

Economia del Crimine e dell'illegalità.

La Corruzione: definizioni

Indice

- **Definizione della corruzione**
- **Misurazione del fenomeno: illustrazione delle diverse tipologie di indicatori (soggettivi, oggettivi o economici, giudiziari) e confronti internazionali**
- **Breve rassegna della letteratura economica sulle cause e sugli effetti della corruzione**
- **Alcune analisi empiriche per l'Italia**
- **Istituzioni a contrasto della corruzione**

Per la World Bank la corruzione è il maggiore ostacolo allo sviluppo economico e sociale dei paesi:

In 1996, then-World Bank president James D. Wolfensohn declared that, for developing countries to achieve economic growth and poverty reduction, “we need to deal with the cancer of corruption.” That declaration, the first of its kind by a World Bank president, helped focus the worldwide development discussion, at the national and the international levels, on the fight against corruption.

In una survey recente (World Bank, 2010) si stima che la corruzione riduce il tasso di crescita di 0,5-1,0 punti percentuali per anno

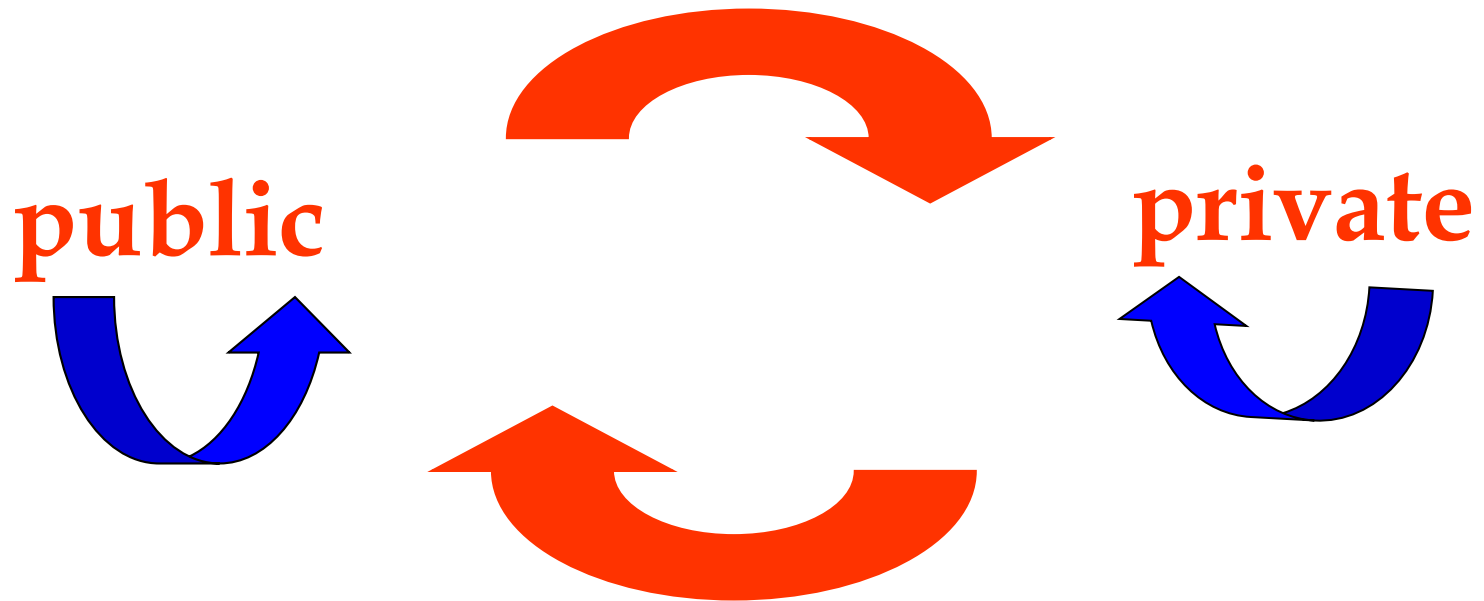
Inoltre, nel mondo la corruzione ammonta a circa il 3 per cento del PIL all'anno (World Bank, 2008) → per l'Italia la cifra di 60 miliardi di euro riportata dalla Corte dei Conti

Definizione corruzione

Il termine corruzione deriva dal verbo latino *rumpere*, che significa rompere. Questa definizione implica perciò che qualcosa, con l'atto della corruzione, viene rotto e questo qualcosa può essere rappresentato da un codice di regole morali o più specificamente da regole e leggi amministrative.

Un tempo l'illegalità era concentrata nel settore edilizio, tra licenze, piani di lottizzazione e cambiamenti di destinazione. Poi ha guadagnato terreno: sono comparsi il pizzo per esistere (per ottenere certificati di residenza e permessi di soggiorno), il pizzo sulla cittadinanza (per saltare il servizio militare e favorire il voto di scambio), il pizzo per un tetto (in vista dell'assegnazione di case popolari o dell'imminenza dello sfratto), il pizzo per un titolo (dagli esami di maturità a quelli universitari), il pizzo per lavorare (assunzioni per concorso, autorizzazioni all'esercizio di attività commerciali e licenze per i liberi professionisti), il pizzo per sopravvivere (pensioni e farmaci salvavita) e infine il pizzo per riposare in pace (trovare un posto al camposanto è sempre più arduo). *Cazzola (1992)*

- Corruzione **private -to- private**
- Corruzione **public -to- public**
- Corruzione **public -to- private**



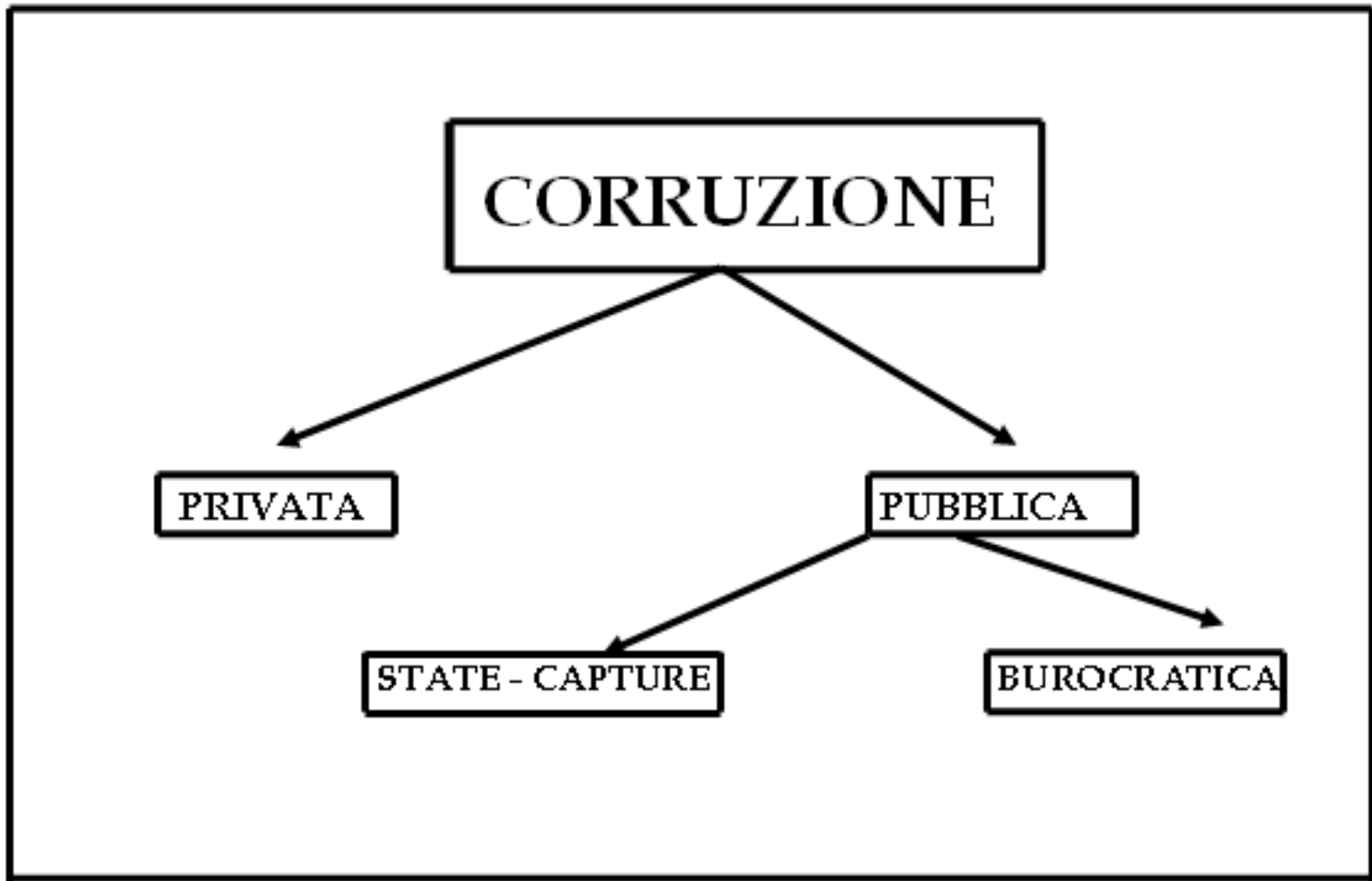
Criteri di classificazione

- Soggetto pubblico coinvolto nella transazione corrotta: corruzione politica *versus* corruzione burocratica;
- “Fase” della norma su cui va ad incidere la corruzione: formazione della norma (*state capture corruption*) *versus* implementazione della norma stessa (*corruzione burocratica*)
- Entità della pratica corrotta: *petty corruption versus grand corruption*;
- Struttura utilizzata per studiare la corruzione: il fenomeno della corruzione può essere studiato sia a livello di sistema nel quale essa si sviluppa (l’approccio *funzionalista*) sia a livello individuale (individualismo metodologico) ;

Criteri di classificazione

- Appropriazione o meno da parte del pubblico impiegato del corrispettivo o parte di esso dovuto allo Stato come corrispettivo per l'ottenimento legale di un bene o servizio: corruzione con furto *versus* corruzione senza furto (Shleifer e Vishny ,1993);
- *Network* della corruzione: corruzione caotica *versus* corruzione "ben organizzata";
- Oggetto richiesto come contropartita nella transazione corrotta: corruzione economica *versus* corruzione sociale.
- Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio o per atto conforme ai doveri d'ufficio: corruzione propria *versus* corruzione impropria.

