



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e commercio

La corruzione.

Caratteristiche e storia del fenomeno.

The corruption.

Characteristics and history of the phenomenon.

Relatore:

Prof. Raffaella Santolini

Rapporto Finaledi:

Rino D'Alleva

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1 IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE.....	5
1.1 Definizione	5
1.2 Elementi distintivi della corruzione	7
1.3 Le diverse forme di corruzione	12
1.4 Transparency International.....	17
1.4.1 Global Corruption Barometer	18
1.4.2 Corruption Perceptions Index	22
1.5 Gli effetti della corruzione	29
1.5.1 Gli effetti della corruzione nel sistema degli appalti	32
CAPITOLO 2 STORIA DELLA CORRUZIONE IN ITALIA	35
2.1 Premessa	35
2.2 Prima fase della corruzione nella storia italiana	36
2.3 La fase della prima Repubblica.....	39
2.4 Tangentopoli	42
2.5 Il cambiamento dell'Italia.....	46
2.5.1 Legge n. 190/2012.....	48
CONCLUSIONI	50
BIBLIOGRAFIA.....	53
SITOGRAFIA	54

INTRODUZIONE

La corruzione è un tema delicato e difficile da affrontare. Essa si basa sul comportamento immorale di uno o più soggetti che non rispondono ai propri obblighi e doveri sotto compenso di tipo monetario o di altra forma. Tale problematica risulta particolarmente nociva in ambito sociale ed economico in quanto, oltre a minare il corretto funzionamento della burocrazia e della legge, mette in crisi il sistema di valori, etici e morali, che sta alla base di una società civile.

Manifestazioni di tale fenomeno, da sempre presente nel quadro storico e sociale, sono state riscontrate infatti già in epoca romana e in seguito ampiamente diffuse raggiungendo livelli sempre più critici. Tale incremento, dovuto anche al coinvolgimento della criminalità organizzata all'interno di istituzioni pubbliche ed al perfezionamento di condotte delittuose, si riscontra in molteplici ambiti quali: politico, giuridico e nell'amministrazione pubblica.

In particolare, in Italia la corruzione è particolarmente consolidata e perciò difficilmente sradicabile nonostante il continuo studio delle cause che portano allo svilupparsi di questo fenomeno e dei conseguenti effetti.

Numerose le leggi promulgate al fine di combatterla e in costante evoluzione le strategie di lotta che tuttavia non hanno portato ad una drastica riduzione della problematica che affligge questa società.

Questi temi sono oggetto di studio della seguente tesi che viene articolata in due capitoli. Nel primo capitolo vengono trattati i temi delle cause e degli effetti della corruzione e si andrà ad analizzare il fenomeno attraverso degli indici. Nel secondo capitolo si farà un breve excursus sulla storia della corruzione in Italia e si andranno ad analizzare gli eventi più importanti che hanno segnato questo paese.

CAPITOLO 1

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

“La corruzione è una nemica della Repubblica e i corrotti devono essere colpiti senza nessuna attenuante, senza nessuna pietà; dare la solidarietà, per ragioni di amicizia o di partito, significa diventare complici di questi corrotti.”

Messaggio di fine anno agli Italiani, 1979,
del Presidente della Repubblica Sandro Pertini

1.1 Definizione

Non esiste un'unica, completa e condivisa definizione di corruzione. Ogni tentativo di cercare una definizione corretta ha portato a problematiche di tipo normativo, disciplinare e culturale. Il termine “corruzione” deriva dal verbo latino “rumpere” (traduzione: “rompere”). Dunque con l'atto della corruzione viene rotto qualcosa, ma cosa? Si può definire che con la corruzione viene a

manca l'integrità richiesta da un ruolo o l'estinguersi di un patto di fiducia. Questa "rottura" può riguardare delle regole morali, o più specificamente delle regole e delle leggi amministrative. Quindi si può definire la corruzione come il comportamento della persona che abusa della sua posizione di fiducia per ottenere un indebito vantaggio, un guadagno privato. Tale vantaggio può essere inteso sia come l'ottenimento di somme di denaro o beni di valore, sia come un incremento di potere o miglioramento di status. Anche la possibile promessa di futuri vantaggi o di beni per parenti e amici viene considerata come un vantaggio personale¹

¹Johann Graf Lambsdorff (2007), *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press

1.2 Elementi distintivi della corruzione

Gli elementi che contraddistinguono la corruzione sono tre²:

- potere discrezionale;
- rendita economica;
- costo della corruzione.

Il potere discrezionale è relativo alla ripartizione di risorse pubbliche.

Le rendite economiche vanno a rappresentare la parte l'utilità conseguita attraverso la corruzione. Il costo della corruzione invece è esattamente l'opposto della rendita.

²Centorrino M., Lisciandra M., (2010) "La teoria economia della corruzione" in "Quaderni europei, n° 18/2010 – La corruzione fra teoria economia, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa" - Centro di Documentazione Europea Università di Catania

Quindi va a rappresentare la disutilità dello scambio corruttivo che è collegato alla possibilità di essere scoperti, processati e alla gravità della pena. La corruzione quindi viene vista come un reato razionale ed è stata sintetizzata con una formula matematica da uno dei più grandi studiosi di questo fenomeno nella formula: $C = M + D - A$ ³

dove:

- C = Corruzione;
- M = Monopolio;
- D = Discrezionalità;
- A = Accountability /Trasparenza.

In altri termini, contribuiscono alla corruzione situazioni di monopolio, alti livelli di discrezionalità decisionale e una scarsa attenzione all'accountability, intesa come trasparenza.

