

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI  
"MARCO FANNO"

*Corso di laurea Magistrale in:*  
Scienze del governo e politiche pubbliche



CORRUZIONE E CRESCITA ECONOMICA  
IN ITALIA

*Relatore:* Prof. CARLO BURATTI

*Laureanda:* ANGELA INCALDANA ABATE  
matricola n. 1057069/SGP

A.A. 2013/2014



*“La Sicilia è lo specchio dell’Italia intera: una politica corrotta  
e uno Stato che non aiuta i deboli né promuove i talenti, ma favorisce soltanto  
gli amici dei potenti; una terra di privilegi e monopoli  
dove sono cresciuti solo debiti e sussidi.  
Se gli attuali meccanismi di rappresentanza non riescono  
a dar voce alle generazioni future, c’è da augurarsi che  
al governo italiano sia tolta la capacità di spesa.  
Finché gli elettori non prendono coscienza della necessità di avviare il paese  
sulla strada della concorrenza e della uguaglianza delle opportunità.”*  
Salvatore Modica (L’inferno della democrazia)



# INDICE

INTRODUZIONE .....	7
--------------------	---

## Capitolo Primo

LA CORRUZIONE .....	11
1.1. Il problema definitorio.....	11
1.2. Le tipologie di corruzione .....	15
1.3. Il problema della misurazione.....	23
1.4. La rappresentazione geografica del fenomeno .....	28
1.4.1. Diffusione della corruzione in Italia .....	28
1.4.2. Indicazioni quantitative del fenomeno in Europa .....	44

## Capitolo Secondo

CRESCITA E CORRUZIONE .....	49
2.1. Le cause e gli effetti della corruzione .....	49
2.1.1. Le cause .....	49
2.1.2. L'impatto della corruzione sulla crescita economica.....	65

## Capitolo Terzo

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE .....	85
3.1. La legge 6 novembre 2012, n.190.....	85
3.1.1. L'Autorità nazionale anticorruzione .....	86
3.1.2. Dipartimento e Comitato interministeriale .....	88
3.1.3. Criticità della legge 6 novembre 2012, n. 190 .....	89
3.2. Le principali raccomandazioni dell'OCSE.....	90
3.3. Cosa possiamo fare NOI per contrastare questo fenomeno? .....	91

## APPENDICE STATISTICA

Indice delle tavole statistiche .....	95
Indice delle figure.....	95
 BIBLIOGRAFIA.....	 100

## INTRODUZIONE

La corruzione ci rovina, e detto in maniera esplicita questo fenomeno danneggia la società e tutto ciò che le appartiene. In molti casi troviamo che la corruzione va a braccetto con l'aggressione all'ambiente e questo ha degli effetti irreversibili, come l'inquinamento della terra, il bene più prezioso e sacro che, in alcune culture come quella dei Maya, è degno da sempre di massimo rispetto. Basta andare non tanto lontano e guardare nel giardino di casa nostra per vedere cos'ha provocato l'interramento dei rifiuti tossici nella regione Campania, ovvero l'aumento dell'incidenza dei tumori in quella zona. “*Coma etico*” lo chiama Don Luigi Ciotti lo stato in cui il nostro paese e chi ci abita versa da anni di fronte a questo fenomeno. Bisogna risvegliare le coscienze. Il cambiamento inizia a livello culturale, cioè passa attraverso la riscoperta del valore della partecipazione che è l'essenza della democrazia. Banfield Edward C. in una sua opera<sup>1</sup> ha analizzato il caso dell'Italia e ha coniato il termine “*familismo morale*” per indicare quella struttura di valori che porta alla ricerca di massimizzare un vantaggio materiale e immediato per sé e per la propria cerchia familiare o di fiducia. Tuttavia è possibile voltare pagina e guardare avanti se lo si fa pensando di agire per il bene comune e delle generazioni future. In tal modo è possibile far fiorire l'economia del paese, recuperando quel bagaglio di risorse sottratte in favore di un consumismo spietato che guida da tempo il nostro modo di vivere, per cui si mira spesso al beneficio istantaneo senza pensare alle sue conseguenze sul domani. La corruzione colpisce i giovani attraverso l'inserimento lavorativo, favorendo meccanismi di selezione non basati sulla meritocrazia e contribuisce ad alimentare il fenomeno della “fuga dei cervelli” in quanto in questo clima di alti livelli di corruzione le imprese sono meno stimolate ad investire in innovazione e ricerca, secondo l'evidenza empirica. Tutto questo va a discapito della nostra crescita economica. Tuttavia non si può non ricordare che la corruzione dipende da una “*mala governance*” che, in quanto tale, fornisce servizi scadenti e favorisce meno controlli, le cui conseguenze si riversano su

---

<sup>1</sup> Banfield Edward C., *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe (Il), Free Press, 1958

aspetti importanti per la qualità della vita delle persone. Oggi si parla di una “corruzione depenalizzata” in quanto tra i condannati oltre il 98% incorre in condanne inferiori ai due anni, e dunque con le misure alternative evita di scontare un solo giorno di carcere.<sup>2</sup> Per disinnescare i meccanismi della “corruzione sistemica” bisogna partire dal basso e parallelamente è necessario agire sul piano normativo; ad esempio, basterebbe applicare leggi che già esistono, secondo Alberto Vannucci, come una norma introdotta con la legge Finanziaria del 2007 che prevede la confisca e l'utilizzo a fini sociali delle risorse prelevate ai corrotti e corruttori e che è rimasta inapplicata. "*Per il bene comune i corrotti restituiscano ciò che hanno rubato*" è il titolo della campagna di Libera e Avviso Pubblico iniziata nel dicembre 2010 che si è occupata proprio di questo punto. Iniziare dal cambiare l'ambiente culturale, sensibilizzando le persone attraverso campagne d'informazione di massa, come quella promossa da Libera e Gruppo Abele "*Riparte il futuro*" o come iniziative quali il Codice etico, ovvero la Carta di Pisa, elaborato da Avviso Pubblico e adottato già da vari amministratori comunali nel proprio piccolo, tra cui anche il Comune di Padova l'anno scorso. Il 62% degli italiani dichiara che la gente può fare la differenza prendendo parte nella lotta alla corruzione, secondo il Global Corruption Barometer del 2013. Questo è un dato di fatto che deve spingere ad accrescere l'informazione su questo fenomeno in maniera chiara per le persone, che hanno bisogno di capire come investe le loro vite ed il peso delle sue conseguenze che attanaglia il benessere delle generazioni future. Questo deve accompagnarsi ad una forte valorizzazione del valore della legalità. Infine il cambiamento è possibile, ci sono esempi veri quali Hong Kong e Singapore, o la Svezia che ha conosciuto bene la corruzione fino alla seconda metà del XIX secolo.

La tesi è organizzata nel modo seguente: il primo capitolo tratta del fenomeno della corruzione, spiegando che cos'è e in quali forme si manifesta e com'è possibile misurarlo. Si fa una panoramica su come la corruzione è distribuita in Italia a livello nazionale e regionale e facendo anche un confronto con il resto d'Europa, nel secondo

---

<sup>2</sup> Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, pg.4, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)



capitolo. Infine il terzo mette in luce alcuni punti della legge n.190/2012 per quanto riguarda l'aspetto della prevenzione e di contrasto al fenomeno nel nostro paese.



## CAPITOLO PRIMO

### LA CORRUZIONE

La corruzione è un fenomeno che in ogni tempo e in ogni luogo ha influenzato il nostro vivere ed è quindi un fatto che coinvolge tutti noi da sempre. Nel nostro paese la corruzione è presente in maniera abbastanza pervasiva, ed infatti l'Italia si posiziona al 69esimo posto nel contesto internazionale secondo l'ultima rilevazione del CPI<sup>3</sup> su 177 paesi pubblicata da Transparency International<sup>4</sup> nel 2013, pur essendoci un lieve miglioramento di posizione rispetto all'anno scorso in cui era 72esima. Inoltre più del 60% degli italiani intervistati (un campione di oltre mille soggetti censiti dalla Doxa) afferma che nell'ultimo anno la corruzione sia aumentata e che questo costituisce un grave problema contro il quale le politiche di contrasto hanno un'azione ancora inefficace.<sup>5</sup> Transparency International ha evidenziato nel report di quest'anno sul Barometro globale della corruzione che, sulle 114mila persone di 107 paesi Ocse che hanno partecipato al sondaggio, l'89% degli italiani vede i partiti politici come il luogo in cui la corruzione prolifera maggiormente. Questo si rileva anche in altre 51 nazioni, tra cui anche la Palestina. Un altro aspetto importante emerge dal fatto che il 70% degli intervistati ritiene che il governo italiano sia manovrato da interessi particolari, mentre la Grecia chiude la graduatoria con una percentuale dell'83%. Questo dato evidenzia un problema di "governance" che in seguito alla crisi economica si è sentito in maniera ancora più forte in Italia, come negli altri paesi Ocse esaminati.

#### 1.1. Il problema definitorio

La corruzione non può essere identificata da una sola definizione in quanto è un fenomeno complesso che si declina in diversi modi. Essa si manifesta come una

---

<sup>3</sup> CPI: "Indice di corruzione percepita"

<sup>4</sup> Transparency International è un'organizzazione non governativa, la cui visione è quella di annullare la corruzione da ogni aspetto della vita sociale, politica ed economica delle persone. I suoi valori sono la trasparenza, l'accountability, il coraggio, la giustizia, la democrazia, la solidarietà, l'integrità.

<sup>5</sup> Ciccarello E., "Transparency International: Per l'89% italiani la corruzione prolifera in politica", articolo pubblicato da Il fatto quotidiano il 10 luglio 2013, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/07/10/transparency-international-per-89-italiani-corruzione-prolifera-nei-partiti-politici/650576/>

transazione che si realizza clandestinamente tra due persone, oppure può coinvolgere diversi gruppi di soggetti nelle sue forme più complesse. Questo atto illecito ricalca gli schemi di gioco che si hanno nel baratto dove le due parti si danno reciprocamente qualcosa che ha lo stesso valore e che ha un prezzo che corrisponde alla tangente. Si tratta di uno scambio “corrotto” che nasce da un incrocio di interessi e che è finalizzato al raggiungimento di un extra profitto, anche non economico, per entrambi le parti. Il destinatario di questo beneficio può essere l'attore pubblico, ad esempio può essere un politico, un burocrate oppure un magistrato etc., che esercita il proprio potere contro l'interesse della collettività e nella cieca indifferenza della legge; oppure il soggetto privato, ad esempio l'amministratore di un'impresa. Inoltre il vantaggio può riguardare anche le persone che sono a stretto contatto con questi due attori a partire da quelle con cui hanno legami affettivi. In questa operazione la rendita<sup>6</sup> è il potenziale guadagno mentre la possibilità di essere scoperti è il prezzo da scontare in termini di “costo morale” per chi partecipa a questa azione. Gli economisti individuano una condizione di contesto che favorisce questo fenomeno, ovvero l'ampio margine di discrezionalità lasciato a chi ha una forte influenza nelle decisioni di carattere economico o politico e che condiziona l'allocazione delle risorse nel mercato. Nella teoria neoclassica l'uomo “oeconomicus” ragiona con una razionalità perfetta e tende ad avere il massimo dell'utile sulla base di un calcolo di costi e benefici. In questo modello il mercato raggiunge l'equilibrio, ovvero l'ottimo paretiano, quando tutte le risorse sono allocate in maniera efficiente in una situazione di concorrenzialità perfetta. Al contrario, Amartya Sen nel suo approccio dello “sviluppo come libertà”, interpreta l'efficienza del mercato in termini non di utilità ma di libertà individuali, in quanto queste ultime sono considerate il perno attorno al quale lo sviluppo economico ruota. Il punto della questione è che l'agire umano ha alla base un background culturale che deriva in parte dall'educazione familiare, e in parte risulta dalla nostra esperienza quando ci confrontiamo con gli altri. I valori e le norme sociali condizionano il nostro modo di

---

<sup>6</sup> La rendita economica corrisponde alla remunerazione risultante dalla differenza tra la resa di un fattore produttivo ed il costo opportunità derivante dalla rinuncia ad usufruire di quella risorsa, spettante al proprietario che concede in uso un suo bene, ad esempio un terreno agricolo, ad altri soggetti, nella classica accezione del termine.

agire e di pensare. Essi possono essere messi al centro di un dibattito pubblico e quindi possono cambiare quando interagiamo con gli altri. L'esercizio stesso e l'effettivo godimento delle libertà considerate come "strumentali"<sup>7</sup> da parte degli esseri umani, al fine di favorire lo sviluppo delle potenzialità di una persona, ne sono influenzati. Ad esempio la libertà di stampa è indispensabile per poter essere informati ed infatti secondo la classifica<sup>8</sup> del 2014 elaborata da "Freedom House"<sup>9</sup>, utilizzando l'indice "Freedom of the Press"<sup>10</sup> che stima l'indipendenza dei mass media nel mondo, l'Italia è al 64esimo posto su 197 paesi e si colloca tra quelli "parzialmente liberi" con un punteggio di 31.

Quando la garanzia delle libertà fondamentali viene meno, le persone stesse ne risentono nel proprio comportamento e si "impoveriscono" a livello di "capabilities"<sup>11</sup> e ciò impedisce loro di prendere attivamente parte alla vita economica, sociale e politica. Le istituzioni hanno un ruolo vitale nel favorire la crescita economica, e la presenza o l'assenza della corruzione dipende proprio dai valori dell'opinione pubblica in generale/collettivi che concorrono alla formazione delle scelte politiche, secondo Sen. Le caratteristiche di questo fenomeno sono diverse ed è per questo motivo che c'è una difficoltà nel definirlo. Non è solo un problema difficile da estirpare in quanto è caratterizzato da una forte componente che sfugge al controllo e soprattutto si autorafforza e quindi ha la tendenza a riprodursi all'interno del tessuto sociale grazie alla sua natura corrosiva e per il fatto che si innescano circoli viziosi. L'art. 2 della Convenzione del Consiglio d'Europa di diritto civile sulla corruzione entrata in vigore in

---

<sup>7</sup> Le libertà strumentali sono le libertà politiche (ad esempio la libertà di pensiero) che contribuiscono a promuovere la sicurezza economica; le infrastrutture economiche (sotto forma di avviare un'attività commerciale o produttiva); le occasioni sociali (sotto forma di strutture scolastiche o sanitarie), le garanzie di trasparenza e la sicurezza protettiva, cioè la rete assistenziale sociale.

<sup>8</sup> Freedom House, *Freedom of the Press 2014*, 2014 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#.U51ycXbCkYo>

<sup>9</sup> Freedom House è un'organizzazione non governativa americana fondata nel 1941 con l'obiettivo di controllare il livello di libertà dei mezzi di comunicazione a livello globale.

<sup>10</sup> L'indice *Freedom of the Press* classifica 197 paesi in base alla libertà di stampa. Esso è elaborato da un team di esperti che prendono in considerazione gli eventi avvenuti nel 2013 e utilizzano un set di 23 domande sull'indipendenza dei mass media, alle quali sono assegnati dei punti. I punteggi vanno da 0-30 per paesi "liberi", da 31-60 per i paesi "parzialmente liberi" e da 61 -100 per quelli "non liberi". Le posizioni dei paesi in classifica vanno da 0, che corrisponde ai paesi migliori, fino a 100 che corrisponde a quelli con più censura.

<sup>11</sup> Le *capabilities* sono interpretate da Sen in termini di libertà "sostanziali", quali sono quelle politiche, i diritti civili e politici, che sono alla base del vivere la vita in maniera dignitosa, e lo sviluppo stesso è un processo di espansione di tali libertà.

Italia nell'estate del 2012 recita: *“per «corruzione» s'intende il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito.”* Essa può riguardare tanto il settore pubblico quanto quello privato, ed una fattispecie recente in questo campo è quella delle “infedeltà patrimoniali”<sup>12</sup>. Nell'approccio della *“political economy”*, la corruzione è un fattore distorsivo del modello principale-agente. Questo rapporto è caratterizzato dall'esistenza di un'asimmetria informativa tra l'una e l'altra parte tale per cui c'è la probabilità che l'agente agisca non in funzione degli obiettivi scelti dal principale con cui è vincolato dal contratto. Un esempio è la relazione tra i rappresentanti eletti e i rispettivi elettori, che si basa sulla fiducia, all'interno di un sistema politico democratico, oppure quella tra il manager e il proprietario d'impresa nell'ambito della dimensione privata. Per fare un altro esempio pratico, può accadere che un medico, in qualità di agente, prescriva ai suoi pazienti, cioè il principale, dei farmaci inutili e costosi di una casa farmaceutica, cioè il corruttore, in cambio di regali. Nella corruzione privata, il soggetto che affida la cura dei propri interessi ad un agente è privato e può essere sia un singolo sia un'organizzazione, ovvero sia un'impresa, un'associazione, un sindacato. Alla luce di questa teoria quello che rileva non è l'inadempienza degli impegni assunti o lo svolgimento del compito assegnato in modo non conforme a quanto era stabilito, che si configura come “inadempienza” o “frode”<sup>13</sup>. Rose Ackerman, un'esponente di questa corrente di pensiero, introduce in questa relazione una “terza parte” che ha lo scopo di corrompere ed interviene per modificare lo spazio di scelta dell'agente in suo favore. Quello che succede è che il soggetto incaricato che viene corrotto, che ricopre una certa posizione per prendere decisioni ad opera del titolare che rappresenta, agisce arbitrariamente contro il volere del principale. La discrezionalità dell'agente può essere

---

<sup>12</sup> Infedeltà patrimoniale è una fattispecie di corruzione tra privati di recente assunzione nell'ordinamento italiano, e che si può configurare ad esempio tra il responsabile degli acquisti di una società, che richiede la tangente, e l'impresa che l'offre per assicurarsi commesse ed ordini.

<sup>13</sup> La frode è un crimine economico, dovuto a manipolazione dell'informazione, truffa, falsificazione e inganno.

limitata attraverso un sistema di incentivi per evitare che entrino in gioco meccanismi di “selezione avversa”<sup>14</sup> o comportamenti di “azzardo morale”<sup>15</sup>. Alberto Vannucci descrive la corruzione come un “*ménage à trois*” e utilizza l’immagine di “Arlecchino servo di due padroni” in cui “*il corrotto è una sorta di Arlecchino, cui il vero padrone ha affidato la cura dei suoi interessi, ma che all’insaputa di questi vende i suoi servigi anche a un secondo padrone, il corruttore; e quindi la corruzione si realizza col tradimento da parte di un agente del rapporto fiduciario che lo lega al suo datore di lavoro, a vantaggio di un terzo con cui si accorda di nascosto*”<sup>16</sup>. Inoltre lo studioso distingue le situazioni di peculato, truffe, frodi e malversazioni dalla corruzione in quanto l’abuso dell’agente pubblico avviene secondo una “logica a due”, cioè il funzionario o il politico di turno ottengono un vantaggio a danno della collettività, cioè il principale, senza l’intervento di un corruttore. Il nepotismo o il favoritismo, il clientelismo politico hanno in comune con la corruzione l’interazione a tre ma da essa si differenziano nel primo caso per il fatto di non comportare per l’agente pubblico una violazione formale di norme o procedure, né di valori sociali, mentre nel caso della compravendita del voto i vantaggi attesi sono asimmetrici. Un’altra spiegazione alla base del problema di definire la corruzione è che è un fenomeno dalle molteplici sfaccettature in quanto si manifesta in diversi modi e tocca determinati aspetti della vita sociale, politica ed economica delle persone.

## **1.2. Le tipologie di corruzione**

Le forme della corruzione sono diverse ed hanno in comune l’elemento dello scambio, il cui oggetto può essere una remunerazione, o anche un bene immateriale come lo “status” o il potere. Ciò che caratterizza la pratica corruttiva in generale, secondo la spiegazione del crimine economico di Gary Becker, è proprio una “scelta di portafoglio”, per cui si calcola la convenienza a commettere un’infrazione in base alle

---

<sup>14</sup> Le situazioni di selezione avversa si caratterizzano per il fatto che le regole del contratto non garantiscono l’esclusione di agenti con caratteristiche qualitative svantaggiose per il principale.

<sup>15</sup> L’azzardo morale è il comportamento opportunistico messo in atto dal funzionario che non rispetta le regole di un contratto.

<sup>16</sup> Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012, pg.22

opportunità che ci sono di realizzare un utile superiore a quello che altrimenti si otterrebbe attraverso i mezzi legali. Inoltre si fa un'analisi dei costi e dei benefici eventuali conseguenti a quell'azione illegale, tenendo conto della gravità della sanzione prevista, e della probabilità di essere sorpresi. La corruzione "amministrativa o burocratica" vede come corrotto il burocrate e come corruttore potenziale l'agente economico privato ed è commessa contro l'etica professionale in quanto un amministratore abusa del potere pubblico di cui è stato investito per raggiungere un fine personale, commettendo delle infrazioni nell'applicazione di leggi o regole in cambio di una ricompensa. Un esempio è il disbrigo delle pratiche amministrative per ottenere un servizio a fronte dell'offerta di una tangente da parte di un'impresa all'incaricato preposto a quella mansione. In Italia si possono osservare due modelli di corruzione amministrativa coesistenti, uno con un solo soggetto che riceve il pagamento e che poi lo divide con altri; l'altro con più soggetti cui si deve pagare, che sono prevalentemente politici, funzionari pubblici e criminalità organizzata. Ciascuno dei due sistemi sono rispettivamente diffusi uno più al Nord, l'altro più a Sud dell'Italia.<sup>17</sup> Quando la corruzione pervade l'ambito legislativo si parla di "state capture" in quanto si presenta durante la formazione delle leggi e si contrappone a quella amministrativa che avviene nella fase d'implementazione. In questo caso la pratica corruttiva vede i privati, oppure un gruppo di interesse (*le lobbies*), che agiscono offrendo una tangente ad un'autorità pubblica per ottenere vantaggio da una data legge, decreto, regolamento o da una certa politica. A livello politico, la corruzione può essere vista in senso oggettivo ed interessa il mal funzionamento del sistema politico-istituzionale, oppure la si può concepire sotto il profilo soggettivo, ovvero sia come l'insieme dei comportamenti del singolo posti in essere contro la morale e contro le regole del vivere comune, al punto tale da poter essere anche sanzionati con una pena. Essa si concretizza in un rapporto di scambio tra il corruttore privato che offre denaro per ottenere un trattamento privilegiato e l'attore pubblico corrotto, che domanda la tangente fornendo in cambio le risorse di cui dispone. Al contrario, lo

---

<sup>17</sup> Centorrino M., Lisciandra M., Parisi N., Rinoldi D., *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, Centro di documentazione europea dell'Università di Catania, I quaderni europei n.18, aprile 2010, pg.6, [http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18\\_2010.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18_2010.pdf)



scambio politico tradizionale è caratterizzato dal fatto che il governo fornisce beni in cambio di consenso. In questo meccanismo i politici sono gli attori e utilizzano in maniera abusiva il potere loro delegato in misura discrezionale sia per ottenere un guadagno extra economico sia per porre in essere azioni finalizzate al mantenimento della carica politica. La realtà è che esiste un mercato della corruzione determinato dalle leggi della domanda e dell'offerta di una certa tangente rispettivamente da parte di un'autorità pubblica investita di potere discrezionale in una certa materia e da parte di un altro soggetto che la offre in vista di un beneficio. I potenziali attori possono essere corruttori sia di politici sia di amministratori pubblici allo stesso tempo, che risultano essere in qualche modo legati in maniera subdola per prendere parte a questa pratica illecita. Ciò significa che questo mercato è stratificato su due livelli diversi rispetto ai quali la tangente può essere pagata da parte di un soggetto privato. Quella amministrativa è più invasiva dal punto di vista economico rispetto a quella politica, cioè ha effetti più di vasta portata sull'economia e ciò dipende dalla struttura della burocrazia. Quando l'apparato organizzativo amministrativo è di tipo "monopolistico" vuol dire che il burocrate offre in esclusiva la fornitura di un bene o un servizio e gli interessati sono indotti a competere per ottenerlo da quell'unico soggetto competente. Al contrario, se si tratta di una struttura "competitiva" allora più burocrati possono competere tra loro per offrire una stessa prestazione. Rose Ackerman afferma che questa tipologia di burocrazia tende ad eliminare la corruzione in quanto la tangente si abbassa, essendoci un numero alto di amministratori pubblici specializzati ad eseguire quella determinata mansione nei confronti di chi la richiede, e considerando anche che alcuni burocrati si comportino onestamente.

Ciò implica che l'equilibrio si raggiunge con una certa allocazione di funzionari specializzati e con un livello non pari a zero di corruzione. Tuttavia bisogna considerare che il tempo del potenziale corruttore ha un costo-opportunità tale per cui risulta conveniente rivolgersi anche ad un burocrate corrotto piuttosto che prolungare la ricerca per trovare quello onesto. Un effetto perverso della competizione indotta da questa organizzazione burocratica è quello di favorire la diffusione della pratica corruttiva tra altri soggetti che non ancora sono dentro il mercato illecito. Rose

Ackerman afferma che la struttura della burocrazia può fare fronte in maniera più o meno efficace alla corruzione a seconda che sia “frammentata”, “sequenziale”, “gerarchica”, “disorganizzata” e in ognuna di queste cambiano l’ordine in cui i burocrati esplicano i loro compiti nell’ambito di una procedura amministrativa e la posizione ricoperta. In ognuno di questi casi la diffusione dello scambio corrotto è rilevante in quanto può influenzare la forma organizzativa dell’amministrazione pubblica stessa e viceversa in quanto chi è ai livelli alti cerca di massimizzare il proprio profitto favorendo la creazione di un meccanismo in cui la denuncia dell’atto illegale è disincentivata. Inoltre più è alta la frazione di corrotti tanto minore è la probabilità di essere scoperti da un collega disposto a sporgere denuncia o dalle vittime stesse e quindi tanto minore è l’imbarazzo per chi decide di intraprendere questa attività.<sup>18</sup> La corruzione rappresenta una distorsione non soltanto della semplice interazione tra “principale e agente” ma si amplifica anche in altre aree ed è tale che genera un sistema di illegalità di massa. Nella corruzione politica o burocratica il principale è lo Stato e gli agenti sono gli amministratori pubblici e in questo scambio occulto l’interesse pubblico che viene violato è il rispetto delle norme e procedure poste come limite nell’esercizio del potere delegato all’agente, i cui doveri sono decisi da quel rapporto di lavoro e di fiducia che lo lega al suo datore di lavoro. Più alta è l’integrità del funzionario pubblico, e più alto è il guadagno previsto di un atto di corruzione per indurlo in tentazione.<sup>19</sup> Un’altra distinzione è tra “piccola” e “grande” corruzione. Quando l’entità della pratica corrotta coinvolge rispettivamente i livelli istituzionali inferiori, come nel primo caso, le tangenti sono modeste, il fenomeno è più frequente, e raggiunge il cittadino o la piccola impresa; nell’altro caso si presenta al vertice del potere e riguarda cifre di denaro importanti che si hanno, ad esempio, nel giro d’affari di realizzazione di un’opera pubblica, nel settore degli appalti pubblici.

Quest’ultima è di fatto più gravosa in termini economici perché sono coinvolti molteplici interessi. Lo scambio corrotto può assumere una forma complessa e può avere la struttura di una “rete” nella quale si ha un flusso di informazioni per cui le relazioni che

---

<sup>18</sup> Centorrino M., David P., *Quando corruzione e illegalità sono di massa*, in Lavoce.info del 20 novembre 2012, <http://www.lavoce.info/quando-corruzione-e-illegalita-sono-di-massa/>

<sup>19</sup> Vannucci A., *Atlante della corruzione*, edizioni Gruppo Abele, 2012, pg.25

si creano possono essere stabili e continue nel tempo. Questi legami tendono ad essere forti quando i partner si fidano tra loro e hanno conquistato una certa reputazione. Inoltre i rapporti sono più stretti in questa forma di network delle “strong ties”<sup>20</sup> e ciò permette di evitare la possibilità che si verifichino comportamenti opportunistici da parte dell’altro partner. In questa fattispecie rileva l’azione non di soggetti individuali ma quella di “strutture di aggregazione” che mettono insieme gli attori pubblici fra loro, ad esempio possono farne parte i politici locali e nazionali, i funzionari di partito, gli alti burocrati etc; quelli privati fra loro, ad esempio i cartelli di imprese grandi e piccole, subappaltatrici, protette da singoli uomini politici o concusse, di proprietà diretta di amministratori nella maggior parte dei casi tramite prestanomi etc, e spesso c’è l’intermediazione di un faccendiere (Figura 1).

**Figura 1:** Struttura dello scambio corrotto in situazioni di corruzione generalizzata



Fonte: Della Porta D., Vannucci A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, 1994, pg.21

Quest’ultimo agisce da “facilitatore dell’opera” in quanto dispone di notevoli risorse che può mettere a disposizione per farsi garante dell’accordo illecito. Questo soggetto ha un’alta capacità di networking e ciò vuol dire che possiede molte informazioni e può entrare in relazione con altri potenziali partner. Un altro esempio di questo tipo di scambio anomalo che si ha in situazioni di “corruzione generalizzata” è quello in cui al

<sup>20</sup> I legami strong o weak caratterizzano il network, secondo le categorie di Granovetter.

centro della rete troviamo un politico corrotto che è in relazione con i cittadini, disposti a cedere il proprio consenso in cambio di favori; con la burocrazia, e con la criminalità organizzata che usa la forza per estorcere un bene (Figura 2). Questo rapporto malato assume i tratti di un circolo vizioso in quanto la corruzione si rafforza se non è ostacolata, ed è un mercato in cui la domanda e l'offerta della tangente aumentano secondo rendimenti di scala crescenti, e quindi quanto più è diffusa la pratica corrotta tanto più si abbassa il costo morale. Inoltre tale fenomeno può espandersi dall'alto verso il basso, ovvero dai leader, in quanto tendono ad orientare l'opinione pubblica, o dai boss che schierano uomini politici ed amministratori per rappresentare i propri interessi, ma ciò consente la diffusione della pratica corrotta anche in senso contrario, cioè dal basso verso l'alto e in senso orizzontale nel caso di passaggio di un funzionario pubblico corrotto da un'istituzione a un'altra.