Tipologie di corruzione



“State capture refers to the actions of individuals, groups, or firms both in the public and private sectors *to influence the formation* of laws, regulations, decrees, and other government policies to their own advantage as a result of the illicit and non-transparent provision of private benefits to public officials”.

**“Anticorruption in Transition.
A Contribution to the Policy Debate”
The World Bank, 2000 Washington, D.C.**

“Administrative corruption refers to the intentional imposition of distortions in the prescribed *implementation* of existing laws, rules, and regulations to provide advantages to either state or non-state actors as a result of the illicit and non-transparent provision of private gains to public officials”.

“Anticorruption in Transition.

A Contribution to the Policy Debate”

The World Bank, 2000 Washington, D.C.

E' il tipo di corruzione più pericolosa, in quanto la si riscontra *quando le decisioni politiche, la loro progettazione ed implementazione sono seriamente compromesse da pratiche di corruzione*. Casi in cui sono coinvolti pubblici ufficiali che ricoprono posizioni di alto livello (come consiglieri), nei processi decisionali che hanno attengono importi economici rilevanti, routine o tangenti per assicurare che gli appalti o contratti siano aggiudicati a ditte specifiche. Si verifica dove si esercita un potere sia finanziario, politico che amministrativo di alto livello.

Petty Corruption

Pratica di piccola entità, definita come *l'uso di ufficio pubblico per il beneficio privato nell'erogazione di un servizio pubblico*. Implica generalmente quantità di denaro relativamente piccole, tra cui tangenti pagate per velocizzare le pratiche: in tal caso il dipendente pubblico abusa della sua posizione, accettando un beneficio per quella che dovrebbe essere una operazione o un'approvazione di routine. La "vittima" diretta di questo tipo di corruzione è il cittadino o la piccola impresa.

Analisi macroeconomica della corruzione: approccio *Funzionalista*.

Anni '50 e '60

- **Huntington, S.P. (1968)** “Political Order in Changing Societies”. New Haven: Yale University Press.
- **Leff, N.H. (1964)** “Economic Development through Bureaucratic Corruption”. *American Behavioral Scientist*, pp.8-14
- **Merton, R.K. (1957)** “Social Theory and Social Structure”. New York: Free Press.

La corruzione non come un problema morale ma come una **“funzionalità”** del sistema sociale e politico. La corruzione è un fenomeno naturale in determinate fasi dello sviluppo economico e politico di un paese: la corruzione è perciò **“disfunzione funzionale”**. La corruzione affonda le sue radici strutturali nello sviluppo sociale economico e politico e scompare quando lo sviluppo è stato raggiunto.



Implicazioni

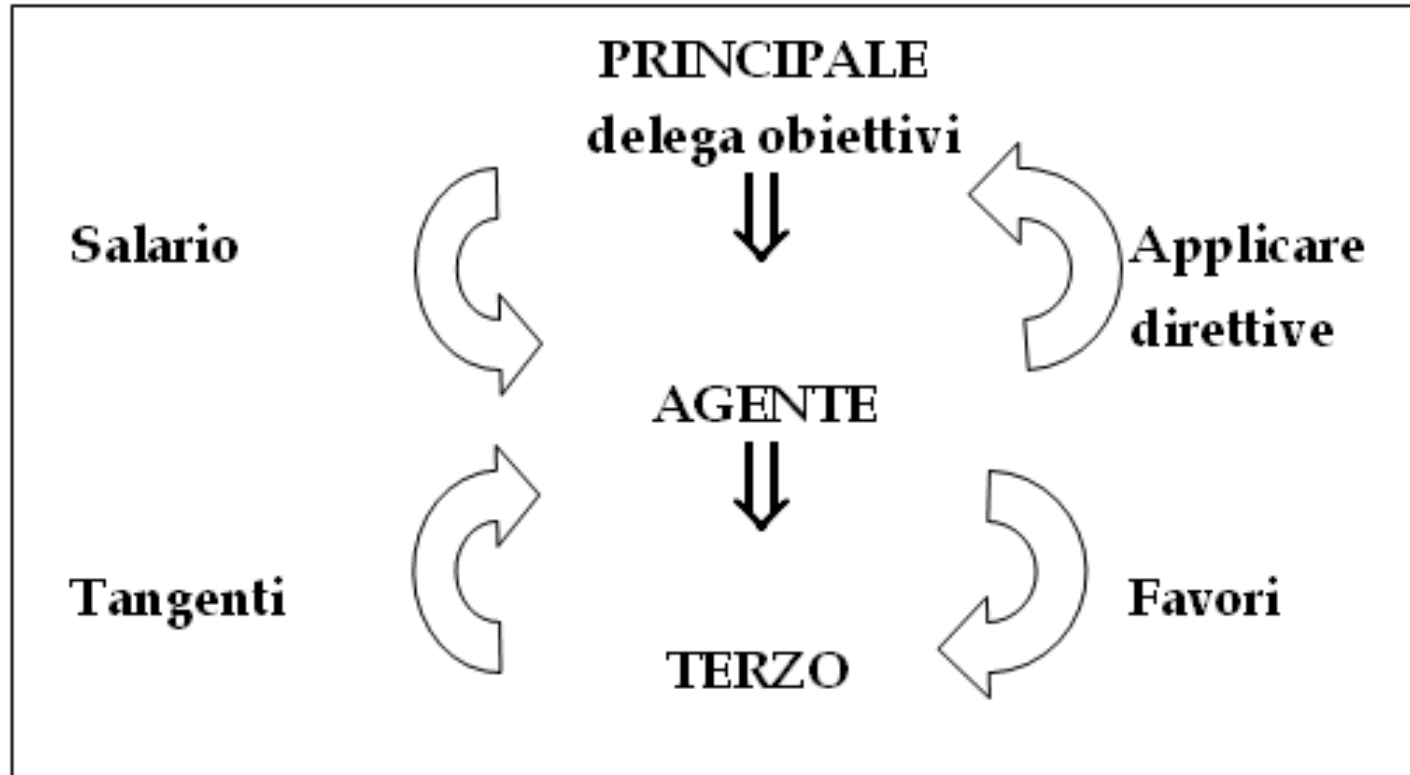
- In certe fasi dello sviluppo economico può avere un **effetto positivo** agendo da **“lubrificante dell’economia”** permettendo agli imprenditori di superare gli ostacoli burocratici.
- La corruzione può scomparire **spontaneamente** con l’evolversi delle fasi di sviluppo economico e politico di un paese.

Individualismo metodologico dell'approccio economico di *Political economy* : la corruzione è il risultato di un calcolo **razionale** che soppesa costi e benefici. Singoli episodi di corruzione sono prodotti dall'incontro di due individui che, sulla base di un calcolo di convenienza, decidono se ricevere o pagare una tangente.

“il corrotto deve essere l’agente di un altro individuo o di un’organizzazione poiché l’obiettivo della tangente è di indurlo ad anteporre i suoi interessi personali a quelli del principale per cui lavora. E’ inoltre necessario l’intervento di una terza parte che influenza a proprio vantaggio le decisioni discrezionali dell’agente, offrendo risorse in suo possesso...”

(Rose Ackerman, 1975)

Modello Principale - Agente (Rose - Ackerman)





Implicazioni

Affinché vi sia corruzione è necessario:

- una relazione tra un soggetto delegato a prendere decisioni (l'agente) e il titolare degli interessi (principale);
- una terza parte che influenza a proprio vantaggio le decisioni discrezionali dell'agente.

- **Rose - Ackerman, S. (1975)** "The Economics of Corruption". *Journal of Public Economics*, pp. 187-203.
- **Rose - Ackerman, S. (1978)** *Corruption, A Study in Political Economy*. Academic Press.

