

Corruzione: misurazione e soluzioni alternative

Di Domenico Marino e Domenico Tebala

Introduzione

La corruzione è un fenomeno pervasivo e nebuloso che, in generale, non desta allarme sociale e, pertanto, resta sommerso fin quando le indagini non lo fanno venire alla luce.

In primo luogo la corruzione ha un costo, un costo che è fatto di più componenti. La corruzione distorce la concorrenza di mercato, perché la selezione non avviene sulla base del merito, bensì sulla base del sinallagma corruttivo. Le selezioni, le gare, i concorsi non sono vinti dai migliori, ma da coloro che sono meglio inseriti nei meccanismi di corruzione. E questo ha come corollario lavori fatti male e sprechi. L'altra componente di costo della corruzione è costituita dalla dispersione di risorse che vengono distratte dal loro indirizzo verso il bene collettivo per essere trasformate in illegittime utilità private. Il danno sociale è, quindi, duplice. Allo spreco di risorse si affianca anche la limitazione della libertà economica. Eliminare e/o ridurre il costo della corruzione è, quindi, un obiettivo di civiltà, oltre che un mezzo per sanare i bilanci pubblici. La Banca Mondiale nel 2004 stimava nel 3% del PIL l'ammontare delle tangenti nel mondo e a questa cifra vanno aggiunte le altre inefficienze correlate. Sulla base di questa stima in Italia il valore delle tangenti sarebbe pari a più di 60 miliardi di euro.

Alcune evidenze empiriche

Appare opportuno, al fine di una migliore comprensione del fenomeno, uno studio territorializzato dei divari di corruzione fra i paesi europei

I risultati delle elaborazioni sono state effettuate con il metodo *AMPI*, utilizzato nel rapporto Istat "Bes 2016", analizzando i valori della corruzione percepita e un indice di corruzione potenziale.

I valori degli indicatori di corruzione potenziale, di corruzione percepita e di corruzione totale sono descritti nelle Tavole 1 e 2 e in Figura 1 (v. Appendice).

In particolare, per quanto riguarda la corruzione totale, la *performance peggiore* è ottenuta dalla Grecia (indice corruzione totale 110.92, indice corruzione potenziale 99.34, indice corruzione percepita 125.70), e nell'ordine da Bulgaria, Italia, Cipro, Ungheria, Romania, Croazia, nazioni caratterizzate, tranne l'Italia, da un basso livello di Pil pro capite e di spesa della Pubblica amministrazione, ma anche da un'alta percezione di corruzione da parte della popolazione residente. Il Lussemburgo è la nazione meno corrotta della graduatoria (indice 62.38) preceduta dalla Danimarca come del resto tutto il Nord Est Europa. Come accennato, l'Italia si colloca al 3° posto (su 28) della graduatoria della corruzione totale (indice 110.16), in particolare 11° della graduatoria della corruzione potenziale e 3° (indice 122.92) per la corruzione percepita, segno evidente di una minore capacità di contrasto alla corruzione.

L'Italia, quindi, appare sul versante della corruzione distante anni luce dallo standard delle democrazie europee con le quali dovrebbe confrontarsi. Non è sbagliato affermare alla luce di questi dati che quello della corruzione è e rimane uno dei principali problemi dell'Italia.

Il danno sociale prodotto dalla corruzione non rimane limitato solo allo spreco di risorse connesso, ma incide negativamente sulla libertà economica distorcendo i meccanismi di libera concorrenza e di meritocrazia che sono alla base di ogni democrazia economica.

Indicazioni di policy

La corruzione rappresenta in tutte le società un fenomeno ciclico che raggiunge un massimo nei periodi di maggior lassismo nella repressione da parte dello Stato e diminuisce nei periodi in cui lo Stato aumenta il livello di controllo. Il comportamento corruttivo diventa vantaggioso dal punto di vista economico quando la probabilità di essere scoperti e sanzionati è bassa, anche in presenza di pene elevate, e quando mancano forme di controllo e di disapprovazione sociale per i comportamenti corruttivi.

Il problema della corruzione non si risolve, quindi, semplicemente aumentando le pene, anzi, spesso sono i paesi con le pene più dure ad avere i tassi più elevati di corruzione. Occorre, piuttosto, creare un meccanismo educativo che generi una disapprovazione sociale dei comportamenti corruttivi perché, prima facie, sembrerebbe che la corruzione, tutto sommato, sia accettata quasi come un male necessario da una larga parte della popolazione italiana. Ragionare solo sull'inasprimento delle pene può essere uno sterile esercizio perché, se non si introducono solidi e condivisi meccanismi sociali di messa al bando di corruttori e corrotti, non si potranno ottenere risultati tangibili. Nella democrazia ateniese erano in vigore due istituti: l'atimia e l'ostracismo. L'atimia, letteralmente perdita dell'onore, comportava la perdita dei diritti civili, mentre l'ostracismo consisteva nella condanna ad un esilio forzato di 10 anni per coloro che rappresentavano un pericolo per la polis. La vera sanzione per i comportamenti corruttivi è l'istituzione di forme atimia e di ostracismo che riguardino gli aspetti economici e partecipativo-elettorali di corruttori e corrotti che, unite a norme che consentano l'aggressione ai patrimoni illeciti frutto di corruzione, porterebbero come risultato all'abbattimento certo del livello della corruzione. La loro natura di provvedimenti amministrativi assicurerebbe una più facile e veloce applicazione e, nel contempo, porterebbe ad un maggior livello di garanzia per i soggetti che vedrebbero attaccata la loro libertà economica e patrimoniale, ma non necessariamente quella personale.

Alcune forme di atimia sono già state introdotte nel nostro ordinamento dalla c.d. legge Severino e, nel campo della lotta alla criminalità organizzata, dalle norme sullo scioglimento per infiltrazioni dei comuni e da quelle sulle interdittive antimafia per le imprese. La legge Severino ha dimostrato di poter essere un utile strumento di lotta alla corruzione, tuttavia la sua applicazione rimane legata alla condanna penale, anche se non definitiva, e ciò ne limita la valenza. Le norme sulle interdittive, superando alcuni limiti insiti nell'attuale formulazione, potrebbero essere proposte anche per i casi di corruzione, impedendo la partecipazione ai bandi di gare, o anche escludendo dal mercato quelle imprese che fossero coinvolte in

meccanismi di corruzione. Sarebbero, inoltre, utili delle norme che allontanino i dirigenti pubblici coinvolti in fatti di corruzione dal loro ufficio di appartenenza con misure disciplinari graduate che vanno dalla semplice rotazione, alla sospensione, fino al licenziamento anche in assenza di condanna penale. L'attuazione di queste norme potrebbe essere affidata all'Autorità Anticorruzione, potenziandone opportunamente le funzioni e le strutture.

Un'ultima riflessione va poi dedicata all'utilizzo sempre crescente che le organizzazioni criminali, Mafia e 'Ndrangheta in particolare, fanno della corruzione come strumento per realizzare i loro obiettivi criminali.

La Mafia e la 'Ndrangheta 2.0 preferiscono oggi ricorrere a meccanismi corruttivi per realizzare il condizionamento del mercato, piuttosto che ai tradizionali metodi violenti. Del resto perché intimidire con violenza, chi può più agevolmente essere comprato? E, inoltre, corrompere con una pistola sotto il tavolo non risulta sicuramente più semplice?

Economia della corruzione ed economia criminale tendono sempre più a sovrapporsi, fino a diventare quasi indistinguibili con la corruzione che è diventata il nuovo biglietto da visita della criminalità organizzata.

Queste considerazioni rendono ancora più cogente la necessità di un intervento forte e realmente incisivo contro la corruzione come strumento per combattere anche la colonizzazione dell'economia legale da parte delle organizzazioni criminali, oltre che per realizzare l'obiettivo di un maggior livello di legalità diffusa nella società.

*UNIRC

**ISTAT

Appendice

Tavola 1 – Indice sintetico della corruzione potenziale per nazione europea

Nome_nazione	MPI corretto	
	Valore	Rango
Cipro	109,18	1
Finlandia	107,22	2
Danimarca	104,97	3
Svezia	102,64	4
Regno Unito	102,34	5
Francia	102,23	6
Belgio	100,78	7
Irlanda	100,27	8

Austria	100,01	9
Germania	99,76	10
Italia	99,75	11
Grecia	99,34	12
Paesi Bassi	99,25	13
Portogallo	99,01	14
Slovenia	98,88	15
Spagna	98,84	16
Ungheria	98,25	17
Polonia	98,13	18
Slovacchia	97,92	19
Croazia	97,88	20
Estonia	97,87	21
Repubblica Ceca	97,85	22
Lettonia	97,58	23
Lituania	97,43	24
Bulgaria	97,33	25
Malta	96,66	26
Romania	96,57	27
Lussemburgo	65,42	28
EUROPA	100,00	

Fonte: Rapporto Istat "Bes 2016"

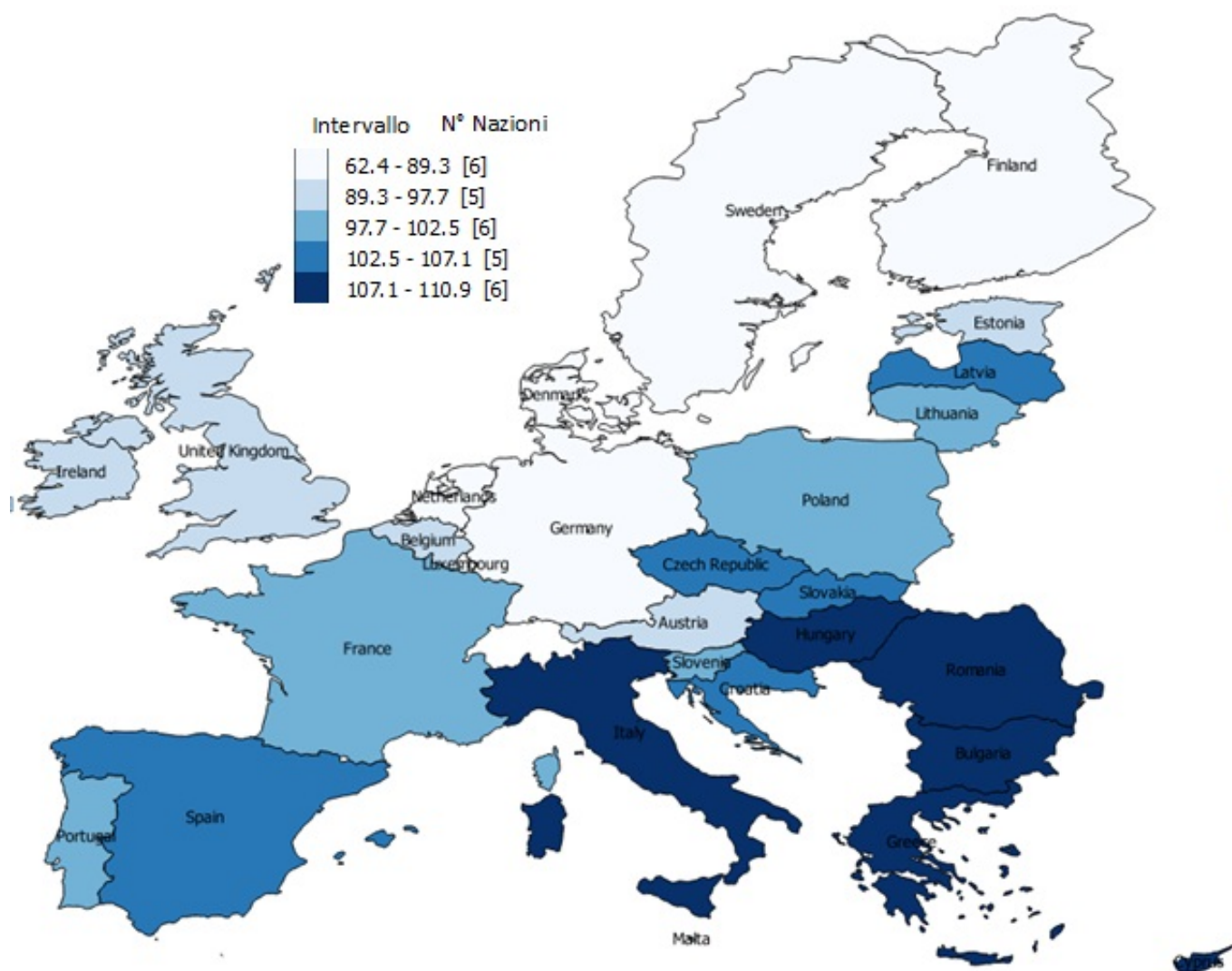
Tavola 2 – Indice sintetico della corruzione percepita per nazione europea

MPI corretto		
Nome_nazione	Valore	Rango
Bulgaria	129,62	1
Grecia	125,70	2
Italia	122,92	3
Romania	122,29	4
Ungheria	120,59	5
Croazia	118,82	6
Slovacchia	118,15	7
Repubblica Ceca	112,93	8
Lettonia	111,56	9
Spagna	109,92	10
Lituania	108,50	11
Malta	106,58	12
Polonia	106,36	13
Cipro	105,81	14

Slovenia	105,32	15
Portogallo	102,51	16
Francia	94,06	17
Estonia	93,80	18
Austria	87,95	19
Irlanda	87,39	20
Belgio	85,68	21
Germania	80,46	22
Regno Unito	79,88	23
Paesi Bassi	78,41	24
Lussemburgo	76,88	25
o		
Svezia	71,19	26
Finlandia	70,24	27
Danimarca	70,18	28
EUROPA	100,00	

Fonte: Rapporto Istat "Bes 2016"

Figura 1 – Distribuzione territoriale europea della corruzione totale



Fonte: Rapporto Istat “Bes 2016”