud hanno ricevuto uno stock di risorse pubbliche che solo in parte si è trasformato effettivamente in infrastrutture, a conferma probabilmente del fatto che, nel meridione, l'insediamento di organizzazioni mafiose e criminali, incentiva ed aumenta il ricorso a condotte illecite e corrotte, comportando una distrazione di fondi pubblici, per finalità devianti dall'interesse collettivo, tendenzialmente maggiore rispetto a quanto accade per le amministrazioni settentrionali.

Dall'analisi dei risultati delle principali misure soggettive finora presentate, emerge in maniera tanto chiara quanto preoccupante la diffusione del fenomeno della corruzione nel nostro Paese rispetto agli altri Paesi europei economicamente e industrialmente avanzati, e ciò permetterebbe di affermare che la *dimensione sommersa* delle condotte illecite è particolarmente rilevante: questo dovrebbe far riflettere sulle politiche adottate negli anni dal Governo per contrastare un fenomeno in grado di mettere in ginocchio il Paese dal punto di vista economico, politico e sociale.

Al contrario, invece, se si considera la *dimensione emersa* del fenomeno, in altre parole la corruzione denunciata, questa presenta una notevole contrazione nel tempo a seguito degli scandali di Tangentopoli (1992). Occorre ricordare che le statistiche giudiziarie (misura oggettiva) non riflettono l'effettiva consistenza del fenomeno corruttivo, ma, come già detto, la sola parte venuta a conoscenza dell'autorità giudiziaria. Questo dato potrebbe comprovare il carattere prevalentemente *sommerso* del fenomeno della corruzione, giacché la bassa numerosità di reati che vengono a conoscenza dell'autorità giudiziaria, e denunciati, non trova conferma nella percezioni di diffusione del fenomeno, in quanto l'opinione pubblica vede l'Italia un paese quanto più corrotto.

Figura 6: Reati e persone denunciate per corruzione e concussione (1984 – 2010).



Fonte: Vannucci (2013).

Secondo Vannucci esiste un rapporto inversamente proporzionale tra la corruzione “praticata” e la corruzione “denunciata”, soprattutto negli ultimi anni: mentre la corruzione “praticata” è fortemente lievitata, e la conferma deriva dalle percezioni della diffusione del fenomeno da parte di cittadini, imprese, manager, e analisti, la corruzione “denunciata” si è fortemente ridimensionata. Questo è un dato particolarmente allarmante che testimonia, da una parte, la forte diffusione del fenomeno su scala nazionale e, dall'altra parte, le difficoltà del sistema giudiziario di perseguire penalmente tali reati, a causa di alcune particolari questioni che hanno riguardato da sempre il nostro Paese: una legislazione debole, definita da una serie di riforme, non sempre complete e chiare, adottate in situazioni di urgenza o di instabilità politica, per non parlare delle cosiddette *leggi ad personam*, delle normative che hanno depenalizzato quei reati correlati alla corruzione e dei termini di prescrizione dei reati.

Di conseguenza si è assistito alla diffusione di un *clima di impunità* tra gli attori del sistema della corruzione, ovvero la diffusione della mancanza di un rischio penale, che ha sostanzialmente incentivato ancora di più il ricorso alle pratiche illecite, consentendo all'intero sistema di proliferare in ogni ambito della società civile, innervandosi in profondità nel mondo della politica, delle professioni, dell'imprenditoria e della criminalità organizzata.

5. UNA PRESUMIBILE STIMA ECONOMICA DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

E' confermato da numerose fonti che la corruzione è un fenomeno fortemente diffuso nel nostro Paese: impressiona come la stampa e i media hanno presentato le notizie degli ultimi scandali, prefigurandoli come la nascita di una “*nuova Tangentopoli*” o, peggio ancora, probabilmente come l'evoluzione di quella che abbiamo conosciuto negli anni '90, che ha continuato a crescere e diffondersi nella società: gli studiosi sono propensi a ritenere che il fenomeno, in realtà, abbia rafforzato il suo carattere di sistematicità e di pervasività nel tempo, diventando di fatto una “*prassi quotidiana*”²³.

Pur non esistendo una metodologia in grado di offrire una misura economica attendibile della corruzione, come affermato in precedenza, a tal fine possono essere considerati in maniera complementare diversi studi che hanno cercato di dare una risposta, seppur approssimata a specifici ambiti, all'esigenza informativa in questione, analizzando quelli che sono definiti i costi diretti e indiretti della corruzione: ciò permetterebbe di arrivare ad una quantomeno *presumibile stima economica* della corruzione.