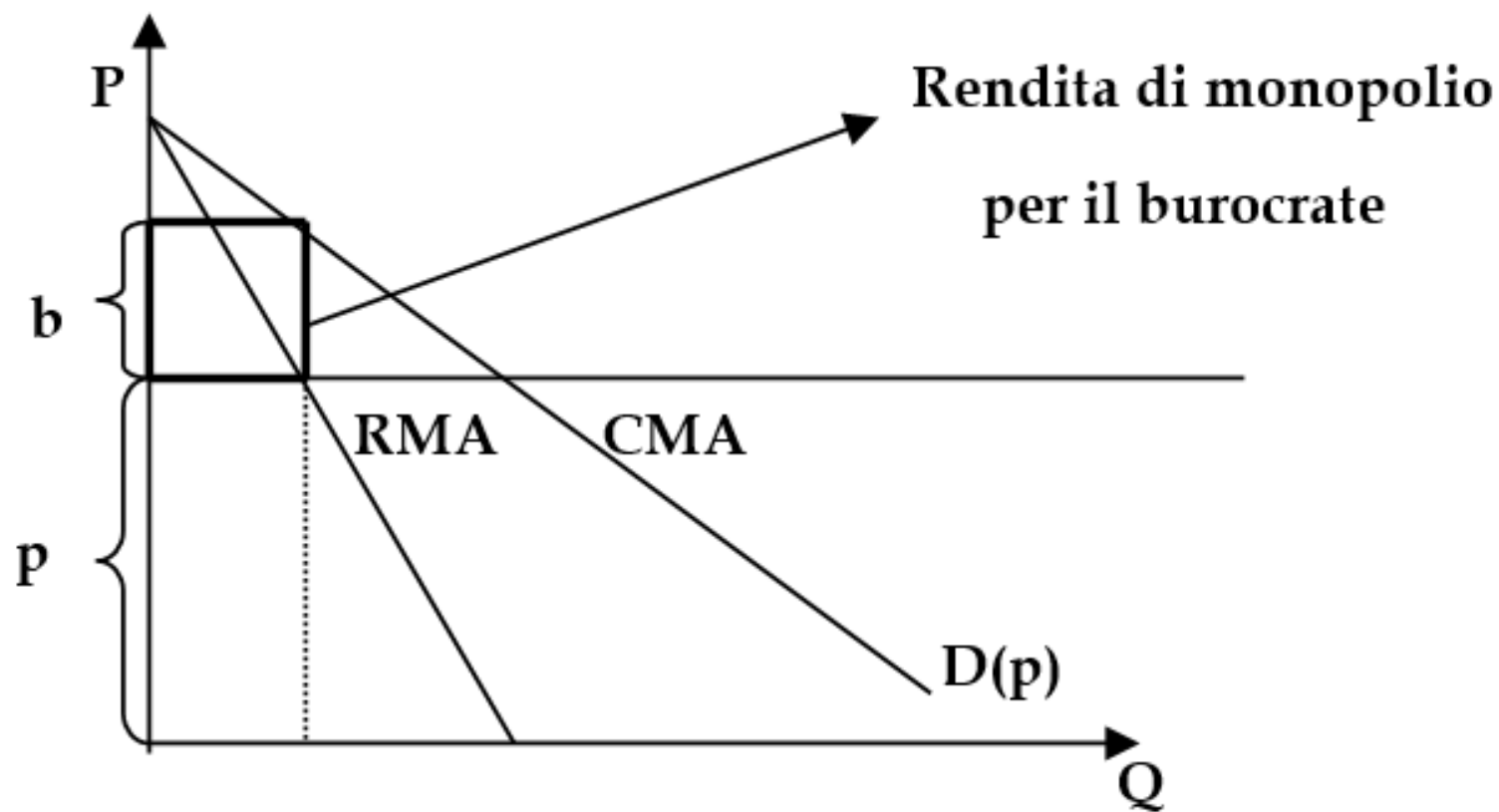
“Per affrontare questi problemi (corruzione) occorre spostare il fuoco dell’analisi dal momento in cui i comportamenti corrotti hanno effettivamente luogo a quello in cui viene definito il contratto tra principale ed agente. In altri termini, occorre concepire la corruzione come un problema *ex-ante* e non *ex-post*”.

Franzini, M. (1991) “La Corruzione come un Problema di Agenzia” in *Impresa, istituzioni e Informazione: letture di Microeconomia non Tradizionale*. Libreria Universitaria Editrice, Bologna.

Corruzione senza furto. In questo caso, il burocrate vende il bene pubblico ad un prezzo pari a $p+b$, dove b è la tangente intascata dal burocrate e p è il corrispettivo per l'ottenimento del bene / servizio pubblico, prezzo che va a finire nelle casse dello Stato.

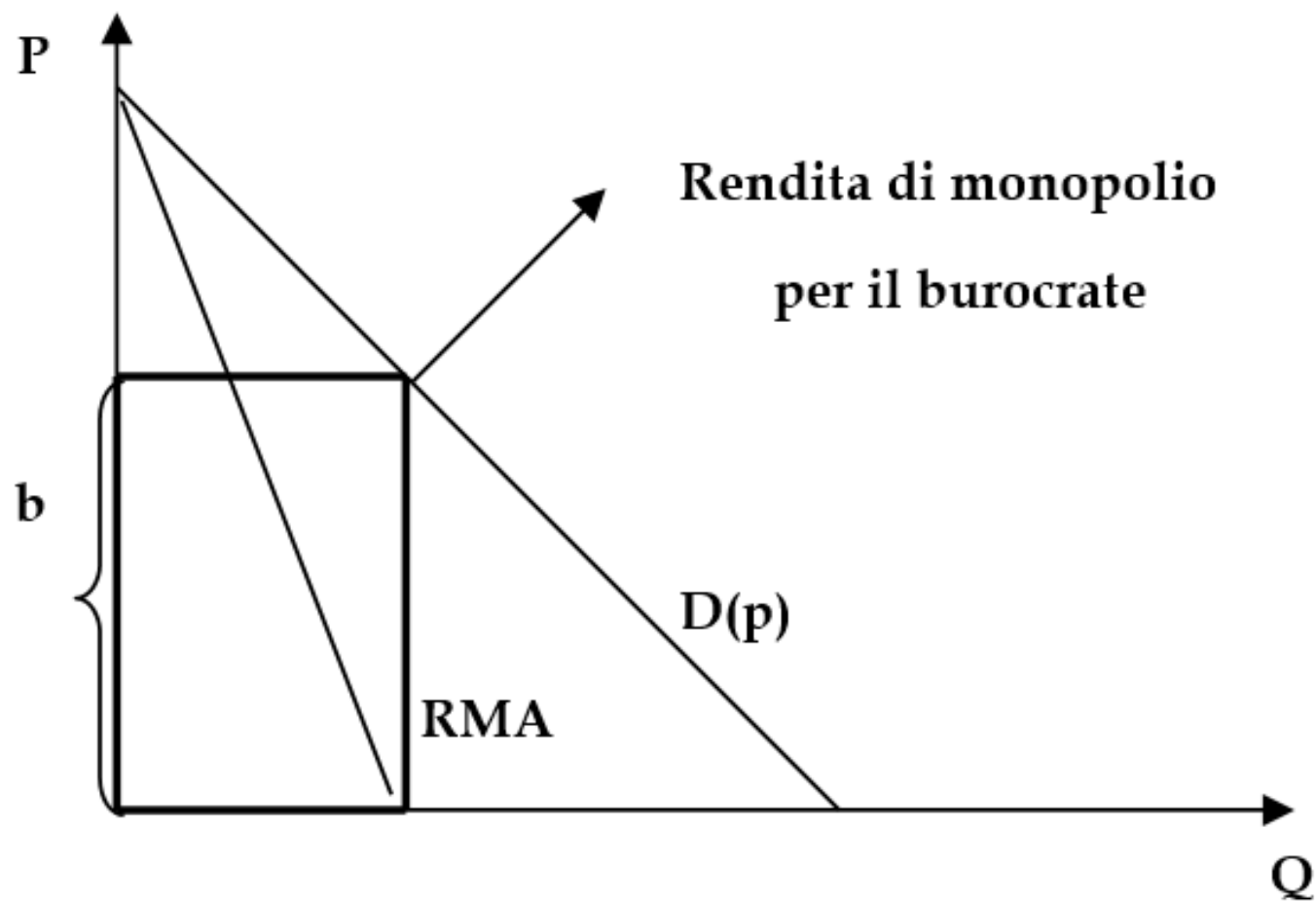
Shleifer A. e R. Vishny (1993) "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 599-617.

Figura 5: La corruzione senza furto



Corruzione con furto. In questo caso il burocrate non trasferisce il ricavato della vendita del bene fornito alle casse dello Stato. Il burocrate può vendere il bene ad un prezzo più basso del prezzo ufficiale; in tale caso l'impresa che paga le tangenti può ridurre i propri costi e diventare più competitiva rispetto alle imprese concorrenti che non le pagano. Si crea una sinergia di interessi tra il burocrate corrotto e l'impresa: poiché anche l'impresa trae vantaggio dal pagamento della tangente (se $b < p$), essa non ha interesse a denunciare il burocrate e dunque la probabilità che la corruzione venga scoperta diventa molto più bassa.

Figura 6 : La corruzione con furto



L'organizzazione della corruzione: la corruzione caotica e la corruzione “ben organizzata”

Shleifer e Vishny (1993)

Corruzione ben organizzata.

La struttura di mercato della corruzione è monopolistica, ovvero ben organizzata e centralizzata, un re o un dittatore o un partito è in grado di organizzare il mercato della corruzione e di garantire sia la prevedibilità (è noto chi deve essere pagato e quanto) sia la sicurezza dei diritti di proprietà sui beni e servizi pubblici per i quali è stata pagata una tangente. In tale sistema si è ragionevolmente sicuri:

- entità della tangente;**
- a chi pagare la tangente;**
- ottenimento del beneficio per il quale è stata pagata la tangente.**

Corruzione caotica.

I burocrati agiscono indipendentemente e competono tra loro per la fornitura di un bene, il pagamento di una tangente è accompagnato da una scarsa sicurezza in quanto non vi è garanzia dell'esecuzione di un contratto illegale. Gli imprenditori possono essere costretti a pagare tangenti a burocrati diversi per lo stesso servizio senza peraltro avere la garanzia che il servizio gli sia poi effettivamente fornito. In tale sistema non c'è:

- garanzia che ulteriori tangenti dovranno essere pagate ad altri funzionari;
- ragionevole certezza che il bene sarà consegnato;
- alcun coordinamento tra i destinatari dei benefici, con la conseguenza che il prezzo della corruzione è spesso sopravvalutato.

Corruzione economica.

Si manifesta in un mercato ed implica uno scambio di denaro o comunque di beni materiali.

Corruzione sociale.

Prevede uno scambio di beni materiali o denaro ma che rappresentano un bene "sociale". Per questo motivo è normalmente associata a forme di clientelismo, nepotismo o favoritismi in generale. E 'importante notare che i fondi raccolti attraverso questo tipo di corruzione non finiscono nelle tasche dei funzionari ma, anzi, vanno nei "forzieri collettivi" delle organizzazioni cui i funzionari appartengono. Questo è ciò che i sociologi chiamano il fenomeno della "corruzione sociale".