**Figura 2:** Reti di scambio con al centro un politico corrotto



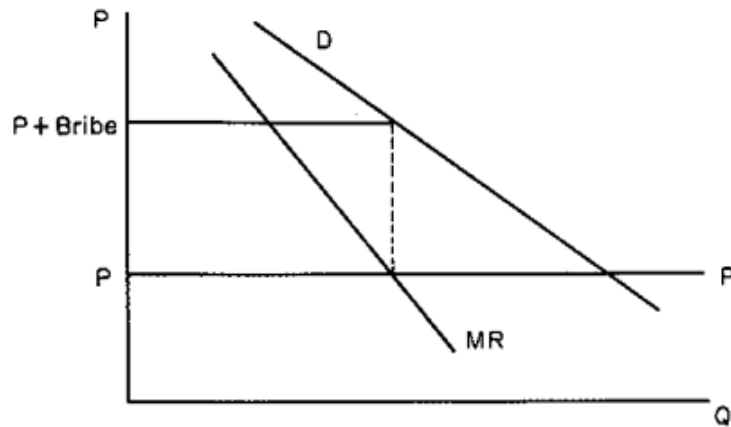
*Fonte:* Della Porta D., Vannucci A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, 1994, pg.23

Le proprietà del network della corruzione sono due: l'illegalità del contratto tra il burocrate e l'impresa che paga è tale per cui non si ha la garanzia che l'accordo venga rispettato ed il bene richiesto venga fornito; ed in secondo luogo, il grado con cui i burocrati agiscono indipendentemente tra di loro nel domandare la tangente. Raffaella Coppier classifica la rete della corruzione in base al tipo di organizzazione assunta: quella "caotica" è caratterizzata sia da insicurezza, dovuta all'assenza di un meccanismo di controllo dell'esecuzione del "contratto illegale" al fine di tutelare le parti

in causa, sia dalla presenza di competizione tra i burocrati che competono tra loro per dare uno stesso servizio e ciò non assicura all'imprenditore che, essendo già costretto a pagare diverse tangenti ai vari amministratori, quel determinato bene gli venga realmente fornito. Al contrario, ciò non si verifica in uno scambio illecito che coinvolge i parenti, gli amici o club in quanto i loro rapporti sono fondati sulla fiducia. L'altra è quella "ben organizzata", tipica di regimi dittatoriali in cui è possibile prevedere "chi deve essere pagato e quanto" e si ha la sicurezza dei diritti di proprietà sul bene contrattato. Inoltre il burocrate agisce in veste di monopolista. La corruzione "senza o con furto" sono altre due tipologie elaborate all'interno della teoria di Shleifer e Vishny. I due studiosi immaginano che esiste un unico bene pubblico prodotto dalla P.A. la cui quantità  $Q$  è venduta dal burocrate a sua discrezione fino al punto tale da limitarne la vendita. La curva di domanda di questo bene, che può essere un'autorizzazione o una licenza, da parte di soggetti privati è  $D(p)$ ,  $p$  è il suo prezzo ufficiale di vendita che coincide con il costo sostenuto dalla P.A. per produrlo. Nella Figura 3 ( $p+b$ ) è il prezzo totale a cui viene venduto il prodotto ma a  $p$  si aggiunge  $b$  che è la tangente per il burocrate. Nella situazione di corruzione senza furto l'imprenditore paga al burocrate il servizio o il bene richiesto al prezzo  $p$  più la tangente  $b$ , che si presenta come una tassa aggiuntiva. Nel secondo caso di corruzione con furto l'impresa paga al burocrate la tangente per ottenere una riduzione del prezzo per il bene o servizio che si vuole ottenere (rendita). In questa situazione il burocrate corrotto nasconde la vendita di quel prodotto alle casse dello Stato. Inoltre l'impresa paga ciò che ha ottenuto ad un prezzo corrispondente alla tangente  $b$  che potrebbe essere ancora più basso di quello ufficiale (Figura 4). Ciò vuol dire che quest'ultima è più pericolosa dal punto di vista economico mentre l'impatto della "corruzione senza furto" può essere ridotto se la struttura della burocrazia è competitiva in quanto tra i vari burocrati ce ne sarà sempre uno onesto cui un soggetto privato può richiedere il servizio. Tuttavia la ricerca di un altro funzionario a cui appellarsi implica una disponibilità finanziaria tale da coprire il costo opportunità del tempo speso per la ricerca. Inoltre la probabilità di incontrare un burocrate onesto può essere alta o bassa a seconda del contesto e quindi la competizione tra i burocrati può risultare inefficace nella riduzione della corruzione. Sotto il profilo penale, la corruzione

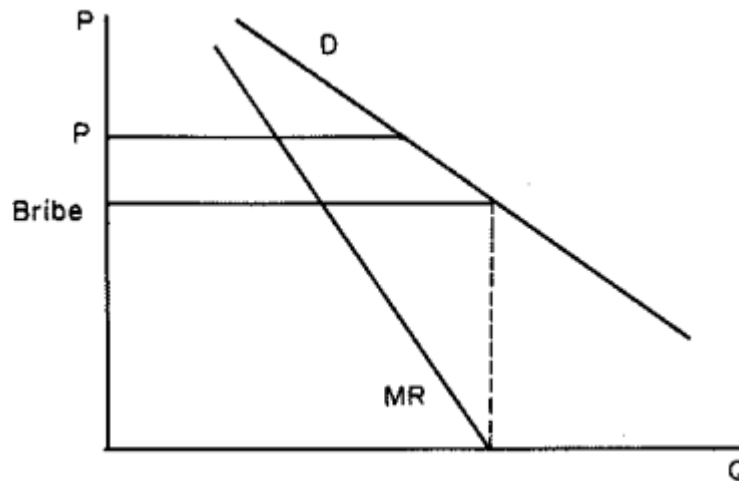
può essere “propria”, quando la transazione corrotta è commessa da un pubblico ufficiale che compie atti contrari ai suoi doveri d’ufficio, oppure omette di farlo o ritarda nello svolgere quel compito (art.319 c.p.).

**Figura 3:** Corruzione senza furto



Fonte: Shleifer A., Vishny W., *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617, [http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer\\_and\\_vishny.pdf](http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer_and_vishny.pdf)

**Figura 4:** Corruzione con furto



Fonte: Shleifer A., Vishny W., *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617, [http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer\\_and\\_vishny.pdf](http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer_and_vishny.pdf)

Questa norma comprende sia il reato di “corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio”, sia quello della “corruzione in atti giudiziari”. Al contrario, essa è “impropria”

quando un funzionario accetta la tangente o altre forme di ricompensa, per fini privati o per conto di terzi, per fare un atto del suo ufficio (art.318 c.p.), ed è il reato di “corruzione per un atto d’ufficio”. Inoltre si può distinguere la “corruzione economica” che avviene in un mercato e implica lo scambio di beni materiali da quella “sociale” che è associata a forme di clientelismo, nepotismo, favoritismi di varia natura, dove il pagamento della tangente avvantaggia le organizzazioni di cui i funzionari pubblici corrotti fanno parte. Spesso può essere utile distinguere tra corruzione “sistematica o endemica” che impregna un governo o un ministero e corruzione “individuale” che si manifesta in casi sporadici e isolati.<sup>21</sup>

### 1.3. Il problema della misurazione

La corruzione è un fenomeno di difficile rilevazione proprio per il fatto di avvenire non alla luce del sole. FormezPA indica tre<sup>22</sup> principali strategie di misurazione che si differenziano l’una dall’altra per il tipo di corruzione misurata, cioè emersa o sommersa, per la modalità di rilevazione, che può utilizzare la percezione indiretta o l’esperienza, e la dimensione del fenomeno che si va a misurare. La prima categoria è quella delle misure giudiziarie, cioè le statistiche della delittuosità e quelle giudiziarie o della criminalità ed esse rappresentano il bacino dei dati ufficiali che fanno una fotografia della situazione attuale del fenomeno. L’Istat e il Servizio Anticorruzione e Trasparenza<sup>23</sup> (SAeT) sono le fonti nel caso dell’Italia che raccolgono questi dati. Inoltre queste misure sono solo una visione parziale della dimensione del fenomeno in quanto c’è sempre uno scarto tra la realtà e quello che viene registrato nelle statistiche ufficiali, come nel caso dei dati sulle denunce. Le condanne passate in giudicato

---

<sup>21</sup> Musacchio V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, Gazzetta amministrativa, Numero 1-2012, [http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/\\_gazzetta\\_amministrativa/\\_aree\\_tematiche/sett\\_7\\_gius\\_aff\\_int/\\_redazionali/\\_numero\\_2012\\_1/PREVENZIONE\\_E\\_REPRESSIONE\\_NELLA\\_LOTTA ALLA CORRUZIONE\\_NELLA\\_PUBBLICA\\_AMMINISTRAZIONE\\_DI\\_MUSACCHIO.pdf](http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_aree_tematiche/sett_7_gius_aff_int/_redazionali/_numero_2012_1/PREVENZIONE_E_REPRESSIONE_NELLA_LOTTA ALLA CORRUZIONE_NELLA_PUBBLICA_AMMINISTRAZIONE_DI_MUSACCHIO.pdf)

<sup>22</sup> Monteduro F., Buratti A., Brunelli S., *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez PA, 2013, pg.23, <http://focus.formez.it/content/corruzione-definizione-misurazione-e-impatti-economici>

<sup>23</sup> Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT) rientra nel Dipartimento della Funzione Pubblica ed ha preso il posto dell’Alto Commissario Anticorruzione abolito nel 2008 col decreto legge 112. Esso ha ereditato dalla precedente struttura gli obiettivi e oggi ha in dotazione scarse risorse finanziarie, infrastrutturali e umane ai fini della missione di prevenzione e contrasto della corruzione.

possono essere considerate un'alternativa perché sono più rappresentative del fenomeno della corruzione in quanto sono il risultato delle denunce che sono state perseguite penalmente. Il vantaggio delle misure giudiziarie è che, oltre ad essere oggettive, possono essere disaggregate per aree territoriali o per settori. Lo svantaggio è rappresentato dal fatto che non sono utili al fine della prevenzione, come nel caso di una condanna rilevata anche a distanza di anni rispetto all'accaduto; e poi tali misure possono essere fuorvianti dato che le denunce possono riflettere implicitamente la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle forze dell'ordine. Esse spesso vengono utilizzate per evidenziare l'evoluzione della corruzione nel tempo e a livello territoriale e quindi bisogna tenere conto che il grado di efficienza del potere giudiziario varia a seconda della zona geografica, oppure può essere diversa la propensione a denunciare da una regione all'altra. L'Alto Commissario nel suo ultimo rapporto<sup>24</sup> ha spiegato che a seconda dell'arco temporale considerato cambia l'interpretazione dei risultati rilevati, perciò i dati sulle denunce si riferiscono al momento dell'effettiva emersione del reato, mentre quelli sulle condanne ci permettono di vedere l'andamento del fenomeno corruttivo nel lungo periodo poiché dipendono da una serie di altre variabili, ad esempio la durata del processo, i diversi gradi di giudizio, etc. Le statistiche ufficiali della delittuosità comprendono le denunce presentate dalle Forze dell'ordine all'Autorità giudiziaria e la corruzione è aggregata insieme ad altri reati, mentre quelle della criminalità riguardano i delitti per i quali è stato attivato un procedimento penale e rilevano la corruzione a livello nazionale e in maniera disaggregata.

Il SAeT pubblica la statistica della delittuosità dei "reati contro la Pa"<sup>25</sup> a livello regionale. La fonte principale su cui si appoggia il SAeT è rappresentato dallo "SDI", cioè il sistema di indagine del Ministero dell'Interno, entrato in funzione nel 2004, e che raccoglie le denunce presentate presso tutti gli uffici della polizia giudiziaria (Carabinieri, Polizia, Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Guardia di finanza, Corpo Forestale dello Stato, corpi di polizia locali e capitanerie di porto). Altri dati sono forniti

---

<sup>24</sup> Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, 2012, pg.22-23, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

<sup>25</sup> I reati contro la Pa sono quelli recanti un danno al suo patrimonio e al suo "buon andamento".



dalla Corte dei Conti che sono comunque parziali ed incompleti; e poi ci sono i reati perseguiti per iniziativa diretta dell'autorità giudiziaria, le statistiche criminali del Ministero della giustizia, e le rilevazioni delle autorità ed agenzie che vigilano sulle attività pubbliche di interesse strategico, come l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici; ed infine ci sono le rielaborazioni della Guardia di Finanza basate sui dati forniti dallo SDI. Gli indicatori soggettivi sono il secondo tipo di misurazione che prendono in considerazione le percezioni di un campione di individui per rilevare in che misura vedono corrotto un paese. Esistono diversi indici di questo tipo, in particolare, il "*Corruption Perception Index*" (CPI), che è pubblicato annualmente da Transparency International e che è costruito sulla base delle opinioni di una serie di specialisti (imprenditori, economisti, giornalisti, uomini d'affare) per la gran parte stranieri. Esso si basa sulla media di 13 rassegne delle percezioni degli esperti raccolte da 10 organizzazioni internazionali indipendenti. Il CPI classifica 177 paesi e indica la percezione della corruzione nel settore pubblico. Il punteggio che può assumere va da 0 a 10, dove 10 indica il grado massimo di trasparenza mentre in corrispondenza dello 0 si ha massima corruzione. Il limite del CPI è che si basa sulle percezioni e non sulle esperienze dirette; è ricavato da una sorta di media tra ricerche eterogenee condotte da organismi diversi; sovrastima i pareri di certi attori sociali, quali le imprese e gli esperti, rischiando di rispecchiarne i pregiudizi e dà scarso peso alle opinioni di cittadini e famiglie; ed infine permette confronti tra paesi diversi solo con molte cautele.<sup>26</sup> Tuttavia esso rappresenta l'indicatore più utilizzato e convincente che si è affermato col tempo come strumento di analisi dei macro fattori, di natura politica, economica, sociale, culturale e geografica che si associano alla percezione di una corruzione più diffusa. Il "*Global Corruption Barometer*" (GCB), cioè il "barometro globale della corruzione", ideato nel 2003, è un sondaggio rivolto direttamente ai cittadini di 100 paesi. L'intervista rileva in quali settori (politica, sistema giudiziario, istituzioni pubbliche, settore privato, media, istituzioni religiose) è più diffusa la corruzione sulla base della domanda: "*Lei o un componente della sua famiglia ha pagato una tangente in una qualsiasi forma negli scorsi 12 mesi?*". Questo quesito non si basa sulla

---

<sup>26</sup> Vannucci A., *Atlante della corruzione*, 2012, pg.87

percezione, come nel caso del CPI, ma sull'esperienza effettiva degli intervistati. Inoltre quest'ultimi descrivono come vedono le principali istituzioni del loro paese, e quindi se sono più o meno trasparenti. Oltre al Global Corruption Barometer, anche le istituzioni europee hanno concentrato la loro attenzione sul fenomeno, attraverso il sondaggio "Eurobarometer" che riporta le percezioni e le esperienze di corruzione dei cittadini europei. Quest'ultima è una tra le rilevazioni statistiche che da alcuni anni sistematicamente acquisisce queste informazioni, a differenza di altri che, essendo occasionali, non riescono a fotografare l'evoluzione del fenomeno. Il "Bribe Payers Index" (BPI) misura la propensione delle imprese esportatrici a corrompere operanti nei paesi che hanno ratificato la Convenzione dell'OCSE anticorruzione e tale indicatore identifica i 19 settori più colpiti. Esso è elaborato per un campione di 28 paesi industrialmente avanzati ed emergenti maggiormente esposti agli investimenti diretti esteri "Foreign Direct Investment" e al commercio internazionale; e le interviste sono condotte su un campione di dirigenti senior di aziende nazionali e multinazionali, funzionari di Camere di Commercio, banche commerciali nazionali e straniere e studi legali commerciali.<sup>27</sup> Questo indicatore assume il punteggio da 0 a 10 dove il livello massimo corrisponde alla situazione in cui non c'è corruzione da parte delle imprese di un certo paese che fanno affari all'estero. Entrambi sono elaborati da Transparency International. Il "Corruption Control Index" (CCI) rileva la corruzione percepita da parte di business leaders mentre il "World Business Environment Survey" (WBES) verifica quanto la corruzione è presente nel mercato economico e quanto ostacola le attività imprenditoriali e tutti e due sono costruiti dalla Banca Mondiale. Inoltre il WBES rileva le pratiche corruttive che si verificano ai livelli istituzionali inferiori e che si rilevano nei casi di micro-corruzione. Un altro indicatore è l' "Excess Perceived Corruption Index" (EPCI), elaborato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, si basa sulla relazione tra il CPI e lo "Human Development Indicator" (HDI) e misura quanto un paese si discosta dal valore atteso di corruzione percepita, dato un certo livello di sviluppo umano raggiunto. Tuttavia questo indice è ancora in fase di miglioramento e di

---

<sup>27</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, pg.7, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>.

studio. Fiorino e Galli (2013) considerano tra gli indicatori oggettivi l'indice di corruzione relativo al settore dei lavori pubblici costruito da Golden e Picci (2005) per l'Italia. Esso si basa su due misure alternative del capitale pubblico, la prima è elaborata sui dati dell'Istat, e consiste nello stock di spesa pubblica in conto capitale erogata per dotare le regioni di infrastrutture. Essa si chiama "inventario permanente" e consiste nel sommare i flussi di investimento presenti e passati, indietro nel tempo al netto degli ammortamenti. In secondo luogo, il capitale pubblico può essere misurato attraverso un "inventario fisico" (Km di strade e ferrovie, numero di aule nelle scuole pubbliche e di posti letto negli ospedali, etc) delle infrastrutture esistenti a livello provinciale e regionale, elaborate da ECOTER (Istituto di Ricerca e Progettazione Economica e Territoriale) per il 1997.

Quest'ultima misura quel che c'è e si tratta di una stima approssimata della reale consistenza del capitale pubblico; inoltre, non è semplice aggregare misure che si riferiscono a tipi diversi di infrastrutture. I due studiosi hanno costruito degli indici per ciascuna delle 20 regioni italiane sia per la stima delle infrastrutture basata sull'inventario fisico di quello che è stato effettivamente costruito, sia per quella basata sull'inventario permanente che misura quanto nel tempo è stato speso, considerando le diversità di popolazione e di dimensione di ciascuna aggregazione territoriale. Inoltre le misure delle infrastrutture "a rete" e "a nucleo"<sup>28</sup> vengono divise rispettivamente per la superficie della regione e per la popolazione residente. Le misure si riferiscono al 1998. Lo svantaggio di questa misura è costituito dal fatto che non sempre è possibile reperire i dati e anche per la complessità del calcolo. Si può ritenere che, in futuro, il grado crescente di utilizzo delle tecnologie informatiche e di Internet per la gestione delle politiche pubbliche creerà una grande quantità di dati potenzialmente utili e in formato digitale, ma anche, in linea di principio, disponibili per il calcolo di opportune misure sulla qualità della *governance*.<sup>29</sup> Un altro metodo di misurazione oggettiva riguarda l'utilizzo di "surveys", riguardanti le esperienze dirette e reali, oppure possono

---

<sup>28</sup> Biehl (1991) indica come infrastrutture a rete le strade, le ferrovie, le vie d'acqua, le reti di comunicazione, i sistemi di approvvigionamento di energia e di acqua, mentre quelle a nucleo sono rappresentate dalle scuole, ospedali e musei.

<sup>29</sup> Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, *Misure oggettive di Corruzione*, [http://integrita.sspa.it/?page\\_id=1206](http://integrita.sspa.it/?page_id=1206)

essere presi in considerazione degli indicatori di mercato o statistici ricollegabili al fenomeno della corruzione, ad esempio i prezzi degli input acquistati dalla pubblica amministrazione o le discrepanze di dati esistenti tra fonti di dati di amministrazioni diverse ed anche in questi casi la difficoltà sta nella reperibilità delle informazioni. La misurazione oggettiva cattura la parte emersa del fenomeno rispetto a quella soggettiva che ne rileva la componente sommersa.

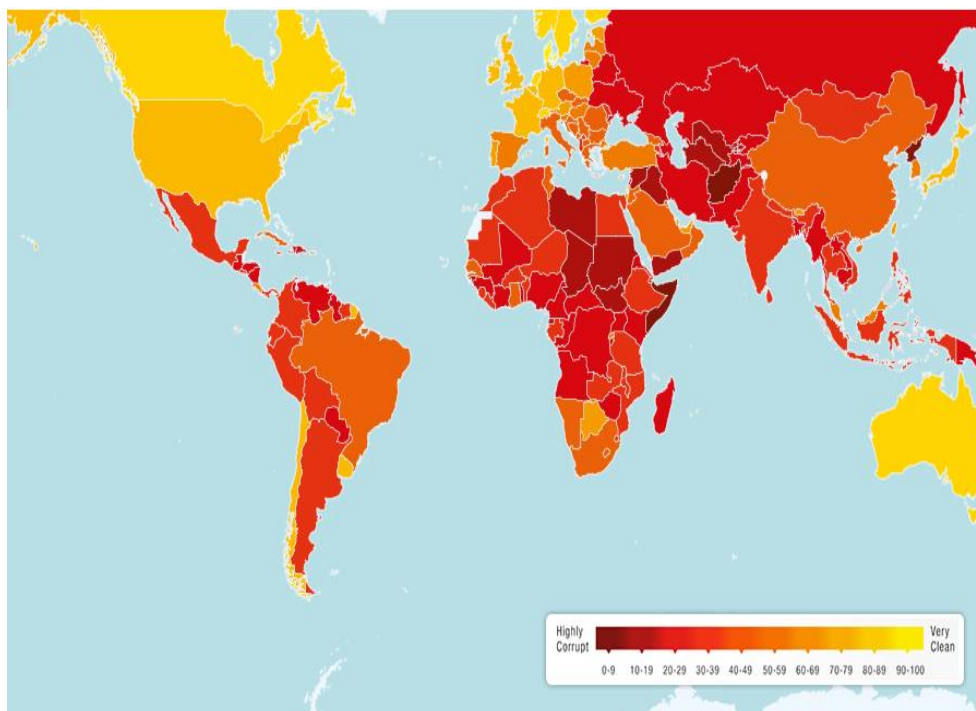
## **1.4. La rappresentazione geografica del fenomeno**

### *1.4.1. Diffusione della corruzione in Italia*

La situazione che viene fotografata da Transparency International con la rilevazione del 2013 è quella di un paese con un CPI pari a 43 su 100, a pari merito con la Romania e il Kuwait, e inferiore a 50; ciò significa che la corruzione è un serio problema per noi (Figura 5). Nella classifica del Bribe Payers Index l'Italia si colloca 15esima, con un punteggio pari a 7.6 nel 2011 e questo indica quanto le imprese italiane sono ancora abbastanza coinvolte in questo fenomeno (Tavola A). Inoltre il Control of Corruption Index, cioè la capacità di controllare la corruzione, elaborato dalla World Bank per gli anni 1996-2012 ci mostra come il paese sia peggiorato a livello della governance in quanto abbiamo un segno negativo per il 2012, e siamo scesi anche di posizione rispetto all'anno scorso (Figura 6 e Tavola 1). Il Global Corruption Barometer di TI nella rilevazione del 2013 indica che il 45% degli intervistati ritiene che la corruzione sia cresciuta molto nel paese, rispetto ai due anni precedenti; il 19% afferma che è solo di poco aumentata, il 32% dichiara che non ci sono stati cambiamenti, ed infine solo per il 4% è un poco diminuita. Una percentuale di intervistati pari al 5-9.9% in Italia e anche in Bulgaria, Estonia, Svizzera, Slovenia, Regno Unito e USA dichiara di aver pagato una mazzetta l'anno scorso per accedere ad un servizio pubblico, e in particolare, più dell'80% degli italiani, ritiene che sia utile avere delle conoscenze nel settore per ottenere le prestazioni cercate, così come per altri paesi, quali il Marocco, Nepal, Israele, Malawi, Paraguay e Russia. Secondo

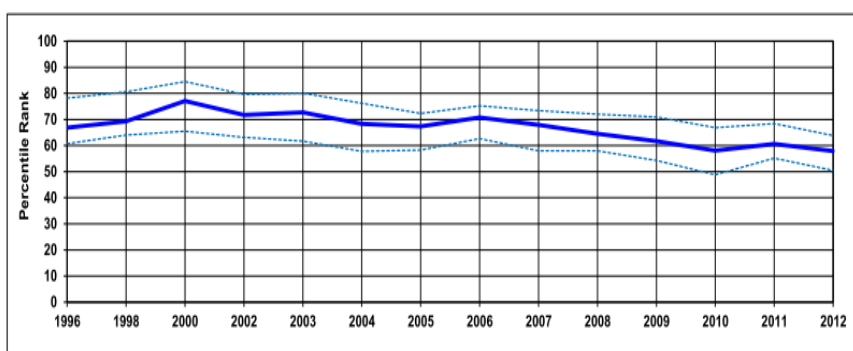
Eurobarometer nell'ultima rilevazione<sup>30</sup> del 2011 il 12% degli italiani si è visto chiedere una tangente nei 12 mesi precedenti contro una media Ue dell'8%.

**Figura 5:** Mappa del Cpi su 177 paesi - Anno 2013



Fonte: Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

**Figura 6:** Control of corruption index - Anni 1996-2012



Fonte: World Bank Group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

<sup>30</sup> Commissione Europea, *Eurobarometer n. 76.1 - Corruption*, 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_fact\\_it\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fact_it_it.pdf)

**Tavola 1:** Control of corruption, numero di fonti d'informazione, governance score (-2.5 - +2.5) - Anni 1996-2012  
(posizione in percentuale)

Control of Corruption	Italy				
	1996	5	0.36	66.83	
	1998	5	0.52	69.27	
	2000	5	0.72	77.07	
	2002	5	0.54	71.71	
	2003	5	0.53	72.68	
	2004	6	0.38	68.29	
	2005	6	0.40	67.32	
	2006	8	0.46	70.73	
	2007	8	0.31	67.96	
	2008	8	0.25	64.56	
	2009	8	0.13	61.72	
	2010	10	0.00	58.10	
	2011	11	0.08	60.66	
	2012	11	-0.03	57.89	

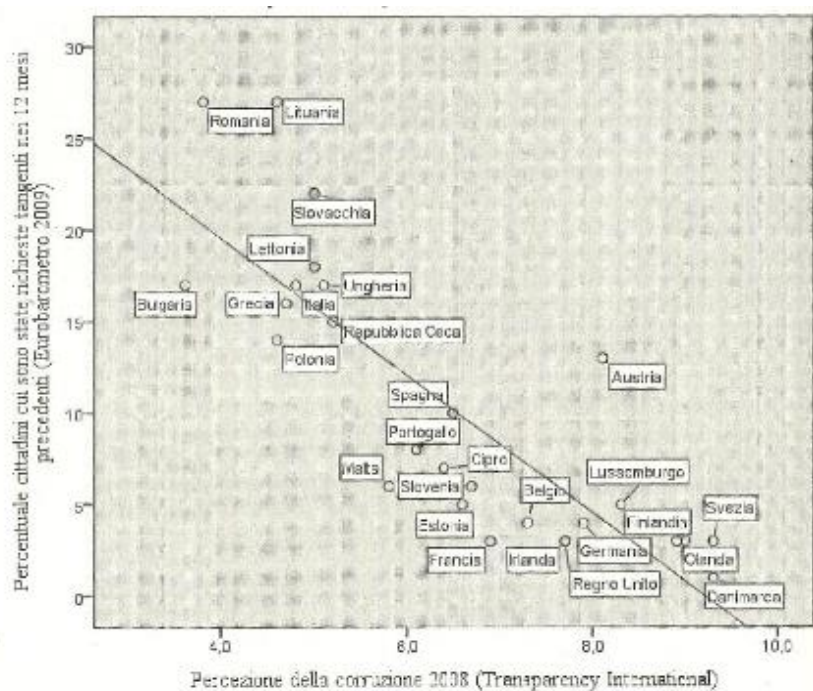
Fonte: World Bank Group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Secondo A. Vannucci i valori del CPI, che rispecchiano le percezioni degli esperti, riflettono “fedelmente” le esperienze dirette dei cittadini che frequentemente si trovano a contatto con questo fenomeno. Egli spiega che le rilevazioni statistiche di Eurobarometro sulle richieste di tangenti nel 2009 e nel 2011 confrontate con le percezioni rilevate dal CPI presentano un alto livello di correlazione<sup>31</sup>, come mostrano le figure 7 e 8. Notiamo che nei due grafici sull’asse delle ascisse ci sono i valori della percezione della corruzione per il 2008 e per il 2011 del CPI che va su una scala da 0 a 10, dove 10 corrisponde alla perfetta trasparenza e 0 alla massima corruzione, mentre sull’asse delle ordinate abbiamo la percentuale dei cittadini cui sono state richieste tangenti negli ultimi 12 mesi. Per il 2009 Eurobarometer rileva che la percentuale di cittadini che ha risposto affermativamente alla domanda se “negli ultimi 12 mesi qualcuno ha chiesto o si aspettava una tangente” è pari al 17% degli italiani, rispetto al 9% di media Ue. L’Italia nel 2008 ha un CPI pari a 4,8, mentre nel 2011 è pari a 3,9, e soltanto Romania, Bulgaria e Grecia fanno peggio. Inoltre le due fonti riflettono le due facce della corruzione, ovverosia la corruzione spicciola, misurata

<sup>31</sup> Tale indice di correlazione di Pearson tra la percentuale di cittadini dei Paesi dell’Ue cui sono state chieste tangenti nel 2011 e il Corruption perception index del 2011 è di -0,821; mentre quello tra la percentuale di cittadini cui sono state chieste tangenti nel 2008-2009 e il Corruption perception index del 2008 è di -0,832, entrambi i valori sono significativi al livello 0,01.