Per quanto riguarda i cosiddetti “*costi economici diretti della corruzione*”, di recente è stato presentato un interessante studio sul settore della sanità, il quale si mostra significativamente esposto ad un elevato rischio di corruzione, in ragione della dimensione economica, delle complessità legate alla governance e dell'ammontare di risorse che generalmente la corruzione riesce a drenare. Lo studio in questione, intitolato “*Libro Bianco sulla Corruption in Sanità*”²⁴, condotto da *ISPE Sanità (Istituto per la Promozione dell'Etica in Sanità)*, cerca di far luce sui fenomeni di corruzione in tale settore come causa principale delle diseconomie, delle inefficienze e degli sprechi del sistema sanitario nazionale. Sul piano della corruzione, come detto in sede di definizione, si possono identificare due categorie generali di atti:

1. atti che violano la *legge*, come il pagamento di tangenti, cioè la corruzione in senso stretto;
2. atti che violano *principi etici* che, sebbene non sempre perseguibili dalla legge o, addirittura da essa tollerati, generano inefficienze, perdite di efficacia e di qualità del servizio.

L'insieme delle due categorie di atti è riassunta, in senso ampio, nel termine corruzione, e il suo valore complessivo è molto più del doppio rispetto alla sola corruzione in senso stretto, in quanto oltre agli evidenti danni qualitativi ed economici, provoca *inefficienze, disfunzioni e sprechi*.

Lo stesso studio dell'ISPE, afferma che quei fenomeni (inefficienze, disfunzioni e sprechi) sono, nella maggior parte dei casi, conseguenti a episodi di corruzione o ad essa collegati, ed, in questo senso, conducono inevitabilmente a ulteriore corruzione in una spirale degenerativa: si è in presenza di una *relazione di causalità bidirezionale*.

La spesa sanitaria nazionale, per il 2013, è stata pari a circa 114 miliardi di Euro ripartiti tra personale (32%), acquisto di beni e servizi (31%), farmaceutica convenzionata (9%) e altre voci di costo (28%), dei quali, sulla base dei reati perseguiti, *6,4 miliardi di Euro* costituirebbero il valore della corruzione nel sistema sanitario nazionale italiano. In altre parole, se la spesa sanitaria nazionale annua totale, al netto della corruzione accertata, è pari a circa 107,6 miliardi di Euro, si può affermare che la stessa corruzione accresce la spesa di circa il *6% in maniera criminale*.

A tale dato se ne aggiungo altri due: le inefficienze, calcolate nell'ordine di 3,2 miliardi l'anno, e gli sprechi che ammontano a 14 miliardi di euro l'anno, i quali, sommati al valore della corruzione accertata, comportano una distrazione di fondi pubblici pari a 23 miliardi di euro l'anno, che può essere definito come il costo totale della corruzione in sanità, intesa in senso ampio, facente riferi-

²³ Si veda Vannucci (2012).

²⁴ Si veda “*Libro Bianco sulla Corruption in Sanità*”, Istituto per la Promozione dell'Etica in Sanità, ISPE Sanità, 2014, <http://www.ispe-sanita.it/>

mento al più allargato concetto di *maladministration*, considerando che proprio la corruzione stessa è anche causa (e non solo effetto) delle stesse inefficienze, disfunzioni e sprechi.

Figura 7: Valore economico della corruzione nel sistema sanitario.

	VALORE
Spesa Sanitaria totale al netto della corruzione	€ MLD 107,6
Corruzione accertata	€ MLD 6,4+
Inefficienza (3% della spesa totale al netto della corruzione)	€ MLD 3,2+
Sprechi (13% della spesa totale al netto della corruzione)	€ MLD 14,0=
Corruption nel Sistema Sanitario	€ MLD 23,6

Fonte: “Libro Bianco sulla Corruption in Sanità”, ISPE Sanità (2014).

Nella realtà, il costo complessivo della corruzione per la collettività sarebbe ancora maggiore per una catena di cause ed effetti generati in cascata dalla corruzione, quali:

1. l'aumento della spesa pubblica dovuto alla corruzione, in termini di maggiori costi (risorse pubbliche) dovuti per forniture, investimenti e sprechi;
2. la crescita del debito pubblico per la causa precedente, qualora l'aumento della spesa non sia sostenibile autonomamente;
3. l'aumento del prelievo fiscale dovuto all'aumento della spesa pubblica;
4. la contrazione dei consumi per l'aumento della pressione fiscale;
5. la contrazione del settore delle imprese, la conseguente disoccupazione e l'ulteriore aumento della spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali.