Corruzione propria quando il pubblico ufficiale per compiere la transazione corrotta deve porre in essere atti contrari ai doveri d'ufficio. Ad esempio un privato chiede ad un burocrate l'ottenimento di un servizio per il quale non è legalmente qualificato, ovvero non ha diritto ad averlo.

Art. 319. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni.³¹

Corruzione impropria quando il pubblico ufficiale per compiere la transazione corrotta deve porre in essere atti conformi ai doveri d'ufficio. Ad esempio un pubblico impiegato ritarda, al fine di ottenere il pagamento di una tangente, il rilascio di una licenza ad un privato legalmente qualificato ad ottenere tale licenza.

Articolo 318 Codice penale

Corruzione per l'esercizio della funzione

Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto anni.

“the use of public office for private gains”

Bardhan, P. (1997) “Corruption and Development: A Review of Issues”. *Journal of Economic Literature*, pp. 1320-1346.

“the sale by government officials of government property for personal gain”,

Shleifer A. e R. Vishny (1993) “Corruption”. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 599-617.

Bibliografia

- Bardhan, P. (1997) “Corruption and Development: A Review of Issues”. *Journal of Economic Literature*, pp. 1320-1346.
- Franco Cazzola L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana, Torino, Einaudi, 1992
- **Shleifer A. e R. Vishny (1993)** “Corruption”. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 599-617.

Misure della Corruzione

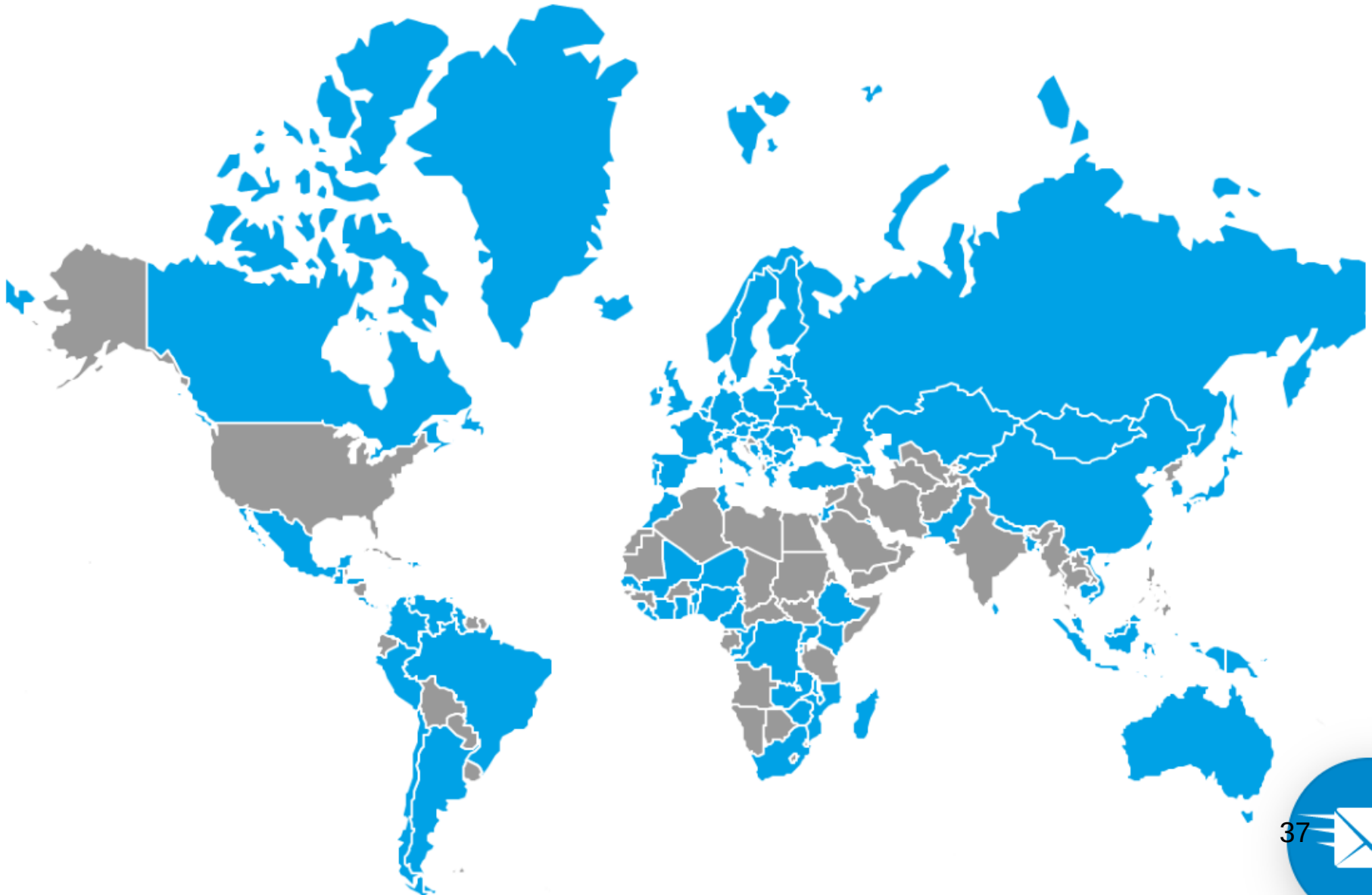
OVERVIEW

One global movement sharing one vision: a world in which government, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption.

In 1993, a few individuals decided to take a stance against corruption and created Transparency International. Now present in more than 100 countries, the movement works relentlessly to stir the world's collective conscience and bring about change. Much remains to be done to stop corruption, but much has also been achieved, including:

- the creation of international anti-corruption conventions
- the prosecution of corrupt leaders and seizures of their illicitly gained riches
- national elections won and lost on tackling corruption
- companies held accountable for their behaviour both at home and abroad.

Countries and territories with Transparency International affiliates



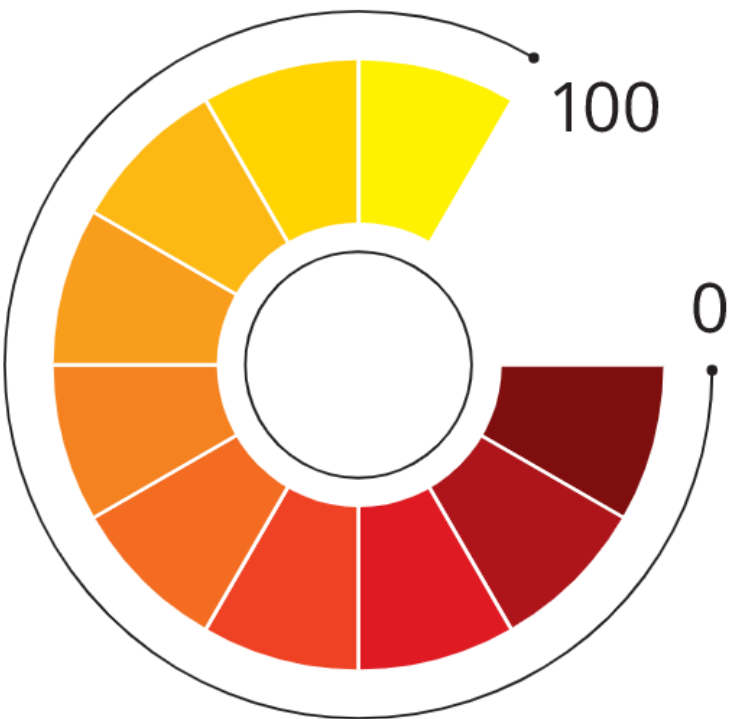
Principali indicatori internazionali

Corruption Perception Index (CPI) - Indice di Percezione della Corruzione elaborato da *Transparency International*.

Il CPI si concentra sulla corruzione del settore pubblico e definisce la corruzione come “abuso di pubblico ufficio per fini privati”

Il CPI : **percezione** della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascun Paese un punteggio che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione).

Si tratta di un indice composito, ottenuto sulla base di varie interviste/ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e analisti, sia del paese che si sta considerando sia di altri Paesi, relative all’abuso di potere per benefici privati con particolare attenzione alle tangenti corrisposte ai funzionari pubblici nell’esercizio delle loro funzioni (almeno 3 fonti disponibili).



THE CPI USES A SCALE FROM **0** TO **100**

100 is **very clean** and
0 is **highly corrupt**

<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022

EUROPEAN UNION

64/100

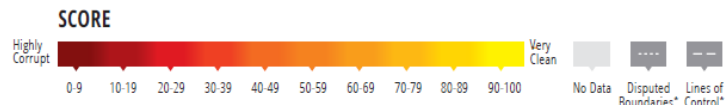
AVERAGE SCORE



SCORE COUNTRY/TERRITORY

90	Denmark
87	Finland
83	Sweden
80	Netherlands
79	Germany
77	Ireland
77	Luxembourg
74	Estonia
73	Belgium
72	France
71	Austria
62	Lithuania
62	Portugal

60	Spain
59	Latvia
56	Czechia
56	Italy
56	Slovenia
55	Poland
53	Slovakia
52	Cyprus
52	Greece
51	Malta
50	Croatia
46	Romania
43	Bulgaria
42	Hungary



*The designations employed and the presentation of material on this map follow the UN practice to the best of our knowledge and as of January 2023. They do not imply the expression of any opinion on the part of Transparency International concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

This work from Transparency International (2022) is licensed under CC BY-ND 4.0

#cpi2022

www.transparency.org/cpi

SCORE COUNTRY/TERRITORY

90	Denmark
87	Finland
87	New Zealand
84	Norway
83	Singapore
83	Sweden
82	Switzerland
80	Netherlands
79	Germany
77	Ireland
77	Luxembourg
76	Hong Kong
75	Australia
74	Canada
74	Estonia
74	Iceland
74	Uruguay
73	Belgium
73	Japan
73	United Kingdom
72	France
71	Austria
70	Seychelles
69	United States of America
68	Bhutan
68	Taiwan