³ KLITGAARD R., 1988 "Controlling Corruption" – Berkley, University of California Press

Per quanto riguarda il fenomeno del monopolio si può affermare che si tratta della concentrazione del potere in un'unica persona o azienda. Una situazione del genere può provocare situazioni di corruzione nel momento in cui l'agente economico che detiene il potere decide di favorire o aiutare un altro agente a scapito di un altro più meritevole, dietro il pagamento di un compenso (tangente). Si può affermare che più il potere è discrezionale ed è posseduto da un solo agente e più il fenomeno della corruzione è diffuso e intenso. Basti pensare a qualunque regime dittatoriale dove il livello della corruzione risulta tra i più alti. Alti livelli di discrezionalità possono portare all'aumento della corruzione. In assenza di chiarezza e precisione nelle normative che aiutano l'azione amministrativa un alto livello di discrezionalità potrebbe incidere negativamente sui principi di imparzialità ed economicità. La discrezionalità è legata con l'elemento dell'accountability, in relazione a ciò che riguarda i controlli e alla trasparenza. È evidente che nel caso in cui ci dovesse essere uno scarso livello di trasparenza e un basso tasso di controlli ci

sarebbero molti spazi di manovra per azioni illecite. Pertanto i soggetti pubblici devono rendere conto delle proprie scelte e assumersi le responsabilità per le proprie azioni. A questi elementi Hinna⁴ ne aggiunge altri, in particolare:

- burocrazia;
- cultura della legalità;
- crisi economiche;
- sistema giudiziario.

La burocrazia può essere definita l'insieme di norme scritte necessarie affinché i funzionari possano svolgere la loro attività in modo impersonale senza concedere favoritismi. Una eccessiva burocrazia può portare effetti negativi, tra i quali l'espandersi della corruzione.

⁴Hinna L., Marcantoni M., (2013), Corruzione. La tassa più iniqua, Donzelli, Roma

Un esempio può essere l'utilizzo di "mazzette" per velocizzare l'attuarsi di una pratica. La cultura della legalità fa riferimento alla conoscenza delle norme dell'ordinamento. Più i comportamenti rivolti verso il rispetto delle norme della legalità sono bassi e più aumentano i fenomeni corruttivi. La mancanza di una cultura sulla legalità ha portato ad un aumento del tasso delle bande criminali. Anche le crisi economiche contribuiscono alla corruzione. Le crisi comportano una minore disponibilità di risorse che si riversa sui servizi offerti alla collettività.

Con la crisi, le richieste di intervento sociali aumentano generando un effetto perverso che priverà la collettività dei servizi richiesti proprio nel momento in cui essa invece ne ha più urgenza. Questo può comportare il maturarsi del fenomeno corruttivo proprio al fine di accaparrarsi quelle risorse che in quel momento stanno scarseggiando. Anche un sistema giuridico e giudiziario inefficiente può sicuramente favorire fenomeni corruttivi.

La concreta possibilità di sfuggire all'applicazione di una sanzione agevola difatti il compimento di simili condotte.

1.3 Le diverse forme di corruzione

Le forme che tipicamente assume la corruzione sono⁵:

- tangente;
- clientelismo;
- nepotismo;
- favoritismo;
- appropriazione indebita;

⁵masteranticorruzione.it

- state capture;
- patronage.

La tangente è una forma di corruzione ed è reato. In Italia il termine viene normalmente tradotto con “offerta di tangente” da intendersi sia come denaro che come altra utilità. Nella tangente bisogna distinguere il reato di chi corrompe da quello del corrotto. Il corruttore, offre, promette o dà, direttamente o indirettamente, una somma di denaro o altra utilità ad un'altra persona, al fine di ottenerne un vantaggio. L'intenzione del corruttore è quella di spingere una persona ad agire impropriamente nell'esercizio di una funzione tramite la promessa di una ricompensa. Il corrotto accetta o sollecita, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio (denaro o altra utilità), per sé o per altri. Questo indebito vantaggio sarà ricompensato dal corrotto con l'esercizio improprio della sua funzione o attività a vantaggio del corruttore.

Il clientelismo è una forma di corruzione dove ci sono almeno due soggetti: un patron e un client. La relazione tra le due parti è fondata su uno scambio di vantaggi: il patron fornisce al client accesso a risorse e a mercati dai quali altri sono normalmente esclusi (denaro, lavoro) in cambio del suo supporto e cooperazione (voti elettorali, altre prestazioni).

I principali elementi caratterizzanti sono la relazione si instaura tra attori con diversi status e livelli di potere, il principio della reciprocità su cui si basa il rapporto.

In campo politico, il clientelismo è associato al particolare uso delle risorse pubbliche ed implica voti e supporto dato in cambio di lavoro e altri benefici. Esso può essere un'utile strategia per vincere le elezioni e costruire supporto politico. Questo fenomeno viene chiamato voto di scambio. Il voto di scambio è un fenomeno che si riferisce all'azione di un candidato il quale, in cambio di favori leciti o illeciti, promette ad un elettore di ricambiare il voto da parte di

quest'ultimo con un tornaconto personale, o con una promessa dello stesso. Un esempio di clientelismo sono i politici e gli ufficiali quando distribuiscono servizi pubblici e posti di lavoro come fossero loro patrimonio personale, in modo ristretto, arbitrario e insindacabile.

Il nepotismo è una forma di corruzione ed indica la tendenza, da parte dei possessori di autorità o di particolari poteri, a favorire i propri parenti a causa della loro relazione familiare e senza prendere in considerazione le loro reali abilità e competenze. Il termine deriva dalla parola latina "nepos", significa "nipote". Un esempio di nepotismo è quando un dirigente o un possessore di una carica politica assume un parente invece di assumere una persona più qualificata.

Il favoritismo è una forma di corruzione in cui ufficiali pubblici e soggetti privati mostrano preferenze per amici quando devono nominare soggetti per posizioni di potere. Anche nel favoritismo

quindi ci saranno soggetti che si ritroveranno ad occupare posizioni senza prendere in considerazione le loro abilità e capacità.