Appare chiaro che la corruzione genera un costo indiretto assolutamente non trascurabile in quanto comporta una serie di effetti che si ripercuotono sull'intero sistema – Paese e che si estendono al di fuori dell'ambito sanitario, modificando grandezze che interessano l'economia nazionale e la sua ricchezza. Questo è valido per la sanità, ma anche per tutti gli altri settori che, in quanto tali, possono essere affetti da fenomeni di corruzione.

Di particolare rilievo, inoltre, è uno studio incentrato sulle relazioni esistenti tra il settore degli appalti pubblici e la corruzione, nel quale viene affermato che i costi aggiuntivi dovuti al fenomeno della corruzione spesso raggiungono il 20 – 25%, ed in alcuni casi addirittura il 50%, del costo totale del contratto d'appalto²⁵. Il fatto che il settore degli appalti pubblici sia affetto gravemente da fenomeni di corruzione, come tra l'altro ha affermato recentemente la Commissione Europea, non deve per niente stupire, visto l'ingente ammontare di risorse che ogni anno sono spese dalle amministrazioni pubbliche per l'acquisto di lavori, servizi e forniture, garantendo agli attori del sistema della corruzione considerevoli guadagni illeciti: l'EXPO di Milano e il Mose di Venezia rappresentano in concreto la conferma più evidente. Secondo la Corte dei Conti, nel contesto delle sole grandi opere pubbliche, come quelle appena citate, si assiste ad un aumento dei costi strisciante e ad un rialzo straordinario che incrementa il prezzo nella misura del 40%²⁶.

E' sufficiente osservare che, nel 2011, il mercato degli appalti pubblici ha impegnato una spesa di 106 miliardi di Euro, pari a circa l'8,1% del PIL, relativamente alla suddivisione tra lavori (31%),

²⁵ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf

²⁶ Si veda Corte dei Conti (2012).

servi (41%) e forniture (28%)²⁷. Risulta difficile, in ogni modo, capire, dall'importo complessivo, quale potrebbe essere la parte di risorse che vengono drenate dalla corruzione e sottratte al circuito dell'economia legale, mancando in concreto una metodologia di misurazione, o comunque uno studio che abbia approfondito la questione: considerando l'ingente somma in gioco, e il sovrapprezzo pagato per gli appalti, in ogni caso, le cifre potrebbero essere particolarmente interessanti, e *presumibilmente* nell'ordine di *alcuni miliardi di Euro*.

Purtroppo, per quanto riguarda i costi economici diretti della corruzione non esistono ulteriori studi ed informazioni attendibili e, proprio per tale motivo, non si intende andare oltre, al fine di evitare di incorrere in stime infondate. Considerando anche il solo dato relativo al settore della sanità, nella sola dimensione accertata della corruzione, calcolata in 6,4 miliardi di Euro l'anno, esso dovrebbe essere ritenuto più che sufficiente per intraprendere una *seria lotta alla corruzione*, in quanto come detto in precedenza i costi non sono limitati a tale stima, ma si espandono secondo un effetto domino, richiedendo ulteriori risorse che devono essere allocate per superare le conseguenti inefficienze. E' chiaro che il costo diretto della corruzione sarebbe molto più consistente se si considerassero i costi derivanti dai diversi settori dell'intero sistema – Paese.

Ai costi di diretta imputazione, si aggiungerebbero poi i cosiddetti “*costi indiretti della corruzione*”, di ancora meno agevole determinazione in termini economici: in tal senso, la Commissione ministeriale, istituita nel 2011, dal Ministro della Funzione Pubblica Patroni Griffi, preposta allo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, ha avanzato una rassegna degli studi che analizzano gli effetti indiretti della corruzione secondo diverse prospettive di analisi. Di seguito sono esposti i risultati dei più rilevanti studi presi in considerazione dalla suddetta Commissione²⁸.