67	Chile
67	United Arab Emirates
65	Barbados
64	Bahamas
63	Israel
63	Korea, South
62	Lithuania
62	Portugal
60	Botswana
60	Cabo Verde
60	Saint Vincent and the Grenadines
60	Spain
59	Latvia
58	Qatar
56	Czechia
56	Georgia
56	Italy
56	Slovenia
55	Dominica
55	Poland
55	Saint Lucia
54	Costa Rica
53	Fiji
53	Slovakia
52	Cyprus
52	Greece

52	Grenada
51	Malta
51	Rwanda
51	Saudi Arabia
50	Croatia
50	Mauritius
49	Namibia
48	Vanuatu
47	Jordan
47	Malaysia
46	Armenia
46	Romania
45	China
45	Cuba
45	Montenegro
45	Sao Tome and Principe
44	Bahrain
44	Jamaica
44	Oman
43	Benin
43	Bulgaria
43	Ghana
43	Senegal
43	South Africa
42	Burkina Faso
42	Hungary
42	Kuwait

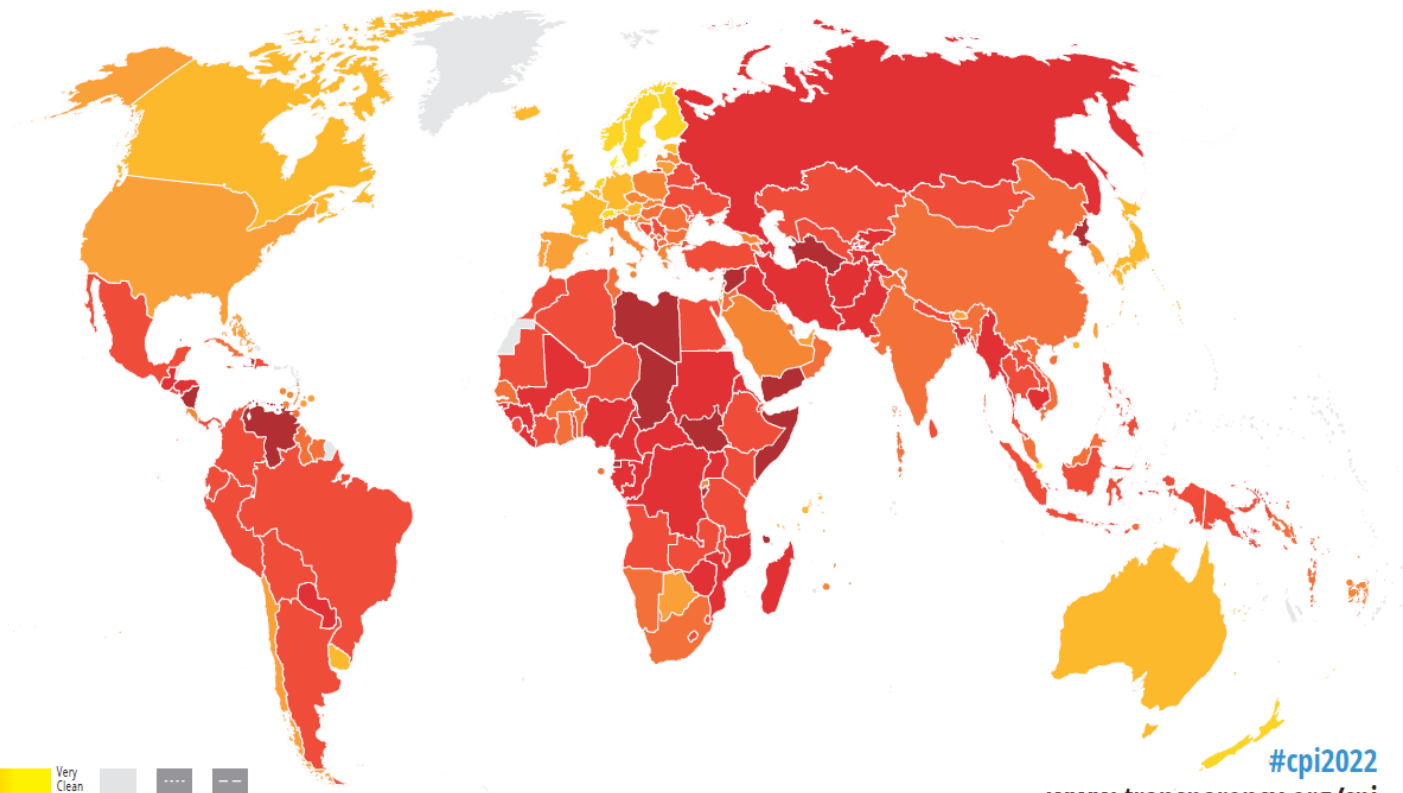
42	Solomon Islands
42	Timor-Leste
42	Trinidad and Tobago
42	Vietnam
41	Kosovo
40	Guyana
40	India
40	Maldives
40	North Macedonia
40	Suriname
40	Tunisia
39	Belarus
39	Colombia
39	Moldova
38	Argentina
38	Brazil
38	Ethiopia
38	Morocco
38	Tanzania
37	Cote d'Ivoire
37	Lesotho
36	Albania
36	Ecuador
36	Kazakhstan
36	Panama
36	Peru
36	Serbia

36	Sri Lanka
36	Thailand
36	Turkey
34	Bosnia and Herzegovina
34	Gambia
34	Indonesia
34	Malawi
34	Nepal
34	Sierra Leone
33	Algeria
33	Angola
33	El Salvador
33	Mongolia
33	Philippines
33	Ukraine
33	Zambia
32	Dominican Republic
32	Kenya
32	Niger
31	Bolivia
31	Laos
31	Mexico
31	Uzbekistan
30	Djibouti
30	Egypt
30	Eswatini

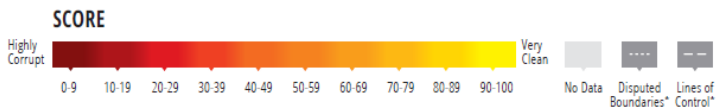
30	Mauritania
30	Papua New Guinea
30	Togo
29	Gabon
28	Mali
28	Paraguay
28	Russia
27	Kyrgyzstan
27	Pakistan
26	Cameroon
26	Liberia
26	Madagascar
26	Mozambique
26	Uganda
25	Bangladesh
25	Guinea
25	Iran
24	Afghanistan
24	Cambodia
24	Central African Republic
24	Guatemala
24	Lebanon
24	Nigeria
24	Tajikistan
23	Azerbaijan
23	Honduras

23	Iraq
23	Myanmar
23	Zimbabwe
22	Eritrea
22	Sudan
21	Congo
21	Guinea Bissau
20	Democratic Republic of the Congo
19	Chad
19	Comoros
19	Nicaragua
19	Turkmenistan
17	Burundi
17	Equatorial Guinea
17	Haiti
17	Korea, North
17	Libya
16	Yemen
14	Venezuela
13	South Sudan
13	Syria
12	Somalia

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022



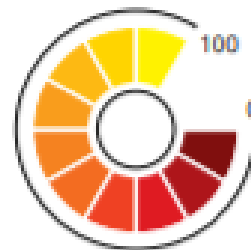
The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



*The designations employed and the presentation of material on this map follow the UN practice to the best of our knowledge and as of January 2023. They do not imply the expression of any opinion on the part of Transparency International concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

180 COUNTRIES SCORED

The CPI scores **180 countries and territories** by their **perceived** levels of public sector corruption, according to experts and business people.