L'appropriazione indebita (o peculato) può essere definita come la fraudolenta conversione della proprietà altrui da parte di soggetti che si trovano in posizioni fiduciarie.

Per state capture si fa riferimento ad una forma di grand corruption, attraverso la quale individui, imprese, gruppi cercano di “rubare” denaro dallo Stato, distorcendo o influenzando la formazione di leggi, regolamenti, politiche governative a proprio vantaggio, tramite il coinvolgimento di pubblici ufficiali che a loro volta ne beneficiano.

Il patronage fa riferimento al supporto, incoraggiamento, privilegio o aiuto finanziario che un'organizzazione o un individuo conferisce ad un altro. Il termine deriva dal latino “patrons”, che viene usato per indicare la formale relazione tra un patronus e il suo cliens. Il patronage politico è l'uso delle risorse dello Stato per ricompensare gli individui del loro supporto elettorale. Il termine può quindi essere

inteso come una forma di corruzione in cui una parte remunera gruppi, famiglie, etnie per il loro supporto attraverso ricompense, regali o cariche pubbliche.

1.4 Transparency International

Transparency International è la più grande organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione. Fondata nel 1993, con sede a Berlino, è diffusa in oltre 100 Paesi del mondo. La sua missione è dare voce alle vittime e ai testimoni di corruzione e collabora con governi, aziende e con i cittadini per mettere un freno alla piaga della corruzione. Verso la metà degli anni Novanta la fama di Transparency International arriva anche in Italia, in ambienti dove la tematica della corruzione veniva ritenuto di estrema importanza, così si ebbe l'input per la nascita di questa organizzazione anche in Italia che venne fondata nel 1996. Transparency International pubblica ogni anno due rapporti di grande

importanza: il Global Corruption Barometer e il Corruption Perceptions Index.

1.4.1 Global Corruption Barometer

Il Global Corruption Barometer (Barometro globale di percezione) o GCB è stato ideato nel 2003 da Transparency International in collaborazione con Gallup International. Il GCB si basa su un sondaggio con rivolto direttamente ai cittadini e che approfondisce le tematiche che riguardano la corruzione in diversi ambiti (politico, sociale, settore privato, ecc.). Il Global Corruption Barometer è l'unico sondaggio d'opinione sulla corruzione a livello globale. Il questionario cerca di misurare l'estensione della corruzione, chiedendo agli intervistati se uno di loro o un membro della loro famiglia abbiano mai utilizzato un pagamento o un regalo non ufficiale durante l'utilizzo di uno dei servizi proposti nell'intervista.

Nel questionario è stato chiesto agli intervistati se hanno mai compiuto un pagamento non dovuto o un "regalo" in uno dei

seguenti casi: alla polizia stradale, per documenti ufficiali, a tribunali civili, istruzione pubblica (primaria o secondaria), istruzione pubblica (vocazione), sistema sanitario pubblico, per presentare la disoccupazione e per altre prestazioni di sicurezza sociale.

In **figura 1.1** sono riportati i risultati relativi al 2016. In Italia la percentuale più alta si trova nel caso della domanda per presentare la disoccupazione con il 6% di persone che hanno ammesso di aver compiuto un pagamento non dovuto. I paesi con le percentuali più elevate sono Albania, Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan e Turchia.

FIGURA 1.1 RISULTATI BASATI SU SOGGETTI CON CUI SI HA AVUTO CONTATTO

Paese	Polizia stradale	Per documenti ufficiali	Tribunali civili	Educazione pubblica (primaria e secondaria)	Educazione pubblica (vocazione)	Sistema Sanitario pubblico	Per Indennità di disoccupazione	Altro
	%	%	%	%	%	%	%	%
Albania	30	14	18	17	14	30	20	*
Armenia	22	6	*	11	*	20	4	12
Azerbaijan	34	16	*	18	24	33	45	33
Bielorussia	18	5	*	18	9	18	3	4
Belgio	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Bosnia e Herz.	24	8	*	6	8	20	*	*
Bulgaria	13	2	*	7	15	16	*	4
Croazia	6	3	1	2	1	9	*	3
Cipro	0	2	3	1	*	2	2	0
Rep. Ceca	3	4	*	3	*	8	*	2
Estonia	1	1	*	4	0	5	0	3
Francia	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
FYR Macedonia	9	4	*	4	3	10	*	*
Georgia	4	7	*	4	*	4	*	11
Germania	4	1	*	0	0	2	*	0
Grecia	0	3	*	0	*	13	0	0
Groenlandia	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Ungheria	3	2	*	7	4	22	2	5

Italia	2	5	*	2	0	5	6	*
Kazakhstan	47	19	*	17	23	20	*	21
Kosovo	6	5	*	2	2	8	*	*
Kyrgyz Rep.	48	24	*	13	23	26	15	16
Lettonia	10	1	*	4	*	13	2	1
Lithuania	6	1	*	5	*	24	3	2
Moldova	39	16	*	23	32	42	*	9
Montenegro	11	5	*	8	7	15	*	*
Olanda	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Polonia	5	1	*	2	4	6	*	2
Portogallo	3	0	1	1	1	2	1	1
Romania	9	4	*	23	11	33	*	*
Russia	26	12	*	29	24	26	*	5
Serbia	31	12	*	6	4	14	*	*
Slovak Rep.	5	7	*	1	4	11	3	3
Slovenia	1	1	4	0	3	2	3	0
Spagna	2	1	0	1	2	1	1	0
Sweden	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Svizzera	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Tajikistan	64	47	*	26	45	46	*	*

Turchia	*	12	20	17	18	12	23	16
UK	NON RICHIESTO IN QUESTO PAESE							
Ucraina	33	21	*	38	31	33	9	6
Uzbekistan	17	4	*	14	16	16	*	6
EU+	5	2	3	3	3	10	2	2
Paesi in via di adesione	19	8	18	8	8	16	13	12
Comunità degli Stati indipendenti	33	15	19	18	24	24	16	11

Fonte: transparency.org

1.4.2 Corruption Perceptions Index

Il Corruption Perceptions Index (indice di percezione della corruzione) o CPI è stato pubblicato per la prima volta nel 1995 come indicatore per misurare la percezione della corruzione nel sistema pubblico in diversi paesi di tutto il mondo. Negli ultimi venti anni il sistema di calcolo dell'indice è stato modificato e migliorato. L'ultima modifica è stata compiuta nel 2012 che ha permesso, grazie alla raccolta di specifici dati, di poter confrontare i punteggi con gli anni

precedenti, confronto che prima non era possibile effettuare. Il CPI aggrega una serie di dati che sono raccolti tramite una serie di fonti che forniscono la percezione di esperti nazionali e uomini d'affari sul livello di corruzione del settore pubblico.