- Se un paese come l'Italia avesse avuto un valore dell'indice di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International al livello di uno dei Paesi meno corrotti (es. Danimarca), il *tasso di crescita economica* sarebbe stato oltre il *triplo* a breve termine, e circa il *doppio* a lungo termine (1970 – 2000)²⁹.
- Ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International, provoca la *perdita del 16% degli investimenti esteri*: una corruzione diffusa e sistemica scoraggerebbe gli investimenti, in particolar modo quelli stranieri, in quanto esisterebbe una correlazione tra tasso di investimenti esteri e livello di percezione della corruzione stessa.
- Le imprese costrette a fronteggiare una Pubblica amministrazione corrotta e, di conseguenza, il pagamento delle tangenti, *crescono in media quasi il 25% in meno* di imprese che non fronteggiano tale problema. In particolare le imprese di più piccole dimensioni risultano quelle maggiormente colpite, le quali registrano un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto ad aziende di grandi dimensioni³⁰.

Infine, una ricerca internazionale particolarmente interessante, condotta da Lambsdorff, associa con un buon margine di approssimazione l'impatto negativo della corruzione percepita, rilevata tramite l'indicatore CPI, a diverse variabili macro – economiche. Dal suddetto studio emerge che il peggioramento di 1 punto dell'indice di percezione della corruzione (CPI) - in un campione di Paesi

²⁷ Si veda Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione (2012).

²⁸ Si veda Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione (2012).

²⁹ Si veda Aidt, Dutta, Sena (2008).

³⁰ Si veda Seker, Yang (2012).

tra i quali viene considerata anche l'Italia, oltre ai maggiori Paesi europei - determina una *riduzione annua*³¹:

1. del *prodotto interno lordo (PIL)* pari allo 0,39%;
2. del *reddito pro capite* pari allo 0,41%;
3. della *produttività* pari al 4% rispetto al PIL.

Considerando che il punteggio del CPI ottenuto dall'Italia, nel decennio che va dal 2001 – 2011, ha segnato un crollo da 5,5 a 3,9, si potrebbe stimare una perdita di ricchezza causata dalla corruzione pari a³²:

1. circa *10 miliardi di Euro annui*, in termini di PIL;
2. circa *170 Euro annui* di reddito pro capite;
3. *oltre il 6%* in termini di produttività.

Anche nella prospettiva dei costi indiretti l'ammontare presumibile di risorse è particolarmente rilevante, non solo in termini economici, ma anche e soprattutto in termini di crescita, investimenti e produttività, quali variabili fondamentali sulle quali poggia l'economia di un Paese: pur non avendo una metodologia di misurazione, è facile comprendere che la corruzione comporta complessivamente costi enormi assolutamente non trascurabili dal Governo.

6. RIFLESSIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Tenendo in considerazione i risultati dei suddetti studi, nonché il dato che, in un Paese corrotto, le aziende crescono in media il 25% in meno, rispetto ad altri Paesi, e che, allo stesso tempo, la corruzione scoraggia gli investimenti esteri nella misura circa del 16%, si potrebbe spiegare, almeno in parte, perché il PIL italiano sia in letargo da anni: l'Italia dal 1990 ad oggi è il paese che ha registrato la *crescita economica più limitata* tra i 31 Paesi più industrializzati al mondo³³.

E' chiaro che prendendo in considerazione l'elevata diffusione del fenomeno, confermata dalle misure soggettive ed oggettive, contemporaneamente ai dati relativi ai costi diretti (includere le ulteriori risorse al fine di superare le distorsioni, le disfunzioni e le inefficienze che si verificano nei diversi settori), oltre ai costi indiretti che lo stesso fenomeno comporta in termini di *crescita, produttività ed investimenti* per il sistema – Paese, si può affermare che la dimensione economica della corruzione possa essere *presumibilmente* calcolata nell'ordine di *alcune decine di miliardi di Euro l'anno*. Se tale situazione si verifica in un contesto nel quale il sistema della finanza pubblica si trova in seria difficoltà, dal punto di vista strutturale, a fronte di una continua crescita del debito pubblico, contemporaneamente al verificarsi di una delle più profonde crisi economico – finanziarie, è inevitabile uno stallo della crescita e dello sviluppo economico del Paese. Se a ciò si aggiunge, di conseguenza, una politica di austerità, a seguito anche dei vincoli discendenti dagli impegni assunti in sede comunitaria, si genera inevitabilmente una spirale degenerativa dell'economia, mettendo in forte dubbio la tenuta del sistema di finanza pubblica.