THE CPI USES A SCALE FROM 0 TO 100

100 is **very clean** and 0 is **highly corrupt**

2/3 OF COUNTRIES SCORE BELOW

50/100

THE AVERAGE SCORE IS

43/100

Transparency International italia

Mappiamo la corruzione: facciamo il punto

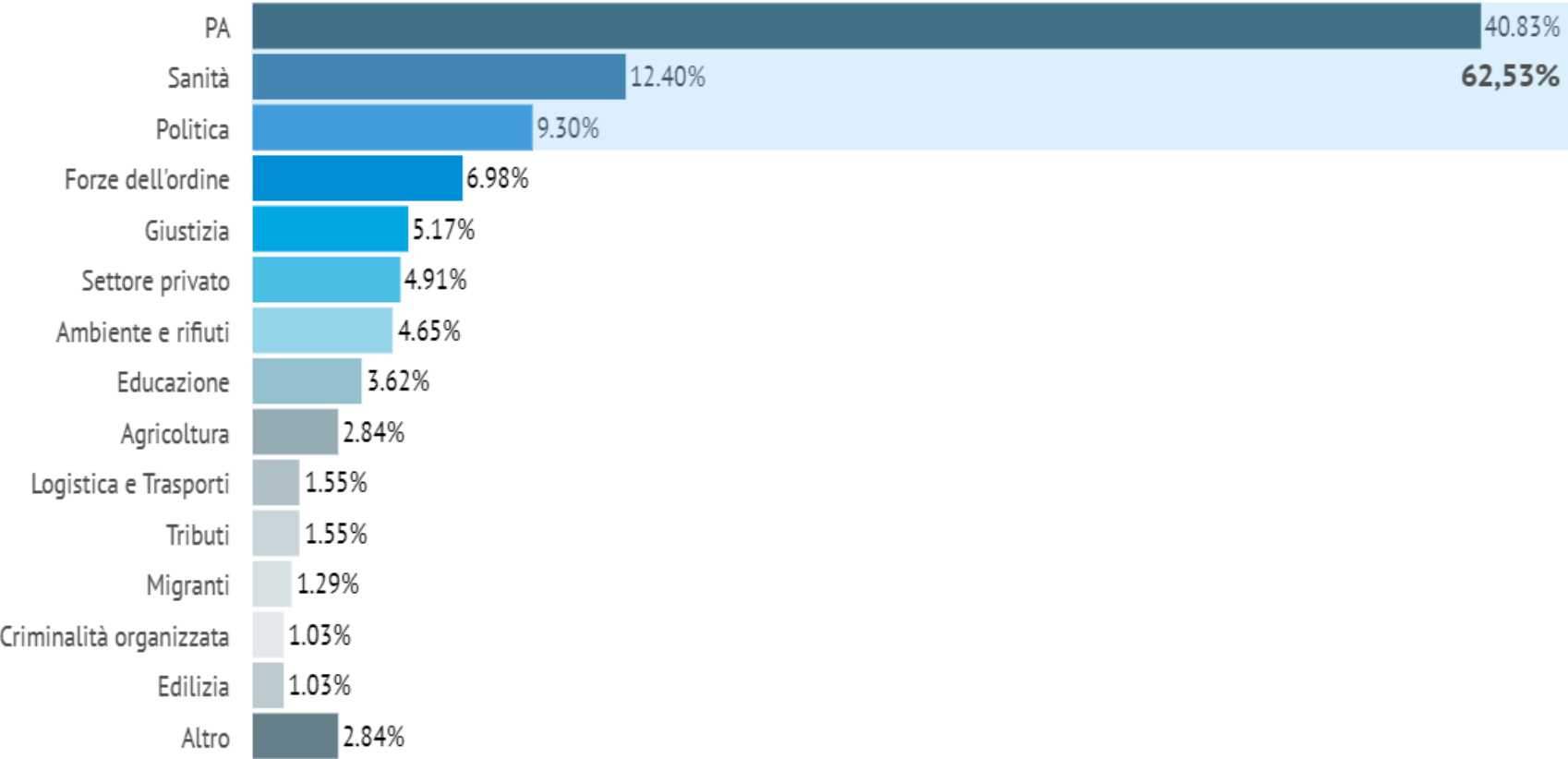
La corruzione non va certo in vacanza e noi continuiamo a [monitorare i casi che ogni giorno sono riportati dai media](#), ma com'è andata nel **primo semestre del 2019**? Lo vediamo con alcuni grafici che riassumono la situazione.

Da gennaio a giugno 2019 i casi che abbiamo scovato sono stati **387 in tutta Italia** e la cartina qui sotto evidenzia le regioni che registrano il maggior numero di casi: Lombardia, Sicilia e Campania.



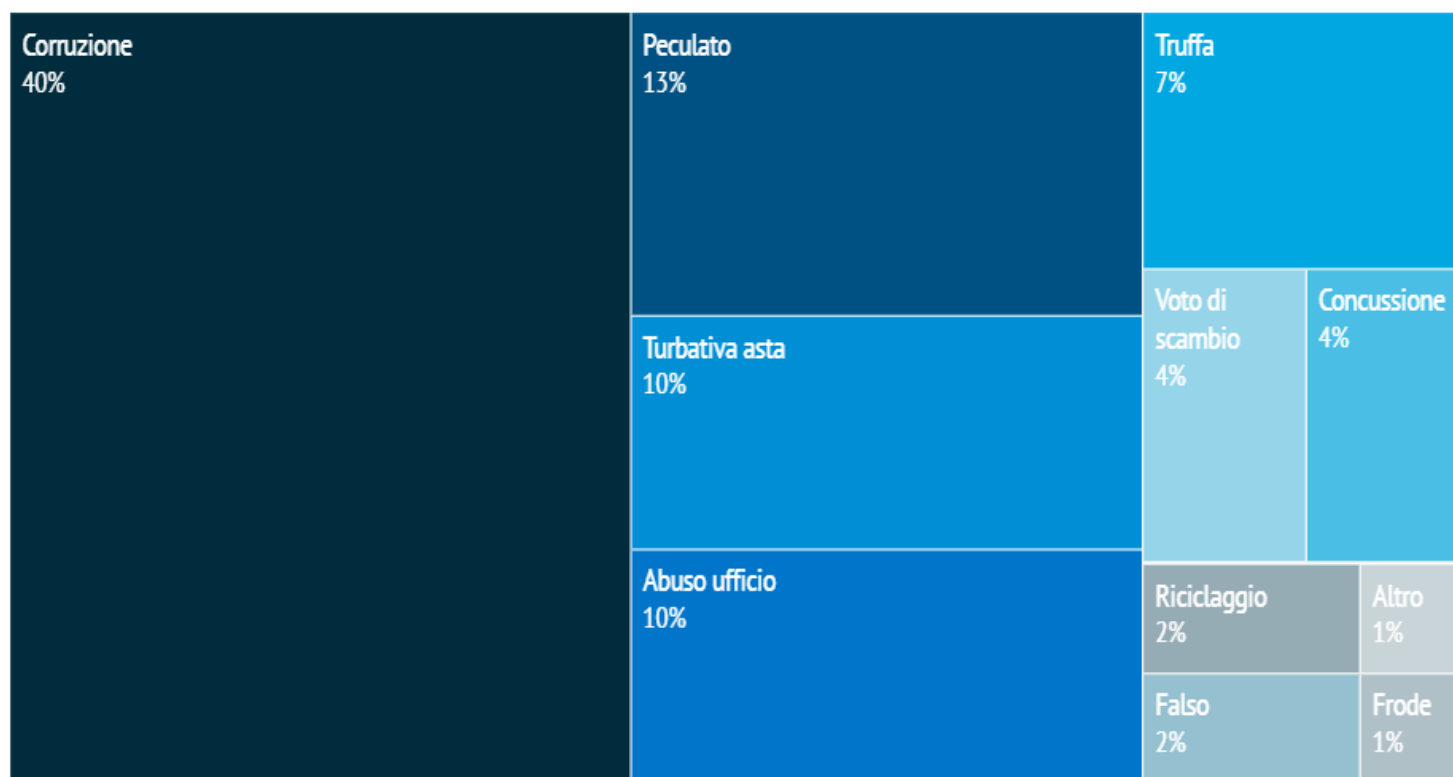
Non ci stupiscono i tre **settori** più critici: Pubblica Amministrazione, sanità e politica. Quello che colpisce di più è il fatto che proprio questi tre settori – così cruciali nella vita di tutti noi – da soli rappresentino quasi i 2/3 dei casi riportati dai media. E addirittura **1 caso su 3 è relativo ad appalti pubblici**. Questo dimostra nuovamente quanto alto sia il rischio di corruzione in un settore tanto delicato come quello dei lavori pubblici. Ecco perché sperimentiamo il Patto d'Integrità negli appalti pubblici come strumento di trasparenza e partecipazione (scopri il progetto [Monitorappalti](#)).

SETTORE Quasi due terzi dei casi si manifestano in tre settori



La tipologia di reato contestato vede la corruzione come la più diffusa con il 40% dei casi, ma non possiamo dimenticare tutti i reati affini come peculato, abuso d'ufficio e turbativa d'asta.

REATO



Principali indicatori

Barometro di Percezione della Corruzione (Global Corruption Barometer) - *Transparency International*.

Nasce nel 2003 in collaborazione con *Gallup International*, ed è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini, indagando sulla loro **percezione** della diffusione della corruzione nei vari settori (es. politica, magistratura, settore privato, Istituzioni pubbliche, informazione, etc.)

In una scala che va da zero (assenza di corruzione) a cinque (estremamente corrotto).

https://www.youtube.com/watch?time_continue=48&v=ybUstRYy1dU

Le ultime scoperte della serie Barometro sulla
corruzione globale di Transparency
International - il più grande sondaggio del
mondo che chiede ai cittadini la loro esperienza
personale diretta di corruzione nella loro vita
quotidiana - mostra ciò che le persone vivono e
fino a che punto i paesi devono andare per
combattere la corruzione.

32% 

**OF PEOPLE THINK
CORRUPTION
INCREASED IN THE
PREVIOUS 12 MONTHS**

16% 

**THINK CORRUPTION
DECREASED**

44% 

**THINK CORRUPTION
STAYED THE SAME**

Government corruption is a problem

When asked whether government corruption is a problem in their country, 62 per cent of people said they think it's a big problem.

The results vary greatly across the region. Less than 20 per cent of people living in Denmark and Finland think that corruption in government is a big problem, while over 85 per cent of those in Bulgaria, Croatia, Cyprus, Italy, Portugal and Spain believe it is.

Our analysis also shows that gender largely influences perception of corruption. Across the region, women hold more negative beliefs about it and are on average five percentage points more likely than men to believe that corruption is a big problem in the national government.¹¹

62%

**THINK GOVERNMENT CORRUPTION
IS A BIG PROBLEM**

33%

**THINK GOVERNMENT CORRUPTION IS
NO PROBLEM OR A SMALL PROBLEM**

Governments not doing enough

We also asked people how they rate their government's efforts at tackling corruption.

People are divided on this issue, with half being unconvinced about leaders' efforts. Forty-three per cent of people in the EU think that their governments are doing a good job at tackling corruption.

However, 49 per cent think that their governments are doing a poor job.

Over 60 per cent of people in Denmark, Finland, Luxembourg and the Netherlands think their governments are doing well in the fight against corruption. More than half of people in Austria, Ireland, Malta, Slovakia and Sweden agree.

By contrast, 80 per cent of citizens in Cyprus think their government is not doing well in the fight against corruption. Two thirds or more people in Bulgaria, Croatia and the Czech Republic think the same.