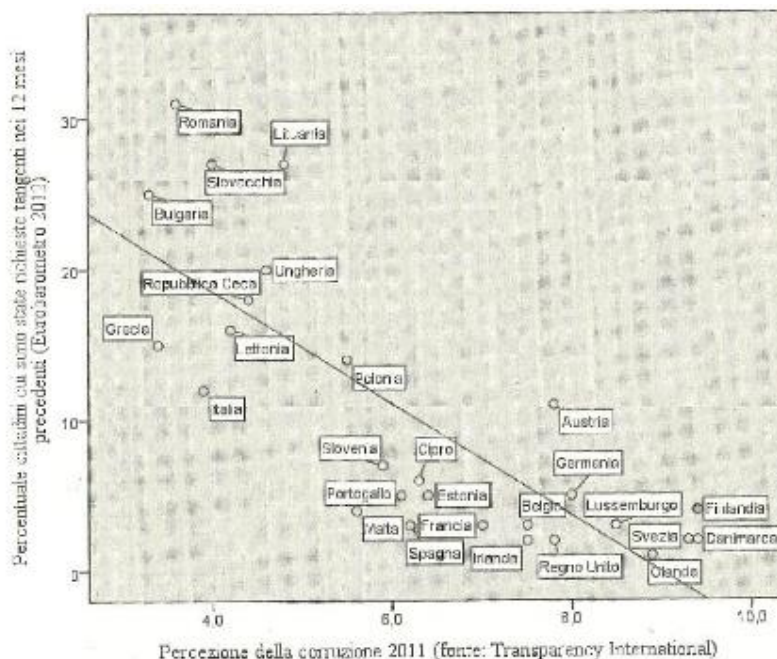
attraverso le esperienze dei cittadini, e quella delle tangenti alte, che investe i piani alti del potere. Inoltre la tavola 2 indica il livello di diffusione della corruzione percepita dagli intervistati in base alla loro esperienza diretta in una scala da 1 a 5 dove tali valori significano rispettivamente poco ed estremamente corrotto. Possiamo notare che, oltre ai partiti politici (4.5), il Parlamento (4.1) è visto in cattiva luce, ed anche i pubblici ufficiali (3.8), il settore degli affari (3.6), quello sanitario (3.6), quello della giustizia (3.4) e quello dell'istruzione (3.0). Inoltre possiamo notare come più specificamente la propensione ad avere fiducia nelle istituzioni cambia spostandosi da una regione all'altra, considerando sia la qualità d'accesso ai servizi pubblici sia la presenza o meno di condizioni di degrado socio-ambientale. L'Istat studia la relazione tra la qualità della vita nei territori, che si caratterizza per la presenza o assenza di alcuni elementi di base, ad esempio la possibilità di usufruire di un servizio pubblico efficiente, le condizioni dell'ambiente in cui si vive, e la fiducia verso le istituzioni a livello locale in quanto sono viste da parte dei cittadini come le principali responsabili della causa del malfunzionamento o della cattiva gestione di questi servizi.

**Figura 7:** Corruzione percepita ed esperienze di corruzione nei paesi UE - Anni 2008-2009



Fonte: Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012, pg.92

**Figura 8:** Corruzione percepita ed esperienze di corruzione nei paesi UE - Anni 2010-2011



Fonte: Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012, pg.93

**Tavola 2:** Global Corruption Barometer – Perceptions of corruption, by institution - Anno 2013

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
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

Fonte: Transparency International, *Global corruption barometer*, 2013, pg.36, <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

L'analisi riguarda la popolazione di 18 anni e più e si prendono in considerazione le loro percezioni rispetto a quegli aspetti ritenuti più importanti per un contesto territoriale che consente di vivere in maniera dignitosa come indicatori soggettivi dell'azione pubblica. Inoltre i partecipanti hanno valutato il grado di pulizia delle strade, il traffico, la difficoltà di parcheggio, il livello d'inquinamento dell'aria, la frequenza di episodi di degrado sociale (vandalismo, prostituzione, vagabondaggio), la difficoltà nel raggiungere alcuni servizi essenziali (farmacie, pronto soccorso, ospedale, scuola,



presidi delle forze dell'ordine), i tempi di attesa nella fruizione dei servizi (anagrafe, asl, posta) e anche i mezzi di trasporto pubblici (autobus, pullman, treno). Le dimensioni prese in considerazione per lo studio di questa relazione sono state la "difficoltà/ facilità di accesso ai servizi" e la "presenza/ assenza di degrado sociale ed ambientale". Ogni dimensione è caratterizzata da due semiassi, uno positivo ed uno negativo, che sono tra loro speculari. Il primo quadrante è formato da un semiasse positivo della prima dimensione ed è caratterizzato dalla difficoltà di raggiungere i servizi, e dai giudizi negativi sui trasporti; quello negativo è connotato dagli aspetti opposti, cioè l'assenza nella difficoltà di raggiungere i servizi e dai giudizi positivi sui mezzi di trasporto. L'altra dimensione ha un semiasse positivo e negativo che rilevano rispettivamente uno l'assenza e l'altro la presenza di degrado socio-ambientale.

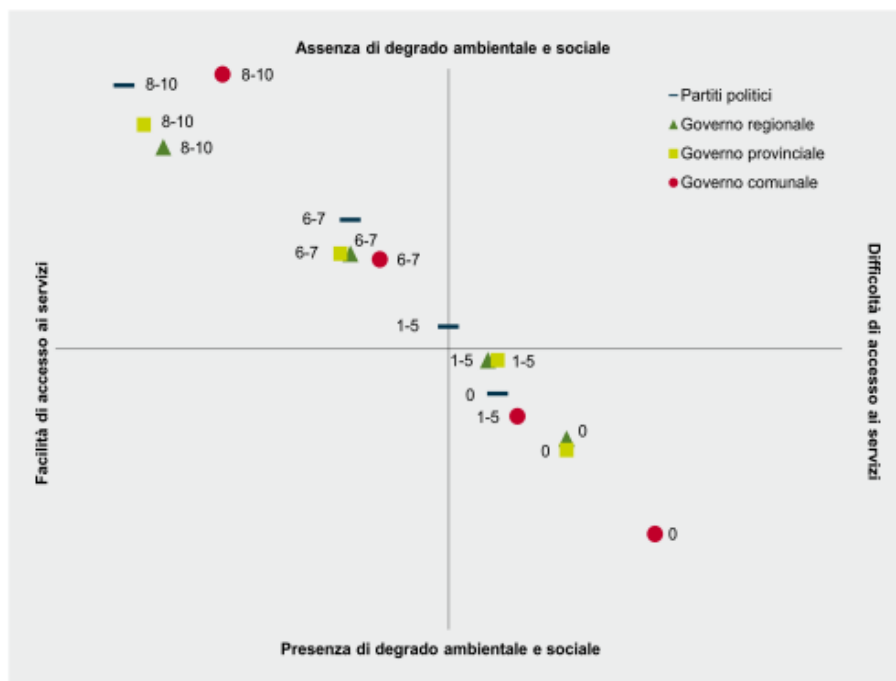
Inoltre la durata nelle file per accedere ai servizi è un altro aspetto che caratterizza il contesto territoriale in cui si vive e quindi i tempi di attesa sono più lunghi dove ci sono problemi di degrado più forti. I dati si dispongono lungo la bisettrice del II e IV quadrante e dimostrano come l'assenza di degrado socio-ambientale e di difficoltà nell'accesso ai servizi producono un alto grado di fiducia istituzionale (voti 8-10), in particolare nei confronti delle istituzioni locali (provincia, comuni, regione) e dei partiti politici. Al contrario, nel IV quadrante, che riflette una situazione speculare a quella del secondo, i giudizi sulla fiducia sono tutti uguali a zero o inferiori al 5 (Figura 9). Il fenomeno può essere spiegato più approfonditamente considerando il luogo di residenza. Si è visto che la regione incide molto sulla relazione tra la fiducia verso le istituzioni locali e la qualità della vita nella zona in cui si vive. Possiamo notare come le regioni meridionali, ad eccezione della Sardegna si distribuiscono soprattutto nel IV quadrante come prova del fatto che in queste terre è molto diffuso nella popolazione il senso di abbandono da parte dello "Stato" (Figura 10). L'analisi<sup>32</sup> del SAeT rileva il numero delle denunce di reato e le persone coinvolte tra il 2004-2008 e considera come reati contro la Pa, quelli commessi da un pubblico ufficiale o da una persona incaricata di pubblico servizio, cioè la corruzione, la concussione, l'abuso d'ufficio e il

---

<sup>32</sup> Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, pg.19, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

peculato; e quelli commessi da un privato contro la Pa o il suo patrimonio, cioè l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, la truffa, la turbata libertà degli incanti, ad eccezione dei reati tributari perché influiscono poco sul buon andamento e sulla qualità della sua organizzazione e del suo sistema di controllo interno.

**Figura 9:** Proiezione nel piano fattoriale dei livelli di fiducia (a) delle persone di 18 anni e più verso alcune istituzioni del paese - Anno 2012



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" (a) Espressi con un punteggio da 0 (assenza totale di fiducia) a 10 (fiducia completa).

Fonte: Istat, *Rapporto annuale del 2013 – La situazione del paese*, 2014, pg. 169, <http://www.istat.it/it/archivio/89629>

La rilevazione del SAeT fa riferimento alla denuncia per i reati contro la pubblica amministrazione per i quali l'autorità giudiziaria ha avviato l'azione penale nel periodo considerato. Nella tavola 3 si evidenzia che il valore massimo si raggiunge nel 2006 sia per i delitti sia per le persone denunciate mentre per gli altri anni il trend è costante. La parte scoperta di corruzione è una componente del fenomeno, l'altra resta sommersa e dipende dalla propensione a denunciare. E' possibile che la sostanziale costanza nel numero dei delitti denunciati sia il frutto di un aumento dei reati associato ad una

minore propensione a denunciarli.<sup>33</sup> Le figure più frequenti di reato denunciati sono i reati contro il patrimonio della Pa, che rappresentano il 32%, cioè la truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche; in secondo posto c'è l'abuso di ufficio per il 27%, e a seguire l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato per un 15% mentre i reati di concussione e di corruzione<sup>34</sup> pesano il 12%. Quest'ultima misura è particolarmente ridotta probabilmente a causa di un comportamento omertoso. In ultimo troviamo il 7% delle denunce riguardanti i reati connessi ad incanti e forniture pubbliche (Figura 11). Inoltre la (Figura 12) cattura l'andamento generale del fenomeno corruttivo calcolato su 100 mila abitanti per il periodo 2004-2010 nelle singole regioni italiane. Essa mette in evidenza un elevato tasso di reati denunciati nel Sud, in particolare il Molise è la regione con il più alto tasso di corruzione denunciata, seguito dalle regioni a tradizionale presenza mafiosa quali la Campania e la Calabria, mentre la Sicilia e la Puglia sono tra le ultime sette. La Lombardia, posizionata al centro della classifica, è la regione del nord Italia a più alto tasso di corruzione emersa, mentre Valle d'Aosta, Friuli e Marche sono quelle migliori.

**Tavola 3:** Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo - Anni 2004-2008 (dato aggregato a livello nazionale)

	2004		2005		2006		2007		2008*	
<b>Delitti registrati</b>	3.403		3.552		5.499		3.368		3.197	
<b>Persone denunciate</b>	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.423	8.423
	12.482		13.525		19.976		14.360		10.846	
(*) nota: i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre.										

Fonte: Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, pg.25, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

<sup>33</sup> Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, pg.26, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

<sup>34</sup> Tale reato comprende la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art.319), la corruzione per atto d'ufficio (art.318), la corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio (art.320), la corruzione in atti giudiziari (art.319 ter), e l'istigazione alla corruzione (art.322) e (art.322 bis).

**Figura 10:** Proiezione nel piano fattoriale delle regioni di residenza delle persone di 18 anni e più - Anno 2012



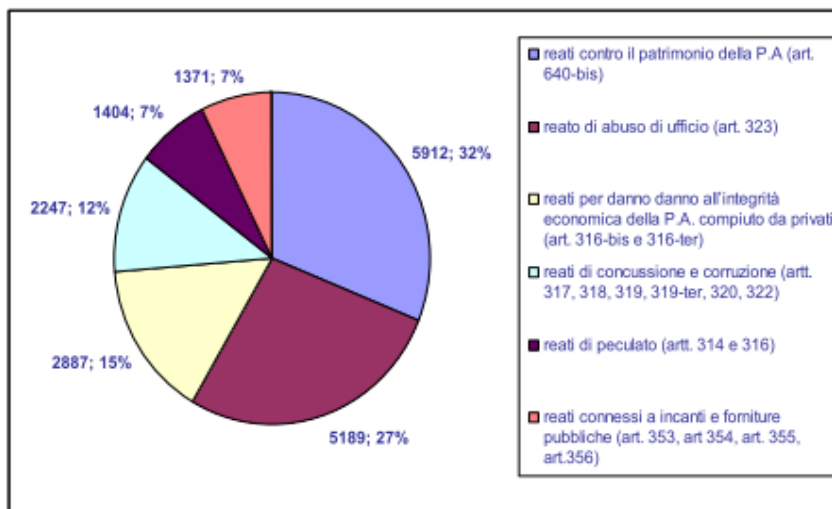
Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"  
 (a) Il punteggio di fiducia espresso dagli individui è compreso tra 0 e 10, dove 0 significa assenza totale di fiducia e 10 fiducia completa. Per "elevato" grado di fiducia si intende un punteggio compreso tra 8 e 10; per "basso/assente" si intende un punteggio compreso tra 0 e 5.

Fonte: Istat, *Rapporto annuale del 2013 – La situazione del paese*, 2014, pg. 170, <http://www.istat.it/it/archivio/89629>

L'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC) ha rilevato nel periodo 2006-2011 che le denunce di reati meno frequenti sono quelli di corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art.320 c.p.), corruzione in atti giudiziari (art.319 ter c.p.) e corruzione per atti d'ufficio (art.318 c.p.) mentre quelle che sono più presenti sono la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art.319 c.p.) e l'istigazione alla corruzione (art.322 c.p.) (Figura 13). Il SAeT analizza il numero dei reati collegati alla corruzione denunciati nel periodo 2004-2008 per ciascuna regione (Tavola 4). Si nota che le prime 5 regioni che hanno un numero alto di denunce sono 4 al Sud Italia, cioè la Sicilia col 13,07% del totale delle denunce, la Campania con l'11,46%, la Puglia col 9,44% e la Calabria con l'8,19%, mentre al Nord c'è la Lombardia col 9,39%. Le 5 regioni col minor numero di denunce di reati collegati alla corruzione sono 4 al Nord Italia, e sono la Valle d'Aosta, la Liguria, il Friuli e il Trentino, mentre al Sud c'è il Molise. Il Lazio si colloca al settimo

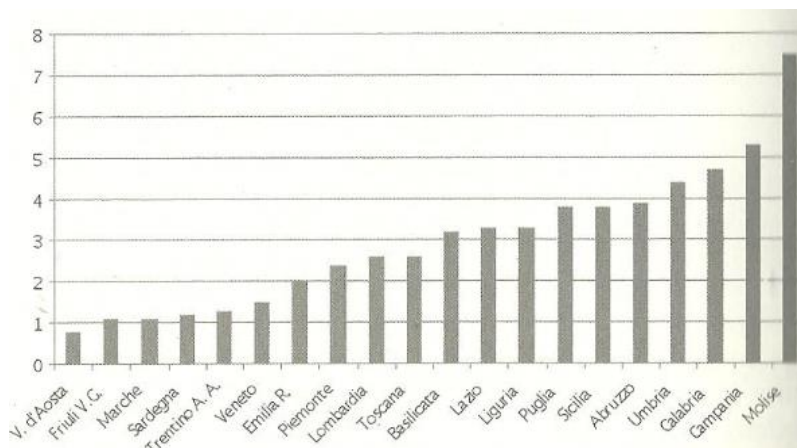
posto della classifica. Guardando al numero di dipendenti pubblici in servizio presso le amministrazioni pubbliche attive di ciascuna regione, che evidenzia la dimensione della pubblica amministrazione, rapportando ad essa il numero di denunce per fattispecie di reato collegate alla corruzione, si può dare una lettura di approfondimento dei dati in tavola 4.

**Figura 11:** Le tipologie più frequenti di denunce di reato - Anni 2004-2008 (*aggregate per natura*)



Fonte: Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, pg.28, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

**Figura 12:** Numero di denunce per reati di corruzione e concussione ogni 100.000 abitanti, per regione - Anni 2004-2010



Fonte: Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizione Gruppo Abele, 2012, pg.78

Innanzitutto si ha la conferma che la Calabria e la Puglia, che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti, sono anche quelle con tasso di denunce per reati riconducibili alla corruzione per ogni mille dipendenti pubblici superiore alla media nazionale rispettivamente di 11,19 e 7,69. Inoltre la Liguria e la Sardegna, che hanno il minor valore assoluto, si confermano come le regioni che hanno un tasso di denunce inferiore alla media nazionale di 7,30, rispettivamente di 3,57 e 4. Le sorprese riguardano il Molise, la Valle d'Aosta e il Trentino, che fanno registrare bassi valori assoluti, hanno il più alto tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti e, in particolare il Trentino ha 28,78 denunce ogni 1.000 abitanti, cioè il quadruplo della media nazionale. La Lombardia, che fa registrare tra i maggiori valori assoluti, è invece una di quelle che ha il minor tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni mille dipendenti pari a 4,25. La Sicilia e la Campania, che hanno minori valori assoluti, sono regioni con un tasso di denunce per questo tipo di reato, rispettivamente di 7,48 e 6,04, allineato alla media nazionale.

L'analisi delle sentenze definitive di condanna dell'Alto Commissario Anticorruzione si basa sui dati registrati nel Casellario Giudiziale Centrale per il periodo 1996-2006 (Tavola 5). La corruzione implicitamente comprende le diverse fattispecie di corruzione per un atto d'ufficio (art.318 c.p.), la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art.319 c.p.), la corruzione di una persona incaricata di pubblico servizio (art.320 c.p.) e la corruzione in atti giudiziari (art.319 ter c.p.). Inoltre le altre forme di illecito considerate sono il peculato, l'abuso d'ufficio e la concussione. Quello che rileva mettere in evidenza della tavola 5 è che il numero delle sentenze per corruzione è di 6603 e costituisce il 35,5% del totale, il peculato il 25,5%, l'abuso d'ufficio il 24,9% e la concussione il 13,9% nell'arco di questa decina d'anni. Tuttavia 6091 sono le sentenze di condanna per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, 348 sono quelle per corruzione per atti d'ufficio, 83 per corruzione in atti giudiziari e 81 sono per corruzione di persona incaricata di pubblico servizio, secondo il rapporto dell'Alto Commissario Anticorruzione. Si osserva nella figura 14 che si passa da un valore altissimo di 1159 sentenze di condanna per corruzione nel 1996 ad uno di 186 nel 2006 con una variazione assoluta di 973 condanne. Il numero di condannati per reato di corruzione

nel 2011 a livello regionale ha interessato principalmente la Lombardia, la Campania, la Calabria e il Lazio che ha il valore più alto (Tavola 6) e questo dato trova conferma tendenzialmente anche per gli anni precedenti.

**Tavola 4:** Denunce di reati collegati alla corruzione per regione - Anni 2004-2008 (*valori assoluti, percentuali e ponderati*)

Regione	Numero reati (assoluto)	Percentuale (sul totale nazionale)	Numero reati ogni 10.000 abitanti (*)	Numero reati ogni 1.000 dipendenti pubblici (**)
ABRUZZO	509	2,68	3,9	6,14
BASILICATA	488	2,57	8,2	12,03
CALABRIA	1557	8,19	7,8	11,19
CAMPANIA	2179	11,46	3,8	6,04
EMILIA ROMAGNA	636	3,34	1,5	2,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	395	2,08	3,3	4,61
LAZIO	1269	6,67	2,4	2,84
LIGURIA	391	2,06	2,4	3,57
LOMBARDIA	1786	9,39	1,9	4,25
MARCHE	418	2,20	2,7	4,66
MOLISE	234	1,23	7,3	9,88
PIEMONTE	1263	6,64	2,9	5,59
PUGLIA	1795	9,44	4,4	7,69
SARDEGNA	465	2,44	2,8	4,00
SICILIA	2486	13,07	5	7,48
TOSCANA	963	5,06	2,7	4,29
TRENTINO ALTO ADIGE	405	2,13	4,1	28,78
UMBRIA	408	2,15	4,7	7,07
VALLE D'AOSTA	95	0,50	7,7	7,80
VENETO	1277	6,70	2,7	5,47
<b>Totale/media</b>	<b>19.019</b>	<b>5,00</b>	<b>4,11</b>	<b>7,30</b>

(\*) media pop residente anni 2004-2008  
(\*\*) Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003, dati tratti da Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*.

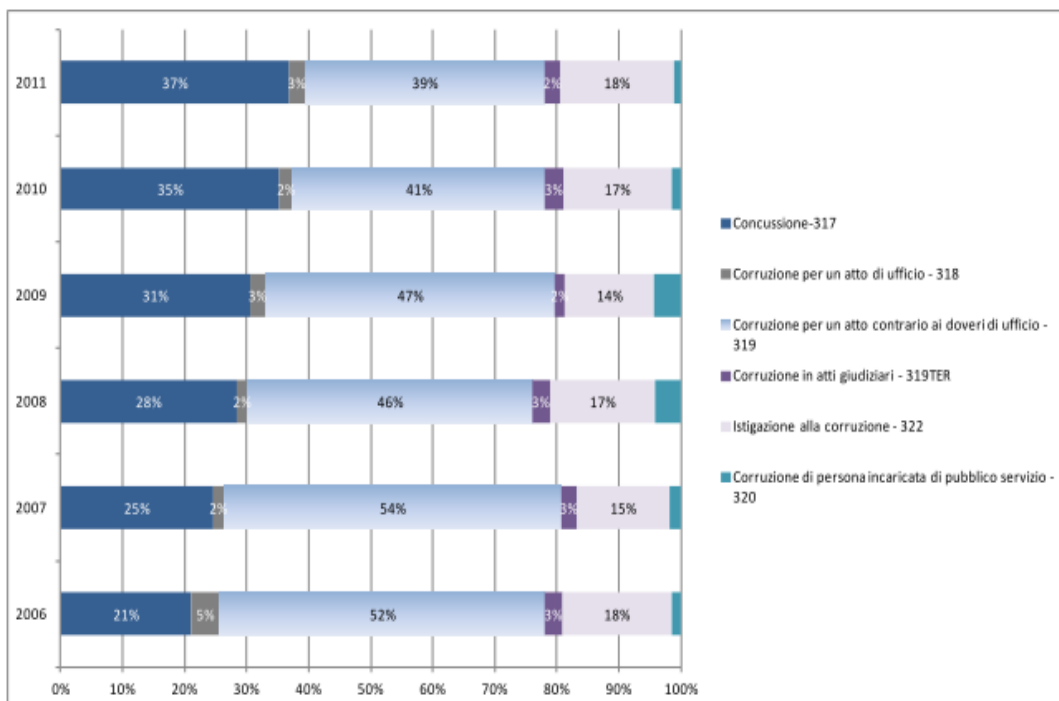
Fonte: Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, pg.29, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

**Tavola 5:** Numero di sentenze emesse nel decennio 1996-2006 (*valori assoluti*)

Tipo di reato	n. reati
Corruzione	6603
Peculato	4737
Abuso d'ufficio	4634
Concussione	2579

Fonte: Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, 2012, pg.39, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

**Figura 13:** Reati per i quali è stata avviata l'azione penale per tipologia - Anni 2006-2011 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

Fonte: Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, pg.18, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>

La corruzione tende a ridursi passando da 1,14 nel 2007 a 0,73 nel 2011 nelle regioni settentrionali ed è diminuita anche al Sud e nelle Isole passando da 1,51 a 0,71 sempre negli stessi anni e al Centro da 1,12 a 0,89 (Figura 15). Inoltre si rileva che l'andamento dei condannati per reati di corruzione è tendenzialmente decrescente nel Nord e nel Sud del paese mentre si presenta con andamento ad U nel Centro. Possiamo notare che per il genere, tra gli autori dei reati di corruzione e concussione prevale la componente maschile rispetto a quella femminile (Figura A).

Un altro punto importante emerge dal dossier pubblicato da Libera, Legambiente e Avviso pubblico sulla corruzione in Italia. Il flash è puntato sull'impatto del fenomeno corruttivo sul territorio del nostro paese. Quello che viene descritto è un collegamento tra ecomafia e corruzione. I dati parlano chiaro: 78 sono il numero di inchieste di corruzione ambientale che dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012 sono state aperte. 15 sono le regioni coinvolte in queste indagini, 34 sono le procure impegnate di cui 13



al Nord, 11 al Centro e 10 al Sud Italia.

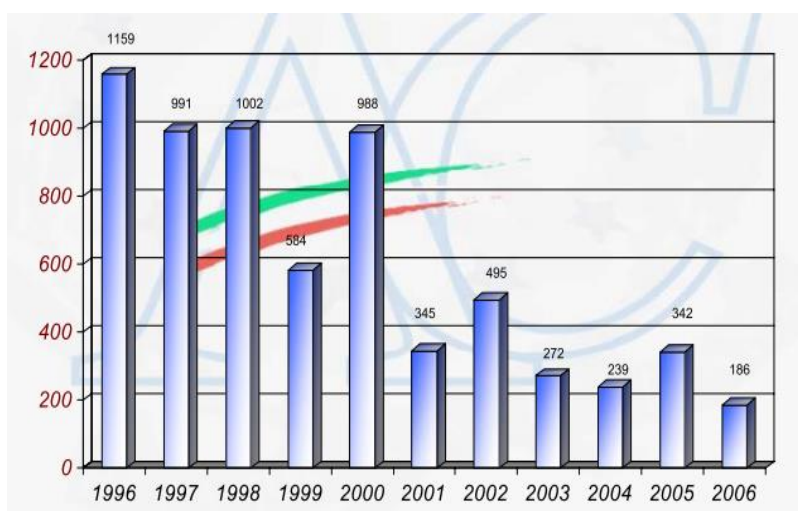
**Tavola 6:** Condannati per il reato di corruzione, per regione e anno di iscrizione nel Casellario - Anni 2007-2011 (*valori per 100.000 abitanti*)

Corruzione – artt. 318-319-319 ter-320-322 c.p.					
	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	0,92	0,59	1,02	0,72	0,56
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	0,80	0,00	2,36	0,00	0,78
Lombardia	2,26	0,81	1,28	0,72	1,03
Trentino Alto Adige / Südtirol	0,40	1,19	0,49	1,26	0,58
Veneto	0,34	0,60	0,43	0,43	0,26
Friuli-Venezia Giulia	1,65	0,65	0,32	0,41	0,40
Liguria	0,31	0,99	0,37	0,50	0,93
Emilia-Romagna	0,12	0,16	1,08	0,52	0,83
Toscana	0,66	0,84	0,43	0,78	0,45
Umbria	0,11	1,24	1,57	2,22	0,22
Marche	0,26	0,32	0,25	0,06	0,45
Lazio	1,82	0,72	0,71	0,90	1,40
Abruzzo	1,45	0,45	0,37	0,07	0,37
Molise	28,12	0,94	0,62	0,00	0,31
Campania	2,47	2,79	2,12	2,59	1,35
Puglia	0,64	0,71	0,83	0,49	0,32
Basilicata	1,86	0,34	0,17	1,02	0,17
Calabria	0,25	0,60	0,45	0,40	1,19
Sicilia	0,34	0,62	1,79	1,17	0,42
Sardegna	0,12	0,72	0,06	0,12	0,24
<b>ITALIA</b>	<b>1,27</b>	<b>0,87</b>	<b>0,99</b>	<b>0,86</b>	<b>0,76</b>
<b>ITALIA (Totale Concussione e Corruzione)</b>	<b>1,49</b>	<b>1,12</b>	<b>1,47</b>	<b>1,21</b>	<b>1,32</b>

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

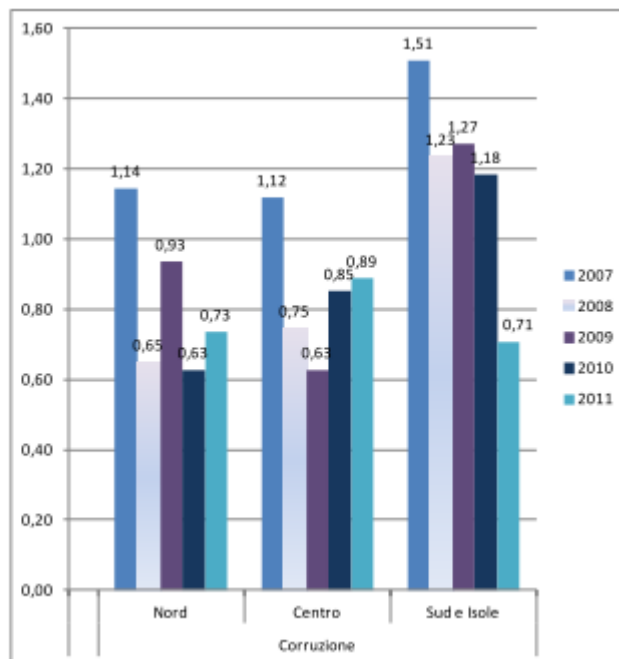
Fonte: Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, pg.22, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>

**Figura 14:** Sentenze di condanna per il reato di corruzione - Anni 1996-2006 (*valori assoluti*)



Fonte: Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, 2012, pg.40, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

**Figura 15:** Condannati per reato di corruzione, per ripartizione geografica e anno di iscrizione nel Casellario - Anni 2007-2011 (valori per 100.000 abitanti)



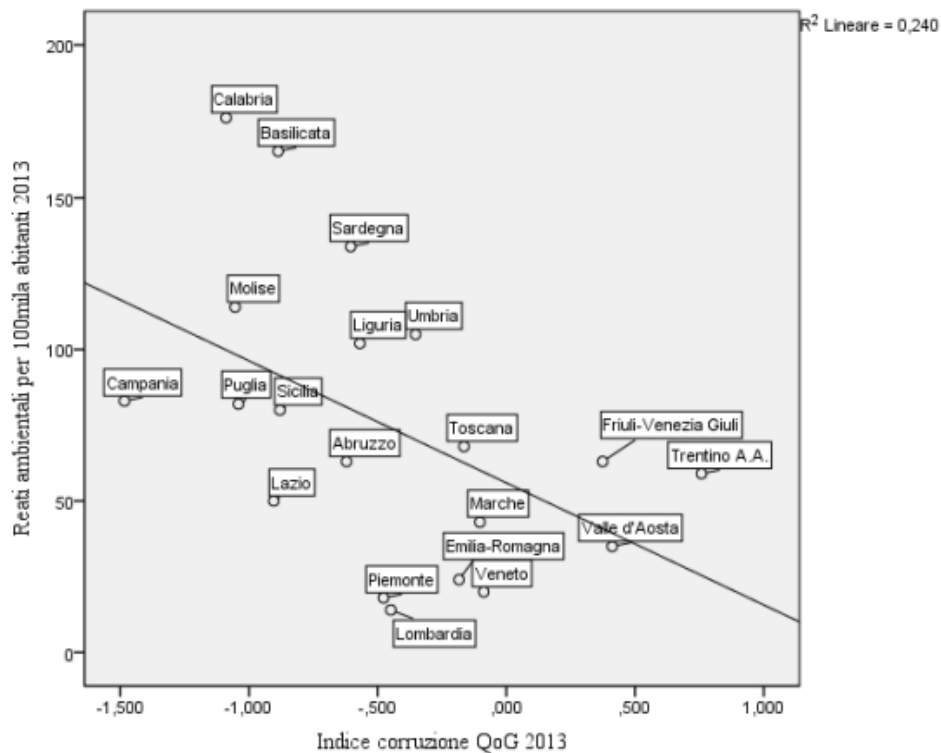
Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

Fonte: Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, pg.23, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>

La Lombardia è la regione d'Italia con il primato per il numero più alto in assoluto di inchieste (15) “dove la corruzione va a braccetto con questi fenomeni”, secondo quanto Enrico Fontana, esponente di Legambiente, ha detto in un'intervista, mentre la Calabria, che con Campania e Toscana è a pari merito con 8 indagini in corso, è “la prima regione con il numero di arresti nelle inchieste dove la corruzione si salda con l'aggressione all'ambiente” (Tavole B e C). Nella classifica regionale per numero di arresti la Calabria è al primo posto con 224 persone arrestate, seguita dal Piemonte (210), Lombardia (209), Toscana (154), Campania (130). Le persone arrestate sono 1.109, e il primato per gli arresti è concentrato nell'area Nord Occidentale, e precisamente coinvolge le regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria che hanno il 39,9% delle ordinanze di custodia cautelare rispetto al totale nazionale, mentre Campania, Calabria, Puglia, e Sicilia detengono il 36,9. La “green corruption” “fiorisce dove l'apparato amministrativo è debole, le leggi contraddittorie e confuse,

*fragile è il capitale sociale*” e si chiama così per il fatto che corruzione e crimini ambientali hanno il medesimo fine di utilizzare le risorse pubbliche per scopi diversi dal benessere della collettività. Alberto Vannucci, Professore di Scienza politica all’Università di Pisa, ha utilizzato l’indicatore di corruzione<sup>35</sup> elaborato dal “*The Quality of Government Institute*”<sup>36</sup> (QoG), dell’Università svedese di Gothenburg, incrociato con i crimini ambientali considerati nell’ultimo rapporto di Ecomafia 2013 di Legambiente (Figura 16)

**Figura 16:** Correlazione tra i reati ambientali per 100mila abitanti e l’indice di corruzione - Anno 2013



(fonte: elaborazione da Legambiente 2013 e Charron, Lapuente e Rothstein 2013)

Fonte: Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, *La corruzione divora l’ambiente*, I quaderni dell’Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, Quaderno n.4, 2014, pg.18, <http://www.osservatorioambientelegalitavenezia.it/quaderno4-la-corruzione-divora-lambiente/>

<sup>35</sup> L’indice di corruzione elaborato dal Quality of Government Institute dell’Università di Gothenburg è redatto sulla base di un sondaggio rivolto ai cittadini di 181 regioni e territori dei 27 paesi dell’Unione Europea per misurare le percezioni e le esperienze di corruzione nel settore dei servizi pubblici.

<sup>36</sup> L’Istituto di ricerca svedese “*The Quality of Government Institute*” studia gli effetti della “*Quality of Government*” su alcuni ambiti affrontati dalla politica, quali la salute, l’ambiente, la povertà.

In particolare, egli utilizza una stima più precisa per rilevare la presenza di corruzione nelle regioni italiane, prendendo l'indice sintetico ricavato considerando le risposte fornite dai cittadini sulla base della loro opinione, in merito all'incidenza del fenomeno nell'ambito dei settori pubblici della giustizia, sanità e istruzione, quelle riguardanti la loro percezione sul ricorso da parte di altri cittadini alla pratica corruttiva per accedere ai servizi pubblici; ed infine quelle basate sulla loro esperienza di "corruzione spicciola" nei 12 mesi precedenti. Lo studioso ipotizza che nelle regioni dove la corruzione è più diffusa si ha una maggiore densità di reati ambientali, come dimostrato dal grafico della figura 16, e questo vale, ad esempio, per la Campania, la Puglia, la Sicilia, la Calabria. In questa figura vediamo che i valori più bassi dell'indice di corruzione corrispondono ad una maggiore corruzione, il valore 0 corrisponde alla media Ue e la differenza di 1 equivale ad una deviazione standard.

#### *1.4.2. Indicazioni quantitative del fenomeno in Europa*

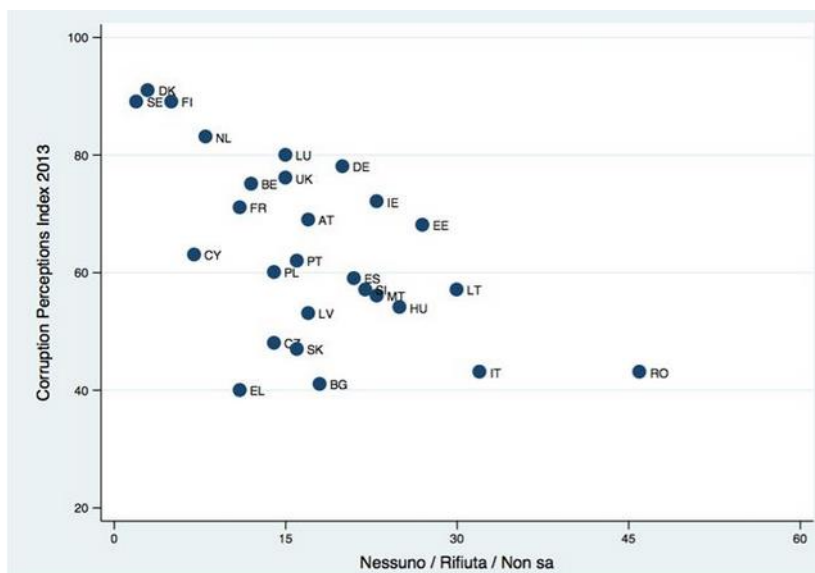
La Relazione dell'Ue nella lotta alla corruzione del 2014 riporta i risultati dei sondaggi<sup>37</sup> effettuati dall'Eurobarometro all'inizio del 2013. Quello sulla percezione rileva che il 97% degli intervistati pensa che la corruzione sia molto diffusa nel paese rispetto alla media Ue del 76% ed il 42% afferma di subirla quotidianamente contro una media Ue del 26%. Tuttavia solo il 2% risponde in base alla propria esperienza di aver ricevuto, durante l'anno, richieste esplicite o indirette nei propri confronti per il pagamento di tangenti, rispetto ad una media europea del 4%. Questo è un fatto paradossale, cioè ci sono due contraddizioni tra quello che gli intervistati dichiarano rispetto al dato del CPI. In primo luogo, meno della metà degli italiani ritiene di essere colpito dalla corruzione nella vita quotidiana, nonostante è percepita in tutti i settori dell'amministrazione pubblica; in secondo luogo, c'è una bassa percentuale di intervistati che affermano di averne avuto direttamente esperienza nell'ultimo anno. Inoltre le risposte del sondaggio Eurobarometro, già citato, alla domanda di fare un regalo (20%) o un favore (25%), o dare del denaro (11%) a un funzionario pubblico per ottenere un certo

---

<sup>37</sup> Commissione Europea, *Eurobarometer n.397* - *Corruption*, 2014, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm).

servizio, evidenziano paradossalmente che gli italiani sono meno propensi ad adottare quel comportamento rispetto alla media europea che per ciascun quesito è rispettivamente del 23%, 26%, e 16%. Una spiegazione a questo fatto è da imputare al carattere sistemico della corruzione che incide sul modo di vivere delle persone contagiando le coscienze e di conseguenza la soglia di tolleranza di questo fenomeno si alza. La sua pervasività influisce profondamente sull'accettazione e sulla diffusione delle pratiche corruttive, perché offusca la distinzione tra i comportamenti che costituiscono atti di corruzione e quelli che non lo sono; e quand'anche siano riconosciuti e contestati sul piano etico individuale, l'assenza di incentivi al comportamento onesto la rende inevitabile.<sup>38</sup> Inoltre esiste una correlazione negativa tra il livello di CPI di un paese e il numero di risposte negative o omesse da parte della gente che si reca allo sportello di un ente pubblico, e per l'Italia è pari a -0.58, secondo gli economisti Aiello V. et al. (Figura 17).

**Figura 17:** Relazione tra livelli di corruzione percepita e rifiuti/non so/nessuno sui rapporti con le istituzioni (posizione in classifica del CPI 100=massima corruzione; 1=massima trasparenza)



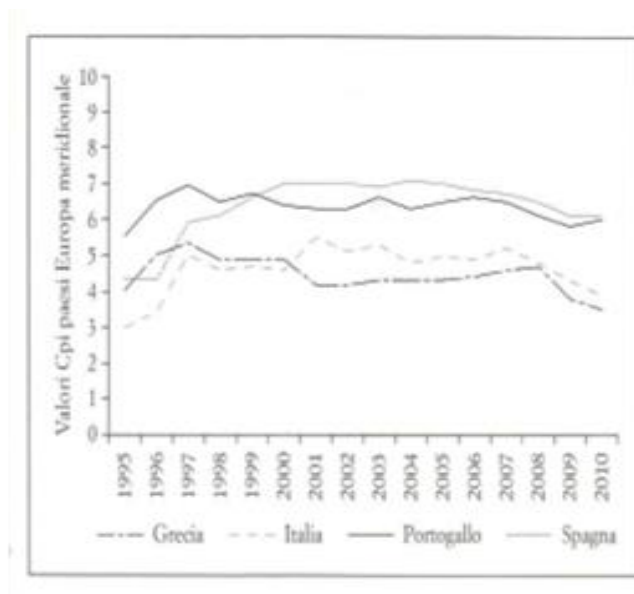
Fonti: elaborazioni su dati Special Eurobarometer 397 e Transparency International

Fonte: Aiello V., Brasili C., Reverberi P.M., *Gli italiani e la corruzione: un rapporto contraddittorio*, Lavoce.info, 11 marzo 2014, <http://www.lavoce.info/corruzione-eurobarometer-percezione-italiani/>

<sup>38</sup> Aiello V., Brasili C., Reverberi P.M., *Gli italiani e la corruzione: un rapporto contraddittorio*, Lavoce.info, 11 marzo 2014, pg.2, <http://www.lavoce.info/corruzione-eurobarometer-percezione-italiani/>.

Ciò significa che più un paese è percepito come corrotto tanto più le persone fanno fatica a ricordare o omettono di dire quello che hanno fatto ad uno sportello della Pa. La Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione afferma nel suo rapporto del 2012 che esiste un rapporto inversamente proporzionale tra la corruzione "praticata" e quella "denunciata e sanzionata", facendo un confronto tra i dati giudiziari e quelli sulla percezione del fenomeno, per cui la prima si è aggravata mentre la seconda si è notevolmente ridimensionata e di conseguenza è di meno la corruzione emersa. Secondo i dati del 2013 dell'Eurobarometro, gli italiani si fidano delle istituzioni politiche ben poco, in quanto il 93% pensa che siano corrotte, rispetto a una media Ue dell'80%, e anche quelle a livello regionale e locale per il 92% rispetto al 77% del valore medio europeo. L'andamento dell'indice di percezione della corruzione cambia a seconda delle zone dell'Europa considerate ed in particolare l'Italia fa parte dell'area meridionale, insieme a Spagna, Portogallo e Grecia dove il CPI è stabile sotto al valore 7 negli anni 1995-2010. Il nostro paese raggiunge minimi pari a 3 nel 1995, mentre la Grecia arriva a 3,5 nel 2010 (Figura 18).

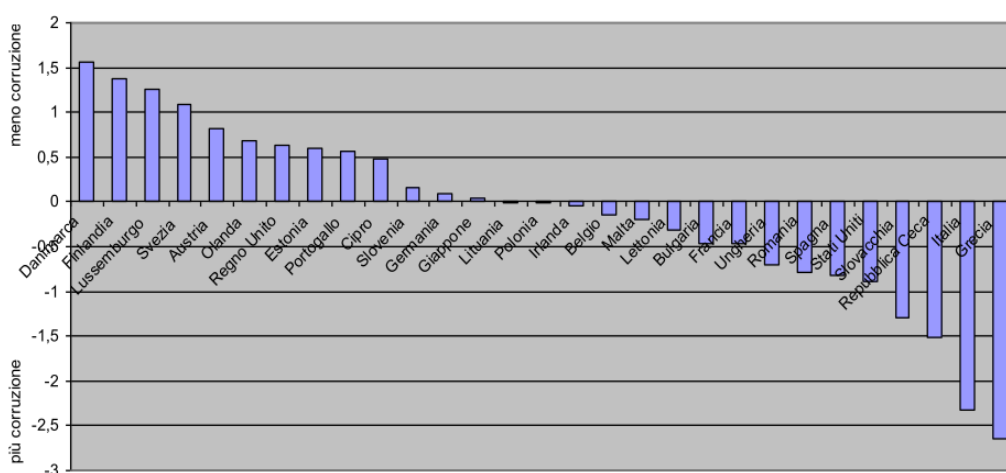
**Figura 18:** Andamento del Cpi nei paesi dell'Europa meridionale - Anni 1995-2010 (*CPI=0=massima corruzione; CPI=10=massima trasparenza*)



Fonte: Fiorino N., Galli E., *La Corruzione in Italia*, il Mulino, 2013, pg.39

Il nostro paese è più indietro rispetto agli altri paesi europei relativamente alla dotazione fisica di infrastrutture. Verso la fine degli anni '90 l'indice di dotazione era pari a 102 come per la Francia, rispetto alla media Ue di 100, ed era molto inferiore rispetto a Germania e Regno Unito che avevano rispettivamente 123 e 117. Inoltre il "Quality of Government Institute" ha elaborato una ricerca nel 2010 che ha permesso di tracciare una classifica regionale della corruzione, sottoponendo ad un sondaggio 181 regioni e territori dell'Ue27. In questa graduatoria l'Italia è al quart'ultimo posto in Europa ed è il paese che presenta a livello europeo la maggiore varianza interna tra le regioni più virtuose, quali il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e che se la contendono con i paesi scandinavi, i quali sono al primo posto per mancanza di corruzione, e quelle a forte radicamento mafioso, cioè Campania, Calabria e Sicilia che fanno a gara con la Romania e Bulgaria per collocarsi tra le posizioni più basse. Considerando la classifica mondiale dell' "Excess Perceived Corruption Index" del 2010, per cui si evidenzia quanto il livello di corruzione percepita si discosta da quello che ci si potrebbe aspettare in base al livello di sviluppo umano, la Grecia è il paese più corrotto al mondo, e l'Italia è al secondo posto, terzultima la Libia e poi l'Afghanistan (Figura 19).

**Figura 19:** EPCI - Corruzione percepita in eccesso rispetto al livello di sviluppo umano nei paesi dell'Unione Europea, Usa e Giappone - Anno 2010



Fonte: Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizione Gruppo Abele, 2012, pg.90





## **CAPITOLO SECONDO**

### **CRESCITA E CORRUZIONE**

Il valore della legalità, della trasparenza risultano essenziali in una società democratica e quando quest'ultimi vengono a mancare le conseguenze sono dannose per tutto il sistema sociale e si riverberano fino a destabilizzare il microcosmo delle persone. La lotta alla corruzione è fondamentale per spingere in avanti l'economia del paese. Alcune ricerche evidenziano che il controllo di questo fenomeno, insieme ad una buona *governance*<sup>39</sup> e allo Stato di diritto rappresentano dei fattori istituzionali determinanti per il successo della strategia di crescita dell'Ue "Europa 2020".<sup>40</sup> La Commissione europea nella recente relazione<sup>41</sup> al Consiglio e al Parlamento europeo per monitorare il contrasto di questo fenomeno sollecita gli stati membri ad intensificare gli sforzi politici per combatterla.

#### **2.1. Le cause e gli effetti della corruzione**

##### *2.1.1. Le cause*

Le cause e gli effetti della corruzione sono interconnessi da continui meccanismi di feedback.<sup>42</sup> La soluzione per rompere questo circolo vizioso è duplice, da un lato c'è bisogno di risvegliare le coscienze, e di favorire la formazione alla cultura della legalità, dall'altro il principio di trasparenza deve essere effettivamente tradotto nella pratica all'interno della struttura della Pubblica amministrazione, che deve essere aperta verso il cittadino. Il mondo è cambiato grazie al processo di globalizzazione, per cui anche

---

<sup>39</sup> La Governance può essere definita come "un processo mediante il quale una organizzazione o una società guida se stessa", secondo l'accezione di Rosenau J.N., e che si svolge su diversi livelli, e all'interno del quale prendono spazio diversi attori.

<sup>40</sup> Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, pg.3, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

<sup>41</sup> Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

<sup>42</sup> Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.5

l'ente pubblico si trova di fronte ad un sistema di relazioni complesse da gestire in maniera innovativa, in cui si richiede la capacità di stringere delle reti relazionali, di favorire la partecipazione, la collaborazione con altri attori ed anche l'apprendimento di nuove competenze e conoscenze. Inoltre l'amministrazione pubblica deve assumersi maggiore responsabilità, cioè curare l'aspetto dell' "accountability", che è una dimensione della "governance", e deve saper svolgere un'azione efficace, efficiente, e trasparente. La Banca Mondiale ha svolto nel 2004 un'indagine in cui si valuta il grado di "buona governance" delle istituzioni pubbliche, dei governi, in 209 paesi. I "Worldwide Governance Indicators" (WGI)<sup>43</sup>, cioè gli indicatori di buon governo sono sei e comprendono anche il "controllo della corruzione" (CCI), cioè l'abuso di potere da parte dei politici e dei funzionari pubblici che agiscono per fini privati. Essi si basano sui dati forniti da 30 fonti diverse, come le organizzazioni non governative, gli istituti di ricerca, i sondaggi, e raccolgono le percezioni di cittadini, imprese, ed esperti sia nei paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo. Possiamo notare come per l'Italia non ci sono miglioramenti nel corso del triennio considerato fino al 2012 e, in particolare, il "Control of corruption" è peggiorato rispetto al 1998 (Tavola 7). Questo indica che il nostro sistema di controllo della corruzione è ancora debole e questo mina sia la fiducia dei cittadini nelle istituzioni sia ha un impatto negativo per l'economia stessa. Il capitale sociale<sup>44</sup> è un fattore importante ai fini della buona governance e favorisce lo sviluppo economico. Guiso et. al. (2010) affermano che il 50% del divario esistente tra Nord e Sud Italia è spiegabile in base alle loro diverse radici storiche e, in particolare, da uno studio<sup>45</sup> di Putnam (1993) in cui la "civicness" è l'indicatore di un insieme di

---

<sup>43</sup> I WGI sono: il rispetto dei diritti civili del popolo e la trasparenza del governo (*Voice and Accountability*); la stabilità politica e la non violenza (*Political Stability and Absence of Violence*); l'efficacia del governo intesa come competenza della burocrazia e qualità dei servizi pubblici resi ai cittadini (*Government Effectiveness*); la bontà della regolamentazione, che misura l'incidenza di politiche amichevoli nei confronti degli operatori economici (*Regulatory Quality*); lo Stato di diritto (*Rule of law*), vale a dire l'efficacia delle norme applicate per il rispetto dei contratti, la tutela dell'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, per contrastare crimini e violenze; il controllo della corruzione (*Control of corruption*) cerca di misurare fino a che punto il potere pubblico viene abusato per perseguire interessi personali.

<sup>44</sup> Il capitale sociale è un concetto multidimensionale, le cui dimensioni sono costituite dalla fiducia orizzontale e verticale che sono rispettivamente date l'uno dal numero delle organizzazioni di volontariato, e quindi dal grado di cooperazione dei cittadini, e l'altro dalla percentuale di astensionismo alle elezioni nazionali che rivela la sfiducia nelle istituzioni politiche. Espressioni del capitale sociale sono le associazioni, le Organizzazioni non governative.

<sup>45</sup> Petrarca I., Ricciuti R., *The historical roots of corruption and economic development in Italy*, CESifo Working Paper Series n.4212, 2013, pg.8, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2258405](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2258405)

variabili osservate tra il XIX e il XX secolo, tra cui l'associazionismo, risulta che il capitale sociale, inteso come senso civico, tra le regioni italiane è differente, essendo più concentrato in Lombardia e in Emilia Romagna piuttosto che nel Sud (Figura 20).

**Tavola 7:** World Governance Indicators - Anni 1998-2012 (*valori percentuali*)

			<sup>?</sup> Number of Sources	<sup>?</sup> Governance Score (-2.5 to +2.5)	<sup>?</sup> Percentile Rank (0 to 100)	<sup>?</sup> Standard Error
<b>Voice and Accountability</b>	Italy	1998	6	1.04	78.85	0.23
		2008	11	1.02	81.25	0.15
		2012	14	0.89	73.93	0.12
<b>Political Stability and Absence of Violence/Terrorism</b>	Italy	1998	4	1.13	88.46	0.34
		2008	8	0.53	64.11	0.24
		2012	9	0.50	63.03	0.22
<b>Government Effectiveness</b>	Italy	1998	5	0.87	79.02	0.21
		2008	7	0.29	64.56	0.22
		2012	7	0.41	66.03	0.22
<b>Regulatory Quality</b>	Italy	1998	6	0.74	75.00	0.27
		2008	7	0.96	79.13	0.23
		2012	8	0.73	74.64	0.22
<b>Rule of Law</b>	Italy	1998	7	0.76	74.16	0.19
		2008	11	0.42	62.98	0.16
		2012	13	0.36	62.09	0.15
<b>Control of Corruption</b>	Italy	1998	5	0.52	69.27	0.19
		2008	8	0.25	64.56	0.17
		2012	11	-0.03	57.89	0.16

Fonte: World Bank group, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

La tesi di Putnam è che la crescita economica, il capitale sociale e l'efficienza delle istituzioni sono collegate tra loro. L'Istat ha pubblicato nel 2012 un'indagine sugli "Aspetti di vita quotidiana" in cui si rileva il livello di fiducia della popolazione dai 14 anni di età in su verso le principali istituzioni pubbliche a livello locale e nazionale, quali le regioni, i comuni, la provincia, il Parlamento, i partiti politici, le forze dell'ordine e i vigili del fuoco, esprimendo un punteggio da 0 a 10. I risultati indicano che un voto superiore ad otto viene dato dal 66,2% e dal 34% degli intervistati rispettivamente al corpo dell'arma e ai pompieri; al contrario, solo l'1,5% si fida dei partiti politici che hanno come voto medio 2,3 (Figura 21). Inoltre il capitale sociale è importante in quanto la fiducia e la collaborazione riducono i costi di transazione per gli agenti

economici per acquistare o vendere le merci di scambio.

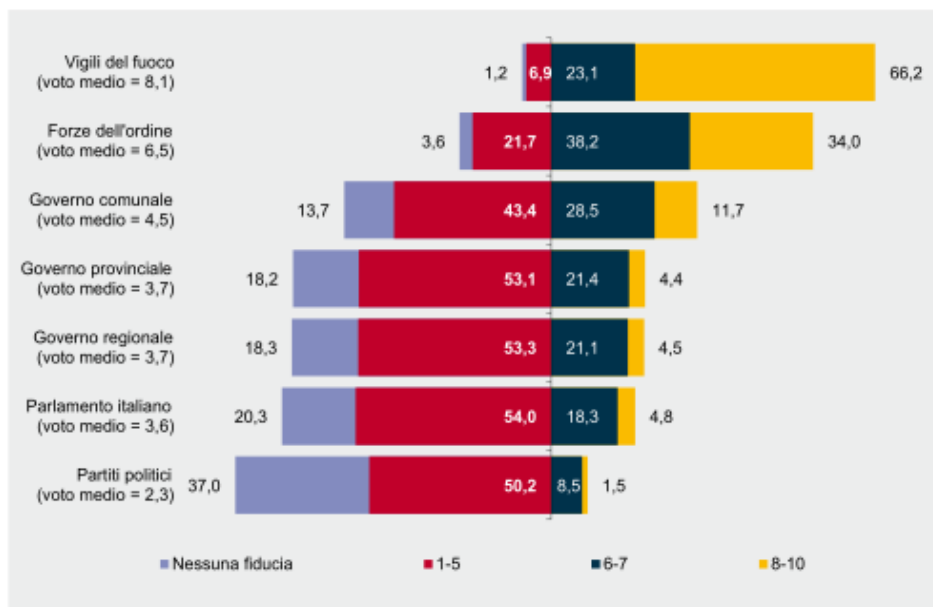
**Figura 20:** Civicness nelle regioni italiane



Note to Figure 5: source Putnam et al. (1993)

Fonte: Petrarca I., Ricciuti R., *The historical roots of corruption and economic development in Italy*, CESifo Working Paper Series n.4212, 2013, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2258405](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2258405)

**Figura 21:** Persone di 14 anni e più per livello di fiducia (a) espresso verso le istituzioni del paese - Anno 2012 (media e valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"  
(a) Espresso con un punteggio da 0 (assenza totale di fiducia) a 10 (fiducia completa).

Fonte: Istat, *Rapporto annuale del 2013 – La situazione del paese*, 2014, pg. 167, <http://www.istat.it/it/archivio/89629>

Questi elementi sono alla base della divisione del lavoro tra le piccole imprese insediate su un territorio che intrattengono rapporti di fornitura e suddividono le fasi di lavorazione di un prodotto. L'indagine World Values Survey sui valori collettivi svolta negli anni dal 1997 al 2002 mostra come tra i 25 paesi considerati, meno della metà della popolazione in Italia è aperta verso l'altro, cioè il 32,6% rispetto a Cina, India, dove il grado di fiducia è piuttosto alto e anche nei paesi del Nord Europa, dalla Finlandia alla Danimarca (Tavola 8).

**Tavola 8:** Grado di fiducia della popolazione in alcuni Paesi - Anni 1997-2002 (*valori percentuali*)

Paesi	Fiduciosi nei rapporti con gli altri	Prevedenti, guardingo nei rapporti con gli altri	Tutti gli intervistati
Brasile	2,8	97,2	100,0
Algeria	11,2	88,8	100,0
Zimbabwe	11,2	88,8	100,0
South Africa	13,1	86,9	100,0
Argentina	15,9	84,1	100,0
Francia	21,3	78,7	100,0
Bangladesh	23,5	76,5	100,0
Russia	24,0	76,0	100,0
Nigeria	35,6	74,4	100,0
Gran Bretagna	38,9	71,1	100,0
Italia	32,6	67,4	100,0
Spagna	34,0	66,0	100,0
Stati Uniti	36,3	63,7	100,0
Canada	37,0	63,0	100,0
Germania	37,5	62,5	100,0
Egitto	37,9	62,1	100,0
India	43,0	59,0	100,0
Islanda	41,1	58,9	100,0
Giappone	43,1	56,9	100,0
Cina	54,5	45,5	100,0
Finlandia	57,5	42,5	100,0
Paesi Bassi	60,1	39,9	100,0
Norvegia	65,3	34,7	100,0
Svezia	66,3	33,7	100,0
Danimarca	66,5	33,5	100,0

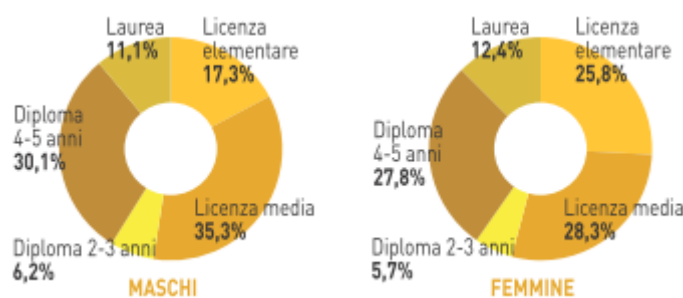
<sup>10</sup> Sono esclusi i risultati del tipo "Non sa" oppure "Non risponde".

Fonte: Università del Michigan, World Values Survey, 1997-2002.

Fonte: D'Antonio M., *Economia e politica dello sviluppo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, pg.67

Tra le determinanti della corruzione, Lipset individua i livelli di reddito e di istruzione, che agiscono da vincoli efficaci contro la cattiva governance in quanto hanno un impatto sulla qualità delle istituzioni. Il livello di capitale umano contribuisce a determinare il grado di corruzione interna al paese, secondo l'evidenza empirica. In Italia la quota di laureati è pari al 12,4% per le femmine e all'11,1% per i maschi nel 2012, mentre è maggiore la percentuale di persone con titolo di studio non elevato (Figura 22). In Italia, nel 2012, il 43,1 per cento della popolazione tra i 25 e i 64 anni di età ha conseguito come titolo di studio più elevato la licenza di scuola media e a livello geografico sono le regioni meridionali ad essere caratterizzate da un livello di istruzione più basso (Figura 23).

**Figura 22:** Popolazione di 15 anni e oltre per titolo di studio e sesso - Anno 2012 (*valori percentuali*)



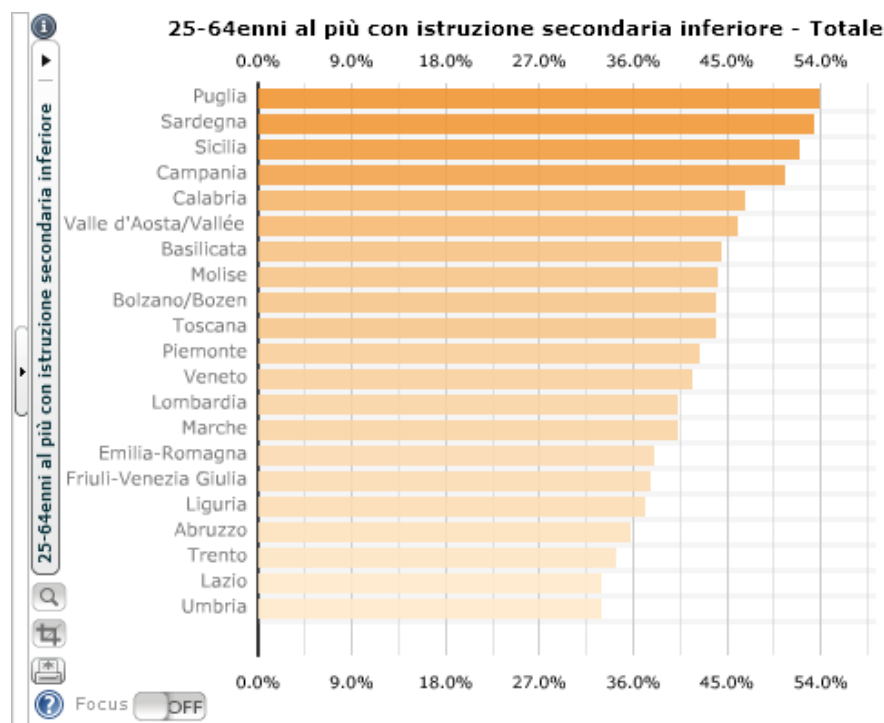
Fonte: Istat, *Italia in cifre*, 2013, pg.16, [http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia\\_in\\_cifre\\_20132.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia_in_cifre_20132.pdf)

Nella graduatoria dell'Unione europea l'Italia occupa la quarta peggiore posizione col 42,8%, dopo Spagna, Malta e Portogallo e mostra un valore ben al di sopra della media Ue27 pari al 25,8%, secondo i dati Istat (Figura 24). Si è calcolato che un miglioramento unitario del CPI (0=massima corruzione; 10=massima trasparenza) incrementa il numero degli studenti che sono incentivati a proseguire gli studi del 26% in più. La "quota di giovani con istruzione universitaria"<sup>46</sup> per l'Italia non raggiunge il 40%, che è l'obiettivo fissato dalla *Strategia Europa 2020*, ed è pari al 21,7% nel 2012, cioè poco più di due giovani su dieci, rispetto alla media Ue27 del 35,8%. Inoltre il

<sup>46</sup> La quota di giovani con istruzione universitaria è definita come la percentuale di giovani tra i 30-34 anni che conseguono un titolo di studio universitario.

livello di istruzione è importante in quanto favorisce la crescita economica. Questa voce di spesa ha un basso potenziale di rendita, perciò i paesi più corrotti investono poco in istruzione e allo stesso tempo sono quelli con livello di reddito pro capite più basso, e quindi detengono meno risorse economiche da investire negli strumenti di contrasto alla corruzione.

**Figura 23:** Popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondaria inferiore per regione - Anno 2012 (valori percentuali)



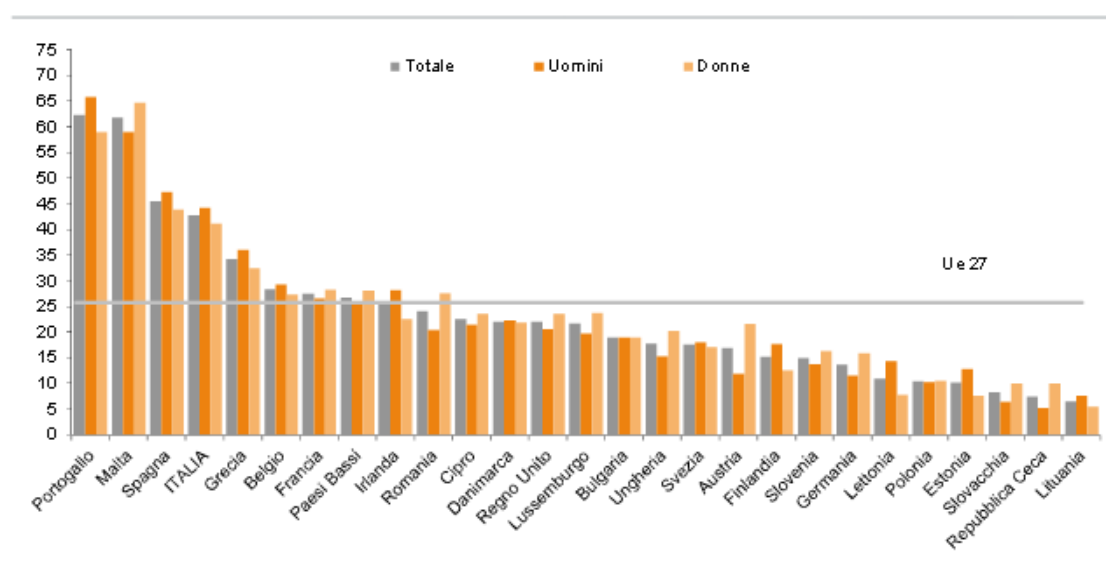
Fonte: Istat, *Noi Italia-25-64enni con livello di istruzione non elevato*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&L=0&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=34&cHash=0fbdf8ecce5e5c4f0784d1b66798a878](http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&L=0&user_100ind_pi1[id_pagina]=34&cHash=0fbdf8ecce5e5c4f0784d1b66798a878)

L'elevata pressione fiscale e l'eccessiva regolamentazione dei mercati e burocratica sono cause di corruzione perché creano incentivi per le imprese a spostarsi verso i mercati illegali. Si è potuto riscontrare (Tanzi 2002) che maggiore è il grado di difficoltà delle leggi e minore è la trasparenza procedurale, più è probabile che si verifichino episodi di corruzione, soprattutto se le procedure richiedono contatti col privato cittadino.<sup>47</sup> Inoltre Manion (1996) sostiene che la mancanza di chiarezza delle norme

<sup>47</sup> Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.25-26

contribuisce ad aumentare le asimmetrie informative tra utente e burocrate. De Soto (1989) ritiene che dietro una fitta quantità di regole e di adempimenti burocratici si nasconde la volontà della leadership di gestire in modo arbitrario l'attività economica del paese, nel tentativo di estrarre rendite illegali da qualsiasi iniziativa che richiede l'intervento diretto o indiretto dello Stato. Le pratiche per ottenere una licenza, un permesso o per poter svolgere una determinata attività, implicano un certo potere discrezionale nelle mani del burocrate. Quest'ultimo quando è elevato, come nel caso di un impiegato che è monopolista, cioè che è l'unico preposto ad offrire quel servizio, la corruzione aumenta perché può chiedere la tangente per velocizzare la pratica o per ottenere un'autorizzazione (Figura 25). La qualità della regolamentazione è un altro indicatore preso in considerazione dalla Banca Mondiale per misurare lo stato della *governance* all'interno di un paese. La "*Regulatory Quality*" ci dice se le regole esistenti sono efficienti. L'andamento di questo indicatore dal 1996 al 2002 assume valori più bassi per l'Italia rispetto a quelli delle economie avanzate mentre si avvicina molto di più a quelli dei paesi emergenti (Figura 26).

**Figura 24:** Popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondaria inferiore per sesso nei paesi Ue - Anno 2012 (valori percentuali)

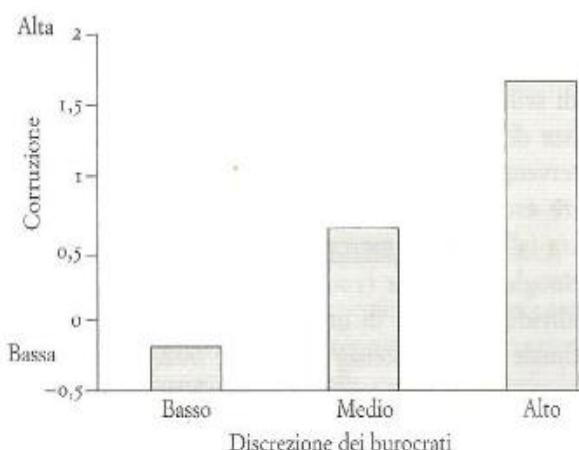


Fonte: Eurostat, Labour force survey

Fonte: Istat, *Noi Italia-25-64enni con livello di istruzione non elevato*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/26.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/26.pdf)



**Figura 25:** Correlazione tra la corruzione e il potere discrezionale dei burocrati



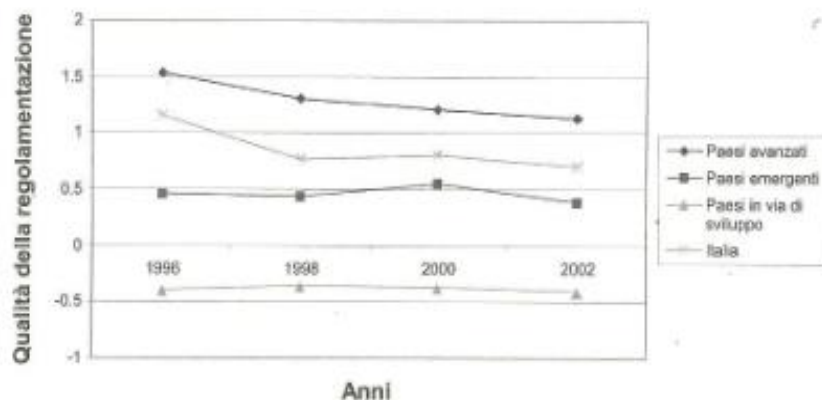
Fonte: D. Kaufmann, *Governance and Controlling Corruption Is Central for Socio-Economic Development and Growth: New Reports and Evidence*, Presentazione a *New Books and Research on Quality of Growth and Anticorruption and State Capture in Transition*, ICPS Roundtable, Kyiv, novembre 2000.

Fonte: Coppier R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci, 2005, pg.44

Inoltre buoni livelli di regolamentazione sono associati a bassi livelli di corruzione interna, per cui si hanno alti valori del CPI mentre la sua qualità è inversamente proporzionale alla quantità, cioè all'aumentare delle regolamentazioni quest'ultime risultano essere meno efficaci ed efficienti dal punto di vista qualitativo, secondo l'evidenza empirica. Il grafico della figura 27 sottostante mostra la relazione inversa esistente tra corruzione e densità di procedure richieste alle imprese in alcune loro attività. Sull'asse delle ascisse troviamo il numero delle procedure necessarie per avviare un'impresa e su quello delle ordinate il CPI, che assume i valori su una scala da 0 uguale alla massima corruzione a 10 corrispondente alla massima trasparenza. La buona governance garantisce una regolamentazione efficace del mercato e la trasparenza nel momento in cui il privato entra in contatto con lo sportello di un ufficio della Pa. Questi due aspetti costituiscono entrambi dei tasselli importanti al fine di favorire le attività economiche ed, in particolare, la nascita di nuove imprese in un ambiente competitivo (Figura 28). Al contrario, una regolamentazione che riflette una cattiva governance dei mercati frena il processo selettivo della concorrenza e favorisce

lo sviluppo di inefficienze.<sup>48</sup>

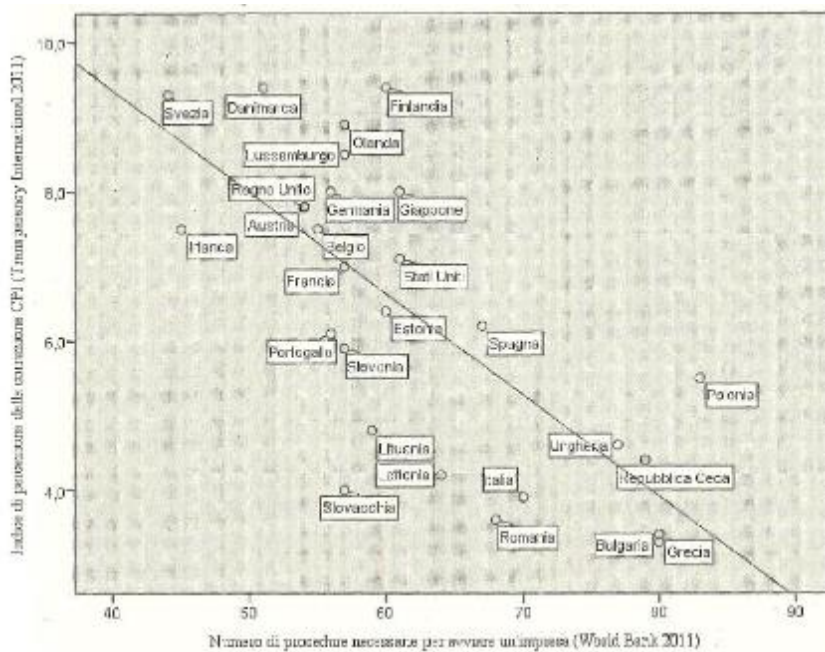
**Figura 26:** Qualità della regolamentazione - Anni 1996-2002



Fonti: Elaborazione degli autori su dati TI, e BM *Governance Indicators*, Kaufmann - Kraay - Mastruzzi (2004).

Fonte: Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.176

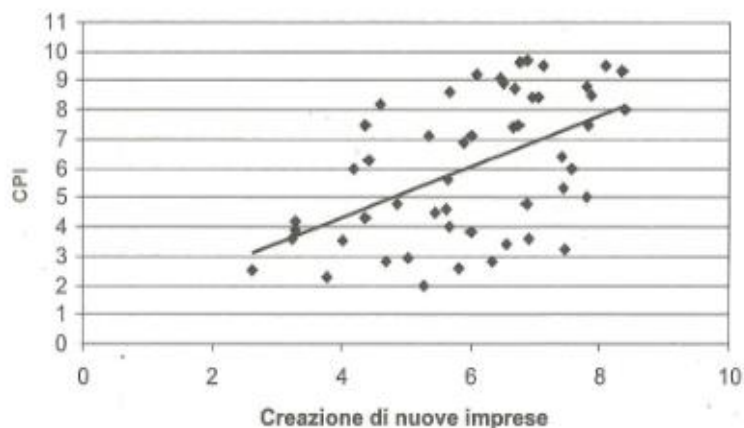
**Figura 27:** Nei paesi dell'Unione Europea quando le imprese affrontano un numero maggiore di procedure aumenta la corruzione percepita - Anno 2011 ( $CPI=0$ =massima corruzione;  $CPI=10$ =massima trasparenza)



Fonte: Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012, pg.233

<sup>48</sup> Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.52

**Figura 28:** Livello di corruzione e supporto del governo alla creazione di nuove imprese - Anno 2004



Fonti: Elaborazione degli autori su dati IMD, *World Competitiveness Yearbook 2004*, e TI.  
CPI=10 indica assenza di corruzione, mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Fonte: Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.41

Una bassa competitività è un'altra causa di corruzione, secondo l'evidenza empirica. La minore competizione influenza la corruzione sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta della tangente da parte delle imprese ai burocrati. Innanzitutto essa, quando è scarsa, provoca un aumento delle rendite economiche, e questo è un incentivo a corrompere perché maggiori sono le risorse a propria disposizione da offrire e quindi più elevate possono essere anche le tangenti, secondo l'analisi economica. In questa situazione, c'è un aumento dell'evasione fiscale, e questo dovrebbe indurre lo Stato a intensificare i controlli sull'operato dei burocrati, incentivandoli ad adottare un comportamento onesto attraverso un salario di efficienza. Gli studiosi hanno trovato che la competizione tra le imprese è correlata positivamente con l'indice di corruzione CPI perciò i paesi più competitivi sono quelli caratterizzati da bassi livelli di corruzione, e quindi da alti valori del CPI. Secondo un recente sondaggio<sup>49</sup> della Commissione europea, le aziende italiane per un 33% vedono la corruzione come un ostacolo alla loro attività economica rispetto alla media Ue del 25%, mentre per il 69% sono le aliquote fiscali ad essere il maggiore problema. I dati Istat (2012) mostrano che

<sup>49</sup> Commissione Europea, *Flash Eurobarometro n.374 - Aziende e corruzione*, 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_fact\\_it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_fact_it_en.pdf)

l'evasione fiscale è maggiore nei settori meno competitivi e interessa un gran numero di microimprese. Inoltre il 64% delle imprese italiane rileva che la pratica corruttiva è un problema diffuso rispetto al 40% della media Ue. Le restrizioni al commercio rappresentano un altro fattore che influenzano il livello di corruzione di un paese. Le barriere protezionistiche incentivano la corruzione e quindi l'impiego di risorse ed energie in *attività di rent seeking*<sup>50</sup>. Per esempio, se vi sono restrizioni nella quantità di importazioni di un certo bene, allora la necessaria licenza di importazione diventa preziosa e gli importatori potrebbero essere disposti a pagare una tangente al burocrate per ottenere la licenza.<sup>51</sup> Allo stesso modo, l'imposizione di una imposta alta su un prodotto costituisce un incentivo a corrompere gli agenti alla dogana per importare la merce ad un prezzo più basso. Inoltre le politiche antitrust se non sono efficaci o se non sono implementate dal governo possono agire da incentivo alla corruzione per le imprese nazionali protette dalla competizione esterna e che hanno grandi rendite economiche, secondo l'evidenza empirica.

Il lavoro<sup>52</sup> di Ades e Di Tella (1997) è uno studio sulla relazione tra la politica industriale attiva e la corruzione. Gli studiosi osservano che essa è correlata con più alti livelli di corruzione (il coefficiente di correlazione è pari a +0,574). Inoltre essi studiano l'impatto totale della politica industriale attiva sull'investimento e affermano che è composto in parte da un effetto diretto positivo, che ne promuove l'incremento, mentre l'altro è indiretto e negativo, che incentiva la corruzione e riduce gli investimenti, perché implica il trasferimento di risorse, ossia di rendite, ad imprese o settori, che possono essere ottenute attraverso il pagamento di una tangente. Essi trovano che l'effetto diretto è pari a +0,263 ma essi tengono conto anche che vi è un effetto negativo della corruzione, dato che con una politica industriale attiva essa aumenta di +0,574, e questo incremento del fenomeno corruttivo riduce gli investimenti di 0,201. L'effetto indiretto negativo è pari a -0,115 che è uguale (+0,574 x -0,201). In conclusione, possiamo notare che la convenienza ad attivare una politica

---

<sup>50</sup> Un'attività di rent seeking è volta alla ricerca di una rendita economica, presa nell'accezione di privilegio accordato da terzi, e può essere legale, ad esempio l'attività di lobby diretta a manipolare i centri decisionali del potere, o illegale, come la corruzione, il finanziamento illecito ai partiti etc.

<sup>51</sup> Coppier R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci editore, 2005, pg.47

<sup>52</sup> Coppier R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci editore, 2005, pg.47-51

protezionistica è bassa se si considera che il beneficio, pari a +0,148, ottenuto sommando quello diretto ed indiretto, è di poco superiore all'effetto negativo totale sull'investimento. L'inefficienza della burocrazia è uno dei principali fattori che determinano la persistenza della corruzione e del suo circolo vizioso, secondo l'approccio istituzionalista<sup>53</sup>. Molto dipende dalle modalità di assunzioni dei burocrati, che possono non rispondere a criteri di merito e di efficienza, e quindi si assume personale non competente. Nelle maglie di questo sistema si può cadere se il costo morale è molto basso. Di Liberto e Sideri (2011) affermano che le diverse dominazioni straniere sulla penisola italiana hanno svolto un ruolo significativo che ha influenzato col tempo l'amministrazione pubblica e il suo agire in maniera efficiente, oltre a determinare la performance economica delle regioni. Per andare a fondo nella spiegazione della corruzione possiamo usare la seguente formula:

$$C_t = f(R; D; I; -A; -CM; C_{t-1}, t-2, \dots)$$

dove  $C_t$  è il livello di corruzione in Italia, che è in funzione di R, ossia la rendita; D è il grado di discrezionalità dei burocrati; I è la risorsa rappresentata dall'insieme di conoscenze e di informazioni a propria disposizione; -A, è il basso grado di *accountability*; -CM, è il grado di avversione nei confronti della corruzione presente nella popolazione; ed infine  $C_{t-1}, t-2, \dots$  rappresenta il livello di diffusione della corruzione nel passato. Secondo Alberto Vannucci questa formula serve a dirci che: *“La corruzione aumenta man mano che aumentano le risorse che lo Stato amministra, quanto più ampi sono i poteri discrezionali dei funzionari e dei politici; e quanto meno efficaci e ridotti sono i controlli sul loro operato e per verificare la trasparenza nella gestione di questi beni”*<sup>54</sup>. Inoltre alcuni economisti indicano l'aumento della spesa pubblica come un'altra causa di corruzione. Questo è vero nei settori caratterizzati da poca concorrenza, da elevato contenuto tecnologico, ad esempio in quello militare, e nei quali la gestione della spesa presenta maggiori spazi di discrezionalità ed è

---

<sup>53</sup> L'approccio istituzionalista concepisce la corruzione come una questione interna alle istituzioni pubbliche.

<sup>54</sup> Vannucci A., *Atlante della corruzione*, 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=fiYZ6QOtq08>

pertanto meno trasparente.<sup>55</sup> Altri sostengono che è piuttosto come funziona il settore pubblico ad essere determinante in quanto altri paesi, come quelli scandinavi, l'Olanda e il Canada con bassi tassi di corruzione hanno un'elevata spesa pubblica.<sup>56</sup> Un altro fattore determinante di questo fenomeno è che ha un'influenza indiretta è rappresentato dai bassi salari dei funzionari pubblici. Si è rilevato che esiste una relazione inversa tra il "salario di efficienza" che l'impresa fa corrispondere ai suoi dipendenti, più elevato rispetto a quello "di riserva", risultante dall'equilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro e che equivale al compenso preso in un altro settore o impresa, e la corruzione secondo l'evidenza empirica. Il presupposto di questo ragionamento è che il burocrate tende a massimizzare il suo reddito. Una retribuzione molto alta dei funzionari pubblici, a parità di qualifica, sarebbe un incentivo a mantenere un comportamento onesto, e quindi ciò implicherebbe un tasso minore di corruzione perché è più alto il costo morale derivante dalla scoperta dell'essere corrotti e dalla conseguente punizione e perdita del posto di lavoro al crescere del salario stesso. Inoltre Stiglitz e Shapiro (1984) affermano che pagare un salario più alto può significare l'assunzione di funzionari più preparati. Al contrario, i burocrati mal pagati tenderebbero ad incrementare il loro guadagno attraverso la tangente.

Besley e McLaren (1993) hanno elaborato un modello in cui studiano il comportamento degli ispettori delle tasse, associato al livello di salario corrisposto e che operano in un ambiente corrotto. Esse distinguono il salario di riserva, che corrisponde a quello che un ispettore potrebbe guadagnare in un altro settore, e quello di efficienza da quello di "capitulation". Il salario di efficienza permetterebbe di prevenire comportamenti sia di azzardo morale sia di selezione avversa, relativamente al problema delle asimmetrie informative per cui uno non è in grado di sapere ex ante se uno è onesto oppure no. Il salario di capitulation è un salario più basso di quello di riserva, che servirebbe ad attrarre i funzionari che conterebbero di aumentare la loro paga con la richiesta di tangenti. Secondo questa logica, pagare quest'ultimo tipo di salario agli ispettori delle

---

<sup>55</sup> Fiorino N., Galli E., *La corruzione in Italia*, il Mulino, 2013, pg.54

<sup>56</sup> Centorrino M., Lisciandra M., *La teoria economica della corruzione*, in Centorrino M., Lisciandra M., Parisi N., Rinoldi D. (a cura di), *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale e modelli d'organizzazione d'impresa*, Catania, Centro di documentazione europea dell'Università di Catania, I quaderni europei n.18, aprile 2010, pg.8, [http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18\\_2010.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18_2010.pdf)

tasse sarebbe più conveniente da un punto di vista costi-benefici per lo Stato in presenza di ambiente corrotto e, a cui basterebbe monitorare quelli che hanno accettato il salario più basso di quello di riserva per contrastare la corruzione. Un'altra causa di corruzione è rappresentata dal sistema dei controlli e dall'entità della punizione. Becker (1968) sostiene che un aumento della pena comporta una riduzione degli incentivi a corrompere. Tuttavia la probabilità di essere scoperti e puniti dipende dal grado di intolleranza della popolazione nei confronti della pratica corruttiva e quindi dal livello di diffusione del fenomeno, oltre che dalle modalità attraverso cui avvengono i controlli. Akerlof e Yellen (1994) aggiungono che, se la pena è troppo alta, la comunità può non essere a favore della punizione dei burocrati corrotti poiché è ingiusta o sproporzionata, e quindi può non essere un valido deterrente. L'atto di corruzione risponde sempre ad una logica di costi e benefici, per cui il vantaggio da trarre dall'illecito compiuto deve essere tale da superare il costo atteso dall'essere scoperti. Rose Ackerman (1999) afferma che la punizione attesa deve crescere parallelamente all'aumento dei guadagni collegati agli atti di corruzione, considerando le imprese, e allo stesso modo il disincentivo deve essere dato da una pena che sia in funzione della tangente per i burocrati. La condotta del policy maker è determinante per l'affermazione di questo tipo di comportamento nell'approccio istituzionalista, perché se i vertici dell'amministrazione pubblica sono corrotti, allora è probabile che questo atteggiamento passi facilmente a tutto il resto della gerarchia. Questo ha dei risvolti negativi per i controlli interni svolti dai superiori, per cui spesso accade che vengono sabotati dai burocrati di alto livello collusi con quelli di livello inferiore. Molto spesso, manca la volontà politica alla creazione di un efficiente sistema di monitoraggio sull'azione amministrativa, e per di più gli organismi interni creati col compito di monitorare lo stato di salute della Pa e di progettare misure d'intervento, si sono rivelati più uno strumento di persecuzione politica dell'opposizione che un valido strumento di lotta alla corruzione.<sup>57</sup> Gli investimenti in azioni di deterrenza verso la criminalità organizzata hanno un duplice effetto, da un lato destabilizzano le

---

<sup>57</sup> Correani L., Di Dio F., *Dinamiche sociali, crescita economica e corruzione: modelli a confronto*, Global & Local economic review, Vol. 12, 2008, pg. 9-37, [http://www.gler.it/gler\\_XII/GLER%2012-2008.pdf](http://www.gler.it/gler_XII/GLER%2012-2008.pdf)

organizzazioni esistenti, dall'altro rafforzano l'azione delle organizzazioni rivali che investono per sovvertire gli stessi apparati di deterrenza. Si pensa, ad esempio che la vasta inchiesta giudiziaria di tangentopoli abbia contribuito all'evoluzione della specie, inducendo l'affinamento delle tecniche corruttive.<sup>58</sup>

L'approccio culturale considera la corruzione come il risultato dell'evoluzione e del radicamento di una particolare struttura di preferenze sociali e indica tra i fattori della corruzione le tradizioni e le consuetudini, in quanto possono influenzare in senso negativo le percezioni degli individui portandoli ad accettare la corruzione. Correani (2003) introduce il concetto di "modello di percezione individuale/ sociale" che rappresenta l'insieme di idee, valori e azioni che guidano il comportamento dell'individuo di fronte a questo fenomeno. Egli mette al centro della sua analisi le percezioni dei cittadini, che dipendono dallo stato di buona o cattiva governance. Per avviare un processo di mutamento e di riforme istituzionali, gli orientamenti dei cittadini e della classe politica dovrebbero andare di pari passo nella lotta alla corruzione. Tuttavia gli interventi dello Stato attraverso le campagne di sensibilizzazione promosse attraverso i mass media dovrebbero essere sostenute nel tempo per avere degli effetti significativi sulle generazioni future, e soprattutto devono essere credibili, e quindi molto del loro potere persuasivo dipende dalla fiducia che il popolo ha nei confronti dei decisori politici. Gli individui, infatti, non attendendosi sostanziali mutamenti del comportamento della classe politica non prevederebbero neanche cambiamenti istituzionali e di conseguenza lascerebbero inalterati i loro modelli educativi impedendo qualsiasi "virtuosa" dinamica delle preferenze sociali.<sup>59</sup> Mauro (1995) e Svensson (2000) hanno trovato che il livello di corruzione è più alto laddove la differenziazione etnica è maggiore. Questo accade per i conflitti di interesse tra i gruppi di etnie diverse. La religione prevalente in un paese può influenzare l'atteggiamento della gente verso le gerarchie. Ad esempio, il protestantesimo non è una religione gerarchica ed è più

---

<sup>58</sup> Centorrino M., Lisciandra M., *La teoria economica della corruzione*, in Centorrino M., Lisciandra M., Parisi N., Riboldi D. (a cura di), *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale e modelli d'organizzazione d'impresa*, Catania, Centro di documentazione europea dell'Università di Catania, I quaderni europei n.18, aprile 2010, pg.8, [http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18\\_2010.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18_2010.pdf)

<sup>59</sup> Correani L., Di Dio F., *Dinamiche sociali, crescita economica e corruzione: modelli a confronto*, Global & Local economic review, Vol. 12, 2008, pg. 9-37, [http://www.gler.it/gler\\_XII/GLER%2012-2008.pdf](http://www.gler.it/gler_XII/GLER%2012-2008.pdf)



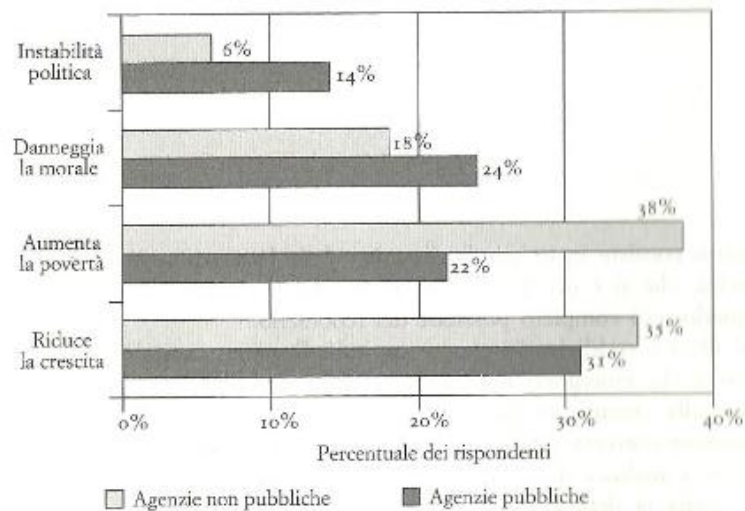
incline alla partecipazione e alla responsabilità diretta dei fedeli e si differenzia da quella cattolica, ortodossa e musulmana che sono verticistiche e che sembrano tollerare la corruzione. Alcune teorie considerano questo fenomeno *frequency-dependent equilibrium* e ciò significa che la sua persistenza è dovuta a quanto più è frequente. Tuttavia la sua frequenza dipende dal livello iniziale di percezione della corruzione o di incidenza dei reati per corruzione che condiziona il modo di comportarsi di un funzionario pubblico, di un individuo; e pertanto l'equilibrio del sistema converge verso l'onestà a seconda di quali sono tali condizioni di partenza. Il modello di Andvig e Moene (1990) descrive come all'aumentare del numero di corrotti si abbassano i benefici a restare onesti. In altri, la probabilità di comportarsi in modo onesto è influenzata dall'esperienza passata e, in particolare, maggiore è il numero di agenti corrotti incontrati con i quali si è svolta una transazione illecita e maggiore è la possibilità che si scelga di comportarsi in modo disonesto nel periodo successivo. Tirole (1996) ritiene che la reputazione delle generazioni passate influisce sul comportamento di quelle nuove; mentre nel modello di Hauk e Saez Marti (2002) è centrale l'educazione che i genitori trasmettono al proprio figlio per attivare un atteggiamento più o meno favorevole verso la corruzione. Inoltre le condizioni economiche familiari e i valori della collettività incidono sullo sforzo educativo dei genitori. Ad esempio, un genitore onesto ci metterà un impegno più grande nell'educare suo figlio a non tollerare la corruzione, in un ambiente in cui è ampiamente diffusa. Quest'ultimo approccio è significativo e può essere utilizzato per comprendere come è possibile agire nel proprio piccolo per poter contrastare la corruzione iniziando cioè dal cambiare le regole del nostro agire per poter formare i giovani che in un domani saranno chiamati a confrontarsi con questo problema.

### *2.1.2. L'impatto della corruzione sulla crescita economica*

Per poter parlare degli effetti della corruzione non possiamo trascurare l'importanza della governance, perché se essa non è sufficientemente adeguata per minimizzare i conflitti di interesse e gli spazi di discrezionalità, che sono precondizioni necessarie allo

sviluppo di questo fenomeno, le conseguenze per la società sono molteplici. Secondo Easterly W. la crescita può essere influenzata da due tipi di corruzione, decentralizzata e centralizzata. Nel primo caso ci sono molte persone corrotte e le richieste di tangenti sono a “random”, cioè non sono coordinate; mentre nel secondo c’è il capo di governo che stabilisce le quote degli introiti derivanti dalla corruzione cui ha diritto ogni funzionario. Egli parla di “tasso di furto” che è più alto in luogo di corruzione decentralizzata in quanto ogni funzionario cercherà di ottenere il massimo del guadagno quando si presenta l’occasione e quindi essa ha un effetto peggiore tra le due sulla crescita economica. La figura 29 riporta le percentuali dei rispondenti intervistati in un sondaggio condotto dalla Banca Mondiale sulle conseguenze della corruzione e le risposte più rilevanti hanno evidenziato che il suo impatto è forte sulla crescita economica, sulla redistribuzione dei redditi, sulla stabilità politica, e sulla qualità della vita delle persone.

**Figura 29:** Le conseguenze della corruzione



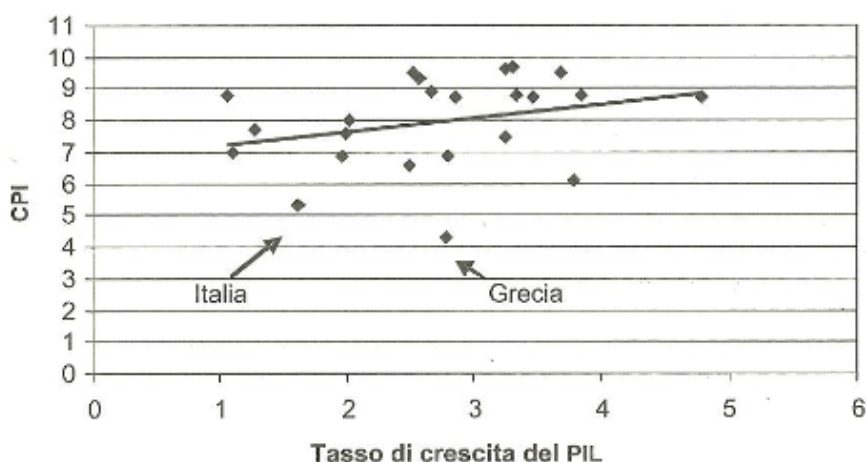
Fonte: World Bank Institute, Governance Team, *Anti-Corruption Summit 2001*, XV International Financial Management Conference, September 21-23, 2000.

Fonte: Coppier R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci Editore, 2005, pg.22

Easterly W. (2001) si domanda perché i governi uccidono la crescita con la corruzione quando potrebbero ottenere di più con una crescita più veloce. Mauro (1995) è stato il

primo a scoprire l'esistenza di una relazione inversa tra la corruzione e la crescita economica e un collegamento tra la corruzione e gli investimenti come percentuale del PIL. Un valore nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International al livello di uno dei paesi meno corrotti avrebbe garantito all'Italia un tasso di crescita economica di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine (1970-2000).<sup>60</sup> Inoltre Mauro (1998) afferma che un paese che migliora nella classifica del CPI (0=massima corruzione; 10=massima trasparenza) passando da un punteggio di 6 a 8, incrementando così di 2 punti, sperimenterà un aumento pari al 4% nel tasso d'investimento e dello 0,5% nel tasso di crescita annuale del PIL. Pellegrini e Gerlagh (2004) pure confermano questa relazione inversa tra crescita economica e corruzione. Nel lavoro<sup>61</sup> di Arnone M., e Iliopoulos E., (2005) troviamo rappresentata nella figura 30 questa relazione per un campione di paesi avanzati.

**Figura 30:** Crescita dell'economia e corruzione interna - Anni 1993-2002, 2003



Fonti: Elaborazione degli autori su dati TI, e FMI.  
CPI=10 indica assenza di corruzione, mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Fonte: Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.70

<sup>60</sup> Trinchella G., *Governo, corruzione: Italia come Ghana e Macedonia anche se i reati diminuiscono*, ilfattoquotidiano.it, 22 ottobre 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/22/governo-corruzione-italia-come-ghana-e-macedonia-anche-se-reati-diminuiscono/389652/>

<sup>61</sup> Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.70

In questo grafico troviamo sull'asse delle ordinate i valori del CPI, da 0 a 10, e sull'asse delle ascisse quelli della crescita. I dati del CPI si riferiscono al 2003 e questa scelta dipende dal fatto che il campione dei paesi presi in considerazione in quell'anno è ampio e che il livello di corruzione interna, approssimato col CPI, ha un alto grado di persistenza<sup>62</sup> nel tempo, cioè non varia in modo significativo anno dopo anno. I valori per il tasso di crescita del Pil sono stati ricavati dalla una media decennale dei tassi di crescita dal 1993 al 2002. L'Italia presenta un valore del CPI che aumenta dal 1998 al 2002 fino ad arrivare al 5, per cui ha un miglioramento secondo le opinioni degli esperti, ed infatti assume valori superiori al 4. Come viene rallentata l'economia del paese?

#### **a) Effetti sulle imprese e sull'attività economica**

Le prime a scontare il prezzo della corruzione sono le imprese. Il sistema produttivo italiano è ricco di piccole e medie imprese, e di microimprese che costituiscono oltre il 95% delle imprese attive con meno di 10 addetti, oltre il 50% ne impiega uno solo; il 72,1% delle aziende italiane sono a controllo familiare e sono prevalentemente industriali e dei servizi a fine 2011, secondo i dati dell'Istat. Le PMI hanno modesti livelli di competitività e l'Istat nel rapporto del 2013 sulla situazione economica del paese indica che gli impedimenti all'attività imprenditoriale sono molteplici. Innanzitutto, la mancanza di risorse finanziarie rappresenta per quasi il 40% delle imprese più piccole il maggior problema ad essere competitive. Un altro grande ostacolo è rappresentato dagli oneri burocratici ed amministrativi per oltre il 30% delle aziende di piccole dimensioni (Figura 31). Si è visto che il rallentamento dovuto alla richiesta di una licenza o di un'autorizzazione comporta una perdita di efficienza in quanto aumenta il costo opportunità del tempo impiegato per ottenere quel permesso. La figura 32 mostra la relazione tra il livello di CPI di un paese e il numero di giorni che ci vogliono per dare inizio alla propria attività e, in particolare, gli alti livelli di corruzione

---

<sup>62</sup> La persistenza della corruzione viene dimostrata dai due studiosi calcolando la relazione tra il CPI del 1995 e quello del 2004 e trovano che è molto forte e che i dati hanno un grado di dispersione molto basso e quindi l'andamento dell'indice resta stabile nel tempo, ovverosia i suoi valori variano di poco di anno in anno.

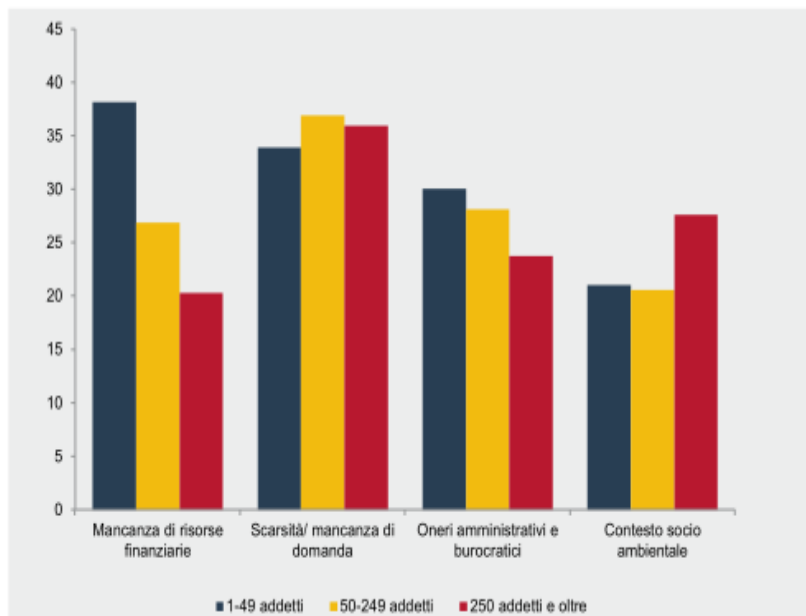
interna sono associati alle procedure burocratiche eccessivamente lunghe. Il rapporto Doing Business 2013 della Banca Mondiale analizza piccole e medie imprese aventi tra i 10 e i 50 dipendenti e considera 13 città italiane, evidenziando che l'avvio di un'impresa è più facile a Catanzaro e a Padova e che i tempi per avviare l'attività imprenditoriale sono di 6 giorni a Milano, Padova e Roma e sono tanto corti quanto quelli in Danimarca o negli USA (Figura 33). Al contrario, a Napoli e a l'Aquila ci vogliono tra i 13 e i 16 giorni e questa differenza di 10 giorni dipende dai tempi di risposta delle amministrazioni pubbliche. Inoltre l'inefficienza della burocrazia, le tasse e la regolamentazione della mano d'opera sono gli ostacoli più significativi all'attività economica nei paesi industrializzati, secondo l'evidenza empirica. Secondo un recente studio della Banca Mondiale, le imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media del 25% di meno di imprese che non fronteggiano tale problema; ad essere più fortemente colpite sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani; le piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto a quelle grandi (le piccole aziende sono definite come quelle nel 25% più basso della distribuzione; le grandi quelle nel 75% più alto).<sup>63</sup> La corruzione implica delle distorsioni nel mercato e una cattiva regolamentazione inquina la concorrenza stessa in quanto l'allocazione delle risorse risulta essere inefficiente. Inoltre le imprese più piccole, con poca disponibilità finanziaria, non riuscendo a pagare la tangente, che è come una tassa, sono svantaggiate e costrette ad uscire mentre i burocrati avvantaggiano quelle che appartengono alla rete della corruzione; e pertanto le conseguenze del fenomeno corruttivo si ripercuotono anche sulla produttività delle imprese stesse. La mala governance non garantisce un mercato competitivo ed è un fattore determinante della corruzione, ed infatti influisce sulle decisioni di investimento degli imprenditori, attraverso altri aspetti fondamentali per l'attività economica, quali l'accesso al credito, il costo del capitale e modifica la qualità del *business environment*. Inoltre le imprese operanti in un sistema corrotto hanno una maggiore incertezza sul rendimento

---

<sup>63</sup> Trinchella G., *Governo, corruzione: Italia come Ghana e Macedonia anche se i reati diminuiscono*, ilfattoquotidiano.it, 22 ottobre 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/22/governo-corruzione-italia-come-ghana-e-macedonia-anche-se-reati-diminuiscono/389652/>

dell'investimento atteso, essendo una tassa aggiuntiva.

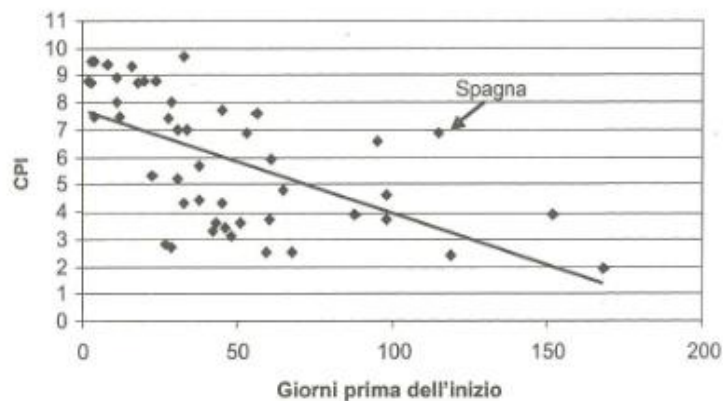
**Figura 31:** Principali fattori che ostacolano la competitività delle imprese per classi di addetti - Anno 2011 (*valori percentuali*)



Fonte: Elaborazioni su dati provvisori del Censimento dell'industria e dei servizi

Fonte: Istat, *Rapporto annuale 2013 - La situazione del paese*, 2013, <http://www.istat.it/it/archivio/89629>

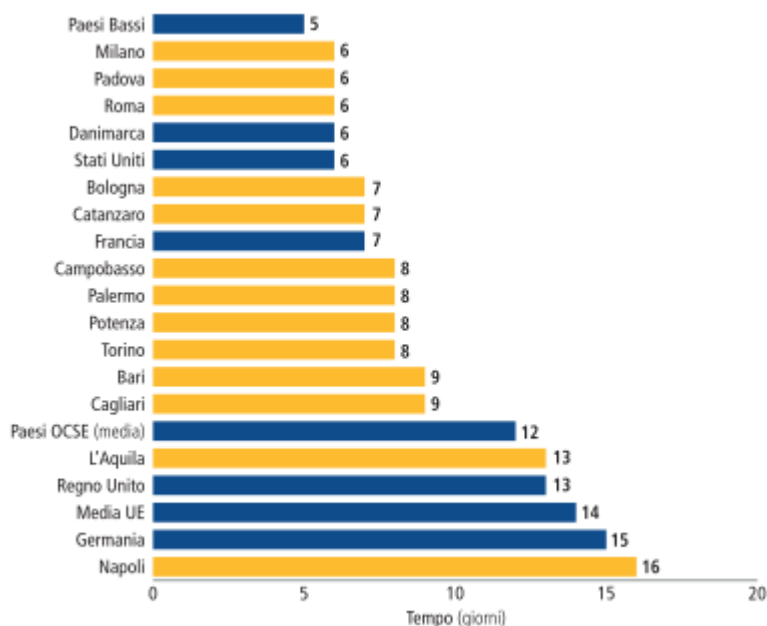
**Figura 32:** Corruzione e giornate necessarie per dare inizio a un'attività economica - Anno 2003



Fonti: Elaborazione degli autori su dati IMD, *World Competitiveness Yearbook 2004*, e TI. CPI=10 indica assenza di corruzione, mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Fonte: Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.42

**Figura 33:** Tempi per l'avvio di un'impresa; Confronto 13 città italiane con altri paesi - Anno 2013 (*valori assoluti*)



Fonte: Banca Dati Doing Business.

Fonte: World Bank, *Doing Business in Italia 2013*, 2013, pg. 24,  
<http://italian.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Italia.pdf>

Ciò significa che il numero delle imprese e la loro entrata nel mercato subiscono gli effetti della corruzione. Quando essa è decentralizzata la scelta di investire per l'imprenditore è ancora più sacrificata. Faccio (2002) rileva in una sua indagine che le imprese che decidono di realizzare una connessione con un politico hanno maggiore possibilità di essere finanziate e i vantaggi aumentano nei paesi caratterizzati da un indice di corruzione percepita più elevato. Ad esempio, in Italia oltre il 10% delle società quotate appare politicamente connesso, come in Indonesia, Russia, Malesia, Thailandia. Queste aziende<sup>64</sup> hanno una performance economica peggiore rispetto a quelle non connesse, ed in particolare lo studioso spiega che ciò è dovuto al fatto che tali imprese devono spendere gran parte delle loro risorse ed energie in attività *rent seeking* a scapito di investimenti produttivi. Gianni Belloni parla di una "nuova" imprenditoria, che si è sviluppata in questi anni nel paese in maniera parassitaria

<sup>64</sup> Un'impresa viene considerata come politicamente connessa se almeno uno dei suoi azionisti di maggioranza (si intende chiunque, direttamente o indirettamente, controlli almeno il 10% dei voti), o uno dei suoi amministratori o dirigenti è un membro del Parlamento, un ministro, il Capo dello Stato oppure se è strettamente collegato a un politico di spicco, o a un partito.

attraverso la spinta di “amici” appartenenti agli ambienti del potere decisionale. La domanda di contatti personali coi politici sembra aumentata negli ultimi anni, a scapito della precedente ricerca di un ombrello di protezione partitica.<sup>65</sup> Gli imprenditori pagano i vertici di partito per ottenere in cambio un supporto e favori nella concessione, ad esempio, di una licenza, o di un appalto, da parte degli amministratori locali di quel partito in maniera tale da velocizzare le procedure burocratiche. I proventi delle tangenti finiscono per essere riciclati attraverso il tesseramento, ed in questo modo questi finanziamenti assicurano un posto o la carriera agli esponenti di partito che si prestano ad essere corrotti. Il 75% degli italiani ritiene che l'unico modo per avere successo nel lavoro è avere conoscenze politiche rispetto ad un 56% della media Ue, mentre la corruzione fa parte della cultura imprenditoriale secondo il 90% degli intervistati rispetto al 67% degli europei, secondo il recente sondaggio<sup>66</sup> Eurobarometro condotto nel 2013. Gli investimenti diretti esteri (IDE) vengono scoraggiati e, in particolare, la Commissione per l'elaborazione e lo studio di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione riporta nel rapporto del 2012 il dato calcolato dalla Corte dei Conti per cui per ogni punto di discesa di posizione nella classifica dell'indice di percezione della corruzione comporta una riduzione degli IDE del 16%. Al contrario, una diminuzione unitaria del valore del CPI è associata a un incremento degli investimenti del 4,6% nel lungo periodo.<sup>67</sup> La corruzione pesa sugli IDE perché rappresenta una tassa del 20%, secondo la Banca Mondiale. La probabilità di avere delle perdite dell'investimento nel corso di 5 anni a causa della corruzione è pari al 10% per l'Italia e essa varia da paese a paese. I problemi sono legati al rischio creato dall'insicurezza dell'effettivo godimento di ciò che si è contrattato con l'accordo illecito. Inoltre non ci sono informazioni circa il numero di atti corrotti che devono essere negoziati con diversi burocrati prima della fine della transazione; sulla possibilità di essere scoperti e di pagare la penale;

---

<sup>65</sup> Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, pg.14, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)

<sup>66</sup> Commissione Europea, *Eurobarometer n.397 - Corruption*, febbraio 2014, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm)

<sup>67</sup> Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005, pg.91



sull'effettiva applicazione delle sanzioni; sul tempo che intercorre tra l'inizio della negoziazione e la sua conclusione.<sup>68</sup> In Italia, gli alti livelli di corruzione sono associati ad alti livelli di rischio dell'investimento, secondo l'evidenza empirica. Gli IDE aiutano ad aumentare la produttività degli investimenti interni ed incentivano i processi di innovazione. Wei (1997) stima che una diminuzione unitaria dell'indice di corruzione comporta una perdita dell'11% degli IDE. Le stime di Wei e il dato calcolato dalla Corte dei Conti grosso modo concordano sugli effetti della corruzione sugli investimenti diretti esteri, pur discostandosi un po'. La corruzione frena il progresso tecnologico e di conseguenza gli innovatori fanno più difficoltà ad entrare nel mercato. Questo ha un effetto negativo sulla crescita in quanto le imprese innovative contribuiscono ad aumentare la competitività dell'economia del paese. Secondo i dati Istat nel triennio 2008-2010, il 43% di queste imprese è concentrato nel settore dell'industria, e le rimanenti in quello dei servizi e delle costruzioni.

#### **b) Effetti sulla distribuzione dei talenti**

Un altro effetto negativo della corruzione si ha sull'offerta di lavoro, ed in particolare, sull'allocatione dei talenti, che vengono attirati nelle attività rent-seeking che tendono a ridistribuire la ricchezza senza però produrne. L'ipotesi di Murphy, Shleifer e Vishny (1991) è che le persone più talentuose saranno rent-seekers, cioè cercheranno di occupare gli impieghi nel settore pubblico che assicurano rendimenti crescenti rispetto alle proprie capacità, vista l'elevata remunerazione dei burocrati che prendono la tangente. Questo significa che queste risorse vengono inefficientemente impiegate in settori dove non incentivano la crescita economica in quanto vengono sottratte alle attività economiche più produttive.

#### **c) Effetti sul bilancio pubblico**

Il sistema di tassazione può essere un altro canale attraverso il quale la corruzione può

---

<sup>68</sup> Coppier R. *Corruzione e Crescita economica*, Carocci Editore, 2005, pg.72-73

deprimere la crescita economica ed ha un duplice effetto negativo, agendo sia sulla distribuzione dei redditi, sia sulle entrate del bilancio pubblico, sia sulla spesa pubblica. Alcuni economisti hanno dimostrato che esiste una correlazione negativa tra la corruzione ed il livello delle entrate pubbliche e, in particolare, un aumento di un punto percentuale del CPI corrisponde ad una diminuzione dell'1,5% del rapporto delle entrate complessive dello Stato sul PIL. Inoltre il peggioramento dell'indice di corruzione di un punto determina una riduzione annua del PIL dello 0,39% e del reddito pro capite dello 0,41%; mentre il calo della produttività è del 4% rispetto al PIL. Visto che l'Italia nel decennio 2010-2011 ha visto un crollo nel proprio CPI da 5,5 a 3,9 si potrebbe stimare una perdita di ricchezza causata dalla corruzione pari a circa 10 miliardi di euro l'anno in termini di PIL; circa 170 euro annui di reddito pro capite; e oltre il 6% in termini di produttività.<sup>69</sup> Le risorse economiche vengono veicolate maggiormente in quei settori dove c'è più discrezionalità a gestirne l'utilizzo, per lo più meno competitivi, dove c'è maggiore concentrazione di potere, ad esempio in quello della difesa, e in cui ci sono più soldi in gioco, e quindi laddove è più facile fare extra profitti. Il rapporto del 2012 della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione indica come i settori più colpiti dal fenomeno quello della sanità, degli appalti pubblici, e del governo del territorio. I fondi destinati a finanziare il settore dei servizi sociali sono ridotti nei paesi ad alti livelli di corruzione. Mauro (1998) trova che il livello di spesa pubblica in istruzione e sanità sono negativamente correlate con l'indice di corruzione. L'Italia destina il 4,2% del PIL nel 2011 al settore dell'educazione scolastica e si colloca nelle ultime posizioni nella classifica europea dove la media Ue è del 5,3%. L'incidenza della spesa per la formazione è rilevante al Sud e pari al 6,4% mentre al Nord e al Centro è più bassa nel 2011, secondo i dati<sup>70</sup> Istat. Allo stesso modo, la spesa sanitaria è pari al 7,0% del PIL e a 1.867 euro annui per abitante nel 2012 ed è molto inferiore rispetto alla media Ue. Le regioni meridionali sono quelle con

---

<sup>69</sup> Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, pg.19, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)

<sup>70</sup> Istat, *Noi Italia - Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/25.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/25.pdf)

minori livelli di spesa pro capite pari a 1.881 euro rispetto alla quota media nazionale di 1.788 per abitante nel 2011, secondo i dati Istat. Gli effetti della corruzione si ripercuotono anche sulla qualità della vita stessa, aumentando l'intensità del tasso di mortalità infantile<sup>71</sup>. Il nostro paese, pure se sta al livello degli altri paesi avanzati, risulta penalizzato nel Mezzogiorno dove il numero dei decessi è di 3,9 per mille nati vivi nel 2010, secondo i dati<sup>72</sup> Istat. La corruzione, deprimendo la crescita sociale, riduce anche quella economica. L'evidenza empirica riscontra una correlazione positiva tra la spesa per investimenti pubblici e il grado di corruzione di un paese, per cui ad alti livelli della spesa pubblica per investimenti sono associati alti livelli di corruzione. Tuttavia si assiste ad una distorsione di tali risorse, ed il loro spreco consiste in investimenti "*white elephant*", che hanno caratteristiche qualitative diverse dal necessario, o nella costruzione di opere "*cathedral in the desert*", inutili, poste in posizioni non strategiche, dove non servono o non saranno utilizzate. Questo comporta una redistribuzione della ricchezza verso alcune aree geografiche che implica un aumento della disuguaglianza sociale. La stessa manutenzione delle costruzioni già esistenti viene trascurata con effetti deleteri sul rendimento di quelle strutture. Molto spesso la scelta di non finanziare questi investimenti può essere motivata dal fatto che si cerca la concessione di nuovi appalti. L'offerta dei servizi pubblici viene modificata in maniera tale che i cittadini sono costretti a pagare prezzi più alti mentre la qualità è scadente. Una crescente corruzione aumenta la povertà e la disuguaglianza economica, attraverso la riduzione della crescita economica, secondo l'evidenza empirica. Se quest'ultima cresce dell'1% allora si ha un incremento dell'1,2% del reddito dei meno abbienti. La corruzione è una delle principali cause dell'inefficienza della spesa pubblica e della spesa in infrastrutture. Una dotazione infrastrutturale adeguata stimola la crescita economica di un paese nel lungo periodo, e quindi se le risorse sono impiegate in maniera efficiente allora le infrastrutture hanno un impatto positivo sul sistema economico. Diversi studi hanno rilevato il divario tra Nord e Sud, e

---

<sup>71</sup> Il tasso di mortalità infantile è considerato come espressione del livello di benessere e di sviluppo umano di un paese.

<sup>72</sup> Istat, *Noi Italia - La diminuzione del tasso di mortalità infantile rallenta, permangono le differenze territoriali*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/38.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/38.pdf)

in particolare l'arretratezza del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia. Tra il 1996 e il 2008 la spesa per investimenti nel settore pubblico allargato, che include oltre alle Amministrazioni pubbliche le imprese a controllo pubblico, come l'Enel e le Ferrovie dello Stato, era pari in media al 4,7% del PIL nel Meridione e al 3,6% nel Centro Nord.<sup>73</sup> Tuttavia l'analisi di Golden e Picci per il 1998 rileva che il Mezzogiorno, nonostante l'elevato ammontare di risorse finanziarie, è quello meno dotato di infrastrutture, rispetto alle regioni settentrionali. Essi stimano un indicatore di corruzione, basato sulla differenza tra il costo delle infrastrutture e una misura della loro quantità, all'interno delle regioni italiane (Tavola 9). Quest'ultime saranno tanto più corrotte quanto più è alto il valore registrato a livello regionale che si discosta dalla media nazionale. In figura 34 vediamo la rappresentazione geografica dell'indice di corruzione per le regioni italiane e le misure sono relative al 1998 mentre in tavola 9 troviamo i valori rispettivi per ciascuna regione che si riscontrano per valutare quantitativamente la dotazione di infrastrutture a livello territoriale. Gli scostamenti positivi sono interpretati come un costo eccessivo dell'infrastruttura e si rilevano soprattutto per il Mezzogiorno e anche in alcune regioni del Nord, secondo questa ricerca. Oltre all'indicatore fisico, viene considerato anche l'indice di tipo monetario che stima la consistenza del capitale pubblico utilizzando il metodo dell'inventario permanente i cui valori sono nella colonna 2 della tavola menzionata. Tuttavia la colonna 4 riporta il valore dell'indice di corruzione ottenuto dal rapporto tra l'indice fisico e quello economico corretto tenendo conto dei differenziali di costo di costruzione presenti nelle varie regioni. Ad esempio, la Lombardia ha un indice fisico di 118, per cui in quell'anno questa regione aveva il 18% in più di infrastrutture effettivamente realizzate rispetto alla media nazionale, considerata la sua dimensione demografica e territoriale. Al contrario, la regione lombarda ha il 9% in più di infrastrutture, rispetto al valore medio nazionale, considerando l'indice monetario. La Lombardia, quindi, risulta avere relativamente più infrastrutture rispetto a quanto indicato dal cumulo delle spese

---

<sup>73</sup> Banca D'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni n.7, 2011, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel10/rel10it/economia\\_italiana/c\\_rel10\\_11\\_sistema\\_energetico.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel10/rel10it/economia_italiana/c_rel10_11_sistema_energetico.pdf)

dedicate alla loro produzione nel corso del tempo. Le differenze tra i due indicatori si notano per le regioni meridionali, in particolare per la Calabria, la Campania e la Sicilia, e per alcune regioni del Nord Italia, come la Valle d'Aosta e la Liguria.

**Tavola 9:** Misure di infrastrutturazione e indice di corruzione.

Regione	1 Indice della consistenza 'fisica' del capitale pubblico.	2 Indice del capitale pubblico secondo il criterio dell'inventario permanente	3 Come in colonna 2, ma con correzione per i differenziali di costo tra le regioni	4 Dati colonna 1 / dati colonna 3: Misura di corruzione Golden-Picci
Piemonte	118.4	74.318	75.36	1.638
Vald'Aosta	132.6	159.32	161.69	0.855
Lombardia	118.4	109.64	106.36	1.161
Trentino AA	122.9	108.24	103.64	1.236
Veneto	115.3	97.356	98.555	1.220
Friuli VG	125.5	117.75	121.51	1.077
Liguria	127.3	199.18	198.46	0.669
Emilia-R	144.1	101.14	93.275	1.611
Toscana	112.8	81.902	72.891	1.613
Umbria	109.0	64.203	63.719	1.783
Marche	109.7	85.925	87.188	1.312
Lazio	111.3	132.12	141.96	0.817
Abruzzo	92.3	98.889	100.60	0.956
Molise	62.1	109.01	111.11	0.583
Campania	51.1	140.34	147.15	0.362
Puglia	63.3	87.45	91.373	0.722
Basilicata	70.0	135.23	136.93	0.533
Calabria	50.3	123.75	128.20	0.409
Sicilia	66.1	108.15	113.52	0.607
Sardegna	66.5	89.43	82.77	0.838

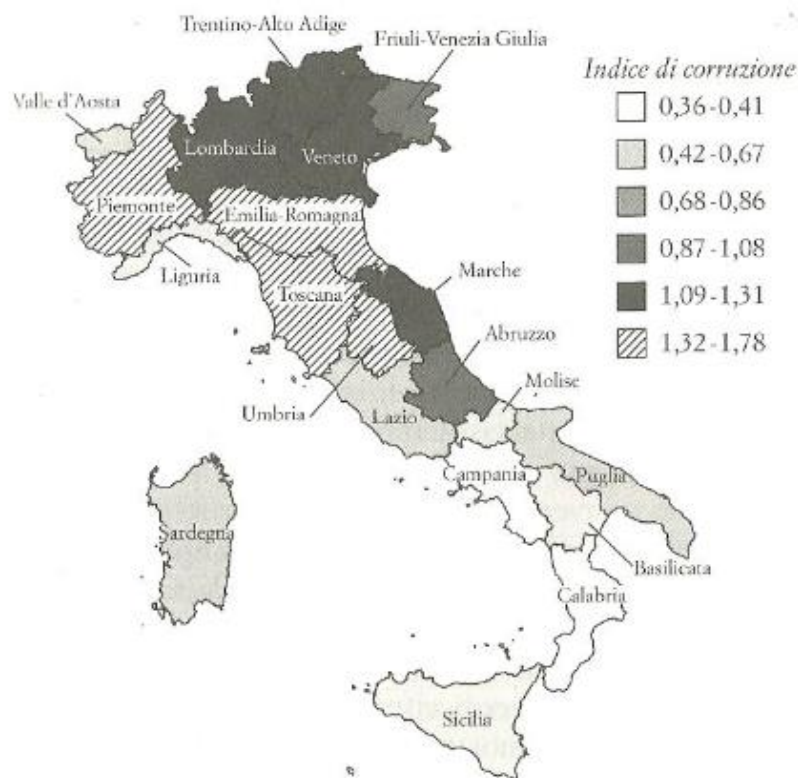
Fonte: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, *Misure oggettive di Corruzione*, [http://integrita.sspa.it/?page\\_id=1206](http://integrita.sspa.it/?page_id=1206)

Per Golden e Picci (2005) queste diversità possono essere spiegate in base a diversi fattori, in particolare la diffusione della corruzione e la presenza di una cattiva *governance*. In uno studio<sup>74</sup> della Banca d'Italia del 2011. Gli indici di dotazione monetario e fisico non colgono l'aspetto relativo al grado di utilizzo delle infrastrutture e

<sup>74</sup> Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana atti e seminari n.7, Banca D'Italia, giugno 2012, pg.137-174, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/infrastrutture/7\\_infrastrutture\\_italia.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture/7_infrastrutture_italia.pdf)

di qualità del servizio prestato e per questo motivo possono essere utilizzati “l’indice di accessibilità”<sup>75</sup> e quello “di interconnessione”<sup>76</sup> per valutare l’aspetto qualitativo delle infrastrutture per il trasporto delle merci. I valori più bassi si concentrano nel Sud, nelle Isole e poi anche in alcune zone del Centro e del Nord Est.

**Figura 34:** L’indicatore di Golden e Picci per le regioni italiane - Anno 1998



Fonte: Golden e Picci [2005]

Fonte: Fiorino N., Galli E., *La corruzione in Italia*, il Mulino, 2013

La corruzione negli appalti pubblici è un fenomeno che grava nel nostro paese, togliendo risorse utili per sviluppare l’economia. La fetta più grande della corruzione spetterebbe agli imprenditori, mentre ai politici e ai funzionari andrebbe di regola la

<sup>75</sup> L’indice di accessibilità, elaborato dall’Istituto superiore di formazione e ricerca per i trasporti (Isfort), è basato sui tempi di accesso alla rete primaria infrastrutturale di trasporto, ovvero alla rete autostradale ed ai nodi di accesso ai servizi di trasporto merci quali: i porti, i centri merci intermodali, le stazioni ferroviarie cargo e gli aeroporti.

<sup>76</sup> L’indice di interconnessione è basato sui tempi di collegamento dei diversi centri urbani.

parte più piccola, in media tra il 5 e il 10%, a seconda del tipo di appalto.<sup>77</sup> I contratti pubblici per opere, forniture e servizi impegnano circa un quinto del PIL dell'Ue ogni anno. L'Italia ha speso circa il 15,9% del PIL nel 2011 in questo settore e, in particolare, sono stati spesi 106 miliardi di euro, iva esclusa, pari a circa l'8,1% del PIL. Secondo il sondaggio<sup>78</sup> Eurobarometro del 2013, la corruzione è diffusa negli appalti pubblici gestiti da autorità nazionali per il 70% degli italiani rispetto al 56% degli europei intervistati mentre il 69% considera che sia molto presente in quelli gestiti dagli enti locali e a livello regionale rispetto al 60% della media Ue. Nello specifico i rispondenti italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).<sup>79</sup> In Italia il ricorso alle procedure negoziate senza gara, soprattutto senza pubblicazione di bando, è stato pari al 14% rispetto alla media Ue del 6% nel 2010 e questo fattore aumenta il rischio delle pratiche corruttive, secondo il recente rapporto della Commissione Europea sulla corruzione. Inoltre quest'ultima afferma che questo dato è da imputare alla scarsa capacità della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) di svolgere il proprio ruolo, dato che è costituita da soli tre membri e da un organico di trenta persone frequentemente sostituite. L'Italia è al primo posto in Europa per la corruzione, in particolare nel settore degli appalti pubblici, al punto che si stima che circa il 50% del "costo" del fenomeno nella Ue è imputabile proprio al nostro

---

<sup>77</sup> Vannucci A., *Corruzione, sostenibilità e beni comuni*, in Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, *Focus Corruzione e Legalità debole*, I quaderni dell'Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, Quaderno n.2, 2013, pg.9, <http://www.osservatorioambientelegalitavenezia.it/quaderno2-focus-corrruzione-e-legalita-debole/>

<sup>78</sup> Commissione Europea, *Flash Eurobarometro n.374 - Aziende e corruzione*, 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_fact\\_it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_fact_it_en.pdf)

<sup>79</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo-Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, pg.12, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

paese ed è pari a 60 miliardi.<sup>80</sup> La Corte dei Conti stessa ha calcolato il costo diretto della corruzione pari a 50-60 miliardi di euro l'anno applicando al PIL italiano la percentuale del 3%, equivalente al costo della corruzione planetario, secondo uno studio della Banca Mondiale, e questa cifra dà un'idea dell'ordine di grandezza di quanto ci costa questo fenomeno all'anno.<sup>81</sup> Secondo il rapporto dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) elaborato nel 2013 riguardante otto paesi tra cui l'Italia, la Francia, la Romania, la Polonia, la Spagna, l'Ungheria, la Lituania, e i Paesi Bassi, il costo diretto complessivo della corruzione a loro attribuibile negli appalti pubblici solo per cinque settori, quali strade e ferrovie, acqua e rifiuti, edilizia urbana e lavori pubblici, formazione e ricerca e sviluppo, è stimato da 1,4 a 2,2 miliardi d'euro l'anno. Il 10% delle gare pubbliche sono scorrette nel nostro paese rispetto all'1% dell'Olanda e al 3% della Francia. In più, ulteriore aggravante, quasi il 40% delle frodi a danno del bilancio comunitario hanno il nostro marchio. Il fenomeno più diffuso è quello delle "gare fittizie" (il 63% di tutte le violazioni rilevate), dove il vincitore è già stabilito in partenza e gli altri concorrenti partecipano solo pro forma; al secondo posto ci sono le assegnazioni in conflitto d'interesse, con l'appalto che finisce in mano ad amici o parenti.<sup>82</sup> Il rischio di corruzione è più alto e pari al 28% per i corsi di formazione, e colpisce anche i lavori per le opere idriche e quelle stradali, sia in Italia sia a livello Ue. Il settore delle infrastrutture emerge come quello più esposto al rischio di corruzione e anche di collusione tra imprese nella presentazione delle offerte per le gare d'appalto, e alla possibile infiltrazione della criminalità organizzata, secondo il rapporto della Commissione Ue di quest'anno. Il giro d'affari è significativo per gli appalti pubblici nella fascia d'importo superiore ai 150.000 euro che ha un impegno di spesa pari a 92 miliardi di euro nel 2011 e quindi ha un peso economico maggiore rispetto agli altri di livello inferiore e pari a circa il 90%, secondo il rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della

---

<sup>80</sup> Agi.it, *Appalti pubblici: Italia prima per corruzione in Ue, costo 60 mld*, 3 aprile 2014, [http://www.agi.it/economia/notizie/201404031817-eco-rt10194-appalti\\_pubblici\\_italia\\_prima\\_per\\_corruzione\\_in\\_ue\\_costo\\_60\\_mld](http://www.agi.it/economia/notizie/201404031817-eco-rt10194-appalti_pubblici_italia_prima_per_corruzione_in_ue_costo_60_mld)

<sup>81</sup> Vannucci A., *Linea notte: L'atlante della corruzione*, 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=rRTRetI4ePU>

<sup>82</sup> Dirittodicritica, *Appalti truccati, l'Italia è maglia nera in Europa*, 2013, <http://www.dirittodicritica.com/2013/10/04/appalti-truccati-litalia-e-maglia-nera-in-europa/>



corruzione nella pubblica amministrazione pubblicato nel 2012. Secondo studi empirici, la fase più lucrativa è quella dell'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli di qualità o di completamento dei contratti di opere, forniture, servizi nel nostro paese.<sup>83</sup> L'Alto Commissario Anticorruzione rileva che le modalità di condizionamento dell'appalto possono intervenire già a partire dal momento di individuazione e progettazione dell'opera o del servizio da appaltare. La Corte dei Conti stessa ha constatato spesso delle irregolarità nella fase di esecuzione dei lavori, nonostante sia carente dal punto di vista dei poteri di controllo ad essa attribuiti. La corruzione infanga l'elaborazione dei bandi pubblici, individuando alcuni requisiti piuttosto che altri, ostacolando così la partecipazione di determinate imprese, e ne modifica l'esito, precludendo alle aziende più efficienti la possibilità di vincere e ciò implica una minore crescita. I bandi-fotografia sono quelli ritagliati su specifiche caratteristiche di un concorrente preciso ed infatti richiedono il possesso di requisiti particolari al fine di limitare l'accesso e quindi discriminare alcuni potenziali candidati. Questo mercato è per questo motivo segmentato. Inoltre indici sintomatici della presenza di bandi pilotati possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, o nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati.<sup>84</sup> Il caso delle circa 100 ditte affiliate al cartello della "Fratellanza" negli appalti delle ferrovie rivela che veniva deciso preventivamente chi doveva vincere una determinata gara e le altre società partecipavano con offerte suicide e più alte per far vincere quella che volevano. In questo sistema valgono regole non scritte che scoraggiano la concorrenza e che assicurano il guadagno facile agli affiliati la cui prassi operativa è di aggiudicarsi a turno le gare, e spartirsi i lavori di un'opera dando il subappalto all'amico imprenditore. Secondo l'Alto Commissario anticorruzione, fra gennaio 2006 e novembre 2007 sono stati denunciati alla Guardia di Finanza 815 dipendenti pubblici per reati o illeciti contro

---

<sup>83</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo-Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, pg.12, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

<sup>84</sup> Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia - Per una politica di prevenzione*, 2012, pg.124, [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/documenti/anticorruzione/2012\\_10\\_23\\_rapporto\\_corruzione\\_in\\_Italia.html\\_8783072.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/documenti/anticorruzione/2012_10_23_rapporto_corruzione_in_Italia.html_8783072.html)

la PA, connessi con appalti di opere pubbliche, di cui 172 in Sicilia, oltre 90 in Puglia, Basilicata e Calabria, 86 in Veneto, 55 in Toscana e 23 soltanto in Campania.<sup>85</sup> Gli appalti vengono manovrati dalla criminalità organizzata attraverso il collegamento con le amministrazioni locali che vi partecipano con imprese collegate per fare in questo modo diversi atti illeciti, come il riciclaggio di denaro sporco. Il mercato delle opere pubbliche non è competitivo per queste pratiche corruttive che implicano delle gravi distorsioni ed infatti circa l'85% dei lavori viene affidato alle imprese con sede nella regione che li appalta, secondo l'evidenza empirica. Il rapporto del 2009 della Commissione rileva che le procedure per l'affidamento dei lavori vengono realizzate per oltre il 60% da enti territoriali, tra cui prevalgono i comuni con una percentuale del 50,8% e le amministrazioni provinciali con il 9,4%. Le municipalità restano le principali committenti anche per i contratti di servizi, seguiti dalle aziende sanitarie ed amministrazioni centrali con una domanda pari rispettivamente all'11% e al 7,7%; mentre quelle nel settore delle forniture a prevalere sono le aziende del servizio sanitario nazionale.

La Corte dei Conti rileva una lievitazione del prezzo delle grandi opere pubbliche del 40% nell'ultimo rapporto del 2012. Questo implica un danno non solo alle casse dello Stato, ma anche al cittadino stesso che paga le tasse e che chiede un determinato servizio pubblico. L'imprenditore che per vincere una gara d'appalto paga una "bustarella" a politici e burocrati corrotti si rivale sul prezzo di fornitura del bene o servizio a cui si è impegnato con l'Amministrazione pubblica oppure esegue la fornitura abbassando la qualità della prestazione; non sono rari i casi di lavori pubblici pagati dallo Stato a prezzi smisurati, neppure i casi di opere pubbliche realizzate con manufatti rapidamente deperibili.<sup>86</sup> Le anomalie si riflettono sia nell'aggravio dei costi di queste opere pubbliche rispetto alle previsioni iniziali che porta ad una dotazione infrastrutturale inferiore; nei ritardi nella loro realizzazione, che non consentono di rispondere ai bisogni dei cittadini; e nella bassa qualità dei lavori. Questi effetti della

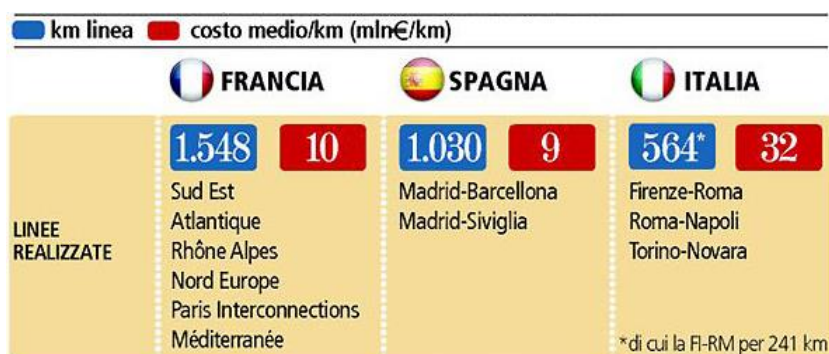
---

<sup>85</sup> Bentivogli C., Casadio P., Cullino R., *I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali*, in Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana atti e seminari n.7, Banca D'Italia, giugno 2012, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/infrastrutture/7\\_infrastrutture\\_italia.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture/7_infrastrutture_italia.pdf)

<sup>86</sup> D'Antonio M., *Economia e politica dello sviluppo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, pg.62

corruzione si rilevano sia per le autostrade, sia per l'alta velocità. Secondo un'indagine dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), in Italia i costi medi per un chilometro (Km) di autostrada sono più che doppi rispetto alla Spagna, però bisogna tenere conto che il territorio è diverso e che sono diverse anche le caratteristiche delle tratte. Nel caso della linea ferroviaria ad alta velocità il sovrapprezzo della corruzione fa aumentare il costo in media il triplo rispetto a Spagna e Francia, ovvero è pari a 32 milioni di euro al Km a prezzi del 2006 per alcune tratte, quali Roma-Napoli, Firenze-Roma e Torino-Novara, secondo l'analisi delle Ferrovie dello Stato. I 564 Km di linee ad alta velocità realizzati in Italia sono costati mediamente 32 milioni di euro al Km contro i 10 pagati dai francesi per 1.549 Km e i 9 degli spagnoli per 1.030 Km (Tavola 11).

**Tavola 11:** Confronto tra i costi di costruzione



Fonte: Baroni P., "Tav italiana è la più cara del mondo", La Stampa, 2007, <http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/tav/200704articoli/20275girata.asp>

L'extra costo per l'alta velocità aumenta considerando i costi per le infrastrutture ed arriva ad essere pari al 7-800% più elevato rispetto a quelli spagnoli, francesi e giapponesi. Ad esempio, la linea Bologna-Firenze è costata 96,4 milioni al Km, 79,5 quella per Novara-Milano, 74 per la Torino-Novara, 64 per la Milano-Torino, 60,7 per la Torino-Napoli, mentre all'estero la linea Tokio-Osaka è costata solo 9,3 milioni al Km, la Parigi-Lione 10,2, la Madrid-Siviglia 9,8. Inoltre lo scandalo degli appalti pubblici truccati coinvolge nel girone infernale anche la Protezione civile. Dopo il terremoto che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile del 2009, è nato "Ricostruire Pulito", l'osservatorio

costituito in collaborazione con Libera e la Provincia de L'Aquila, con l'obiettivo di vigilare sulle infiltrazioni mafiose negli appalti dell'emergenza e della ricostruzione, ma anche di contribuire alla rinascita del Paesi colpiti basata sulla tutela e valorizzazione dell'ambiente, sull'uso delle energie rinnovabili e delle tecniche della bioedilizia.

## **CAPITOLO TERZO**

### **LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

La situazione italiana della strategia anticorruzione è stata recentemente presa in esame dalla Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione pubblicata quest'anno. Gli aspetti importanti che sono messi in luce nel rapporto sono relativi alla normativa introdotta dalla "legge 6 novembre 2012"<sup>87</sup>, che si pone l'obiettivo strategico di garantire l'integrità e la trasparenza della spesa pubblica. Questa legge risponde all'esigenza di cambiamento dell'approccio della Pubblica Amministrazione all'interno della quale ci si deve assumere una maggiore responsabilità in termini di trasparenza dell'azione amministrativa e ciò implica un'analisi del rischio di corruzione. Questa valutazione viene fatta all'interno del piano nazionale anticorruzione che vale tre anni ed è stato approvato dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) a settembre 2013 ed elaborato dal dipartimento della funzione pubblica.

#### **3.1. La legge 6 novembre 2012, n.190**

L'Italia ha ratificato a giugno del 2013 la "Convenzione penale sulla corruzione" e quella civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa e con la legge 6 novembre 2012, n.190 ha dato attuazione agli impegni assunti a livello internazionale sia nella Convenzione penale sia in quella contro la corruzione adottata dall'ONU. Quest'ultima rappresenta un grande passo avanti sia dal punto di vista della repressione sia per la prevenzione stessa del fenomeno della corruzione. Questa legge è stata attuata col decreto legislativo 33/2013. Le nuove disposizioni toccano l'organizzazione degli apparati della pubblica amministrazione, ad esempio, a livello locale gli enti devono dotarsi di un piano anticorruzione che deve essere in linea con quello nazionale e prevede un supporto tecnico informativo da parte del Prefetto per assicurare questa

---

<sup>87</sup> Legge 6 novembre 2012, n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"

conformità. Si toccano molto i principi di trasparenza, e di “*accountability*”, per cui le amministrazioni pubbliche sono tenute a rendere conto del loro operato ai cittadini. La Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione nel suo recente rapporto ha fatto leva sulla necessità di introdurre misure apposite per rafforzare le barriere interne all’amministrazione in modo tale da riuscire ad evitare l’insediarsi e la conseguente diffusione del fenomeno. La legge n.190 si concentra prevalentemente sulla corruzione amministrativa e poco su quella politica. Il suo approccio è quello di rafforzare soprattutto l’aspetto della prevenzione del fenomeno in ambito amministrativo agendo parallelamente anche sul versante repressivo.

### *3.1.1. L’Autorità nazionale anticorruzione*

L’art. 1, comma 1<sup>88</sup> indica l’Autorità nazionale anticorruzione come l’organismo competente a coordinare le attività di contrasto e anche gli altri organi chiamati a svolgere questo compito. Il comma 2<sup>89</sup> afferma che tale Autorità è la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) che fu istituita con decreto legislativo 150/2009 ed è un organo collegiale composto da

---

<sup>88</sup> Art. 1 co. 1, Legge n.190/2012: “*la presente legge individua, in ambito nazionale, l’Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione, di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.*”

<sup>89</sup> Art. 1, co.2, Legge 190/2012: “*La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all’articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, e successive modificazioni, di seguito denominata «Commissione», opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione: a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti; b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c); c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto; d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico; e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all’articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all’applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo; f) esercita la vigilanza e il controllo sull’effettiva applicazione e sull’efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti; g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull’attività di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione e sull’efficacia delle disposizioni vigenti in materia.*”

cinque esperti<sup>90</sup> scelti che restano in carica per sei anni e possono essere confermati una sola volta. La CIVIT resta il punto di riferimento delle amministrazioni in materia di prevenzione dei comportamenti corruttivi in quanto questa legge le attribuisce la funzione di individuare le cause e i fattori della corruzione al fine di predisporre gli interventi adeguati di contrasto. Oltre a promuovere e ad assicurare la salvaguardia della trasparenza delle P.A., favorendo l'accesso del cittadino ai dati inerenti il loro funzionamento, ad esempio attraverso il sito contenente queste informazioni curato insieme al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) ed in questo modo ne agevola il controllo da parte della collettività, la CIVIT esercita poteri ispettivi sull'operato delle P.A. mediante la richiesta di ulteriori notizie, atti e documenti e può prendere provvedimenti nei confronti delle irregolarità trovate. Inoltre essa svolge attività di indagine, e può avvalersi a tal fine sia della Guardia di Finanza, sia dell'Ispettorato della funzione pubblica.

La sanzione è "mediatica" e cioè i provvedimenti presi dalla Commissione o dalle amministrazioni interessate sono pubblicati sul rispettivo sito web istituzionale e quindi la CIVIT è indipendente dall'Esecutivo e la sua azione è neutrale rispetto agli interessi in gioco. La CIVIT interagisce con gli organismi stranieri e le organizzazioni internazionali sue pari ed in questo modo svolge un ruolo di collegamento con diversi attori con cui può scambiare informazioni e "best practices" favorendo l'apprendimento di nuove conoscenze e l'attrazione di capitale umano. Essa ha anche un "ruolo informativo" per cui al Parlamento invia una relazione entro il 31 dicembre di ogni anno su come si è svolta l'attività di contrasto alla corruzione nelle P.A. e per dare un feedback sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia. Inoltre la legge 190 prevede l'istituzione di un "Comitato interministeriale anticorruzione" che prepara le linee guida per l'elaborazione del piano nazionale anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica e che è approvato dalla CIVIT. La legge mantiene la struttura bicefala del decreto 150/2009. In questo approccio della prevenzione, la pianificazione

---

<sup>90</sup> I componenti della CIVIT sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto col Ministro per l'attuazione del programma di governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza due terzi dei membri. Inoltre essi non possono avere interessi in conflitto con le funzioni della Commissione.

è “a cascata” e si parte a valle dalle singole amministrazioni pubbliche che devono approvare un piano triennale anticorruzione con indicati gli interventi atti ad edificare le proprie barriere interne, ad esempio attraverso la rotazione negli incarichi, e quindi che servono a prevenire il rischio dei comportamenti corruttivi. Un'altra funzione importante svolta dalla CIVIT è quella consultiva in quanto può emettere pareri alle amministrazioni e organi dello Stato che lo richiedono sia per quanto riguarda “*la conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti collettivi ed individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico*”<sup>91</sup>, sia sulle autorizzazioni a consentire lo svolgimento di altri compiti incompatibili con le proprie funzioni. A tal proposito, questo impianto normativo va a rafforzare quei meccanismi che garantiscono l'imparzialità dei funzionari pubblici e che sono previsti per eliminare le situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità degli incarichi. Questa legge regola anche il fenomeno “*pantouflage*” cioè si limita il passaggio del funzionario dal settore pubblico dove ha prestato servizio nei tre anni precedenti a quello privato dove non può accedere, esercitando i medesimi poteri nel triennio successivo alla terminazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego.

### *3.1.2. Dipartimento e Comitato interministeriale*

Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è chiamato a “*coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale*” (art. 1, co.4 lett. a)); a “*promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali*” (art. 1, co.4 lett. b)); “*predisporre il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a)*” (art. 1, co.4 lett. c)). Inoltre il Dipartimento “*definisce i modelli standard delle informazioni e dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata*” (art.1, co.4, lett.d)); e “*individua i criteri che guidino le amministrazioni*

---

<sup>91</sup> Ferraro F., Gambacurta S., *Anticorruzione*, Maggioli Editore, 2014, pg.45



*ad attuare la rotazione dei dirigenti nei settori più esposti alla corruzione e misure per evitare la sovrapposizione di incarichi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni”* (art.1 co.4, lett.e)). Il Comitato interministeriale, composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che lo presiede, dal Ministro per la Pubblica amministrazione e per la semplificazione che può sostituirlo in caso di assenza, dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell’interno. Esso ha una funzione di indirizzo generale per cui elabora le linee guida per la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica che ne è il destinatario. Queste ultime incentivano ad adottare tempestivamente ciascuna amministrazione il proprio piano e ad aggiornarlo ogni anno, anche in seguito a modifiche organizzative; e prevedono un nucleo minimo di contenuto per i piani triennali che devono individuare le aree più deboli, attuando una vera e propria “mappatura del rischio”.

### *3.1.3. Criticità della legge 6 novembre 2012, n. 190*

Tale legge e i decreti legislativi seguenti secondo l’A.N.AC. presentano delle criticità: a) un’ambigua definizione dell’ambito soggettivo che rischia di lasciare fuori dal perimetro degli interventi parti essenziali del settore pubblico come le società partecipate o le fondazioni; b) un regime delle incompatibilità molto meno stringente per il livello statale rispetto a quello regionale e locale; c) la previsione di moltissimi adempimenti posti in modo indifferenziato su una numerosissima platea di soggetti pubblici che rendono problematica sia la loro attuazione sia il loro controllo. I recenti provvedimenti normativi, ovvero la legge n.98 del 2013 prevede che il regime delle incompatibilità si applichi solo per gli incarichi conferiti dopo l’entrata in vigore del decreto legislativo 39/2013; mentre la legge n.147/2013 ha escluso dalla disciplina della trasparenza tutti i soggetti pubblici che operano nel settore fiscale e della gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Un’altra criticità è rappresentata dagli atti di pianificazione che possono essere presi poco sul serio da chi li elabora e che possono contenere prescrizioni generiche e poco incisive.<sup>92</sup> Al contrario, essi devono toccare quegli aspetti

---

<sup>92</sup> Mattarella B.G., Pelissero M. (a cura di), *La legge anticorruzione*, G. Giappichelli Editore-Torino, 2013, pg.63

che caratterizzano ogni specifica amministrazione e devono essere tali da consentire l'individuazione dei responsabili di eventuali comportamenti corruttivi. La credibilità di un quadro anticorruzione efficace e dissuasivo dipende dalla capacità di perseguire i casi di corruzione.<sup>93</sup> A. Vannucci parla della necessità di turare le falle di questa legge con cui si è creata una burocrazia dell'anticorruzione, con un'A.N.AC. che deve svolgere una funzione di controllo puramente formale e di mero adempimento cartaceo dei documenti prodotti dalle varie amministrazioni pubbliche. Inoltre i poteri d'intervento, di capacità di comminare sanzioni e di controllo affidati al Presidente dell'A.N.AC. sono pressoché nulli e anche l'ammontare di risorse dell'A.N.AC. è insufficiente e pari a 4,5 milioni di euro.