La corruzione, in tale prospettiva, potrebbe essere interpretata come un “*canale alternativo*” per il recupero di risorse finanziarie, in altre parole come possibile “*misura eterodossa di politica economica*”, poiché quelle ordinarie, quali l'aumento dell'imposizione fiscale o la riduzione della spe-

³¹ Si veda Lambsdorff (2003).

³² Si veda Vannucci (2013).

³³ Si veda Longo (2013).

sa pubblica risultano sature, in quanto la prima è già ad un livello molto elevato, mentre la seconda è già, nella maggior parte, impegnata per far fronte al fabbisogno del bilancio dello Stato.

In tal senso, la presenza di corruzione può essere considerata come un'opportunità da poter sfruttare per recuperare un ingente ammontare di risorse che la stessa sottrae in modo illegale all'economia nazionale: una *seria politica di contrasto alla corruzione*, potrebbe permettere di recuperare, in primis, un ammontare di risorse, certamente non trascurabile, e *presumibilmente* prossimo ad *alcune decine di miliardi di Euro l'anno*, da destinare generalmente al fabbisogno della finanza pubblica, nonché alla crescita, agli investimenti e allo sviluppo del Paese. Allo stesso tempo, i possibili benefici derivanti da una seria lotta alla corruzione, non sarebbero in soli termini economici, poiché essa consentirebbe anche di ridurre gli effetti negativi, che lo stesso fenomeno comporta sull'intera società, favorendo il miglioramento delle variabili economiche, politiche e sociali dell'intero sistema – Paese, comportando un ulteriore accrescimento del benessere collettivo.

Secondo Luciano Hinna, Presidente del Consiglio italiano per le Scienze sociali, economista all'Università Tor Vergata di Roma, ex componente della CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche), una seria lotta alla corruzione potrebbe avere, in termini di vantaggi concreti, la forza dirompente di *una finanziaria a costo zero*, nonché un recupero in termini di efficienza, allocazione di risorse e semplificazione burocratica del quale beneficerebbe l'intero settore pubblico³⁴.

Bisogna affermare che qualcosa in realtà negli ultimi anni è stato fatto, partendo dalla famosa Legge anticorruzione 190/2012, la quale ha rappresentato un importante momento di discontinuità nell'ordinamento giuridico italiano rispetto ai ritardi e agli immobilismi del passato: tale intervento legislativo, infatti, si muove nella direzione di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo secondo un *approccio integrato* di prevenzione e repressione, rappresentando, in concreto, la prima vera legge anticorruzione adottata dal Governo.

Nella stessa direzione sono stati in seguito introdotti provvedimenti finalizzati a rafforzare le misure sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sull'integrità e la trasparenza, in linea con le evoluzioni a livello internazionale. Tuttavia, non mancano lacune, e vuoti normativi, riconducibili a differenti questioni che, ancora ad oggi, non risultano essere disciplinate, oppure lo sono in maniera non del tutto soddisfacente, quali l'istituto della prescrizione, il falso in bilancio, l'auto – riciclaggio, le attività di lobbying, il finanziamento ai partiti³⁵.

Il Governo dovrebbe essere prossimo all'adozione di un nuovo pacchetto di norme anticorruzione, discendente da un disegno di legge proposto dal Presidente del Senato Pietro Grasso (quasi 2 anni fa!), ma i lavori sembrano procedere a singhiozzo, tra modifiche, interruzioni e rinvii, mostrando, purtroppo, una *scarsa volontà politica* che sarebbe, invece, indispensabile per ottenere, ed approvare, una legge anticorruzione seria, ed idonea ad arginare un fenomeno diffuso in tutto il Paese: sembra riproporsi lo stesso “copione” di vent'anni fa per il famoso caso “*Mani Pulite*”!

³⁴ Si veda Hinna (2014).