49%

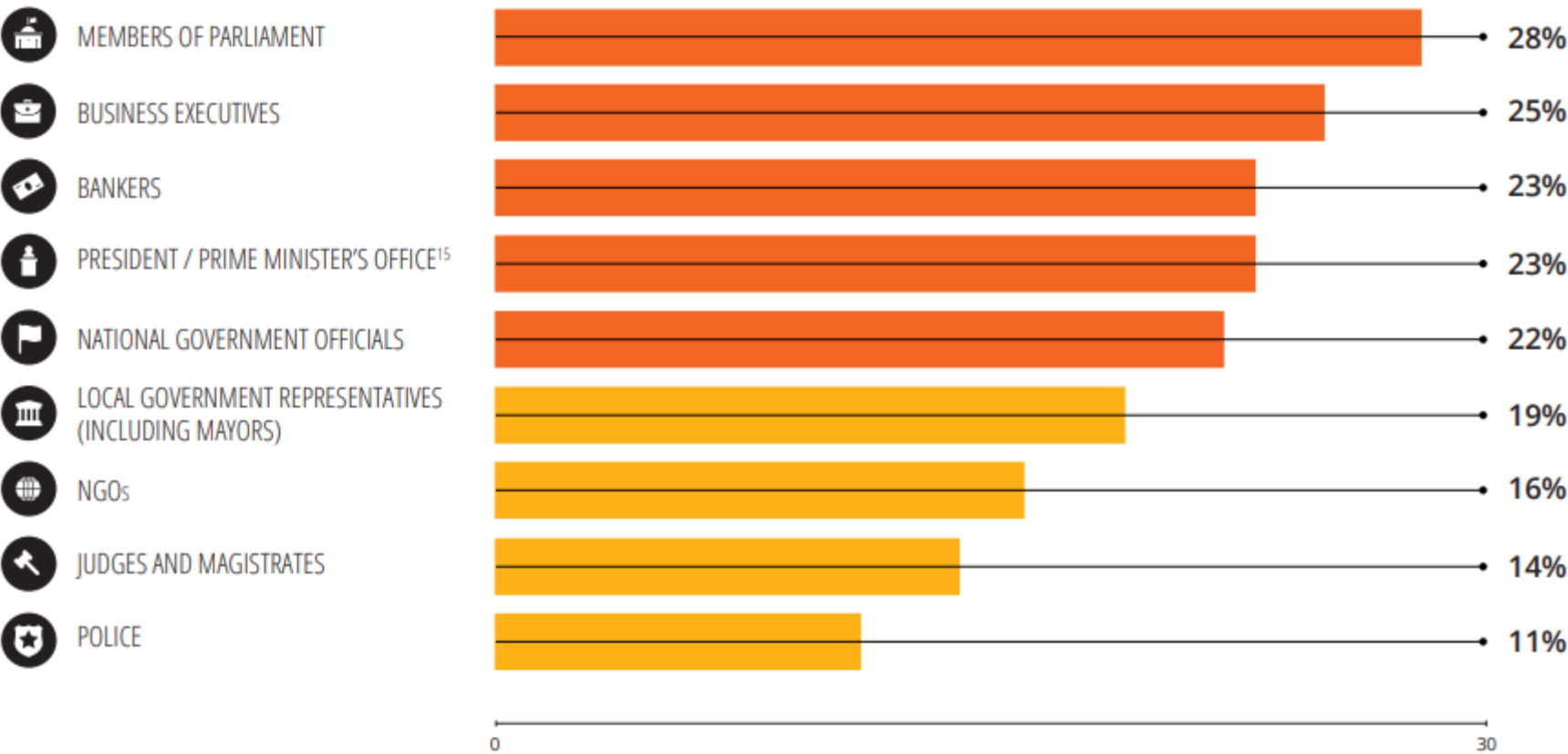
THINK THEIR GOVERNMENT IS DOING
A **BAD JOB** AT TACKLING CORRUPTION

43%

THINK THEIR GOVERNMENT IS **DOING WELL**

CORRUPTION, BY INSTITUTION

Percentage of people who think that most or all people in these groups or institutions are involved in corruption.¹⁴



Principali indicatori internazionali

Bribe Payers Index (BPI): Indice di Propensione alla Corruzione, anch'esso elaborato da *Transparency International*

Il **BPI** evidenzia la **graduatoria dei paesi corruttori** tra le principali nazioni industrializzate che pur avendo adottato leggi che considerano reato il pagamento di tangenti ai funzionari pubblici **non hanno eliminato il ricorso alla corruzione** per ottenere commesse. Tale indice fornisce informazioni dettagliate sulla **propensione delle aziende esportatrici a corrompere** e sui settori più contaminati dalla corruzione; sul livello di attuazione dell'osservanza della Convenzione OCSE da parte delle imprese; sulla percezione delle pratiche commerciali scorrette, oltre al pagamento delle tangenti, usate per ottenere contratti.

Il **BPI** è calcolato per i paesi emergenti maggiormente coinvolti in investimenti stranieri o importazioni (21 paesi) dal 1999 al 2011.

Principali indicatori internazionali

Control of Corruption Index (CCI) – Indice di controllo della corruzione elaborato da World Bank nell'ambito del più ampio progetto *Worldwide Governance Indicators*.

Pubblicato dal 1996 ogni 2 anni e dal 2002 annualmente.

Il CCI definisce la corruzione come “potere esercitato per fini privati come “cattura” degli Stati da parte di élites e interessi privati”.

Esso misura la corruzione percepita a partire da interviste/ricerche multiple somministrate ad esperti del mondo degli affari e analisti e copre un insieme di Paesi simile al CPI

Diversamente dal CPI, piuttosto che standardizzare semplicemente i dati delle interviste, pesa le interviste sulla base della loro presunta affidabilità. La procedura di attribuzione dei pesi è basata sulla premessa che le interviste i cui valori sono correlati con quelli delle altre per lo stesso stato sono di qualità più elevata.

Vantaggi del CPI e degli indicatori “survey based”

Lo scopo fondamentale del CPI e degli altri indicatori *survey based*

- animare il dibattito internazionale
- far crescere il livello di consapevolezza a livello globale sul fenomeno della corruzione
- stimolare un movimento di opinione per sostenere le riforme e le ‘politiche anticorruzione’.

Resta fermo, tuttavia, che si tratta di indici fondati sulla *percezione* e non sull’*esperienza diretta* della corruzione; ne consegue, quindi, un problema di affidabilità dei dati

Limiti del CPI e degli indici “survey based”

- Difficoltà di misurare il fenomeno della corruzione a causa di difficoltà definitorie.
- Affidabilità dei dati.

TI ha tentato di correggere il problema di affidabilità aggregando informazioni di interviste e opinioni provenienti da fonti multiple (14 *surveys*, in genere) per ciascun Paese. Questo, tuttavia, è possibile proprio nei Paesi più sviluppati che sono poi quelli, in genere, meno corrotti → Il CPI (e indici simili) sono probabilmente più affidabili proprio nei Paesi in cui il fenomeno corruttivo è meno prevalente.
- L'affidabilità degli indici potrebbe deteriorarsi nel tempo: la **pubblicità data all'indice potrebbe influenzare le risposte** dei soggetti che rispondono alle interviste nell'anno successivo.

In altri termini, l'indice potrebbe diventare auto-referenziale e le misure relative endogene all'indice stesso

Limiti del CPI e degli indici “survey based”

- I dati possono variare in maniera considerevole a seconda della percezione soggettiva del fenomeno in ciascun Paese, della completezza delle interviste e del campione, della metodologia usata → il significato di corruzione è **soggettivo** e può variare sostanzialmente da un Paese ad un altro e da un anno all'altro; i dati non possono essere comparati da un anno all'altro perché la metodologia e i campioni utilizzati cambiano → è difficile valutare i risultati delle politiche
- I tipi di attività di corruzione potrebbero essere sostanzialmente differenti in ciascun Paese rendendo le analisi comparative particolarmente complesse
- Il CPI è calcolato su base nazionale (non ci sono dati disaggregati).

Alcune misure alternative

- **Di Tella e Schargrodsky (2003)** → i prezzi di approvvigionamento di beni forniti dal settore pubblico
- **Adsera et al. (2003) Glaeser and Saks (2003)** → dati sulle condanne per reati di corruzione
- **Golden e Picci (2005)** → ammontare di stock di capitale pubblico potenzialmente esistente, misurato col PIM, e lo stock di capitale pubblico fisicamente esistente
- **Fiorino e Galli (2010)** → dati sulle denunce per reati di corruzione
- **ISTAT**

Alcune misure alternative

- **Golden e Picci (2005)** → focalizzano l'attenzione sulle infrastrutture come *locus* per eccellenza dell'attività illegale dei pubblici ufficiali. **Rose-Ackerman (1999)** evidenzia che *"Corruption in contracting occurs in every country"* e come risultato *"high levels of corruption are associated with higher levels of public investment as a share of GDP"* → quindi legami tra corruzione, dimensione della spesa pubblica e dei bilanci pubblici
- L'indicatore usa due differenti misure:
 - 1) l'ammontare di **stock di capitale pubblico esistente**, misurato sui dati di spesa attraverso il metodo dell'inventario permanente (e, quindi, come ammontare cumulato della spesa pubblica in conto capitale)
 - 2) l'ammontare di **stock di capitale pubblico fisicamente esistente** (controllato per le variazioni locali del costo di costruzione: salari e materie prime, altitudine, sismicità e densità di popolazione)