A differenza del Global Corruption Barometer, il CPI non prende in considerazione le opinioni dei cittadini. Il processo del CPI si divide in 4 fasi fondamentali⁶:

- selezione delle fonti dei dati;
- ridimensionamento dei dati;
- aggregazione dei dati;
- indicazione dei margini di incertezza.

⁶<https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>

Tutte le fonti di dati che vengono utilizzate devono possedere i seguenti elementi per poter essere considerate veritiere⁷:

- Riuscire a quantificare la corruzione nel settore pubblico;
- Possedere una metodologia riconosciuta, affidabile e veritiera in modo da poter comparare i dati di diversi paesi su una stessa scala di valori;
- Essere detenuta da un'istituzione autorevole che la aggiorna con continuità;
- Permettere che si verifichino delle differenze tra i risultati tra i vari paesi in modo da poter osservare delle differenze tra di loro.

⁷<https://www.transparency.it/indice-percezione-corrusione>

I dati vengono ridimensionati in scala 0-100, dove 0 indica il livello più alto di corruzione e 100 indica la mancanza di corruzione. Perché un paese possa entrare nel CPI devono poter essere disponibili almeno 3 fonti diverse di dati. Il punteggio finale verrà calcolato facendo la media di tutti i punteggi presi in considerazione. Il risultato ottenuto verrà arrotondato a numeri interi.

Il punteggio del CPI è accompagnato da un intervallo di confidenza, che considera al suo interno le variazioni dei punteggi delle fonti dei vari paesi.

È difficile trovare un dato reale sulla corruzione poiché è difficilmente calcolabile. La corruzione è un reato difficile da scoprire nella sua interezza a causa della parte nascosta del fenomeno che è difficilmente rintracciabile. Un altro problema nell'utilizzare dati oggettivi deriva dal confrontare i dati di paesi diversi prendendo in considerazione la questione che ogni paese possiede definizioni giuridiche di corruzione diverse. Ovvero situazioni che in alcuni paesi vengono

considerate lecite in altri paesi possono essere considerati illeciti. L'Italia, è ad esempio, un paese con un numero di condanne per corruzione basso, per via dei termini di prescrizione e del ricorso al patteggiamento. Se si dovesse andare a guardare solo questi dati "oggettivi" l'Italia risulterebbe come un paese meno corrotto rispetto ad altri paesi dove invece, più semplicemente, la prescrizione e il patteggiamento funzionano meglio.

Nella **figura 1.2** riportiamo i risultati del punteggio CPI del 2018.

figura 1.2 CPI 2018 Europa occidentale

Paese	ISO3	CPI Score 2018	posizione 2018
Danimarca	DNK	88	1
Finlandia	FIN	85	3
Svezia	SWE	85	3
Svizzera	CHE	85	3
Norvegia	NOR	84	7
Olanda	NLD	82	8
Lussemburgo	LUX	81	9
Germania	DEU	80	11
Regno Unito	GBR	80	11
Austria	AUT	76	14
Islanda	ISL	76	14
Belgio	BEL	75	17
Estonia	EST	73	18
Irlanda	IRL	73	18
Francia	FRA	72	21
Portogallo	PRT	64	30

Polonia	POL	60	36
Slovenia	SVN	60	36
Cipro	CYP	59	38
Republic Ceca	CZE	59	38
Lithuania	LTU	59	38
Lettonia	LVA	58	41
Spagna	ESP	58	41
Malta	MLT	54	51
Italia	ITA	52	53
Slovacchia	SVK	50	57
Croazia	HRV	48	60
Romania	ROU	47	61
Ungheria	HUN	46	64
Grecia	GRC	45	67
Bulgaria	BGR	42	77

Fonte: transparency.it

Quest'anno, l'Indice di Percezione della Corruzione vede l'Italia al 53° posto nel mondo su 180 paesi, con un punteggio di 52 su 100. Conferma quindi il trend in lenta crescita del nostro Paese nella classifica globale e lo stesso vale per la classifica europea, dove ci allontaniamo dagli ultimi posti. Il primo posto è occupato dalla Danimarca con un punteggio di 88 su 100. In Europa l'ultimo posto è occupato dalla Bulgaria con un punteggio di 42 su 100 e che si posiziona al 77° posto nel mondo.

1.5 Gli effetti della corruzione

Una delle questioni principali è riuscire a determinare se la corruzione ha effetti economici positivi o negativi. Studi fatti in passato sostenevano che la corruzione, in alcuni casi, poteva stimolare la crescita.

Si pensava riteneva che la corruzione potesse “oliare” i processi eccessivamente lenti e inefficienti a causa della eccessiva burocrazia.