### **3.2. Le principali raccomandazioni dell'OCSE**

L'OCSE ha pubblicato uno studio sull'Italia nel maggio 2013 in cui raccomanda di proseguire le riforme avviate nel 2012, incoraggiando l'applicazione delle disposizioni sulla trasparenza contenute nella legge anticorruzione e nella riforma della pubblica amministrazione. Inoltre altre raccomandazioni considerano importante modificare la legge sulla prescrizione per i casi di corruzione per evitare il ricorso a pratiche dilatorie, attraverso l'inclusione nel calcolo dei tempi di prescrizione della durata intera del processo e delle procedure di appello, solo per tutte le cause penali. Un altro aspetto preso in considerazione è quello di verificare i progressi realizzati in tema di trasparenza attraverso la valutazione della performance e quindi dovrebbe essere rafforzato il ruolo della CIVIT che si occupa di fare questi controlli per migliorare l'efficienza e l'integrità delle amministrazioni. L'OCSE considera positive quelle misure volte a rinforzare il ruolo della Corte dei Conti, e a migliorare la trasparenza delle amministrazioni locali (PAL) e il finanziamento dei partiti. Infine sarebbe utile elaborare una vera e propria legge sulla libertà d'informazione sulla base della legge anticorruzione. Altri punti messi in rilievo dall'OCSE sono relative al fatto di estendere il

---

<sup>93</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo-Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

campo d'azione della "Centrale di acquisti della pubblica amministrazione" (CONSIP) al fine di "coprire la più ampia gamma di appalti pubblici, costituendo una base di dati che consente di confrontare i prezzi d'acquisto su tutto il territorio"<sup>94</sup>. Un'altra osservazione è relativa al sistema giudiziario italiano da cui dipende l'efficace applicazione della legge. L'OCSE rileva che la giustizia civile nel nostro paese funziona in maniera lenta e costa molto di più rispetto ad altri paesi (Tavola 12), e pertanto raccomanda di insistere nel completare la riorganizzazione geografica dei tribunali, nel semplificare e accelerare i procedimenti giudiziari, nel limitare l'uso dei decreti legge. Inoltre è importante aumentare l'utilizzo delle tecnologie d'informazione e garantire alla CIVIT autonomia e abbastanza risorse al fine di adempiere alle proprie responsabilità di prevenzione della corruzione.

**Tavola 12:** I tribunali civili possono essere lenti e costosi

<b>Numero di giorni necessari per risolvere una causa civile di prima istanza</b>			
	2006	2008	2010
<b>Italia</b>	<b>507</b>	<b>533</b>	<b>493</b>
Portogallo	449	430	417
Spagna	261	296	289
Francia	262	286	279
Austria	135	129	129
<b>Costo della risoluzione delle controversie commerciali (dati del 2012)</b>			
	Numero di procedure necessarie	Numero di giorni	Costo, in % dell'importo della controversia
<b>Italia</b>	<b>41</b>	<b>1210</b>	<b>30</b>
Germania	30	394	14
Francia	29	331	17
Spagna	39	515	17
Regno Unito	29	399	23
Stati Uniti	32	300	14
Media OCSE	31	518	19

Fonte: Clarich and Mattarella (2011), in base ai dati della CEPEJ e all'indagine *Doing Business* della Banca Mondiale, 2012.

Fonte: OECD, *Studi economici dell'Ocse-Italia*, maggio 2013, pg.33  
<http://www.oecd.org/eco/surveys/italyoverview7may.pdf>

### 3.3. Cosa possiamo fare NOI per contrastare questo fenomeno?

<sup>94</sup> OECD, *Studi economici dell'Ocse-Italia*, maggio 2013, pg.31  
<http://www.oecd.org/eco/surveys/italyoverview7may.pdf>

Il primo passo è riconquistare il valore della partecipazione che esprime l'importanza della democrazia. Alberto Vannucci ritiene che *“non possiamo più aspettare l'intervento del legislatore dall'alto; piuttosto è arrivato il momento di pensare a politiche e strumenti di contrasto della corruzione costruiti ed attuati dal basso”*. L'adesione alle campagne di sensibilizzazione come quella lanciata da Libera ci permettono di prendere parte in prima persona e di responsabilizzarci per preparare un futuro migliore anche alle generazioni future. Innanzitutto il cambiamento inizia dalle persone, dalle coscienze individuali. E per attuarlo è necessario andare in cerca di un bene più prezioso del “profitto privato”, cioè il benessere collettivo. Le risorse naturali sono scarse e la maggior parte di questa ricchezza la stiamo utilizzando in maniera sconosciuta frutto del nostro egoismo rispetto a chi vivrà in futuro, basti pensare ai disastri ambientali provocati anche per il male della corruzione che sono diventati processi irreversibili. Lo stesso Don Luigi Ciotti, presidente della già citata associazione di lotta contro le mafie, parla di un rinnovamento etico e della trasparenza come due elementi essenziali da prendere in mano e in cui credere sia possibile realizzare questo cambiamento. In tutto questo marasma di corrotti e corruttori alcune ricerche indicano l'importanza dell'aumento della partecipazione femminile alla vita politica in Parlamento in quanto risulta positivamente correlato ad un maggiore clima di legalità e trasparenza. Inoltre società più aperte anche nei confronti dell'immigrato risultano coltivare un maggior rispetto del valore della legalità, secondo l'evidenza empirica. Si pone l'esigenza di rinforzare le statistiche giudiziarie e le indagini sulle vittime della corruzione, quelle sugli appalti pubblici e di attribuire alla Corte dei Conti poteri ispettivi sui soggetti che spendono denaro pubblico.<sup>95</sup> L'approccio di Arnone M. e di Iliopulos E. proposto nel libro “La corruzione costa” è quello di agire a livello delle politiche dell'istruzione nel lungo periodo, mentre è altrettanto necessario sia rendere più forti le Autorità di garanzia dei principi di trasparenza, autonomia e di “*accountability*”, sia intervenire sulla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e degli operatori privati nel medio termine.

---

<sup>95</sup> Aiello V., Brasili C., Reverberi P.M., *Gli italiani e la corruzione: un rapporto contraddittorio*, Lavoce.info, 11 marzo 2013, <<http://www.lavoce.info/corruzione-eurobarometer-percezione-italiani/>>

## **APPENDICE STATISTICA**



## INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE

<b>Tavola A</b> - Bribe Payers Index - Anno 2011 .....	96
<b>Tavola B</b> - Classifica della corruzione ambientale per numero di arresti - 1 gennaio 2010 - 30 settembre 2012 .....	97
<b>Tavola C</b> - Classifica della corruzione ambientale per numero di inchieste - 1 gennaio 2010 - 30 settembre 2012 .....	98

## INDICE DELLE FIGURE

<b>Figura A</b> - Autori per genere per tipologia di reato per il quale è stata avviata azione penale - Anni 2006-2011 .....	99
--	----

**Tavola A:** Bribe Payers Index - Anno 2011

RANK	COUNTRY/ TERRITORY	SCORE	NUMBER OF OBSERVATIONS	STANDARD DEVIATION	90% CONFIDENCE INTERVAL	
					LOWER BOUND	UPPER BOUND
1	Netherlands	8.8	273	2.0	8.6	9.0
1	Switzerland	8.8	244	2.2	8.5	9.0
3	Belgium	8.7	221	2.0	8.5	9.0
4	Germany	8.6	576	2.2	8.5	8.8
4	Japan	8.6	319	2.4	8.4	8.9
6	Australia	8.5	168	2.2	8.2	8.8
6	Canada	8.5	209	2.3	8.2	8.8
8	Singapore	8.3	256	2.3	8.1	8.6
8	United Kingdom	8.3	414	2.5	8.1	8.5
10	United States	8.1	651	2.7	7.9	8.3
11	France	8.0	435	2.6	7.8	8.2
11	Spain	8.0	326	2.6	7.7	8.2
13	South Korea	7.9	152	2.8	7.5	8.2
14	Brazil	7.7	163	3.0	7.3	8.1
15	Hong Kong	7.6	208	2.9	7.3	7.9
15	Italy	7.6	397	2.8	7.4	7.8
15	Malaysia	7.6	148	2.9	7.2	8.0
15	South Africa	7.6	191	2.8	7.2	7.9
19	Taiwan	7.5	193	3.0	7.2	7.9
19	India	7.5	168	3.0	7.1	7.9
19	Turkey	7.5	139	2.7	7.2	7.9
22	Saudi Arabia	7.4	138	3.0	7.0	7.8
23	Argentina	7.3	115	3.0	6.8	7.7
23	United Arab Emirates	7.3	156	2.9	6.9	7.7
25	Indonesia	7.1	153	3.4	6.6	7.5
26	Mexico	7.0	121	3.2	6.6	7.5
27	China	6.5	608	3.5	6.3	6.7
28	Russia	6.1	172	3.6	5.7	6.6
<b>Average</b>		<b>7.8</b>				

Fonte: Transparency International, *Bribe Payers Index 2011*, 2011,  
[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/bpi\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/bpi_2011)



**Tavola B:** Classifica della corruzione ambientale per numero di arresti - 1 gennaio 2010 - 30 settembre 2012

N	REGIONI	ARRESTI	% SUL TOTALE NAZIONALE ARRESTI	INCHIESTE	DENUNCE	SEQUESTRI
1	Calabria	224	20,2%	8	166	2
2	Piemonte	210	18,9%	2	144	0
3	Lombardia	209	18,8%	15	15	7
4	Toscana	154	13,9%	8	0	41
5	Campania	130	11,7%	8	29	15
6	Abruzzo	44	4%	7	59	3
7	Puglia	38	3,4%	5	131	0
8	Liguria	23	2,1%	4	0	0
9	Emilia Romagna	19	1,7%	4	9	0
10	Sicilia	17	1,5%	7	7	0
11	Lazio	16	1,4%	5	33	0
12	Marche	11	1%	1	30	1
13	Veneto	8	0,7%	2	32	15
14	Molise	6	0,5%	1	18	3
15	Sardegna	0	0	1	3	0
16	Basilicata	0	0	0	0	0
17	Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
18	Umbria	0	0	0	0	0
19	Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
20	Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
	<b>TOTALE</b>	<b>1.109</b>	<b>100%</b>	<b>78</b>	<b>676</b>	<b>87</b>

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

Fonte: Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, pg.25, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)

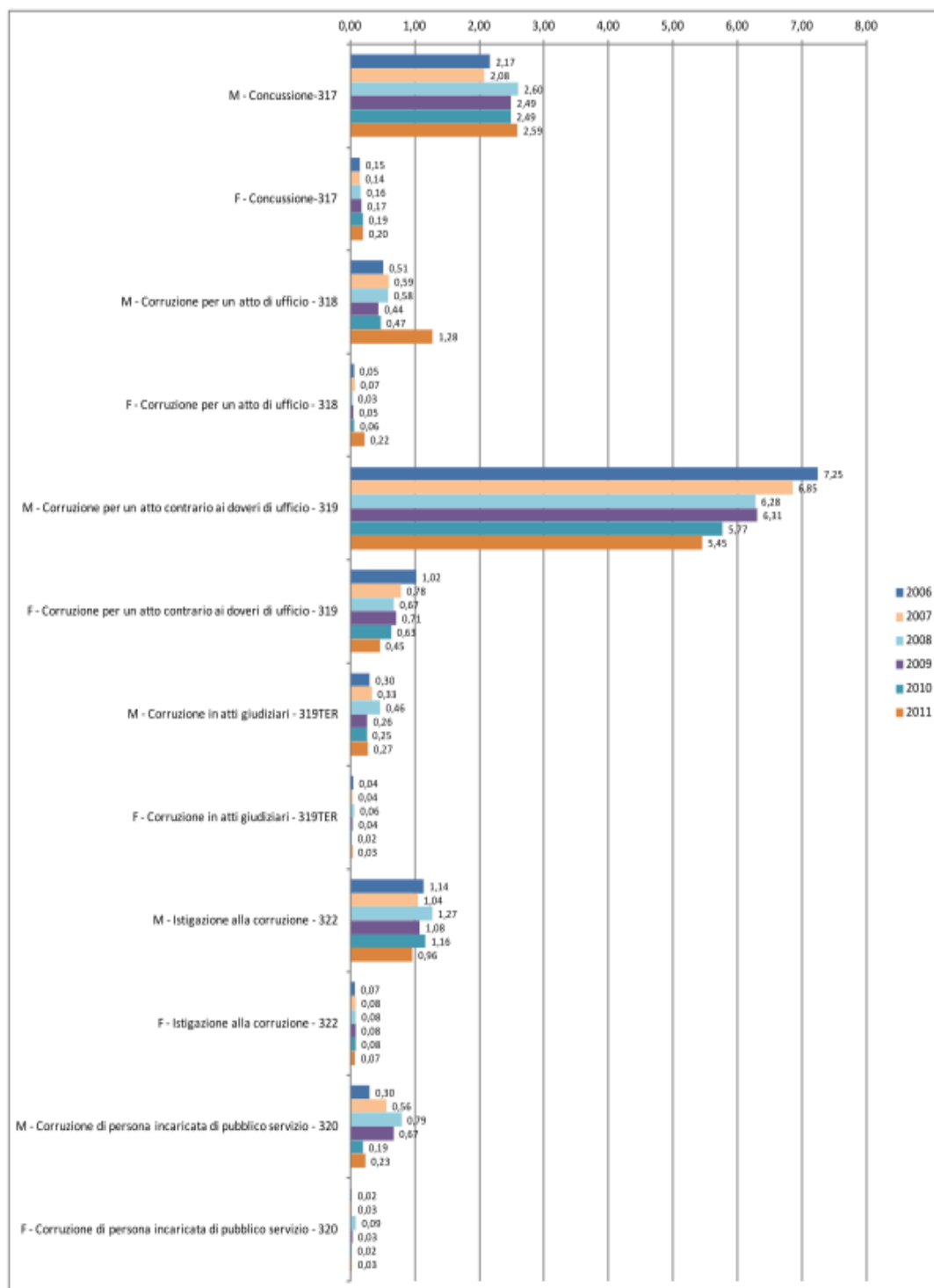
**Tavola C:** Classifica della corruzione ambientale per numero di inchieste - 1 gennaio 2010 - 30 settembre 2012

<b>N</b>	<b>REGIONI</b>	<b>INCHIESTE</b>	<b>% SUL TOTALE NAZIONALE INCHIESTE</b>
1	Lombardia	15	19,2%
2	Calabria	8	10,3%
2	Toscana	8	10,3%
2	Campania	8	10,3%
5	Abruzzo	7	9%
5	Sicilia	7	9%
7	Puglia	5	6,4%
7	Lazio	5	6,4%
9	Liguria	4	5,1%
9	Emilia Romagna	4	5,1%
11	Piemonte	2	2,6%
11	Veneto	2	2,6%
13	Marche	1	1,3%
14	Molise	1	1,3%
15	Sardegna	1	1,3%
16	Basilicata	0	0%
17	Trentino Alto Adige	0	0%
18	Umbria	0	0%
19	Friuli Venezia Giulia	0	0%
20	Valle d'Aosta	0	0%
	<b>TOTALE</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Legambiente. I dati si riferiscono alle inchieste che vanno dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012.

Fonte: Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, pg.26, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)

**Figura A:** Autori per genere per tipologia di reato per il quale è stata avviata azione penale - Anni 2006-2011 (valori per 100.000 individui dello stesso genere)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

Fonte: Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, pg.19, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>



## **BIBLIOGRAFIA**

Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa*, V&P, 2005

Coppier R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci editore, 2005

D'Antonio M., *Economia e politica dello sviluppo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006

Della Porta D., Vannucci A., *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, 1994

Easterly W., *Lo sviluppo inafferrabile*, Mondadori, 2006

Ferraro F., Gambacurta S., *Anticorruzione*, Maggioli Editore, 2014

Fiorino N., Galli E., *La corruzione in Italia*, Il Mulino, 2013

Lupo S., *Il passato del nostro presente. Il lungo Ottocento 1776-1913*, Edizioni Laterza, 2010

Martucci P., *La criminalità economica*, Edizioni Laterza, 2006

Mattarella B.G., Pelissero M. (a cura di), *La legge anticorruzione*, G. Giappichelli Editore-Torino, 2013

Merloni F., Vandelli L. (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Passigli Editori, 2010

Papisca A., Mascia M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Cedam, 2004

Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2011

Vannucci A., *Atlante della corruzione*, edizioni Gruppo Abele, 2012

### **Documenti On Line**

Agi.it, *Appalti pubblici: Italia prima per corruzione in Ue, costo 60 mld*, 2014  
[http://www.agi.it/economia/notizie/201404031817-eco-rt10194-  
appalti\\_pubblici\\_italia\\_prima\\_per\\_corruzione\\_in\\_ue\\_costo\\_60\\_mld](http://www.agi.it/economia/notizie/201404031817-eco-rt10194-appalti_pubblici_italia_prima_per_corruzione_in_ue_costo_60_mld)

Aiello V., Brasili C., Reverberi P.M., *Gli italiani e la corruzione: un rapporto contraddittorio*, Lavoce.info, 11 marzo 2014, <http://www.lavoce.info/corruzione-eurobarometer-percezione-italiani/>

Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, 2012, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

Andvig J., Fjeldstad O., Amundsen I., Sissner T., Soreide T., *Research on corruption. A policy oriented survey*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2000, [http://www.icgg.org/downloads/contribution07\\_andvig.pdf](http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf)

Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, <http://www.anticorruzione.it/?p=10602>

Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013*, 2013, <http://www.anticorruzione.it/?p=11499>

Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Rapporto A.N.A.C. sul primo anno di applicazione della legge n.190/2012*, dicembre 2013, <http://www.anticorruzione.it/?p=10616>

Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, *Precisazioni sul Rapporto sulla corruzione in Italia - L'Autorità Nazionale Anticorruzione, A.N.A.C., condivide le recenti osservazioni della Commissione Europea sulla politica di prevenzione e contrasto della corruzione in Italia, e, richiamando le considerazioni contenute nel proprio Rapporto, formula alcune precisazioni*, 6 febbraio 2014, <http://www.anticorruzione.it/?p=11041>

Avviso Pubblico, *La corruzione è un'emergenza nazionale. Sostenere e aderire alla campagna Riparte il futuro*, 30 aprile 2014, <http://www.avvisopubblico.it/home/la-corruzione-e-un'emergenza-nazionale-sostenere-e-aderire-alla-campagna-riparte-il-futuro/>

Balassone F., Genito E. (a cura di), *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Collana atti e seminari n.10, Banca D'Italia, giugno 2012, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/conv-10/efficienza\\_spesa.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/conv-10/efficienza_spesa.pdf)

Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana atti e seminari n.7, Banca D'Italia, giugno 2012, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/infrastrutture/7\\_infrastrutture\\_italia.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture/7_infrastrutture_italia.pdf)

Baroni P., *Tav italiana è la più cara del mondo*, La Stampa.it, 10 aprile 2007, <http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/tav/200704articoli/20275girata.asp>

Bruno E., *Squitieri (Corte dei Conti): in 20 anni tasse locali aumentate del 130%*, Ilsole24ore, 6 marzo 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-06/squitieri-corte-conti-corruzione-60-miliardi-e-stima-fantasia-100852.shtml?uuid=ABtfPA1>

Centorrino M., David P., *Quando corruzione e illegalità sono di massa*, in Lavoce.info del 20 novembre 2012. <http://www.lavoce.info/quando-corruzione-e-illegalita-sono-di-massa/>

C.G.I.A. di Mestre, *A causa della corruzione le grandi opere pubbliche ci costano oltre 90 miliardi in più*, 2012, <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2012/07/corruzione-1.pdf>

Cn24tv.it, *Prefettura di Crotone, convegno sulla corruzione nella pubblica amministrazione*, 6 maggio 2013, <http://www.cn24tv.it/news/67594/prefettura-di-crotone-convegno-sulla-corruzione-nella-pubblica-amministrazione.html>

Commissione Europea, *La lotta contro la corruzione nell'Ue*, COM(2011) 308 definitivo, 2011, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282011%290308\\_/com\\_com%282011%290308\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290308_/com_com%282011%290308_it.pdf)

Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo-Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo-Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 2014,

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

Commissione Europea, *Eurobarometer n.76.1 - Corruption*, 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_fact\\_it\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fact_it_it.pdf)

Commissione Europea, *Eurobarometer n.397 - Corruption*, febbraio 2014, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm)

Commissione Europea, *Flash Eurobarometro n.374 - Aziende e corruzione*, 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_fact\\_it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_fact_it_en.pdf)

Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia - Per una politica di prevenzione*, 2012, [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/documenti/antico\\_rruzione/2012\\_10\\_23\\_rapporto\\_corruzione\\_in\\_Italia.html\\_8783072.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/documenti/antico_rruzione/2012_10_23_rapporto_corruzione_in_Italia.html_8783072.html)

Dirittodicritica, *Appalti truccati, l'Italia è maglia nera in Europa*, 2013, <http://www.dirittodicritica.com/2013/10/04/appalti-truccati-litalia-e-maglia-nera-in-europa/>

Freedom House, *Freedom of the Press 2014*, 2014 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#.U51ycXbCkYo>

Giurdanella.it Rivista di diritto amministrativo, *Corruzione negli appalti, l'UE boccia l'Italia*, 13 febbraio 2014, <http://www.giurdanella.it/2014/02/13/corruzione-negli-appalti-lue-boccia-litalia/>

GRECO, *Rapporto sull'Italia adottato dal Gruppo di Stati contro la corruzione*, 2 luglio 2009, [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_14\\_7.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_14_7.wp)

Ilfattoquotidiano.it, *Corruzione: "Costa 10 miliardi l'anno, chieste tangenti al 12% degli italiani"*, 1 ottobre 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/01/corruzione-in-italia-12-dei-cittadini-si-e-visto-chiedere-tangente/369199/>

Ilfattoquotidiano.it, *Corruzione, Libera: "E' la tassa occulta che inquina il paese"*, 2012, <http://bcove.me/r1fo36m0>



IlSitoDiPalermo, *Corte dei Conti "bacchetta" la politica. "Corruzione nasce da smania di ricchezza"*, 1 marzo 2014, <http://www.ilsitodipalermo.it/content/502-corte-dei-conti-bacchetta-classe-politica-savagnone-corruzione-nasce-da-smania-ricchezza>

Ilsole24ore, *Libertà di stampa: prima la Finlandia, Italia soltanto in 57esima posizione, dopo Botswana e Niger*, 30 gennaio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-01-30/liberta-stampa-prima-finlandia-122437.shtml?uuid=Ab8XJWPH>

Ilsole24ore, *Corruzione: il 12% degli italiani ha subito la richiesta di una tangente. La tassa occulta costa all'Italia 10 miliardi in termini di Pil*, 1 ottobre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-01/corruzione-italiani-subito-richiesta-152157.shtml?uuid=AbvydgmG&p=2>

Istat, *Rapporto annuale 2013 - La situazione del paese*, 2013, <http://www.istat.it/it/archivio/89629>

Istat, *Noi Italia - Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/25.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/25.pdf)

Istat, *Noi Italia - 25-64enni con livello di istruzione non elevato*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/26.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/26.pdf)

Istat, *Noi Italia - 30-34enni con istruzione universitaria*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/30.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/30.pdf)

Istat, *Noi Italia - La diminuzione del tasso di mortalità infantile rallenta, permangono le differenze territoriali*, 2014, [http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user\\_upload/allegati/38.pdf](http://noi-italia.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/38.pdf)

Lauria E., *Corruzione e malaffare, allarme della Corte dei Conti, "Sottratti cinquanta milioni"*, La Repubblica Palermo.it, 1 marzo 2014, [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/03/01/foto/corte\\_dei\\_conti-79974643/1/#1](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/03/01/foto/corte_dei_conti-79974643/1/#1)

Legambiente, *Corruzione la tassa occulta.10miliardi di euro, in termini di Pil, la perdita di ricchezza causata dalla corruzione in Italia*, 1 ottobre 2012, <http://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/corruzione-la-tassa-occulta10miliardi-di-euro-termini-di-pil-la-perdita-di-ricc>

Lettera 43, *L'alta velocità italiana è la più cara d'Europa*, 5 marzo 2012, <http://www.lettera43.it/attualita/42306/l-alta-velocita-italiana-e-la-piu-cara-d-europa.htm>

Lettera 43, *Corte dei Conti: peso fiscale dovuto a tasse locali*, 6 marzo 2014, [http://www.lettera43.it/economia/finanza/corte-conti-peso-fiscale-dovuto-a-tasse-locali\\_43675124077.htm](http://www.lettera43.it/economia/finanza/corte-conti-peso-fiscale-dovuto-a-tasse-locali_43675124077.htm)

Manganaro F., *Corruzione e criminalità organizzata*, in *L'area grigia della 'ndrangheta*, a cura di Claudio La Camera, Aracne, 2012, <<http://www.irpa.eu/focus-e-dossier/focus-corrruzione/>>

Minetti R., *Corruzione e politiche anti-corrruzione in Europa*, iMille, 5 marzo 2014, <http://www.imille.org/2014/03/corrruzione-politiche-anti-corrruzione-europa/>

Monteduro F., Buratti A., Brunelli S., *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Gangemi editore, 2013, <http://focus.formez.it/content/corrruzione-definizione-misurazione-e-impatti-economici>

Muraro G., *La battaglia da fare contro la corruzione*, Lavoce.info, 25 febbraio 2014, <http://www.lavoce.info/lotta-alla-corrruzione-malavita-burocrazia/>

Musacchio V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, Gazzetta amministrativa, Numero 1-2012, [http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/\\_gazzetta\\_amministrativa/\\_ar\\_ee\\_tematiche/sett\\_7\\_gius\\_aff\\_int/\\_redazionali/\\_numero\\_2012\\_1/PREVENZIONE\\_E\\_REPRESSIONE\\_NELLA\\_LOTTA\\_ALLA\\_CORRUZIONE\\_NELLA\\_PUBBLICA\\_AMMINISTRAZIONE\\_DI\\_MUSACCHIO.pdf](http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_ar_ee_tematiche/sett_7_gius_aff_int/_redazionali/_numero_2012_1/PREVENZIONE_E_REPRESSIONE_NELLA_LOTTA_ALLA_CORRUZIONE_NELLA_PUBBLICA_AMMINISTRAZIONE_DI_MUSACCHIO.pdf)

Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, *Focus Corruzione e Legalità debole*, I quaderni dell'Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, Quaderno n.2, 2013, <http://www.osservatorioambientelegalitavenezia.it/quaderno2-focus-corrruzione-e-legalita-debole/>

Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, *La corruzione divora l'ambiente*, I quaderni dell'Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, Quaderno n.4, 2014, <http://www.osservatorioambientelegalitavenezia.it/quaderno4-la-corrruzione-divora-lambiente/>

Palo M., *Salasso federale, italiani stangati dalle tasse locali*, Quotidiano.net, 6 marzo 2014,

[http://qn.quotidiano.net/primo\\_piano/2014/03/07/1035460salasso\\_federale\\_italiani\\_stangati\\_dal\\_le\\_tasse\\_locali.shtml](http://qn.quotidiano.net/primo_piano/2014/03/07/1035460salasso_federale_italiani_stangati_dal_le_tasse_locali.shtml)

Polo M., *Corruzione: perché l'Italia sta peggio?*, Lavoce.info, 4 febbraio 2014, <http://www.lavoce.info/corruzione-criminalita-tangenti-burocrazia-unione-europea/>

Quotidianodipuglia.it, *La relazione della Corte dei Conti "Sui pugliesi i costi della corruzione"*, 21 febbraio 2014  
[http://www.quotidianodipuglia.it/attualita/la\\_relazione\\_della\\_corte\\_dei\\_conti\\_sui\\_pugliesi\\_i\\_costi\\_della\\_corruzione/notizie/532854.shtml#](http://www.quotidianodipuglia.it/attualita/la_relazione_della_corte_dei_conti_sui_pugliesi_i_costi_della_corruzione/notizie/532854.shtml#)

Repubblica.it, *Corruzione, in dieci anni vale 100 mld di Pil. I costi degli appalti pubblici salgono del 20%*, 13 maggio 2014, [http://www.repubblica.it/economia/2014/05/13/news/corruzione\\_in\\_dieci\\_anni\\_costa\\_100\\_mld\\_di\\_pil\\_i\\_costi\\_degli\\_appalti\\_pubblici\\_salgono\\_del\\_20\\_-85986751/](http://www.repubblica.it/economia/2014/05/13/news/corruzione_in_dieci_anni_costa_100_mld_di_pil_i_costi_degli_appalti_pubblici_salgono_del_20_-85986751/)

Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Primo rapporto al Parlamento*, Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Roma, febbraio 2009, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo\\_rapporto\\_parlamento\\_saet.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/203644/primo_rapporto_parlamento_saet.pdf)

Shleifer A., Vishny W., *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617, [http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer\\_and\\_vishny.pdf](http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer_and_vishny.pdf)

Salerno M., *Bruxelles boccia gli appalti italiani: la corruzione si mangia il 40% del valore di ogni opera*, ilsole24ore.it, 2014, [http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/infrastrutture24/2014-02-04/bruxelles-boccia-appalti-italiani-102506\\_PRN.php](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/infrastrutture24/2014-02-04/bruxelles-boccia-appalti-italiani-102506_PRN.php)

Stasio D., *Corruzione zavorra del Pil*, ilsole24ore, 25 settembre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-09-25/corruzione-zavorra-063552.shtml?uuid=AbjqoBjG>

Transparency International, *Bribe Payers Index 2011*, 2011, [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/bpi\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/bpi_2011)

Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2013, <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

Trinchella G., *Governo, corruzione: Italia come Ghana e Macedonia anche se i reati diminuiscono*, ilfattoquotidiano.it, 22 ottobre 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/22/governo-corruzione-italia-come-ghana-e-macedonia-anche-se-reati-diminuiscono/389652/>

Vannucci A., *Intervento a "Le Storie" su Rai3*, 31 ottobre 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=aVesXwgyIPU&feature=plcp>

Vannucci A., *Atlante della corruzione*, 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=fiYZ6QOtq08>

Vannucci A., *Linea notte: L'atlante della corruzione*, 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=rRTRetI4ePU>

Vannucci A., *Il giorno legale*, 2014, <http://www.youtube.com/watch?v=DD6vIZsx3cM>

Vannucci A., Fontana E., Ruggiero P., Dodaro F., Pepino L., (a cura di), *Corruzione - La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Libera-Legambiente-Avviso pubblico, Roma, 1 ottobre 2012, [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_corruzione\\_ott12.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_corruzione_ott12.pdf)