Alcune misure alternative

- La logica dell'indice è che il valore degli appalti pubblici, a parità di capitale fisico prodotto, cresce al crescere della tangente pagata e del livello di corruzione di una regione. In altri termini, l'informazione insita nel divario esistente tra i due capitali, quindi la differenza tra quanto è stato speso e quanto è stato realizzato, misura l'esistenza di fenomeni di *rent-seeking*, di frodi e malversazioni e quindi per estensione il grado di corruzione osservabile nelle regioni
- **Problema:** Questa differenza potrebbe essere attribuita all'inefficienza → l'indicatore *a priori* non distinguerebbe tra inefficienza e attività illegale. L'indicatore suggerirebbe solo che c'è un tasso di ritorno della spesa pubblica che gli autori possono attribuire alla presenza di attività illegali solo sulla base di altre informazioni (letteratura e cronache giornalistiche e sociologiche sulle investigazioni degli anni '90)
- Limiti dell'indicatore G-P: esso è costruito per 95 province e 20 regioni per il solo anno 1997

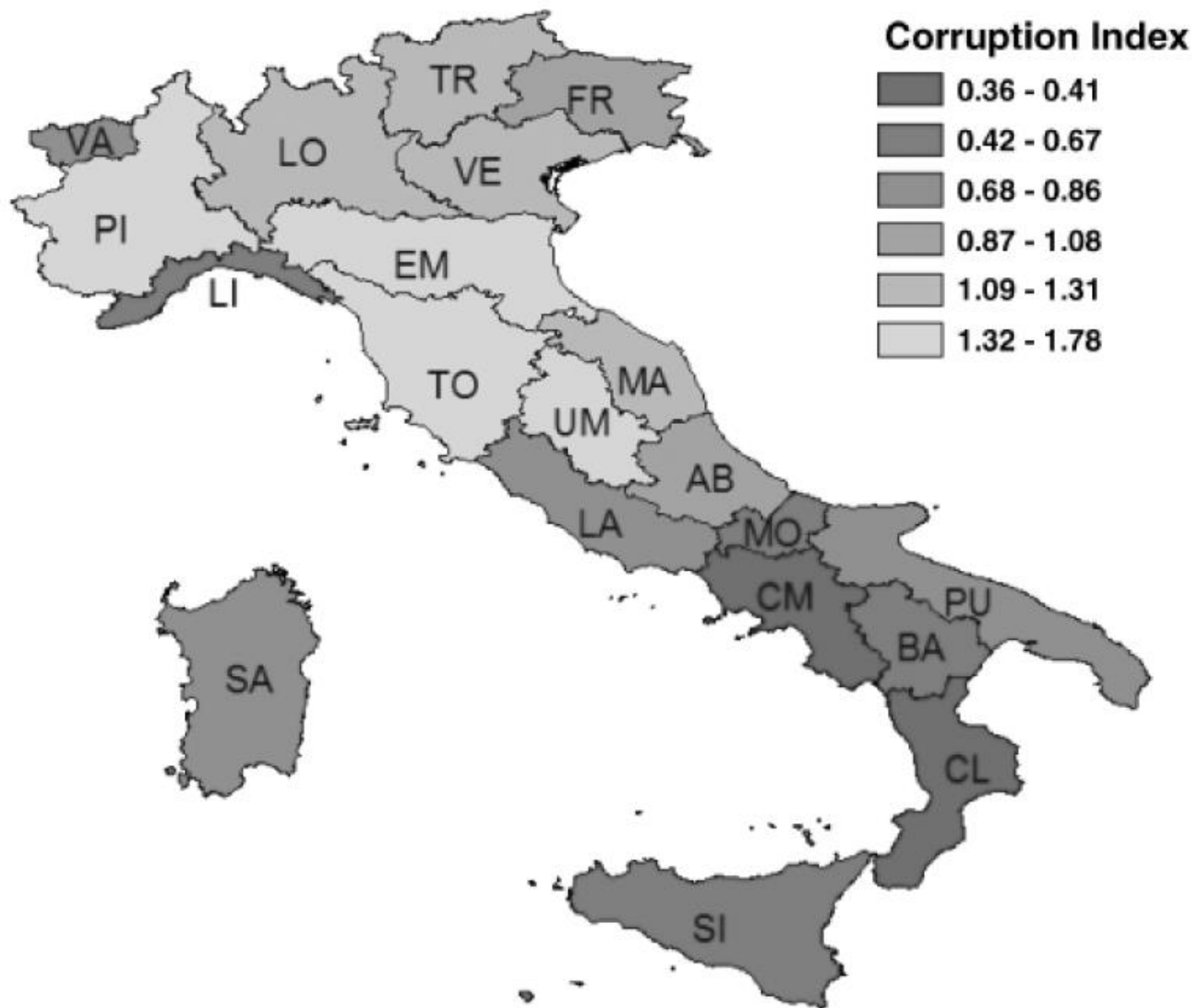


Figure 1. Map of proposed measure of corruption by region, c. 1997.

Alcune misure alternative

- **Fiorino e Galli (2010):** misurano il fenomeno della corruzione nelle regioni italiane sulla base di dati annuali Istat relativi ai reati di corruzione contro la P.A. per i quali l'A.G ha iniziato l'azione penale rapportati alla popolazione residente per il periodo 1980-2004

Indice Istat

L'istat, per quanto attiene a dati nazionali italiani, regionali e provinciali, fornisce dal 1961, nell'ambito dell'Annuario giudiziario e statistico, un dato sui delitti denunciati dall'autorità e per i quali l'autorità giudiziaria ha intrapreso un'azione penale. I delitti in oggetto sono delitti legati alla corruzione ed in particolare riguardano le fattispecie considerate dagli articoli 318, 319, 319-ter, 320, 321, 322 e 322 bis del Codice Penale.

Articolo 318 Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)
Corruzione per l'esercizio della funzione

Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto anni.

**Articolo 319 Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)
Corruzione per un atto contrario ai doveri
d'ufficio**

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

**Articolo 319 ter Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)
Corruzione in atti giudiziari**

Se i fatti indicati negli artt. 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni.

**Articolo 320 Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)
Corruzione di persona incaricata di un pubblico
servizio**

**Le disposizioni degli artt. 318 e 319 si applicano
anche all'incaricato di un pubblico servizio .**

**In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non
superiore ad un terzo**

**Articolo 321 Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)
Pene per il corruttore**

Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'art. 319, nell'art. 319 bis, nell'articolo 319 ter e nell'art. 320 in relazione alle suddette ipotesi degli artt. 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità

Articolo 322 Codice penale

(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)

Istigazione alla corruzione

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'art. 318, ridotta di un terzo .

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio a omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'art. 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro ad altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'art. 319

**Articolo 322 bis Codice penale
(R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398)**

Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati.

Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche :

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;**
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;**

3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;

4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;

5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

5-ter) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali;

5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali.

Le disposizioni degli articoli 319 quater si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso.

Art. 318 c.p. Corruzione per un atto d'ufficio

Art. 319 c.p. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Art. 319-ter c.p. Corruzione in atti giudiziari

Art. 320 c.p. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio

Art. 321 c.p. Pene per il corruttore

Art. 322 c. p. Istigazione alla corruzione

Art. 322-bis c.p. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri

The Institutional Quality Index (IQI) is a composite indicator that assesses Institutional Quality in Italy. IQI is based on five groups of elementary indexes (evaluating corruption, governance, regulation, law enforcement and social participation) and measures institutional quality at the **provincial and regional levels for the period **2004-2019**.**

<https://sites.google.com/site/institutionalqualityindex/home>

The IQI idea of Institutional Quality is inspired by the work of Douglass North. According to North “**institutions are the rules of the game in a society**”. Institutions shape the set of incentives guiding individual choices and behaviour. In so doing, they significantly affect the development path followed by an economic system, its capacity for growth, the extent of inequalities it allows, etc. In recent years, a large research literature has investigated the links between institutional quality and economic outcomes. IQI is a contribution to that burgeoning field.

The items of IQI concern 5 major pillars of institutional quality at provincial level: (1) *Voice and accountability* capturing the citizens degree of participation in public elections, civic and social associations, the number of social cooperatives, the INVALSI test and the cultural liveliness measured in terms of books published; (2) *Government effectiveness* measuring the endowment of social and economic structures in Italian provinces and the administrative capability of provincial and regional governments in terms of health policies, waste management and environment;

(3) *Regulatory quality* concerning the degree of openness of the economy, the rate of firms mortality, indicators of business environment and business density; (4) *Rule of law* summarizing data on crime against persons or property, magistrate productivity, trial times, tax evasion and shadow economy; (5) *Corruption* collecting data on crimes against the Public Administration, the number of local administrations overruled by the federal authorities and the Golden-Picci Index.

La Commissione europea a partire dal 2013 ha deciso di istituire dei rapporti biennali, per la lotta alla corruzione, allo scopo di evidenziare l'importanza dell'adozione di metodi trasversali volti a combattere il fenomeno corruttivo che, pregiudica sempre più il corretto impiego delle risorse pubbliche negli Stati membri.

L'obiettivo principale che si è prefissata la Commissione europea in merito alla lotta contro la corruzione è sicuramente quello di incentivare l'impegno a livello politico da parte degli Stati membri.

La base giuridica da cui partire per la lotta alla corruzione dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e successivamente agli interventi dell'UE in materia, si fonda sugli articoli 83 e 325 TFUE (trattato sul funzionamento dell'Unione europea), i quali sottolineano che c'è innanzitutto bisogno di armonizzazione tra le norme incriminatrici per combattere efficacemente la corruzione, poiché tale lotta è funzionale anche al perseguimento delle frodi.

La Commissione europea ha elaborato un valido strumento per combattere i fenomeni corruttivi: una relazione, che l'UE ha pubblicato per la prima volta nel febbraio 2014 e che deve essere redatta ogni due anni, che sia in grado di controllare ed analizzare l'impegno degli stati membri nel settore; essa si interessa a determinati atti di corruzione ed alle rispettive misure preventive e repressive "ad hoc", che di volta in volta gli stati membri decidono di adottare per contrastarli adeguatamente.

Special Eurobarometer 523
March-April 2022
Corruption

*[https://europa.eu/eurobarometer/surveys/
detail/2658](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658)*