In seguito, queste idee vennero messe da parte grazie agli studi fatti successivamente che hanno mostrato come la corruzione abbia effetti economici negativi. Il giudizio negativo sulla corruzione non arriva solo per questioni di natura economica, ma questi effetti possono essere collegati anche a questioni di natura morale, ovvero al senso di “ingiustizia” che viene fatto provare ai cittadini onesti. Questi due effetti sono collegati, infatti l’effetto di scetticismo che provoca la corruzione nelle persone per bene creerà una serie di effetti negativi anche a livello economico. I danni di ordine economico si possono averli sugli investimenti, sulla crescita economica e sul livello dello sviluppo. I danni di ordine morale riguardano la fiducia nelle istituzioni e i conflitti di tipo sociale.

Analizzando le problematiche a livello economico si può sintetizzarle affermando che la corruzione può essere definita come una “tassa occulta” che colpisce le imprese e va a diminuire gli investimenti. La corruzione si comporta come una barriera verso la concorrenza e questo comporta un’inefficienza nel mercato. Un ulteriore problema

nasce sul piano dell'allocazione delle risorse, perché esse non vengono distribuite in modo efficiente. La corruzione, infine, va anche a ridurre l'efficacia della spesa pubblica. Nel caso degli investimenti si nota come la corruzione abbia un duplice effetto nel caso degli investimenti privati: da un lato va ad aumentare il costo sotto forma di tangenti per poter "scavalcare" la componente burocratica, da un altro lato comporta un passaggio a progetti meno produttivi ma non esenti da tangenti. In entrambi i casi osservati una diminuzione della redditività comporta una produzione minore di ricchezza e una minore crescita economica.

La corruzione non ha effetti soltanto sulla composizione della spesa pubblica. Essa ha un notevole effetto anche sulla composizione delle entrate fiscali. Questo avviene a causa di accordi illeciti tra i funzionari pubblici, destinati alla riscossione o al controllo effettivo del pagamento, e i contribuenti che diminuisce l'ammontare delle risorse raccolte. Questo va ad incidere su una diminuzione dei servizi offerti dallo Stato e va a eliminare l'imparzialità del sistema fiscale.

1.5.1 Gli effetti della corruzione nel sistema degli appalti

Come visto in precedenza, l'elevata burocrazia è una delle cause del fenomeno della corruzione. L'elevata burocrazia insieme alle scarse competenze progettuali delle strutture pubbliche contribuiscono all'allungamento dei tempi e dei costi della realizzazione delle opere pubbliche. Questo provoca il ricorso a metodi illeciti per aggiudicarsi queste opere. In questo modo la competizione tra le imprese si sposta nel riuscire a convincere politici corrotti cercando di essere più generosi attraverso scambi occulti

“Questo processo comporta un fallimento della concorrenza di mercato nel garantire, attraverso il filtro dei meccanismi di aggiudicazione degli appalti, condizioni di efficienza produttiva nella fornitura dei beni o dei servizi richiesti dagli enti pubblici.

In primo luogo, le imprese con i più bassi costi di produzione non hanno la certezza di essere selezionate, dal momento che la

discrezionale degli agenti pubblici corrotti è il semplice riflesso degli scambi clandestini che avvengono nel mercato della tangente. Inoltre, la corruzione riduce, per le imprese che si sono aggiudicate i lavori, gli incentivi ad eseguire con impegno le prestazioni contrattuali previste. Essa contribuisce ad aggravare problemi, come la lievitazione dei costi e l'accumularsi di ritardi, che possono presentarsi anche in assenza di patteggiamenti illeciti”⁸.

⁸ Della Porta D. – Vannucci A. (1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*. Il Mulino, pag. 17.

Ci sono molti casi che vanno a dimostrare che la corruzione va ad aumentare il prezzo delle opere pubbliche. Esiste un interesse comune tra corruttore e corrotto nel fare in modo che il costo della tangente sia addebitato ai bilanci pubblici, in modo tale da poter accrescere il loro guadagno. Quando la tangente viene prelevata dai bilanci pubblici, la corruzione che si va a creare realizza un effetto redistributivo che va ad avvantaggiare i beneficiari diretti dello scambio occulto. In questo modo il costo derivante dalla corruzione si va a ripartire sulla collettività, ma esso può non essere avvertito.

CAPITOLO 2

STORIA DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

2.1 Premessa

Una storia della corruzione pubblica dell'Italia unita non esiste. Esistono molti e apprezzabili studi sociologici, più o meno accurate inchieste giornalistiche, comparazioni internazionali, studi sui rapporti tra livelli della corruzione e radicamento nel paese della grande criminalità, denunce e ricostruzioni puntuali di singoli episodi: ma sono pressoché assenti indagini di lungo periodo, di taglio storico, che possano collegare il fenomeno alle sue cause strutturali e ne diano una ragione nella storia del paese e delle sue classi dirigenti. Uno degli effetti più dannosi della corruzione si ha quando, piuttosto che indurre a mettere in opera rimedi, essa viene accettata come ineliminabile e in un certo senso quasi necessaria componente del funzionamento delle istituzioni. È appunto questa immobilità delle classi dirigenti, ma anche questa assuefazione dell'opinione pubblica,

l'elemento più preoccupante. Ed è questa passività che emerge periodicamente nella storia della corruzione dell'Italia unita.

Anche per questo è complesso studiare la corruzione e valutarne la diffusione e gli effetti dal punto di vista storico: perché molto spesso, anzi quasi sempre essa si traduce in modalità non patologiche ma fisiologiche di rapporto col potere pubblico, continuative nel tempo e non necessariamente visibili a occhio nudo.

2.2 Prima fase della corruzione nella storia italiana

Nella prima fase della storia italiana⁹, che va tra il 1861 (data di nascita dello Stato nazionale) al 1922 (avvento al potere del fascismo) si collocano numerosi episodi di corruzione pubblica, resi evidenti da celebri inchieste parlamentari, denunce in parlamento e interventi della magistratura.

⁹E. Gustapane,(1999), Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea, a cura di G. Melis, Napoli, Cuen.