³⁵ Si veda Garofoli (2013).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV. (2013), Ampiezza e dinamiche dell'economia sommersa ed illegale, *Rassegna Economica*, n. 1/2013, SRM, Napoli.
- Abed. G. T., Gupta S. (a cura di) (2002), *Governance, Corruption and Economics Performance*, IMF, Washington DC.
- Aidt T., Dutta J., Sena V. (2008), *Governance regimes, corruption and growth: Theory and Ev- idences*, in *Journal of comparative economics*, vol. 36, pp. 195 – 220.
- Aiello V., Brasili C. (2013), *Corruzione e genere*, *ERE Emilia Romagna Europa*, Rivista quadrimestrale dell'IRES CGIL Emilia Romagna n.13/ Aprile 2013, Editrice Socialmente, Bologna.
- Aiello V., Brasili C., Reverberi P. M. (2014), *Gli italiani e la corruzione: un rapporto contraddittorio*, www.lavoce.info.
- Arnone M., Iliopulos E. (2005), *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, Milano.
- Brasili C. (2012), *I numeri della corruzione*, *ERE Emilia Romagna Europa*, Rivista quadrimestrale dell'IRES CGIL Emilia Romagna n.12/Dicembre 2012, Editrice Socialmente, Bologna.
- Beda R. (2014), *Commissione UE, in Italia corruzione preoccupante. Malmstrom: fiducia minata*, *Il Sole 24 Ore*, Milano.
- Brunelli S., Buratti A., Monteduro F. (2013), *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez.PA, Roma.
- Bruzzo A. (2013), Stabilità finanziaria e sviluppo economico: una compatibilità difficile, ma non impossibile per l'Italia con misure di tipo non convenzionale, *Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, n. 39/2013, FrancoAngeli, Milano.
- Commissione Europea (2003), *Politica globale dell'UE contro la corruzione*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo, COM(2003) 317, Bruxelles, 28 Maggio 2003.
- Commissione Europea (2011), *La lotta contro la corruzione nell'UE*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo, COM(2011) 308, Bruxelles, 6 Giugno 2011.
- Commissione Europea (2014a), *Allegato sull'Italia della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2014) 38, Bruxelles, 3 Febbraio 2014.
- Commissione Europea (2014b), *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2014) 38, Bruxelles, 3 Febbraio 2014.
- Commissione Europea (2014c), *Eurobarometro 397*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2014d), *Flash Eurobarometro 374*, Bruxelles.
- Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione (2012), *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, Roma.
- Corte dei Conti (2009), *Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2008*, 25 giugno 2009, Roma.
- Corte dei Conti (2012), *Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2011*, 28 giugno 2012, Roma.
- Davigo P., Mannozi G. (2007), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma-Bari.
- Della Porta D. (1992), *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna.
- Della Porta D., Vannucci A. (1993), *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Della Porta D., Vannucci A. (2007), *Mani Pulite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

- Fiorino N., Galli E. (2013), *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, Il Mulino, Bologna.
- Forti G. (a cura di) (2003), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da mani pulite*, Vita e Pensiero, Milano.
- Garofoli R. (2013), *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, Roma.
- Golden M. A., Picci L. (2005), *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, in *Economics & Politics*, Volume 17, pp. 37 – 75.
- Hinna L. (2014), Quanto pesa la Corruzione, intervista a L'Impresa Online, Rivista italiana di Management, n. 1/2014, Gruppo Sole 24 Ore, Milano.
- Hinna L., Marcantoni M. (2013), *Corruzione. La tassa più iniqua*, Donzelli, Roma.
- ISPE Sanità (2014), *Libro Bianco sulla Corruption in Sanità*, Istituto per la Promozione dell'Etica in Sanità, Roma.
- Lambsdorff J. (2003), *How corruption affect productivity*, in *Kyklos, International Review for Social Science*, volume 56, issue 4, pp. 457 – 474.
- Libera, Legambiente, Avviso Pubblico (2012), *Corruzione. La tassa occulta che impoverisce e inquina il Paese*, Roma, 1 Ottobre 2012.
- Longo (2013), *La corruzione brucia il 16% degli investimenti esteri*, 16 febbraio 2013, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Mattarella B. G., Pelissero M. (a cura di) (2013), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino.
- Merloni F., Vandelli L. (a cura di) (2010), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli Editori, Firenze.
- Seker M., Yang J. S. (2012), *How Bribery Distorts Firm Growth: Differences by Firm Attributes*, Policy Research Working Paper n. 6046, World Bank, Washington DC.
- Tanzi V. (2002), *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, in Abed G. T., Gupta S. (a cura di), *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington DC.
- Transparency International (2014a), *Corruption Perception Index 2013*.
- Transparency International (2014b), *Global Corruption Barometer 2013*.
- University of Gothenburg (2010), *Measuring the quality of Government and subnational variation*, Report for the European Commission, Gothenburg, 2010.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Vannucci A. (2013), *La corruzione in Italia: cause, dimensione, effetti*, in Mattarella B. G., Pelissero M. (a cura di) (2013), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino.