

La dimensione economica della corruzione

Emma Galli
Università di Roma Sapienza

Belluno, 10 aprile 2017

La corruzione nella prospettiva dell'economista

- La complessità del fenomeno corruttivo è strettamente connessa alla problematicità della sua misurazione
- Misurazione del fenomeno come punto di partenza per l'elaborazione di modelli di analisi quali-quantitative e per l'individuazione delle politiche di contrasto
- Definizione prevalente di corruzione pubblica come “abuso di potere commesso dal pubblico ufficiale per conseguire guadagni personali”

Problematiche della misurazione (1)

- Diverse accezioni del fenomeno corruttivo (comportamentale, amministrativa, penale, piccola vs grande, emersa vs sommersa) giustificano l'esistenza di misure:
- soggettive o di percezione, esperenziali, giudiziarie (denunce, sentenze penali e contabili), economiche, amministrative (indicatori di rischio)
- di tipo nazionale o regionale
- settoriali (appalti e lavori pubblici)
- Tale molteplicità di misure giustifica i divari non irrilevanti che spesso esistono tra esse

Problematiche della misurazione (2)

- La misurazione della corruzione è soggetta a numerosi ostacoli: carenza di dati oggettivi, margini di errore, rischi di sovra- o sotto-stima, criticità di vario tipo (problema della scarsa propensione alla denunce, dell'amplificazione mediatica)
- La scelta dell'indicatore da utilizzare dipende dal tipo di analisi che si intende effettuare: gli indicatori soggettivi sono più adatti ad identificare correlazioni e andamenti di tipo macroeconomico della corruzione sommersa in contesti internazionali; le misure che si fondano sull'osservazione diretta e sulle fattispecie di reati sono più appropriate nelle analisi del fenomeno e delle azioni di contrasto in un determinato paese

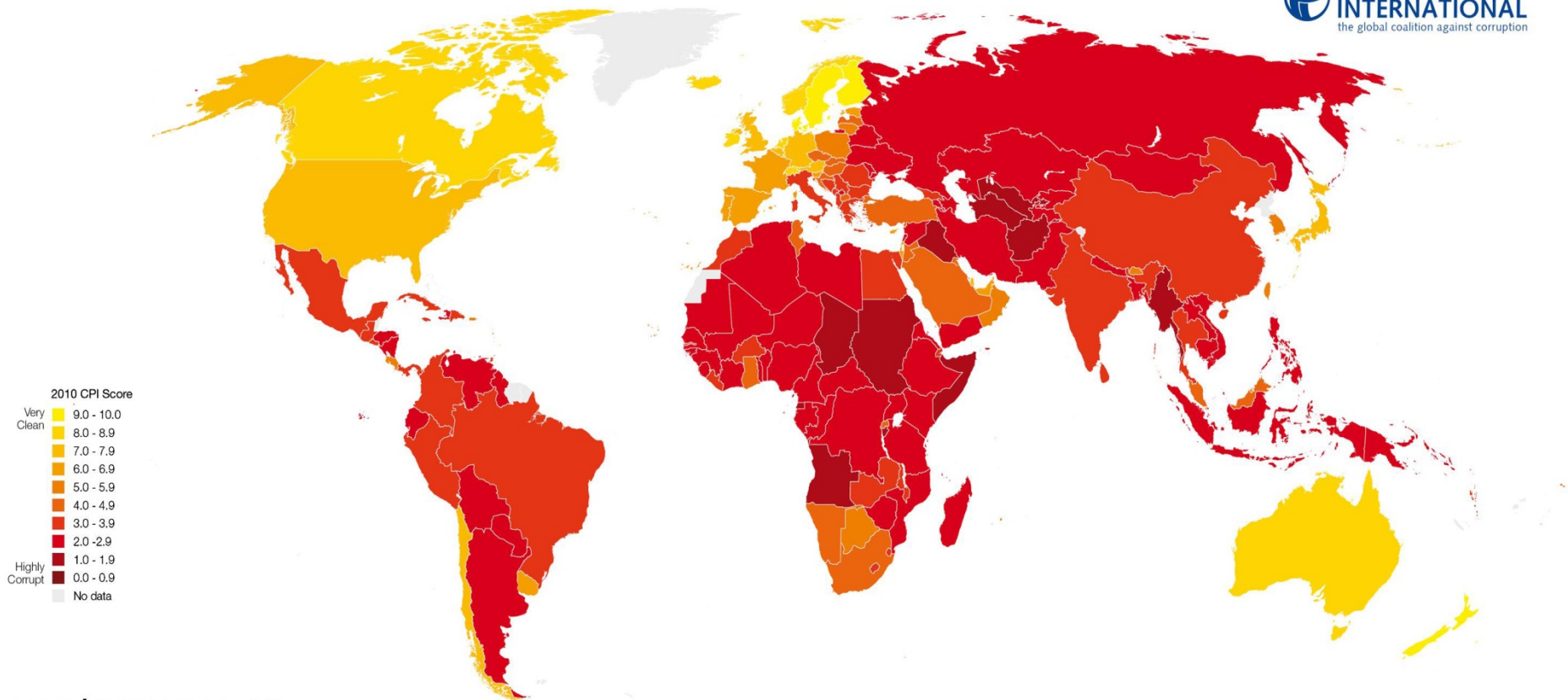
Tab. CPI: Confronto tra l'Italia e i principali paesi OCSE (valori medi 1995-2015)

Valori medi CPI

Grecia	4,3
Italia	4,6
Portogallo	6,3
Spagna	6,3
Belgio	6,9
Francia	6,9
Irlanda	7,7
Austria	7,8
Germania	7,9
Regno Unito	8,3
Lussemburgo	8,5
Paesi Bassi	8,8
Svezia	9,2
Finlandia	9,4
Danimarca	9,5

Classifica del CPI

- Il CPI classifica i paesi secondo una scala che va da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione)
- Il CPI segnala che dal 1995 al 2015 l'Italia si è attestata costantemente su valori bassi dell'indice (44 nel 2015)
- Mentre i paesi del nord dell'Europa occupano costantemente le prime posizioni della classifica, i paesi dell'Europa meridionale presentano valori inferiori alla sufficienza



Vantaggi del CPI e degli indicatori “survey based”

Lo scopo fondamentale del CPI e degli altri indicatori basati sulla percezione e non sull'esperienza diretta

- animare il dibattito internazionale e favorire i confronti internazionali
- 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

Limiti del CPI e degli indicatori “survey based”

- Difficoltà di misurare il fenomeno della corruzione a causa di difficoltà definitorie
- Gli indici sono fondati sulla percezione e non sull’esperienza diretta di prima mano della corruzione → problema di 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
- 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

Principali indicatori: il Global Barometer

- Il GB introdotto nel 2003 da *Transparency International* in collaborazione con *Gallup International*, 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.)
- Nella rilevazione del 2013, il 45% dei cittadini intervistati ritiene ci sia stato un ulteriore peggioramento negli ultimi due anni
- Tra le istituzioni più corrotte, gli italiani indicano i partiti politici (89%), il Parlamento (77%), la pubblica amministrazione (61%), il sistema sanitario (54%), militari e polizia (25%), la magistratura (47%), le imprese (52%)
- Tuttavia, solo il 12% degli intervistati dichiara di aver pagato tangenti per ottenere servizi dal settore pubblico. Il 62% ritiene che il fattore culturale sia centrale

Principali indicatori: QoI

- Gli indicatori QoI (che seguono la metodologia sviluppata per i Worldwide Governance Indicators della WB) coprono una serie di dimensioni relative alla qualità delle istituzioni tra cui la corruzione
- All'interno di un campione EU-27 l'Italia registra la maggiore varianza su base regionale nella qualità delle istituzioni con tre aree geografiche – le Province di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta – che si collocano nel 10% della parte alta della classifica, allineate con i paesi del Nord Europa, e due regioni – la Calabria e la Campania – che si collocano invece nel 10% della parte bassa, accanto ad alcuni paesi del Mediterraneo e dell'Europa continentale orientale (Commissione Europea - Quality of Government Institute, Università di Goteborg, 2010 e 2014)

Tabella 4 – Classifica delle regioni rispetto alle denunce dei reati per corruzione e concussione (1970-2008)

Regione	Media pro-capite dei reati di corruzione per 100.000 abitanti
Valle d'Aosta	4
Molise	13
Umbria	16
Basilicata	16
Trentino Alto-Adige	18
Marche	23
Friuli Venezia Giulia	28
Abruzzo	33
Sardegna	48
Emilia Romagna	54
Liguria	55
Toscana	68
Puglia	73
Calabria	75
Veneto	84
Piemonte	96
Campania	110
Sicilia	142
Lombardia	153
Lazio	161

Fig. 2 - Composizione percentuale dei reati per i quali è stata avviata azione penale per tipologia (2006-2011)

Fonte: ANAC, elaborazioni su dati ISTAT

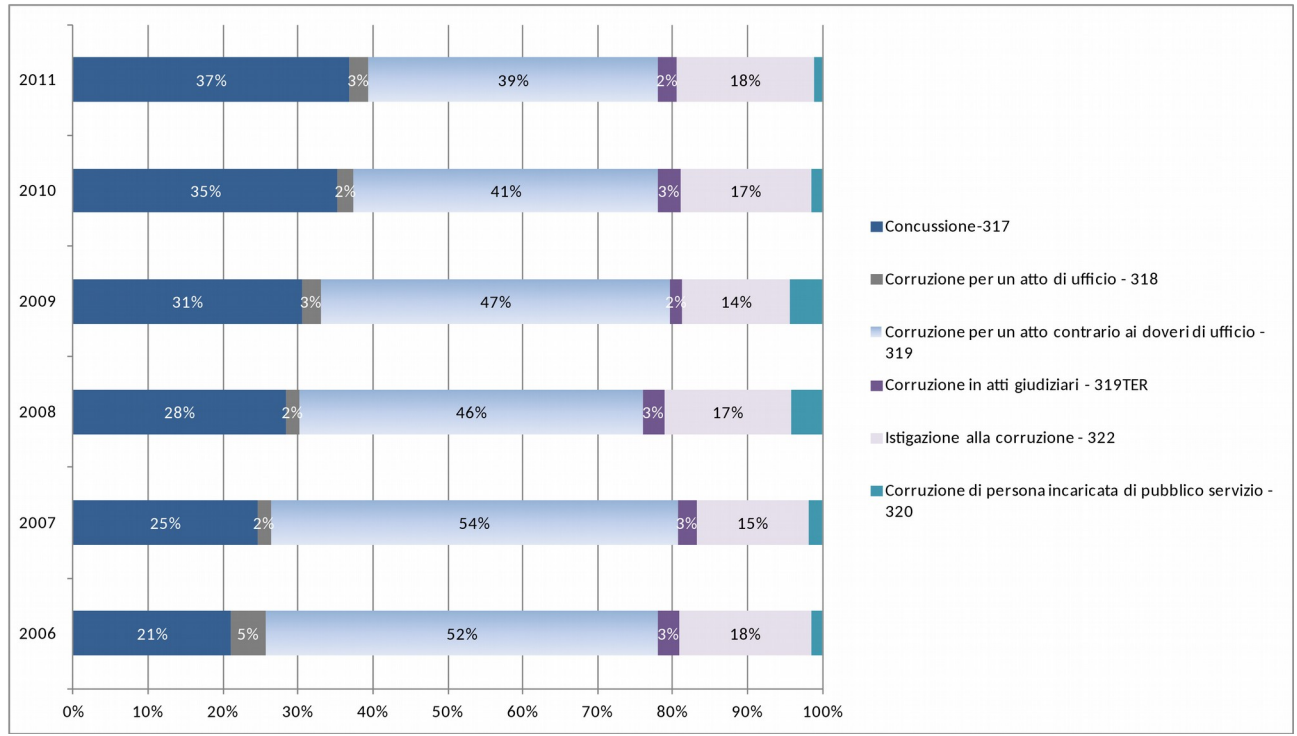
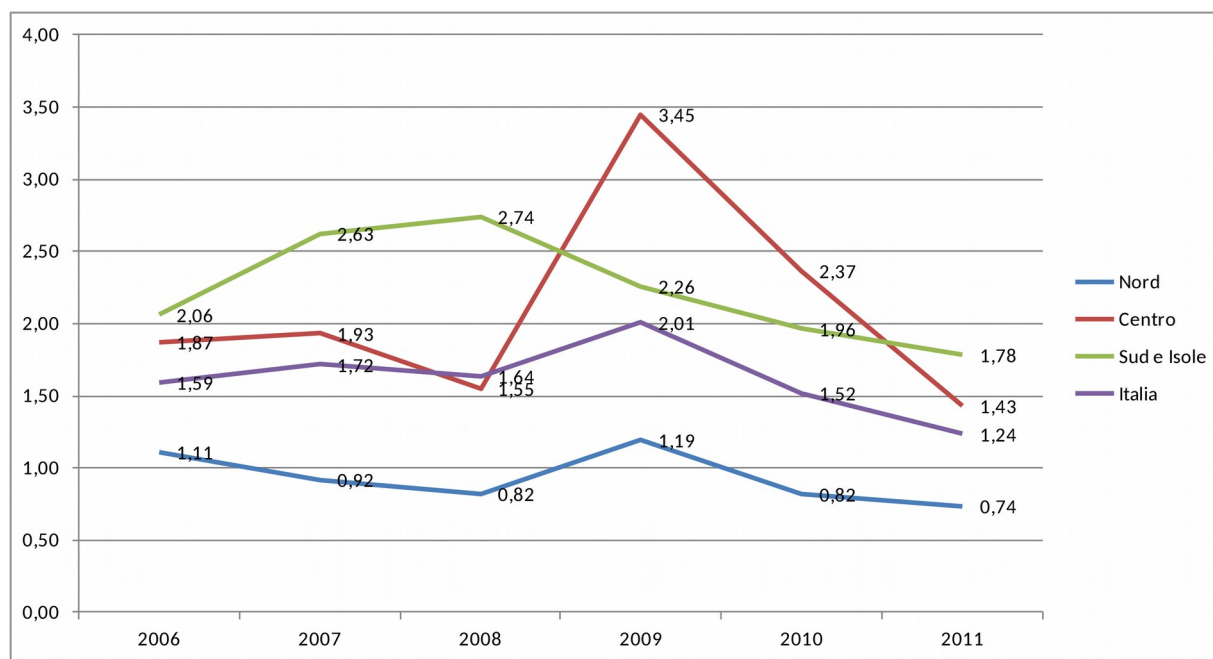


Fig. 3 - Reati di corruzione per i quali è stata avviata azione penale per ripartizione geografica (2006-2011)

(valori per 100.000 abitanti)

Fonte: ANAC, elaborazioni su dati ISTAT



Il costo della corruzione: qualche cifra

- Per la World Bank la corruzione è uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico e sociale dei paesi
- 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 → assenza di fondamento scientifico di tale stima finanziaria
- La Commissione valuta che i costi della corruzione in Europa siano pari a 120 miliardi di euro all'anno e che l'Italia, con i suoi 60 miliardi, rappresenta il 50% della corruzione europea → a fronte di solo €293 milioni nel 2010 di risarcimento per danno all'erario

Corruzione e crescita economica: una premessa metodologica

- Gli economisti **stimano il costo economico della corruzione** a partire dai modelli di crescita
- La corruzione è olio o sabbia negli ingranaggi?
- Qual è il **nesso di causa-effetto** esistente tra corruzione e crescita? E' la corruzione che genera arretratezza o è il contesto di arretratezza ad alimentare la diffusione della corruzione?
- Le analisi economiche **identificano una serie di canali** attraverso cui la corruzione rallenta la crescita economica e **controllando la direzione della relazione** tra corruzione e crescita

Corruzione e crescita economica: i canali di trasmissione

- La corruzione influenza negativamente il **progresso tecnico e innovazione**, l'**allocazione del capitale umano** e delle capacità imprenditoriali, la **propensione a investire e ad attrarre investimenti diretti esteri**, l'**allocazione della spesa pubblica** che privilegia nuovi investimenti in determinati settori (sanità, difesa, infrastrutture) piuttosto che la manutenzione e la qualità delle infrastrutture
- Alcuni di questi canali hanno **effetti diretti** sulla corruzione (investimenti, spesa pubblica), altri hanno **effetti indiretti** (regolamentazione, scarsa qualità delle istituzioni, inefficacia del sistema giudiziario e rispetto dei contratti)

Gli effetti della corruzione in Italia: alcune evidenze (1)

- La World Bank (2010) stima che la corruzione riduce il tasso di crescita di 0,5-1,0 punti percentuali per anno
- La stima del costo economico della corruzione della WB trova conferma nei pochissimi lavori empirici che utilizzano dati italiani regionali e che effettivamente **confermano sia l'esistenza di un impatto recessivo** della corruzione sullo sviluppo economico (riduzione degli investimenti privati e allocazione inefficiente di quelli pubblici) maggiore nelle aree territoriali in cui la corruzione è maggiore, **sia l'entità di tale impatto**
- L'Italia presenta un ampio **divario rispetto ai principali paesi europei** nella **dotazione fisica delle infrastrutture** (e le regioni meridionali rispetto alle altre aree del paese) anche se l'entità della spesa per investimenti negli ultimi tre decenni è stata in linea con quella media dei principali paesi europei (2,4 per cento del PIL, appena inferiore alla media dei paesi dell'area dell'euro pari a 2,5 per cento)

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (1)

- **La qualità e l'efficienza dei principali servizi pubblici offerti in Italia** a livello centrale (istruzione e giustizia), regionale (sanità) e locale (trasporti pubblici locali, rifiuti, acqua, distribuzione del gas e asili nido) mostrano un **notevole ritardo** del paese rispetto ai partner europei e ampi divari territoriali, a fronte di una quantità di risorse spese a livello locale relativamente uniforme (Bripi, Carmignani e Giordano, 2011)

Tab. Efficienza dell'output pubblico

	2000		2015-2016*
Austria	5,7	Lussemburgo	4,5
Lussemburgo	5,5	Olanda	4,3
Germania	5,5	Germania	4,2
Francia	5,4	Danimarca	3,8
Danimarca	5,3	Regno Unito	3,8
Belgio	5,2	Irlanda	3,8
Olanda	5,1	Austria	3,4
Stati Uniti	4,9	Belgio	3,3
Spagna	4,6	Francia	3,1
Regno Unito	4,5	Stati Uniti	3,1
Irlanda	4,4	Portogallo	2,8
Portogallo	3,9	Spagna	2,5
Italia	3,9	Grecia	2,2
Grecia	3,7	Italia	1,9

Fonte: elaborazioni su dati World Economic Forum, World Bank

*L'indicatore è compreso tra 1 e 7 (dove 7 rappresenta il punteggio massimo).

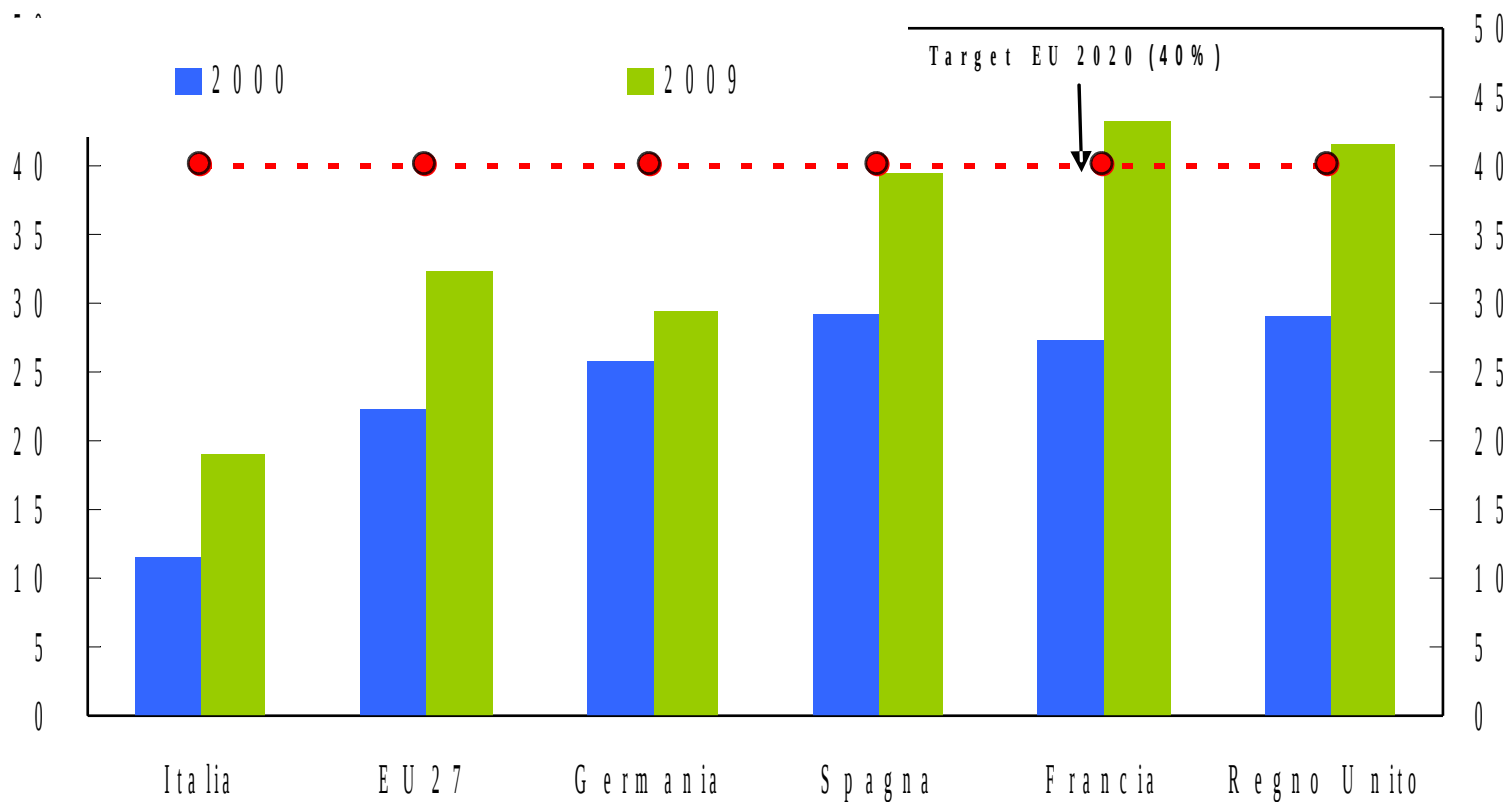
Determinanti della corruzione

- La teoria economica della corruzione si fonda sulla teoria economica del crimine (Becker, 1968): il pubblico ufficiale valuta i benefici ed i costi del comportamento corruttivo
- Fattori socio-economici (livello e distribuzione del reddito, livello di istruzione e formazione, apertura agli scambi e libertà economica), dimensione del settore pubblico (regolamentazione e spesa pubblica), sistema politico-istituzionale (regole elettorali, organizzazione territoriale di governo, libertà dei media, infiltrazioni mafiose), modelli culturali (capitale sociale), efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, possono influenzare il livello di corruzione

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze

- Esiste un gap di performance nell'**istruzione** rispetto ai principali concorrenti europei non addebitabile all'ammontare della spesa (l'Italia non spende meno della media dei paesi OCSE) o ad altri indicatori ad essa correlati quali, ad esempio, il rapporto tra numero di docenti e studenti
- L'Italia ha una bassa dotazione di **capitale sociale** rispetto ai paesi europei concorrenti. Inoltre, la distribuzione di capitale sociale tra aree del paese appare disomogenea; nel Mezzogiorno la dotazione di questo importante fattore è sensibilmente inferiore a quella del resto del paese
- Questo divario è persistente nel tempo e sostanzialmente immutato da quasi un secolo (Barone e de Blasio, 2010)

Fig. Strategia di Lisbona: *Youth education attainment level* (percentuale dei 20-24enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore)



Tab. Efficacia ed efficienza del sistema giudiziario

	2000*	2010*
Austria	6,1	5,8
Belgio	5,8	5,5
Danimarca	4,8	5,5
Finalndia	6	5,7
Francia	5,7	5,4
Germania	5,9	5,5
Grecia	4,1	3,5
Irlanda	6,5	6,1
Italia	3,6	3,5
Lussemburgo	6,2	5,8
Paesi Bassi	6,1	5,8
Portogallo	4,8	4,5
Spagna	5	4,4
Svezia	5,6	5,6
Regno Unito	6	5,8
Stati Uniti	5,7	5,1

Fonte: elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum, World Bank

*L'indicatore è compreso tra 1 e 7 dove 7 rappresenta il punteggio massimo

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze

- **Fattori economici:** allocazione distorta delle risorse pubbliche
- **Fattori istituzionali:** passaggio da un modello istituzionale centralizzato ad uno decentralizzato che, fino al 2000, si configura solo come decentramento delle funzioni di spesa cui non si accompagna ad un decentramento adeguato delle funzioni di entrata
- **Fattori culturali:** deterioramento della morale della classe politica (anche locale) che ha prodotto risultati disastrosi in termini di (in)efficienza della spesa pubblica, abbassato il costo morale della corruzione e reso il fenomeno più pervasivo, erodendo a sua volta quel capitale sociale che è alla base della governabilità delle società complesse