Per citare soltanto le più note, basterà ricordare lo scandalo della Regia dei tabacchi, quello della banca romana (che fece crollare le banche di prima generazione), lo scandalo che investì il Ministro Nunzio Nasi alla fine del secolo XIX e l'inchiesta sui profitti di guerra nei primi anni Venti. Erano già presenti elementi gravi di malgoverno e di coinvolgimento tra politica e malaffare. Elementi che risultano evidenti in ciascuno di questi casi e nella quale furono coinvolti persino due Presidenti del Consiglio (Francesco Crispi e Giovanni Giolitti nel caso della Banca Romana dal 1892 al 1894) e il Re Umberto I. Il fascismo segnò un importante cambiamento nella organizzazione italiana. Entrarono in gioco due nuovi fattori. Il primo fu l'ingresso di una nuova classe politica che proveniva da ambienti e culture diverse rispetto a quelle della vecchia organizzazione politica. In quella forte presenza di nuovi soggetti istituzionali si creò un fenomeno corruttivo diffuso, che solo la censura esercitata dalla dittatura riuscì ad impedire che divenisse di pubblico dominio. Inoltre, con la nascita e l'ingresso nello Stato del partito fascista

nacque un ceto che traeva le sue risorse non dalle professioni o da attività esterne ma solo ed esclusivamente dalla militanza politica. Il finanziamento del partito fascista e dei numerosi enti creati sotto il suo sostegno (di assistenza, ricreativi, di propaganda ecc.) è uno dei fenomeni meno studiati della storia sul fascismo. Sono stati ritrovate delle documentazioni che riguardano i rapporti tra il partito e il sistema bancario (Banca d'Italia). Questi rapporti riguardano forti trasferimenti finanziari dalle banche al partito, oppure il continuo gravare del partito fascista sullo stesso bilancio dello Stato.

In quel flusso molto cospicuo di danaro si radicò una corruzione non solo di grande proporzione (come avvenne specialmente nel comparto delle opere del regime) ma anche di minore entità ma al tempo stesso di incisiva consistenza. La tessera del partito veniva usata anche per lavorare o per far carriera e così introdusse inoltre un elemento anch'esso nuovo di corruzione.

2.3 La fase della prima Repubblica

La corruzione raggiunge e contamina anche la pubblica amministrazione soprattutto in età repubblicana. Inizialmente per effetto del rapporto che viene subito ad instaurarsi tra una burocrazia debole, uscita dal fascismo distrutta e perciò desiderosa di protezione, ed un ceto politico che per lo più non conosce lo Stato, ne ignora i meccanismi essenziali di funzionamento ed ha perciò bisogno estremo di collaborazione da parte dei burocrati. I sindacati dell'impiego pubblico erano inizialmente autonomi ed esterni alle grandi centrali sindacali. Si trovarono a svolgere un'azione di supporto del nuovo ceto politico. In questo modo ebbero in cambio mano libera nelle scelte interne riguardanti il personale. Ne venne fuori una sorta di Stato favorevole alla corruzione nel campo delle carriere, degli incarichi e delle nomine.

Negli anni Cinquanta è un deputato ex sindacalista CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori), Giovanni Battista Pitzalis, l'autore di una celebre legge che promuove dei dipendenti ministeriali secondo automatismi legati alla anzianità di carriera e senza alcuna valutazione di merito. In quegli anni la corruzione si mantiene su livelli meno vistosi nel periodo della ricostruzione poiché minori sono le risorse gestite dalla mano pubblica, ma tende ad espandersi nel periodo dei governi di centrosinistra, in corrispondenza col maggiore impegno finanziario dello Stato. Negli anni Sessanta ci furono diversi fattori che portarono ad un aumento della corruzione. Uno di questi è la nascita del sistema delle regioni e con esso di un ceto politico supplementare e di una burocrazia inizialmente tratta dallo Stato ma poi selezionata in loco con sistemi sovente di cooptazione. Con la nascita delle regioni (nascono con la Costituzione della Repubblica del 1948 e vengono modificate nel 1963 con la creazione del Molise e del Friuli Venezia Giulia) si iniziò a constatare un paradosso ovvero che la diffusione della corruzione ha

coinciso con la concessione di mezzi finanziari agli enti locali e alle regioni. Più democrazia diffusa corrisponde spesso a più corruzione diffusa. Uno degli scandali più importanti che si ebbero negli anni Sessanta fu quello dello “Scandalo Tabacchi”. Il protagonista dello scandalo fu Giuseppe Trabucchi, ex Ministro delle Finanze democristiano, che venne accusato di aver accordato ingiustificate licenze per l’importazione di tabacchi a due società di proprietà di un ex deputato, in cambio di finanziamenti al partito. Questo episodio venne riconosciuto come un caso di tangente finalizzata al finanziamento illecito del partito. Il finanziamento illecito ai partiti è uno dei determinanti della corruzione. I partiti di massa non erano più solamente partiti, ma erano divenuti vere e proprie aziende, e per competere avevano bisogno di soldi. Un altro episodio di corruzione molto famoso si ebbe nel 1976 con lo scandalo Lockheed. Il caso Lockheed coinvolgeva politici e dirigenti italiani in atti di corruzione, che avevano come finalità quella di favorire l’acquisto degli aerei americani Hercules C-130 da parte del governo. L’azienda

statunitense costruttrice di aerei militari dispensava tangenti ed in cambio doveva essere preferita a tutte le altre. Tangenti che andavano talvolta nelle casse dei partiti e talvolta nelle casse dei singoli politici. In questo scandalo furono coinvolti diversi nomi famosi tra cui Luigi Gui e Mario Tanassi. Entrambi avevano ricoperto il ruolo di Ministro della Difesa negli anni precedenti, ed entrambi furono accusati di corruzione. Nel 1978, l'allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone dato il clima politico fu costretto alle dimissioni, accusato di essere coinvolto in prima persona nello scandalo.

2.4 Tangentopoli

La crisi più grande del nostro sistema democratico si ebbe nel 1992 con un caso di corruzione che segna uno dei periodi più bui della Repubblica Italiana¹⁰.

¹⁰Gomez P., Travaglio M. e Barbacetto G.(2012), *Mani pulite. La vera storia, 20 anni dopo*, Milano, Chiarelettere.

Secondo gli storici la grandezza di questo evento genera una frattura interna nel paese. Infatti, questo periodo venne definito come il momento della conclusione della prima Repubblica e l'inizio della seconda Repubblica. Lo scandalo iniziò lunedì 17 febbraio 1992. L'ingegner Mario Chiesa venne arrestato per concussione per una tangente da 14 milioni che gli era stata appena consegnata da un giovane imprenditore, Luca Magni, che aveva messo a punto l'operazione per incastrare Chiesa con l'allora sostituto procuratore di Milano Antonio Di Pietro e il capitano dei carabinieri Roberto Zuliani. Si apre così quello che, il giorno dopo, venne chiamato il "caso Chiesa", ma che presto divenne il "caso tangenti" e, subito dopo "Mani Pulite", la più clamorosa inchiesta giudiziaria italiana. Mario Chiesa era un esponente milanese del Partito Socialista Italiano ed il suo arresto fu decisivo per scoprire la fittissima rete di corruzione e di concussione che il sistema delle tangenti aveva creato. Chiesa confessò ai giudici l'esistenza di tangenti dal valore enorme. L'indagine venne aperta a Milano, ma ben presto i giudici

vennero a conoscenza di un sistema di corruzione che riguardava tutta l'Italia. Gli appalti pubblici venivano vinti dietro il pagamento di tangenti ai politici. Queste tangenti erano destinate nella maggior parte dei casi al finanziamento occulto dei partiti. Il sistema era così tanto consolidato che ogni partito aveva un cassiere che regolava il flusso di queste entrate.

Tangentopoli ebbe inizio a febbraio del 1992, ma è solo nel 1993 che conobbe la sua massima espansione. Mentre la Prima Repubblica cadeva sotto i colpi degli avvisi di garanzia, la mafia iniziò a farsentire attraverso stragi e attentati. L'economia del Paese subì un vero e proprio tracollo, e ben 70 procure italiane avviarono filoni sulla corruzione nella pubblica amministrazione sviluppando procedimenti a carico di 12.000 persone.

A partire dal 1993 le inchieste coinvolsero un po' tutti i partiti, dal PCI (Partito Comunista Italiano) ,PDS (Partito Democratico della Sinistra) alla LEGA e, tra i colossi dell'economia, la Fiat (Fabbrica Italiana

Automobili Torino), l'Eni (Ente Nazionale Idrocarburi), l'Enel (Ente nazionale per l'energia elettrica), l'Olivetti, la Montedison, e per la prima volta anche il gruppo Fininvest. Alla fine, niente fu più come prima, soprattutto tra i partiti, i primi a cadere sotto i colpi giudiziari. Per avere un'idea concreta di quello che è stato Tangentopoli basta far riferimento a dei numeri:

- 25400 avvisi di garanzia;
- 4525 arresti;
- 3200 richieste di rinvio a giudizio;
- 1254 condanne;
- 910 assoluzioni.

I deputati indagati furono centinaia e anche diversi Ministri della Repubblica furono indagati. In quel periodo l'opinione pubblica si aggrappava ai giudici e al potere giudiziario. Questo caso però nascondeva anche delle ombre, come ad esempio la campagna mediatica che trasformava ogni avviso di garanzia in una condanna

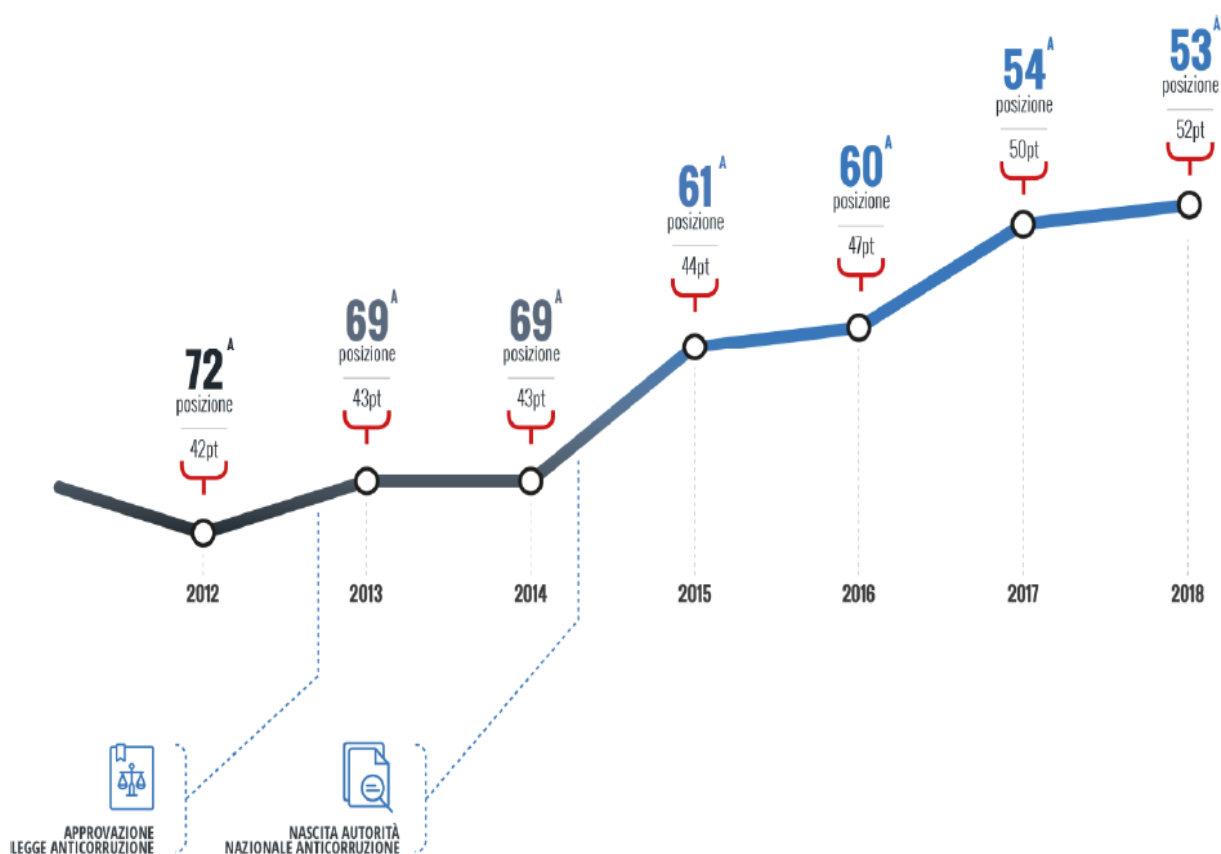
assoluta sulla persona, o come casi di suicidi illustri, dall'ex presidente dell'Eni, Gabriele Cagliari, all'ex presidente della Montedison, Raul Gardini. Una delle conseguenze di Tangentopoli fu quindi la scomparsa dei grandi partiti di massa. Partiti come la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista Italiano scomparvero dal panorama politico italiano con le elezioni del 1994. Il Parlamento cambiò completamente assetto, le elezioni vennero vinte da Forza Italia, ed entrano per la prima volta nel governo esponenti della Lega Nord e di Alleanza Nazionale. Gli scandali di "Mani pulite" non hanno affievolito il problema della corruzione che resiste saldamente nel nostro Paese.

2.5 Il cambiamento dell'Italia

Dal 2012 l'Italia ha guadagnato ben 10 punti e scalato 19 posizioni nella classifica CPI, come si può vedere dalla **figura 2.1**. Il 2012 ha segnato una svolta importante con l'introduzione della Legge

Severino e a rafforzare questo importante traguardo è arrivata due anni dopo anche l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

figura 2.1. Andamento dell'Italia nella classifica CPI



Fonte: transparency Italia

2.5.1 Legge n. 190/2012

La legge 6 novembre 2012, n. 190¹¹ (nota anche come legge Severino) ha cercato di rafforzare principalmente la prevenzione della corruzione. Anticorruzione, concussione, ineleggibilità, sospensione, decadenza e incandidabilità sono i temi centrali su cui si concentra la Legge Severino. Una delle innovazioni più importanti apportati da questa legge è costituita dalla creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Questa Autorità deriva dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche. Lo scopo dell'ANAC è la prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche e nelle società partecipate o controllate da enti pubblici.

¹¹ Legge n.190 del 6 novembre 2012 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012

Questo lavoro di controllo si attua con il monitoraggio dei contratti e degli incarichi pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel frattempo di aggravare i procedimenti con conseguenze negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici.

CONCLUSIONI

In questo lavoro si è cercato di creare un quadro sintetico delle cause e degli effetti della corruzione. I primi casi studiati di corruzione risalgono all'epoca romana. Il fenomeno è andato poi ad incrementarsi dopo l'unità d'Italia. Con l'instaurarsi del governo fascista la corruzione raggiunse livelli altissimi e non furono messe in atto operazioni per contrastarla. Nel periodo successivo, nonostante la caduta di suddetto governo, la situazione non migliorò. Con la nascita delle regioni nel 1948, poi modificate nel 1963, i finanziamenti concessi alle regioni provocarono un significativo aumento della corruzione all'interno degli enti pubblici. Diversi furono gli episodi di corruzione che si susseguirono negli anni successivi. Il più importante fu quello nominato "Tangentopoli" nel 1992.

La norma più importante in materia di corruzione fu la legge numero 190 del 2012, che mette in atto Disposizioni per la

Prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Questa legge, anche detta legge Severino, dal nome del ministro Paola Severino, è volta a dare attuazione alle convenzioni internazionali in materia di corruzione. L'Italia delinea così un proprio modello preventivo. Vengono inoltre definiti i compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il compito di contrastare la corruzione e l'illegalità.

La legge, inoltre, prevede che il pubblico dipendente che denuncia condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria. Nonostante l'attuazione di queste norme per contrastare la corruzione ancora molto deve essere realizzato. Questo fenomeno, radicato nella società odierna, non deve essere ritenuto impossibile da contrastare. Le azioni di contrasto economiche e politiche non bastano se non avviene un profondo cambiamento a livello culturale della società. Deve essere insegnato già dai primi anni di istruzione che la corruzione è un male e che va

combattuta. Non bisogna attaccare la burocrazia troppo lenta come scusante per gli atti di corruzione. Solo una forte modifica a livello culturale della società potrà finalmente eliminare questo profondo male.

BIBLIOGRAFIA

Barbacetto G., Gomez P., e Travaglio M. (2012), *Mani pulite. La vera storia, 20 anni dopo*, Milano, Chiarelettere.

Centorrino M., Lisciandra M., (2010) "La teoria economia della corruzione" in "Quaderni europei, n° 18/2010 – La corruzione fra teoria economia, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa" - Centro di Documentazione Europea Università di Catania

Della Porta D. – Vannucci A. (1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*. Il Mulino, pag. 17.

Gustapane E., (1999), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, a cura di G. Melis, Napoli, Cuen.

Hinna L., Marcantoni M., (2013), *Corruzione. La tassa più iniqua*, Donzelli, Roma.

Johann Graf Lambsdorff (2007), *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press

Klitgaard R., 1988 "Controlling Corruption" – Berkley, University of California Press

SITOGRAFIA

www.masteranticorruzione.it

<https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>